FAL
Bundesforschungsanstalt
für Landwirtschaft

# Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume

# Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999


***Projektleitung***
*Regina Grajewski*

**Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume**
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

***unter Mitwirkung von***

**Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR**

**Institut für Ökonomie**
Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft

**Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik**
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

**Institut für Betriebstechnik und Bauforschung**
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

**Leichtweiß-Institut für Wasserbau**
Technische Universität Braunschweig



***im Auftrag des***
**Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein**

**Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission**

Braunschweig • Hamburg • Hannover Dezember 2003

**Anschriften der mitwirkenden Institutionen:**

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Telefon: 0531/596-5102
www.fal.de

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM)
Alte Herrenhäuser Straße 32
30419 Hannover
www.arum.de

Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH)
Institut für Ökonomie
Leuschnerstr. 91
21031 Hamburg
www.bfafh.de

Leichtweiß-Institut (LWI)
Beethovenstraße 51a
38106 Braunschweig
http://www.lwi.tu-bs.de/

## *BearbeiterInnen:*

*(GruppenkoordinatorInnen kursiv)*

***Kapitel 2 - Einleitung***
Barbara Fährmann, Regina Grajewski (BAL)

***Kapitel 3 – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (AFP)***
*Berhard Forstner* (BAL)

***Kapitel 4 - Berufsbildung***
*Winfried Eberhardt* (BAL)

***Kapitel 5 - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen***
*Reiner Plankl*, Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring, Katja Rudow (BAL), Achim Sander (ARUM)

***Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen***
*Karin Reiter*, Sandra Essmann, Andreas Preising, Andrea Pufahl, Wolfgang Roggendorf (BAL), Achim Sander, Thomas Horlitz (ARUM)

***Kapitel 7 – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse***
*Heinz Wendt*, Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht (MA)

***Kapitel 8 - Forstwirtschaft***
*Sabine Bresemann*, Thomas Gottlob (BFH)

***Kapitel 9 – Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten***
*Birgit Koch*, Winfried Eberhardt, Simone Hartthaler, Andreas Tietz, Irene Wollenweber (BAL), Manfred Bathke (ARUM), Heinz Sourell (BB), Hans-Henning Dette (LWI)

***Kapitel 10 – Kapitelübergreifende Fragestellungen***
Barbara Fährmann, Regina Grajewski (BAL)


| | |
|---|---|
| Endredaktion: | Anja Herkner |
| Technische Bearbeitung: | MitarbeiterInnen des Schreib- und Rechenbüros (BAL) |

## Inhaltsübersicht


**Kapitel 1** Zusammenfassung / Summary

**Kapitel 2** Einleitung

**Kapitel 3** Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitions-förderungsprogramm (AFP)) - Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

**Kapitel 4** Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

**Kapitel 5** Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999)

**Kapitel 6** Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999

**Kapitel 7** Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse - Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

**Kapitel 8** Forstwirtschaft - Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

**Kapitel 9** Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

**Kapitel 10** Kapitelübergreifende Fragestellungen

**Kapitel 11** Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**Abkürzungsverzeichnis**

**Übersichtsfolie mit Kreisen und Verwaltungsgrenzen**

**Klappentext mit Maßnahmenübersicht und -kürzeln**


### Hinweis zu Anlagen/Materialbänden

Zu den Kapiteln 2 bis 10 gehört jeweils ein separater Materialband.

# Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| **A** | |
| a | Jahr |
| Abb. | Abbildung |
| ABL | Amtsblatt |
| Abt. | Abteilung |
| Abtlg. | Abteilung |
| Admin. | Administrativ(e) |
| AF | Ackerfläche |
| AFP | Agrarinvestitionsförderungsprogramm |
| AG | Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe |
| AGÖL | Arbeitsgemeinschaft der Verbände des Ökologischen Landbaus |
| AK | Arbeitskraft, Arbeitskräfte |
| AL | Arbeitslose |
| ALK | Allgemeines Liegenschaftskataster |
| ALR | Amt für ländliche Räume |
| ÄLR | Ämter für ländliche Räume |
| Anm. | Anmerkung |
| Art. | Artikel |
| ARUM | Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR |
| ASt. | Außenstelle (des ALR) |
| atro | absolut trockenes Holz |
| AUM | Agrarumweltmaßnahme(n) |
| Außerldw. | Außerlandwirtschaftliches |
| AZ | Aktenzeichen |
| AZ | Ausgleichszulage |
| **B** | |
| BAB | Bundesautobahn |
| BB | Institut für Betriebstechnik und Bauforschung an der FAL |
| BBR | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung |
| Be | Beschäftigte |
| Betr-HD | Landwirtschaftlicher Betriebshelferdienst, Lohnunternehmen |
| bEMZ | bereinigte Ertragsmesszahl |
| benacht. | Benachteiligtes |
| bewirtsch. | Bewirtschaftet |
| BFH | Bundesforschungsanstalt für Holz und Forstwirtschaft |
| BHKW | Blockheizkraftwerk |
| BHO | Bundeshaushaltsordnung |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BM | Bindemittel |
| BMU | Bundesumweltministerium |
| BMVEL | Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft |
| BnatSchG | Bundesnaturschutzgesetz |

| | |
|---|---|
| Bodensch. | Bodenschutz |
| BSB5 | Biologischer Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (Maß für die biologische Abbaubarkeit von Abwasser) |
| BSE | Bovine Spongiforme Encephalopathie (umgangssprachlich: Rinderwahn) |
| Bsp. | Beispiel |
| BW | Fragebogen der Bewilligungsbehörden |
| bspw. | beispielsweise |
| BUS | Bauern- und Unternehmerschulungen |
| BWS | Bruttowertschöpfung |
| bzgl. | bezüglich |
| bzw. | beziehungsweise |
| B&Z | Blumen und Zierpflanzen |

**C**

| | |
|---|---|
| ca. | cirka |
| CD-ROM | Compact Disk / Read-only-Memory |
| chem. | chemisch |
| $CO_2$ | Kohlendioxid |
| c.p. | ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen) |
| CSB | Chemischer Sauerstoffbedarf (Maß für die chemische Abbaubarkeit von Abwasser) |

**D**

| | |
|---|---|
| d. | der / des / die / das |
| D | Deutschland |
| DE | Dorferneuerung |
| DEULA | Deutsche Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik |
| DG Agri | Abkürzung für die Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Directorate General Agriculture) |
| DGH | Dorfgemeinschaftshaus |
| $dGZ_U$ | durchschnittlicher Gesamtzuwachs in der Umtriebszeit |
| d.h. | das heißt |
| DIW | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung |
| DM | Deutsche Mark |
| dt | Dezitonne |
| Durchf. | Durchführung |
| DV | Datenverarbeitung |

**E**

| | |
|---|---|
| EAGFL | Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft |
| EAGFL-G | Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Ausrichtung Garantie |
| ebd. | ebenda |
| ECOTEC | Name einer Forschungseinrichtung (Ecotec Institut für chemisch-technisch-ökologische Forschung und Beratung) |
| EDV | Elektronische Daten-Verarbeitung |
| EEG | Erneuerbare-Energien-Gesetz |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |

| | |
|---|---|
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| E&G | Eier und Geflügel |
| EGE | Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1.200 Euro StBE) |
| EGV | EG-Vertrag |
| EGW | Einwohnergleichwert (Maß für die Kapazität einer Kläranlage) |
| ehem. | Ehemalige(n/r/s), ehemals |
| endg. | Endgültig |
| e.V. | eingetragener Verein |
| Einl | Kürzel für das Kapitel 2 des Bewertungsberichts (die Einleitung) |
| einschl. | einschließlich |
| EMZ | Ertragsmesszahl |
| EPLR | Entwicklungsplan für den ländlichen Raum |
| EPPD | Einheitliches Programm Planungsdokument |
| Erl. | Erlass |
| ESF | Europäischer Sozialfond |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union |
| EU-KOM | Europäische Kommission |
| e.V. | eingetragener Verein |
| EW | Einwohner |
| EW | Einwohnerwert (Maß für die Kapazität einer Kläranlage) |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EZG | Erzeugergemeinschaft |
| **F** | |
| F | Futterbaubetriebe |
| FAA | Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie |
| FAL | Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft |
| FE | Standortkartierung und Forsteinrichtungen |
| FFH | Fauna Flora Habitat (-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen) |
| FFK | Förderfähige Kosten |
| FlurbG | Flurbereinigungsgesetz |
| FNN | Flächen- und Nutzungsnachweis |
| FS | Waldschutzmaßnahmen |
| FS | Fruchtsaft (in Kap. VII) |
| FSP | Förderschwerpunkt |
| FTE | Vollzeitäquivalente (aus dem Englischen: Full Time Equivalents) |
| Fw. | Forstwirtschaftliche |
| FZ | Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse |
| **G** | |
| GA | Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe (gemeint ist i.d.R. die GA 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes') |
| GAK | Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘ |

| | |
|---|---|
| GAKG | Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘ |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik (der EU) |
| GE | Getreide |
| gem. | gemäß |
| ges. | gesamt |
| Gf | Geflügel |
| GfP | Gute fachliche Praxis |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GIS | Geographische Informationssysteme |
| GL | Grünland |
| GMO | Anerkannte Gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse |
| GO | Geschäftsordnung |
| GP | Gewürzpflanzen |
| GPS | Global Positioning System |
| GV | Großvieheinheiten |
| GVE | Großvieheinheiten |

**H**

| | |
|---|---|
| h | Stunde |
| ha | Hektar |
| HACCP | Hazard Analysis and Critical Control Points (Hygiene-Richtlinie) |
| HE | Haupterwerbsbetriebe |
| HFF | Hauptfutterfläche |
| HuK | Haushalts- und Koordinierungs- (Referenten) |

**I**

| | |
|---|---|
| IAB | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit |
| IB S-H | Investitionsbank Schleswig-Holstein |
| ICE | Inter City Express |
| i.d.F. | in der Fassung |
| i.d.R. | in der Regel |
| IM | Innenministerium |
| IMAG | Interministerielle Arbeitsgruppe |
| INKAR | Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung |
| inkl. | inklusive |
| insbes. | insbesondere |
| insges. | insgesamt |
| InVeKos | Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem |
| i.R. | im Rahmen |
| i.R.d. | im Rahmen der / des |
| i.S. | im Sinne |
| i.S.e. | im Sinne einer |
| ISO | International Organisation for Standardization |
| ISO 9000 ff. | Internationale Standards für das Qualitätsmanagement |
| IT | Informationstechnologie |

| | |
|---|---|
| IuK | Informations- und Kommunikations- (Technologien) |
| **J** | |
| Jan. | Januar |
| Jhd. | Jahrhundert(s) |
| Jurist. | Juristische |
| **K** | |
| KA | Kartoffel |
| k.A. | keine Angabe |
| Kap. | Kapitel |
| km | Kilometer |
| $km^2$ | Quadratkilometer |
| KOM | Europäische Kommission |
| konj. | konjunkturell(e) |
| KüF | Kapitelübergreifende Fragen |
| kW | Kilowatt |
| kWh | Kilowattstunde |
| **L** | |
| l | Liter |
| L | landwirtschaftliche Betriebe |
| LANU | Landesamt für Natur und Umwelt |
| landw. | landwirtschaftlich(e/er/es/en/em) |
| ländl. | Ländlich(e/er/es/en/em) |
| LAPRO SH | Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein |
| LAWA | Länderarbeitsgemeinschaft Wasser |
| ldw. | Landwirtschaftlich(e/er/es/en/em) |
| LDZ | Ländliches Dienstleistungszentrum |
| LEH | Lebensmitteleinzelhandel |
| LF | landwirtschaftlich genutzte Fläche |
| LFF | Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| LN | landwirtschaftliche Nutzfläche |
| LNF | landwirtschaftliche Nutzfläche |
| LP | [im Kapitel VI] Leistungspaket |
| LSE | Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse |
| LSG | Landschaftsschutzgebiete |
| lt. | Laut |
| LVZ | Landwirtschaftliche Vergleichszahl |
| LWK | Landwirtschaftskammer |
| LZ | Landwirtschaftszählung |
| **M** | |
| m | Meter |
| $m^2$ | Quadratmeter |
| $m^3$ | Kubikmeter |
| max. | maximal |

| | |
|---|---|
| mäß. | mäßig(er) |
| Maßn. | Maßnahme(n) |
| MB | Materialband (zum vorliegenden Bewertungsbericht) |
| MEANS | ein Programm der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) zur Verbesserung von Bewertungen (aus dem Englischen: Methods for Evaluating Action of a Structural Nature) |
| Mel. | Melioration(s) |
| MFE | Ministerium für Finanzen und Energie |
| mg | Milligramm |
| MI | Milch und Milcherzeugnisse |
| MI | Innenministerium |
| min. | mindestens |
| mind. | mindestens |
| Mio. | Million(en) |
| MKS | Maul- und Klauenseuche |
| MLR | Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus |
| MSL | Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung |
| MTR | Mit-Term-Review (der GAP) |
| MU | Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft |
| MUNF | Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Forsten |
| MUNL | Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft (neue Bezeichnung ab März 2003) |

**N**

| | |
|---|---|
| N | [im Kapitel VI] Stickstoff |
| N | Statistische Kenngröße für die Anzahl der Elemente einer Grundgesamtheit |
| n | Statistische Kenngröße für die Anzahl der Beobachtungen |
| NE | Nebenerwerbsbetriebe |
| Nges | Gesamtstickstoff (Summe aller Stickstoffverbindungen in Abwasser) |
| NH3 | Ammoniak |
| NI | Niedersachsen |
| nichtlandw. | Nichtlandwirtschaftlich(e) |
| NIT-NET-System | Qualitätssicherungssystem für Braugerste |
| $NO_3$ | Nitrat |
| NOK | Nord-Ostsee-Kanal |
| Nov. | November |
| Nr. | Nummer |
| NR | Nachwachsende Rohstoffe |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NSG | Naturschutzgebiete |
| n.v. | nicht vorhanden |
| NWS | Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden |

| | |
|---|---|
| **O** | |
| o. | oder |
| o. | ohne |
| ÖFF | Öffentliche (im Sinne von: Öffentliche Zuwendungsempfänger) |
| ökol. | ökologisch |
| o.g. | oben genannte(n/r/s) |
| o.J. | ohne Jahr |
| OP | Operationelles Ziel |
| ÖP | Ökologisch erzeugte Produkte |
| ÖPNV | Öffentlicher Personen-Nah-Verkehr |
| Ordentl. | Ordentliches |
| O&G | Obst und Gemüse |
| **P** | |
| Pf. | Pfennig |
| Pfg | Pfennig |
| Pges | Gesamtphosphor (Summe aller Phosphorverbindungen im Abwasser) |
| PKR | Programmkoordinationsreferenten |
| PKW | Personenkraftwagen |
| PLANAK | Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz |
| prod.bez. | produktionsbezogene |
| PSM | Pflanzenschutzmitteln |
| PRIV | Private (im Sinne von: Private Zuwendungsempfänger) |
| **Q** | |
| qm | Quadratmeter |
| QS | Qualitätssicherung |
| **R** | |
| rd. | rund |
| Ref. | Referat |
| REK | Regionales Entwicklungskonzept |
| RGV | Rauhfutterfressendes Großvieh |
| RL | Richtlinie |
| ROR | Raumordnungsregion(en) |
| **S** | |
| s. | siehe |
| SBR | Stapelbehälteranlage (Sequence Batch Reactor), ein Kläranlagentyp |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SHL | Landgesellschaft Schleswig-Holstein |
| Siedl. | Siedlungs- |
| s.o. | siehe oben |
| sog. | Sogenannte(n/s) |
| sonst. | Sonstige(s) |
| STAR | Ständiger Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Comité des Structures Agricoles et du développement Rural) |

| | |
|---|---|
| StBE | Standardbetriebseinkommen |
| Stk. | Stück |
| stillgel. | Stillgelegte |
| SWOT | Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strenght, Weakness, Opportunities and Threats) |
| synth. | Synthetisch |
| **T** | |
| t | Tonne(n) |
| TA | Technische Anleitung |
| Tab. | Tabelle |
| TB | Testbetrieb(e/s-) |
| TECU | Tausend ECU (European Currency Unit) |
| TG | Teilnehmergemeinschaft |
| TKB | Tierkörperbeseitigung |
| **U** | |
| u. | und |
| u.a. | unter anderem |
| u.ä. | und ähnliche(s) |
| u.E. | unseres Erachtens |
| Umst. | Umstellung |
| ÜN | Übernachtung(en) |
| usw. | und so weiter |
| u.U. | unter Umständen |
| UVPG | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung |
| **V** | |
| V | Viehmarkt |
| v.a. | vor allem |
| v.B. | vorläufige Besitzeinweisung |
| VE | Vieheinheiten |
| VEs | Verpflichtungsermächtigungen |
| Verkehrsfl. | Verkehrsfläche |
| VHS | Volkshochschule |
| VLF | Verband landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen |
| vgl. | vergleiche |
| Vfm | Vorratsfestmeter |
| VO | Verordnung |
| VOK | Vor-Ort-Kontrolle |
| vorl. | Vorläufig(e) |
| VV | Verwaltungsvorschrift(en) |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| V&F | Vieh und Fleisch |
| V&V | Verarbeitung und Vermarktung |

| **W** | |
|---|---|
| W&A | Wein und Alkohol |
| WBV | Wasser- und Bodenverband |
| WE | Forstwirtschaftlicher Wegebau, Wegeinstandsetzung |
| WF | Waldfläche |
| WG | Wirtschaftsgebiet |
| WiSo | Wirtschafts- und Sozial- (Partner) |
| WJ | Wirtschaftsjahr |
| WM | Waldbauliche Maßnahmen |
| WSG | Wasserschutzgebiete |
| **Z** | |
| ZAL | EPLR des Landes Schleswig-Holstein „Zukunft auf dem Land“ |
| ZALIS | EDV-System zur Erfassung der ZAL-Förderdaten |
| z.B. | zum Beispiel |
| ZE | Zuwendungsempfänger |
| ziel | Zukunft im eigenen Land |
| z.T. | zum Teil |
| z.Z. | zur Zeit |
| **Symbole** | |
| € | Euro |
| Ø | Durchschnitt, durchschnittlich |
| % | Prozent |
| & | und |

**Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

# Kapitel 1 / Chapter 1

## Zusammenfassung / Summary

**Projektkoordination**

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

# 1 Zusammenfassung

Die Halbzeitbewertung des schleswig-holsteinischen Plans zur Entwicklung des ländlichen Raumes „Zukunft auf dem Lande“ (ZAL) wurde federführend vom Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) und Partnern, im Rahmen einer 6-Länder-Evaluation[1], durchgeführt. Vier Förderkapitel[2] wurden bundesweit evaluiert und als Textbausteine übernommen.

### *Ziel und Methodik der Halbzeitbewertung*

Ziel der Halbzeitbewertung von ZAL ist es, die bis 2002 erreichten Ergebnisse zu messen und im Hinblick auf die angestrebten Ziele zu beurteilen. Neben den Programminhalten wird auch der Prozess der Planerstellung und -umsetzung betrachtet. Die Programmbewertung umfasst die Förderkapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999, sowie die kapitelübergreifende Beurteilung des Programms. Die Programmbewertung erfolgt auf Basis des von der EU-Kommission erstellten Bewertungsrahmens. Die hiermit vollzogene Standardisierung der Programmbewertung ist zu begrüßen, bedarf jedoch einer Weiterentwicklung. Datengrundlage sind die Förderdaten der Jahre 2000 bis 2002. Durch den prozessualen Charakter der Bewertung und die intensive Diskussion der Ergebnisse in Workshops sind zusätzlich aktuelle Entwicklungen des Jahres 2003 in den Bericht eingeflossen.

### *Inhalt und Struktur von ZAL*

ZAL ist eine der drei Säulen des strukturpolitischen Programms „Zukunft im eigenen Land“ (ziel) und steht neben dem Regionalprogramm (EFRE) und dem Programm „Arbeit für Schleswig-Holstein“ (ESF). ZAL zielt auf die Stärkung des ländlichen Raumes und die Modernisierung der Agrarstruktur ab. Im Programmzeitraum 2000 bis 2006 stehen hierfür 573,6 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung. Davon werden maximal 239,1 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert. Bedingt durch die große Zahl der von Schleswig-Holstein zur EU-Kofinanzierung vorgesehenen Maßnahmen und der begrenzt zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel wurde ein Gemeinschaftsbeteiligungssatz für die Förderschwerpunkte A und B von 40 % beantragt. Agrarumweltmaßnahmen werden zu 50 % durch die EU kofinanziert.

ZAL gliedert sich in drei Förderschwerpunkte, denen auf Grund der finanziellen Mittelausstattung eine unterschiedliche Relevanz zukommt. Der Förderschwerpunkt A, ausgestattet mit 22 % (9 % nach Anpassung) der Programmmittel, ist auf die Verbesserung der Vermarktungs- und Produktionsstruktur im landwirtschaftlichen Bereich ausgerichtet.

---

[1] Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.

[2] Kapitel I Investitionszulage, Kapitel V Benachteiligte Gebiete, Kapitel VII Verarbeitung und Vermarktung und Kapitel VIII: Forstwirtschaft (nur Artikel 31).

Hier stehen überwiegend private Maßnahmen im Vordergrund. Förderschwerpunkt B; „Ländliche Entwicklung“ nimmt, gemessen an der Mittelausstattung 52 % (67 % nach Anpassung) des Gesamtetats eine herausragende Stellung innerhalb von ZAL ein. Förderschwerpunkt C beinhaltet Agrarumwelt-, Ausgleichs- und forstwirtschaftliche Maßnahmen. Hierfür sind 26 % (23 % nach Anpassung) der Programmmittel vorgesehen.

Wesentliche Adressaten der Förderung sind kommunale Gebietskörperschaften sowie land- und forstwirtschaftliche Betriebe.

ZAL ist grundsätzlich horizontal angelegt; eine Ausnahme bilden Maßnahmen im Förderschwerpunkt C, die teilweise in Gebietskulissen angeboten werden (z.B. Halligprogramm, Vertragsnaturschutz, Ausgleichzulage).

***Programmumsetzung***

Alle Maßnahmen von ZAL wurden hinsichtlich möglicher Probleme der administrativen Umsetzung analysiert. Auf Programmebene wurden die Ergebnisse zusammengefasst und ergänzt. Des Weiteren wurden horizontale und vertikale Zusammenarbeitsstrukturen untersucht. Die Rahmenbedingungen für die Programmumsetzung werden im Wesentlichen durch die finanztechnischen Regelungen, die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie durch die Modalitäten für die Programmänderung gesetzt. Vor allem die **finanztechnischen Regelungen** (Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre) bereiten Schwierigkeiten bei der Umsetzung von investiven Maßnahmen. Bei **den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen** sind es v.a. Detailregelungen, die kritisch zu werten sind und einer Überarbeitung durch die EU bedürfen. Hiervon sind besonders die flächenbezogenen Maßnahmen betroffen, z.B. bei der Prüfung der „guten fachlichen Praxis“ sowie den Sanktionen bei deren Nichteinhaltung. Die umsetzenden Verwaltungen haben sich zwar nach Anfangsschwierigkeiten mit den EAGFL-Regularien arrangiert. Sie bedeuten aber eine höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibenden oder zurückgehenden Personalkapazitäten. In einem Programm mit einer siebenjährigen Laufzeit sind Programmänderungen nahezu unumgänglich. Das **Programmänderungsverfahren** ist aufwändig, da es ein langes und kompliziertes Konsultationsverfahren mit und innerhalb der EU-Kommission nach sich zieht. Hieraus resultieren Zeitverzögerungen, die die Umsetzung von betroffenen Maßnahmen innerhalb des laufenden EU-Haushaltsjahres erschweren.

Die bilaterale **Zusammenarbeit mit der EU-Kommission** wird seitens des Landes überwiegend als gut bezeichnet. Problematisch ist dennoch die unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen sind, häufige Bearbeiterwechsel innerhalb der EU-Kommission und die lange Dauer der EU-internen Abstimmungsprozesse.

### *Programminhalte*

**Förderschwerpunkt A** umfasst das Agrarinvestitionsprogramm (AFP), Berufsbildung für Landwirte sowie die Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. Grundsätzlich entfaltet die Förderung der genannten Maßnahmen eher mittel- bis langfristige Wirkungen. In der Halbzeitbewertung wurde daher der Blick insbesondere auf die Umsetzung und Durchführung, sowie die Einrichtung geeigneter Erfassungssysteme für Begleitungs- und Bewertungsindikatoren gerichtet. Die Inanspruchnahme des **AFP** blieb in den Jahren 2000 bis 2002 hinter den Erwartungen zurück. Der Schwerpunkt der investiven Förderung liegt im Bereich der Wirtschaftsgebäude. Förderungen im Bereich der Diversifizierung sind auf Grund des festgesetzten Mindestinvestitionsvolumens von geringer Bedeutung. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass durch die **AFP** Verbesserungen im Bereich der Rationalisierung, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz erreicht wurden. Der Schwerpunkt geförderter Projekte in **Verarbeitung und Vermarktung** liegen in den Sektoren Milch, Obst und Gemüse, Vieh und Fleisch sowie Blumen und Zierpflanzen. Grüne Investitionen hatten vor allem in den Sektoren Milch, Vieh und Fleisch sowie Blumen und Zierpflanzen Bedeutung. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Bereiche Rationalisierung, Qualität und Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung.

Inhaltlicher Schwerpunkt der **Berufsbildungsmaßnahme** ist die Verbesserung der Qualifikation von ArbeitnehmerInnen in der Land- und Forstwirtschaft über handwerklich-technische sowie umwelttechnische Kurse. Im Förderzeitraum 2000 bis 2002 wurden in über 400 geförderten Kursen über 1.900 Personen weitergebildet. Wirkungen der Berufsbildung liegen v.a. in intangiblen Bereichen, wie in der Verbesserungen der fachlichen Kompetenz und Erhöhung der Motivation von Teilnehmern. Eine Ausweitung des Förderangebotes erscheint sowohl inhaltlich, als auch finanziell sinnvoll.

**Förderschwerpunkt B** umfasst ein breites Spektrum von insgesamt 14 Artikel-33-Maßnahmen, darunter z.B. Flurbereinigung, Dorfentwicklung, ländlicher Wegebau, Küstenschutz oder energetische Nutzung nachwachsender Rohstoffe. Ein deutlicher finanzieller Schwerpunkt im Förderschwerpunkt B lag in den Jahren 2000 bis 2002 bei den Küstenschutzmaßnahmen und der integrierten Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung. Mit der ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE) als Instrument der integrierten Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung steht in Schleswig-Holstein ein beteiligungsorientierter Planungsansatz zur Verfügung, der die Projektkonzeption und -auswahl für mehrere Artikel-33-Maßnahmen (n1, o1/o2, p1/p2, s1/s2) und z.T. auch für andere Förderprogramme (Ziel 2 und LEADER+) vorbereitet. Die bis zur Halbzeitbewertung im Rahmen der LSEn abgeschlossenen 235 Projekte haben vielfältige Wirkungen, z.B. die Verbesserung der Wohnumfeldqualität, die Schaffung neuer Einrichtungen mit sozialen und kulturellen Angeboten für die ländliche Bevölkerung, die Steigerung des Freizeit- und Tourismuswertes der Landschaft sowie Einkommens- und Beschäftigungswirkungen.

Die Beschäftigungswirkungen fallen bisher im Bezug auf die Gesamtbeschäftigtenzahl in Schleswig-Holstein eher gering aus, können aber für die lokale Situation, in denen sie entstehen, sehr bedeutsam sein. Mit den weiteren Artikel-33-Maßnahmen werden ganz unterschiedliche Wirkungsbereiche angesprochen. Die Projekte der Maßnahme Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen tragen beispielsweise dazu bei, durch den Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen die Gewässerqualität im ländlichen Raum zu verbessern. Durch die Maßnahmen der Haushaltslinie t werden z.B. die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen ergänzt bzw. die Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen geschaffen (z.B. Flächenerwerb und -tausch). Dieses Gesamtspektrum an Wirkungen kann durch kein anderes Förderkapitel von ZAL erreicht werden.

Im **Förderschwerpunkt C** werden Maßnahmen für benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, die Agrarumwelt- sowie forstliche Maßnahmen gefördert. Im Jahr 2002 wurde für 14.040 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) die Ausgleichszulage für **benachteiligte Gebiete** und für 2.445 ha LF die Ausgleichszahlung für **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** (Natura-2000-Gebiete) gewährt. Die Beihilfe soll die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung sichern und den standörtlich oder umweltspezifisch begründeten wirtschaftlichen Nachteil ausgleichen. Im Durchschnitt wurde durch die Ausgleichszulage bei der Mehrzahl der geförderten Betriebe weniger als 50 % des Gewinnrückstandes zum Durchschnitt der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten ausgeglichen. Die Ausgleichszahlung für **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** steigert die Akzeptanz bei der Ausweisung hoheitlicher Schutzgebiete und bietet einen Anreiz zur Aufrechterhaltung der naturschutzfachlich wünschenswerten Grünlandnutzung. Zur Situation der Flächennutzung ohne Ausgleichszahlung bzw. -zulage kann keine gesicherte Aussage getroffen werden.

Innerhalb der **Agrarumweltmaßnahmen** fällt das vergleichsweise schmale Spektrum horizontal angebotener Maßnahmen auf (Ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung). Dies ist u.a. auf einen verhaltenden politischen Rückhalt der Maßnahmen in Schleswig-Holstein zurückzuführen. Innerhalb der horizontalen Maßnahmen hat der Ökologische Landbau mit 13.000 ha geförderter Fläche (ca. 2 % der LF in SH) größere Bedeutung. Hervorzuheben ist der mit über 50 % hohe Anteil von Marktfruchtbau, während der Anteil von Futterbaubetrieben mit ca. 20 % eher gering ausfällt – ein Verhältnis, das im Ökologischen Landbau ungewöhnlich ist. Die naturschutzorientierten Maßnahmen wie Vertragsnaturschutz und das Halligprogramm haben mit ca. 9.300 ha eine gute Akzeptanz und aufgrund der Anwendung in Gebietskulissen eine hohe ökologische Treffsicherheit. Die anzuratende Erweiterung der Maßnahmen, insbesondere im Bereich der allgemeinen Extensivierungsmaßnahmen, wird mit der geplanten Umsetzung der nationalen Modulationsmaßnahmen stärker erreicht. In der **forstlichen Förderung** erfolgt eine konsequente Umsetzung der allein auf ökologische Ziele ausgerichteten Strategie. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern spielt die auf sozioökonomische Aspekte ausgerichtete forstliche Förderung keine Rolle, da die hierauf

abzielenden GAK-Maßnahmen (Wegebau, forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse) nicht umgesetzt werden. Hierdurch wird dem aus Programmsicht wichtigen Beschäftigungsziel nur unzureichend Rechnung getragen.

Die Beantwortung der **kapitelübergreifenden Fragen** beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Dies scheint auf Programmebene auch angemessen, da die Wirkungen der einzelnen Förderbereiche sehr unterschiedlich sind. Analysiert man die eingesetzten Programmmittel, so wird der starke Umweltbezug des ZAL deutlich. Durch die Einbindung von ZAL in ziel kommt allerdings dem Beschäftigungsziel aus Landessicht eine herausragende Bedeutung zu. Konjunkturelle Beschäftigungseffekte wurden v.a. durch die Auftragsvergabe ermittelt. Dauerhafte, direkte Beschäftigungseffekte im Hinblick auf erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze sind nur bei einzelnen Maßnahmen nachweisbar. Indirekte Beschäftigungswirkungen, die z.B. als Folge geförderter neuer Infrastrukturen entstehen, sind zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung aufgrund ihrer Langfristigkeit noch nicht messbar.

***Mehrwert des Programmansatz***

Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden bestehende Einzelinstrumente zu einem Programm zusammen gefasst. Von einem Plan, der untereinander abgestimmte und komplementäre Instrumente zusammenfasst und koordiniert, kann bisher nur in Ansätzen die Rede sein. Der Mehrwert des Programmansatzes liegt v.a. in der zunehmenden Kommunikation zwischen den an der Programmplanung und -umsetzung beteiligten Personen und Institutionen. Hierdurch werden bereits bestehende formellen und informellen Arbeitsstrukturen gestärkt und ausgebaut. Die strategische Programmplanung, verstanden als Lernprozess, wird durch einen einheitlichen Programmansatz unterstützt. Eine Verbesserung der Synergiewirkung zwischen einzelnen Maßnahmen konnte bisher nur in geringem Umfang festgestellt werden. Eine Ursache hierfür ist, dass die Programmerstellung unter großem Zeitdruck vollzogen wurde. Als Konsequenz wurde eine Großteil der bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen in ZAL kumuliert und fortgeführt, wobei die bestehenden Maßnahmen z.T. inhaltlich weiterentwickelt wurden. Besonders nachteilig für die Programmintegration und -umsetzung ist die Anfang 2003 erfolgte Auflösung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus und die Verteilung der Zuständigkeitsbereiche auf vier verschiedene Ministerien.

***Begleitsysteme***

Die verschiedenen Begleitsysteme wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches EDV-gestütztes Begleitsystem existiert in SH nicht (mehr) und wird in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht implementiert. Am besten geeignet erscheint das Zahlstellensystem, weil es zeitnah und flexibel Informationen über alle Maßnahmen bereitstellen kann. Die Möglichkeiten der Kreuzchenliste,

die Ausprägung einzelner Variablen selbst festzulegen, werden allerdings noch nicht ausreichend genutzt.

***Bewertungsansatz***

Der länderübergreifende Evaluationsansatz hat sich aus Sicht der Evaluatoren bewährt. Dieser ermöglicht Vergleiche und das Herausarbeiten von positiven Beispielen. Beides kann von den Ländern in der Weiterentwicklung der Programme bzw. Programmumsetzung genutzt werden.

# 1 Summary

The mid term evaluation of the Schleswig-Holstein plan for the development for the rural areas, "Future in the country" (ZAL), is being coordinated by the Institute of Farm Economics and Rural Studies (BAL) of the German Federal Agricultural Research Centre (FAL) and its partners in the framework of a six region evaluation[3]. Four chapters[4] drawn from the Schleswig-Holstein (SH) program were evaluated nationwide and taken over as text blocks.

### *Objective and Methodology of the Mid Term Evaluation*

The objective of the mid term evaluation of ZAL is to measure the results achieved by 2002 and to evaluate them from the perspective of targeted objectives met. In addition to the program contents, the planning and implementation processes of the plan also will be considered. The program evaluation includes the chapters of the Rural Development Regulation (EC No. 1257/1999) and the overall evaluation of the program. The program evaluation follows the basis of the evaluation framework created by the European Commission. The standardization of program evaluations created here is to be commended, but needs further development. The program evaluation is based upon data from 2000 to 2002. Due to the process character of the evaluation and the intensive discussion of results in workshops, additional current developments of 2003 also were considered in the report.

### *Contents and structure of ZAL*

ZAL is one of three pillars of the structural program „Future in your own country" (ziel) in SH and is carried out in conjunction with the Regional Program (EFRE) and the program „Work for Schleswig-Holstein" (ESF). ZAL targets at the strengthening of the rural areas and the modernization of agrarian structures. In the program period 2000 to 2006, 573.6 million Euros in public funds have made available. Of these, up to 239.1 million Euros were financed by EAGGF, section guarantee. As a consequence of the large number of measures which are specified for the EC-co-financing from Schleswig-Holstein and the available limited EAGGF funds, a co-financing rate was submitted for the Priorities A and B of 40 percent. Agri-environmental measures will co-financed to 50 percent by the EU.

---

[3] Together with Bremen, Hamburg, Hessen, Lower Saxony and North Rhine Westphalia.

[4] Chapter I: Investment in agricultural holdings; Chapter II: Setting up of Young Farmers; Chapter V: Compensatory Allowances; Chapter VII: Processing and Marketing, and Chapter VIII: Forestry (Afforestation)

ZAL is divided into three priority areas all of varying financial relevance. The Priority A, supported with 22 percent (9 percent after adjustment) of the program funds, addresses the improvement of the marketing and processing structures in the agricultural sector. In this case private measures predominate. Priority B: „Rural development," has an important position in ZAL, when measured in terms of financial support which accounts for 52 percent (67 percent after adjustment) of the entire budget. Priority C comprises agri-environmental, compensatory payments for less favoured areas and forestry measures. A total of 26 percent (23 percent after adjustment) of the program funds are budgeted for this purpose. The main beneficiaries of funds are municipal agencies as well as agricultural and forestry holdings.

Basically the ZAL is designed horizontally; exceptions are some of the measures of Priority C, which are targeted to special areas. One example is the Program for Halligens (typical island formation in the Baltic sea), which covers compensatory allowance for continuing with a traditional grassland management.

***Program implementation***

All measures of ZAL were analyzed for potential problems in their administrative implementation. The results were abstracted and expanded on program level. Among other things, various horizontal and vertical cooperative structures were studied. The framework conditions for the program implementation were to a large extent established by the financial technical regulations, the administrative, monitoring and sanction mechanisms as well as the modalities for program amendments. Particularly the **financial technical rules** (the annuity principle, differences in the fiscal years among the EC and SH) cause problems in the implementation of investment measures. Regarding **administrative, monitoring and sanction mechanisms**, among other things, the detailed rules (of the EAGGF section Guarantee) must be critically evaluated and need revision by the EC. One example is the compliance with the "Codes of Good Agricultural Practice" which is poorly made operational as well as the sanctions for the breaches in the practices. Hereof, acreage related measures are affected most. The administration's implementation of the EAGGF rules was adjusted following initial problems. In consequence, these rules mean more work despite constant or reduced personnel.

Another hurdle is the carrying out **amendments of the plan**. In a seven-year program, amendments are almost unavoidable. Due to long and complicated consultation procedures inside and outside the EC Commission, the **amendment process** is very time-consuming. These time delays complicate the implementation of the relevant measures within the current EC fiscal year.

The bilateral **cooperation with the EC Commission** is largely characterized as good by the Region. But the uncontrollable time period until decisions are taken, the difficulty in

obtaining clear rules for the whole program period and the frequent staff changes within the EC Commission, is still problematic.

***Program Contents***

Priority A includes investment support for agricultural holdings, training for farmers as well as measures for the improvement of the processing and marketing of agricultural products. The support of the above mentioned measures have mid-term or long-term effects. In the mid term evaluation, therefore, the realization and implementation of this support and the building of a suitable information basis for the ex post evaluation is given great weight in the evaluation. In the years 2000 until 2002, there was low participation in the investment program for agricultural holdings. The main focus of the investiv funding is on agricultural building. Funding in the sector of diversification is of small importance because of the fixed minimum investment volume. There are signs, that improvements have been made with regard to the rationalization of production processes, work conditions and protection of environment. In the area of processing and marketing most of the funded projects were from the sectors milk, fruit and vegetables, livestock and meat, and flowers and ornamental plants. Green Investments were primarily in the sectors milk, livestock and meat and flowers and ornamental plants of importance. Related to the volume of investment the investments targeted mainly the rationalization of production, product quality and orientation of production towards expected market development.

Qualification measures are targeted to employees in agriculture and forestry by offering training for improving technical skills, especially in the area of environmentally friendly production. From 2000 to 2002 more than 400 courses with over 1.900 participants were supported. Impacts of training measures are mostly intangible like improvement of technical competence or increasing the motivation of participants. The extension of the offered training measures as well as the amount of funding seems to be adequate.

**Priority B** includes a wide spectrum of in total 14 measures with Article 33 of the Rural Development Regulation, as e.g. land consolidation, village development, road construction in rural areas, coastal protection or energetic use of renewable primary products. In priority B funding was predominantly concentrated on coastal protection measures, integrated village and rural development. The participatory planning instrument “Rural Structure and Development Analysis” (LSE) supports an adequate project planning and selection of measures (n1, ½, p1/p2, s1/s2), sometimes also for other funding programs (objective 2 and LEADER+).

Until mid-term evaluation 235 projects from LSE-processes were finished and resulted in multiple impacts e.g. improvement of living conditions, creation of new cultural and social facilities for the rural population, increasing the value of the landscape regarding tourism and leisure as well as impacts on income and employment.

In relation to the whole number of employees in Schleswig-Holstein impact on the employment situation is low, but for the specific local situation it can be quite meaningful. Further measures within Article 33 measures are addressing environmental issues. Support for the "management of agricultural water resources" contribute to the improvement of water quality in rural areas by constructing new waste water facilities. Measures in budget line t are a kind of investiv agri-environment measures, enabling for example the purchase of areas meant for nature protection purposes. No other chapter of ZAL is able to provide this wide spectrum of impacts.

Priority C contains compensatory allowance for less favored areas and areas with environmental restrictions, agri-environment measures and forestry measures. In 2002 compensatory allowance for less favored areas was granted for 14.040 ha of agricultural land used and compensatory allowance for areas with environmental restrictions for 2.445 ha (Natura-2000-areas). The compensatory allowance shall ensure the maintenance of grassland farming by compensation the economic disadvantages based on location or environmental restrictions. In average less than 50 % of the economic disadvantages is compensated compared with the average of farms outside less favoured areas. The compensatory allowance for areas with environmental restrictions increases the acceptance of protected areas and offers an incentive to maintain grassland use which is desirable from the perspective of nature conservation. No substantial comments can be made about the situation of land use without compensatory payments.

In the area of agri-environmental measures there is a remarkable narrow spectrum of horizontally offered measures (ecological agriculture, grassland extensification). This is can basically be attributed to the limited political support agri-environment measures have in Schleswig-Holstein. The most important horizontal measures is the support for organic farming, granted to about 3.000 ha. Unusually, the share of organically managed arable land in Schleswig-Holstein is very high(more than 50 percent) while the share of grassland accounts to only about 20 percent of the organically managed farmland. Natural protection measures and the Program for Halligens have a high acceptance (9.300 ha). All of these measures are targeted to high nature value areas. The planned implementation of national modulation measures extends the desirable array of general extensification measures. The strategy for forestry measures is aligned to ecological objectives. In contrast to other regions, forestry measures with socio-economic focus, e.g. support for road construction and forestry co-operations[5], don not have an importance in Schleswig-Holstein. Due to this fact, the employment objective of the program perspective can not be met sufficiently.

[5] Measures are part of the „Common task improvement of agricultural structures and coastal protection" (GAK).

The answers to the cross cutting questions are for the most part based on goal and impact analyses with a strongly qualitative character. This is factually correct at the program level, since the results of the individual promotions of areas are very different and for the most part not aggregable. If the established impact directions are weighted with the program funds paid, the strong environmental direction of ZAL becomes clear. Due to the integration of ZAL in "ziel" the employment objective has an outstanding importance. Temporary employment effects have been observed through the procurement. Long term direct employment effects with regard to maintained or newly created employment opportunities can only be proved in some measures. Indirect employment effects, which may result for example from funded new infrastructure, are long term effects and therefore not measurable at state of the mid-term evaluation.

***Added value of the program approach***

With the Rural Development Regulation, existing individual instruments are summarized into one program. However, an instrument which co-ordinates complementary measures does only exist in the beginning. The added value of the program approach lies basically in the growing communication between the people and institutions involved in program planning and implementation. Already existing formal and informal working structures are strengthened and extended. Through this unified program approach the strategic program planning - understood as a learning process - is supported. An improvement with regard to synergy effects between single measures could only be detected to a limited scope. One reason for this is the time pressure under which the program was set up. Due to this fact, most measures of ZAL did already exist before 2000 and were cumulated in one programming document. Nevertheless some of these measures have been improved. A special disadvantage for program integration and implementation is the closing of the ministry for rural areas in the beginning of 2003 and the reallocation of program relevant divisions to four different ministries.

***Monitoring systems***

The various monitoring systems are evaluated according to their suitability for reporting, program control and evaluation. A unified consistent IT–based monitoring system in tune with the different requirements placed on it does not (no longer) exist in Schleswig-Holstein and will not be implemented in the near future due to financial reasons. The data base of the paying agencies seems to be the most suitable, as it can provide information about all measures flexible and in a short time. The possibilities of the X-table to define the qualities of different variables could be used more.

***Evaluation approach***

The multi-regional evaluation approach was very successful from the perspective of the evaluators. It made comparisons possible as well as the development of positive exam-

ples. Both can be used by the participating federal state in the further development of programs or in the implementation of program. In the sense of a formative, accompanying evaluation in the future, more emphasis should be paid to an exchange of professional expertise which uses the results and recommendations of the evaluation.

# Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

# Kapitel 2

## Einleitung

**Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**Abbildungsverzeichnis** **III**

**Tabellenverzeichnis** **III**

**2 Einleitung** **1**

2.1 Auftrag und Aufgabenstellung 1
2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens 1
2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung 2
2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung 3
2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept 6

2.2 Beschreibung von ZAL 6
2.2.1 Prioritäten 6
2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen 9
2.2.3 Finanzielle Programmstruktur 12
2.2.4 Förderhistorie der ZAL-Maßnahmen 13
2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Schleswig-Holstein 15
2.2.6 Externe Kohärenz 17
2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele 18

2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung von ZAL 19
2.3.1 Institutioneller Rahmen 20
2.3.1.1 Programmgenese 20
2.3.1.2 Organisation der Durchführung 23
2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) 27
2.3.2 Rechtlicher Rahmen 28
2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie 28
2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen 29
2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften 31
2.3.2.1.3 ZAL-Maßnahmen vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen 33
2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen 35
2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen 37
2.3.3.1 Partnerschaft 37
2.3.3.2 Publizität 38
2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen 38
2.3.5 Politische Rahmenbedingungen 41

2.4 Finanzieller Vollzug 43

2.5 Monitoring-Systeme 46
2.5.1 EU-Monitoring 49
2.5.2 GAK-Monitoring 50
2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor 50
2.5.4 Zahlstellendaten 51

**Literaturverzeichnis 52**

# Abbildungsverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| Abbildung 2.1: | Organisation der Halbzeitbewertung in Schleswig-Holstein | 4 |
| Abbildung 2.2: | Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung | 5 |
| Abbildung 2.3: | Einordnung von ZAL in die strukturpolitischen Programme des Landes Schleswig-Holstein | 7 |
| Abbildung 2.4: | Zielhierarchie und Förderschwerpunkte von ZAL | 9 |
| Abbildung 2.5: | Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006 | 13 |
| Abbildung 2.6: | Aufteilung der EU-Mittel in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 bis 2006 (in Mio. Euro und in %) | 15 |
| Abbildung 2.7: | Rahmenbedingungen für die Umsetzung von ZAL | 20 |
| Abbildung 2.8: | Zeitlicher Verlauf der Programmentstehung und Genehmigung | 22 |
| Abbildung 2.9: | Organigramm der Programmabwicklung (Stand 03.2003) | 24 |
| Abbildung 2.10: | Monitoring-Systeme für ZAL-Maßnahmen in Schleswig-Holstein | 47 |


# Tabellenverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| Tabelle 2.1: | Förderschwerpunkte und Maßnahmen von ZAL | 11 |
| Tabelle 2.2: | Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte | 12 |
| Tabelle 2.3: | EAGFL-Garantieregelungen und ZAL-Maßnahmen – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien | 34 |
| Tabelle 2.4: | Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006 | 44 |
| Tabelle 2.5: | Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 | 45 |

Tabelle 2.6: Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002 46

Tabelle 2.7: Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme 48

# 2 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist es, die Rahmenbedingungen der Halbzeitbewertung des schleswig-holsteinischen Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums „Zukunft auf dem Lande“ – im Folgenden ZAL genannt – zu skizzieren. Gleichzeitig werden ein Überblick über das Programm und den Förderkontext gegeben, der Programmvollzug analysiert sowie die Durchführungsbestimmungen und die Begleitsysteme auf Programmebene beschrieben. Herausgearbeitete Fragen und Problembereiche werden in den einzelnen Förderkapiteln (Kapitel 3 bis 9) und der Diskussion der kapitelübergreifenden Fragen (Kapitel 10) aufgegriffen und vertiefend analysiert.

## 2.1 Auftrag und Aufgabenstellung

Das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL) der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) wurde im August 2001 mit der Halbzeitbewertung der EPLR der Bundesländer **Schleswig-Holstein**, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bremen und Hamburg beauftragt. Die genannten Bundesländer hatten zuvor ihre Halbzeitbewertungen gemeinsam ausgeschrieben.

Ein Vorteil für diesen gemeinsamen Bewertungsansatz ist darin gesehen worden, dass „gleichartige“ Maßnahmen in gleicher bzw. in ähnlicher Form evaluierbar sind. Dadurch sollte eine Übertragbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern erreicht werden (MLR, 2001a). Formal und inhaltlich orientiert sich die Ausschreibung der 6-Länder-Evaluation an den Kommissionsvorgaben.

### 2.1.1 Erläuterung des Bewertungsverfahrens

Die EU-Kommission (KOM) hat in Artikel 56 und 57 der VO (EG) Nr. 445/2002 den Rahmen für die Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme festgelegt. Für alle Kapitel der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind Fragen, Kriterien und Indikatoren vorgegeben. Kapitelübergreifend sollen ausgewählte Fragestellungen thematisch verdichtet werden; daneben sind Fragen zur Programmdurchführung zu beantworten. Dazu wurde ein Bewertungsleitfaden erstellt, der sowohl methodische Hinweise wie auch eine detaillierte Auflistung der zu beantwortenden Fragen einschließlich Kriterien und Indikatoren enthält (EU-KOM, 2000a). Dieser Bewertungsleitfaden gibt das formale und inhaltliche Gerüst für die Halbzeitbewertung von ZAL vor. In den Ausschreibungsunterlagen für den Evaluationsauftrag wird Folgendes gefordert:

„Aufgabe des Bewerters ist es, die wesentlichen Aspekte der Förderung im Hinblick auf Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der geförderten Maßnahmen in Abhängigkeit vom Stand der Programmdurchführung zu beurteilen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die allgemeinen Ziele der Politik zur ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene als auch im Hinblick auf den besonderen Bedarf und die Prioritäten, die in den EPLR der beteiligten Ländern festgelegt sind. Der Halbzeitbewertung kommt hierbei nach Artikel 44 (2) der VO (EG) Nr. 1750/1999 die Aufgabe zu, unter Berücksichtigung der Bewertungsfragen insbesondere die ersten Ergebnisse, ihre Relevanz und Kohärenz mit dem EPLR und die Verwirklichung der angestrebten Ziele festzustellen. Sie soll außerdem Aussagen zum [Vollzug[1]] und zur Qualität der Begleitung und Durchführung treffen“ (MLR, 2001a).

Die EU-Kommission hat in Ergänzung zu dem allgemeinen Bewertungsleitfaden noch einen spezifischen Leitfaden zur Halbzeitbewertung herausgegeben, in dem die Untersuchungsfelder näher spezifiziert werden (EU-KOM, 2002) (siehe MB-Einl-Text 1). Wesentliche Untersuchungsfelder sind im Einzelnen:

– Einrichtung eines Bewertungssystems,
– Eignung der Programmstrategie,
– Vollzugskontrolle,
– Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle.

### 2.1.2 Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung von ZAL wird vom Institut BAL gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) durchgeführt. Zusätzliches fachliches Expertenwissen in einzelnen Maßnahmenbereichen wird vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung (BB) der FAL und vom Leichtweiß-Institut der Technischen Universität Braunschweig eingebracht. Das Bewerterteam ist zuständig für die Programmbewertung insgesamt und die Kapitel III „Berufsbildung“, V „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ (Art. 16), VI „Agrarumweltmaßnahmen“, VIII „Forstwirtschaft“ (Art. 30 und 32) sowie IX „Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten“ der VO (EG) Nr. 1257/1999 (siehe Abbildung 2.1).

[1] In der VO (EG) Nr. 1750/1999 heißt es „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“. U.E. handelt es sich hier um eine missverständliche Übersetzung, da es im englischen Text „use made of financial resources“ heißt; der Begriff Vollzug erscheint angemessener.

Die Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“, V „Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete“, VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ und VIII „Forstwirtschaft“ (nur Artikel 31) werden bundesweit evaluiert[2].

Für die Abstimmung der Programmbewertung mit den Auftraggebern und zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem alle Programmkoordinatoren der sechs beteiligten Länder angehören. Dieser Lenkungsausschuss trifft sich in regelmäßigen Abständen und bespricht sowohl intern wie auch gemeinsam mit dem Evaluatorenteam wesentliche inhaltliche und organisatorische Fragen der Evaluierung.

Abbildung 2.1 stellt die komplexe Organisationsstruktur der Halbzeitbewertung von ZAL dar. Im Materialband sind zusätzlich die Binnenstrukturen der einzelnen Arbeitsgruppen dargestellt (siehe MB-Einl-Abbildung 1) sowie die Zuständigkeiten bezogen auf einzelne (Teil-)Maßnahmen aufgeführt (siehe MB-Einl-Tabelle 1).

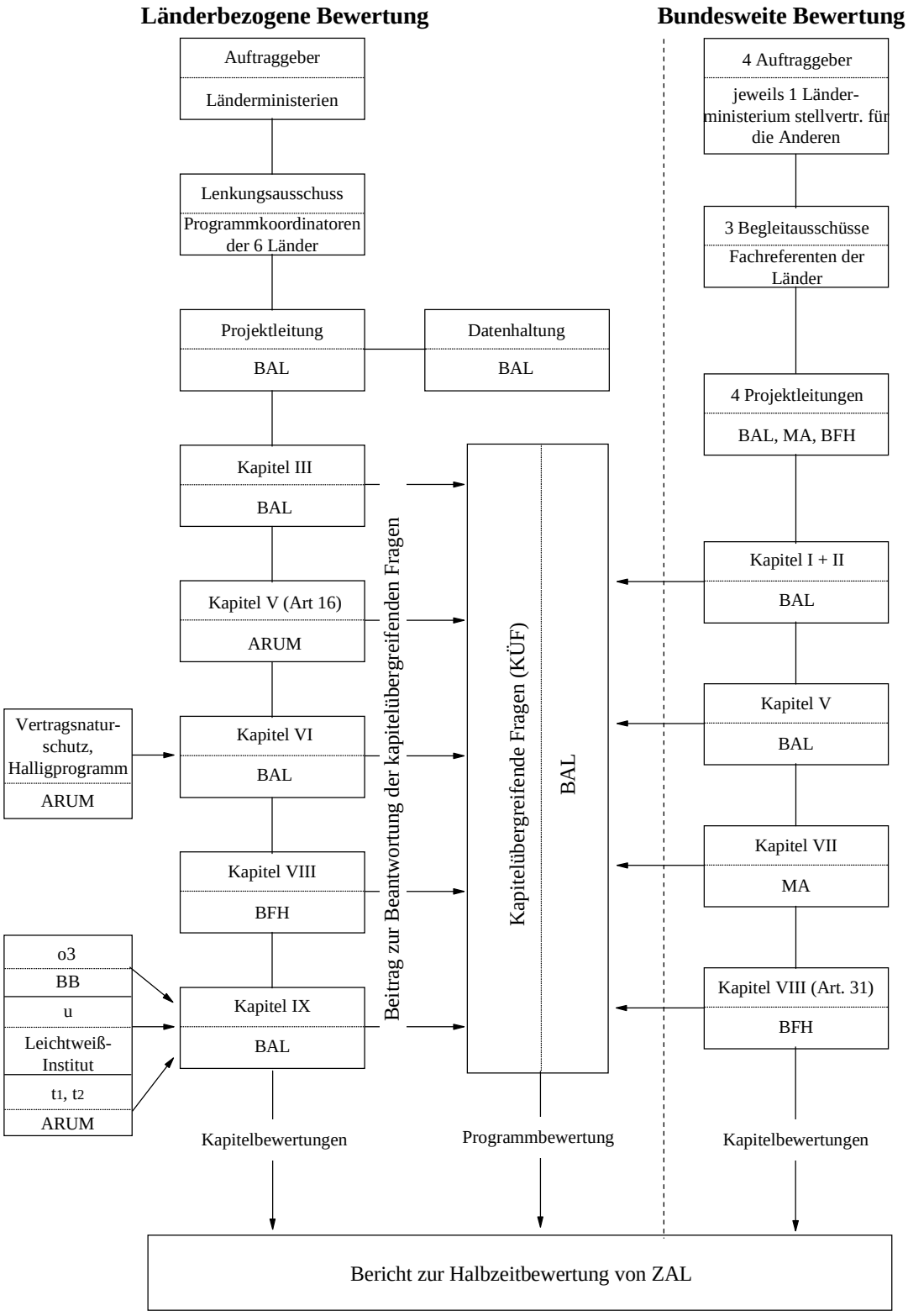
Der zweigleisige Evaluationsansatz erforderte die Definition geeigneter Schnittstellen zwischen der länderbezogenen Programmbewertung und den bundesweiten Kapitelbewertungen. Die landesspezifischen Ergebnisse der bundesweiten Bewertung der Kapitel I, V, VII und VIII (Art. 31) werden als „Textbausteine“ in die Programmbewertung integriert und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (KüF) entsprechend berücksichtigt.

### 2.1.3 Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung

Aufgrund der komplexen Programmstruktur ist ein mehrstufiges Evaluierungsverfahren eingesetzt worden, das sich in fünf Phasen gliedert. Die fünf Phasen und die dazugehörigen Arbeitsmodule sind in Abbildung 2.2 dargestellt.

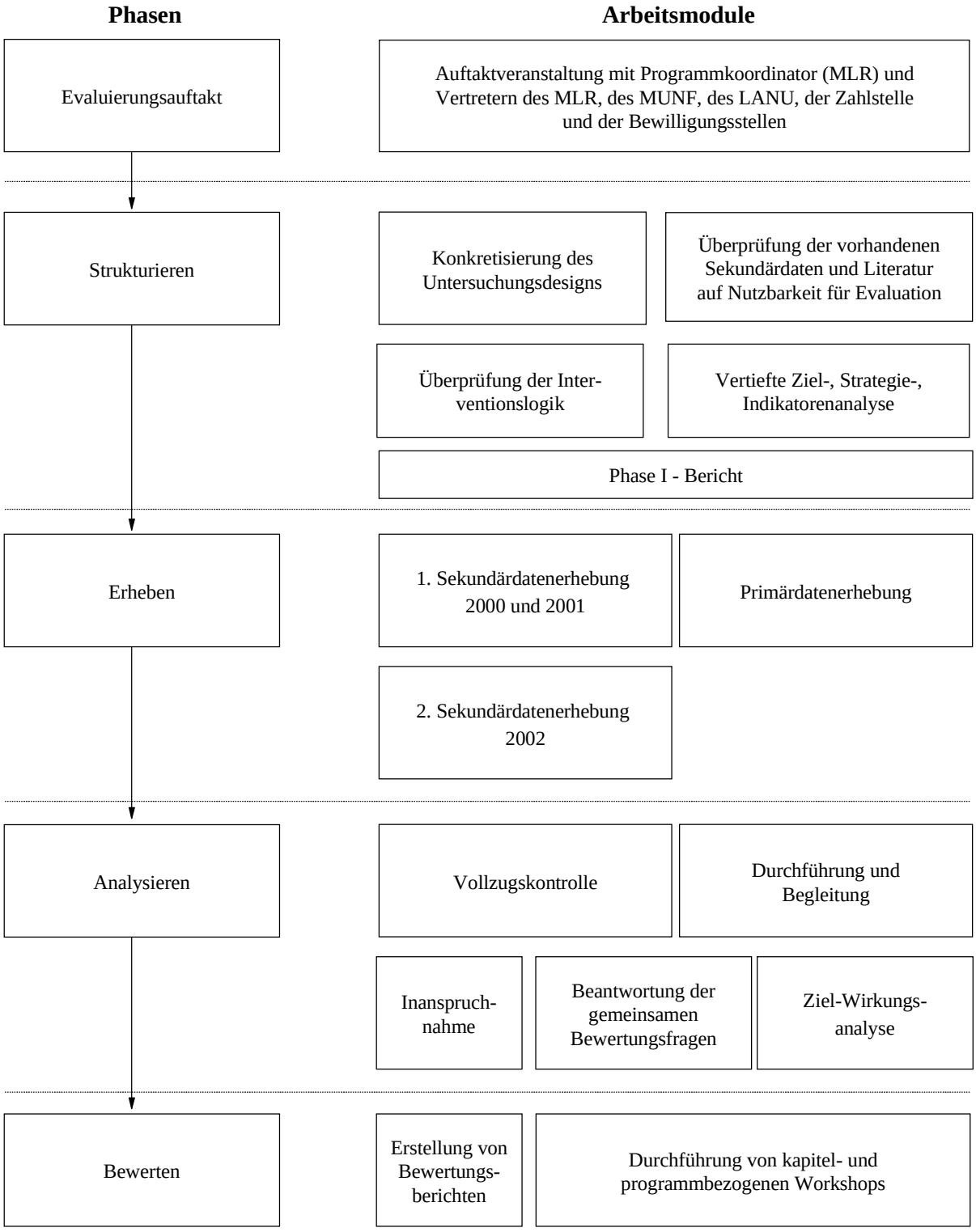
[2] Der bundesweite Evaluationsansatz geht auf einen Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück und ist darauf zurückzuführen, dass die Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes eine wesentliche Kofinanzierungsquelle darstellt und aufgrund der Rahmensetzung durch die Gemeinschaftsaufgabe eine Vergleichbarkeit über alle Bundesländer gegeben ist.

**Abbildung 2.1:** Organisation der Halbzeitbewertung in Schleswig-Holstein




MA-Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL, die anderen Abkürzungen finden sich im Text.
Quelle: Eigene Darstellung.

**Abbildung 2.2:** Das Evaluierungskonzept der Halbzeitbewertung




Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.1.4 Wissenschaftliches Arbeitskonzept

Das wissenschaftliche Arbeitskonzept wurde in den Bewerbungsunterlagen im Ausschreibungsverfahren beschrieben (siehe MB-Einl-Text 2). Im Februar 2002 wurde der Phase-1-Bericht vorgelegt, der das in den Bewerbungsunterlagen dargelegte Untersuchungsdesign weiter konkretisierte. Im Fortlauf der Arbeiten wurden weitere Präzisierungen und Anpassungen am wissenschaftlichen Arbeitskonzept vorgenommen. Diese Anpassungen sind jeweils kapitelbezogen beschrieben. Im Wesentlichen konnte das ursprünglich vorgesehene Arbeitskonzept, wie geplant, umgesetzt werden.

## 2.2 Beschreibung von ZAL

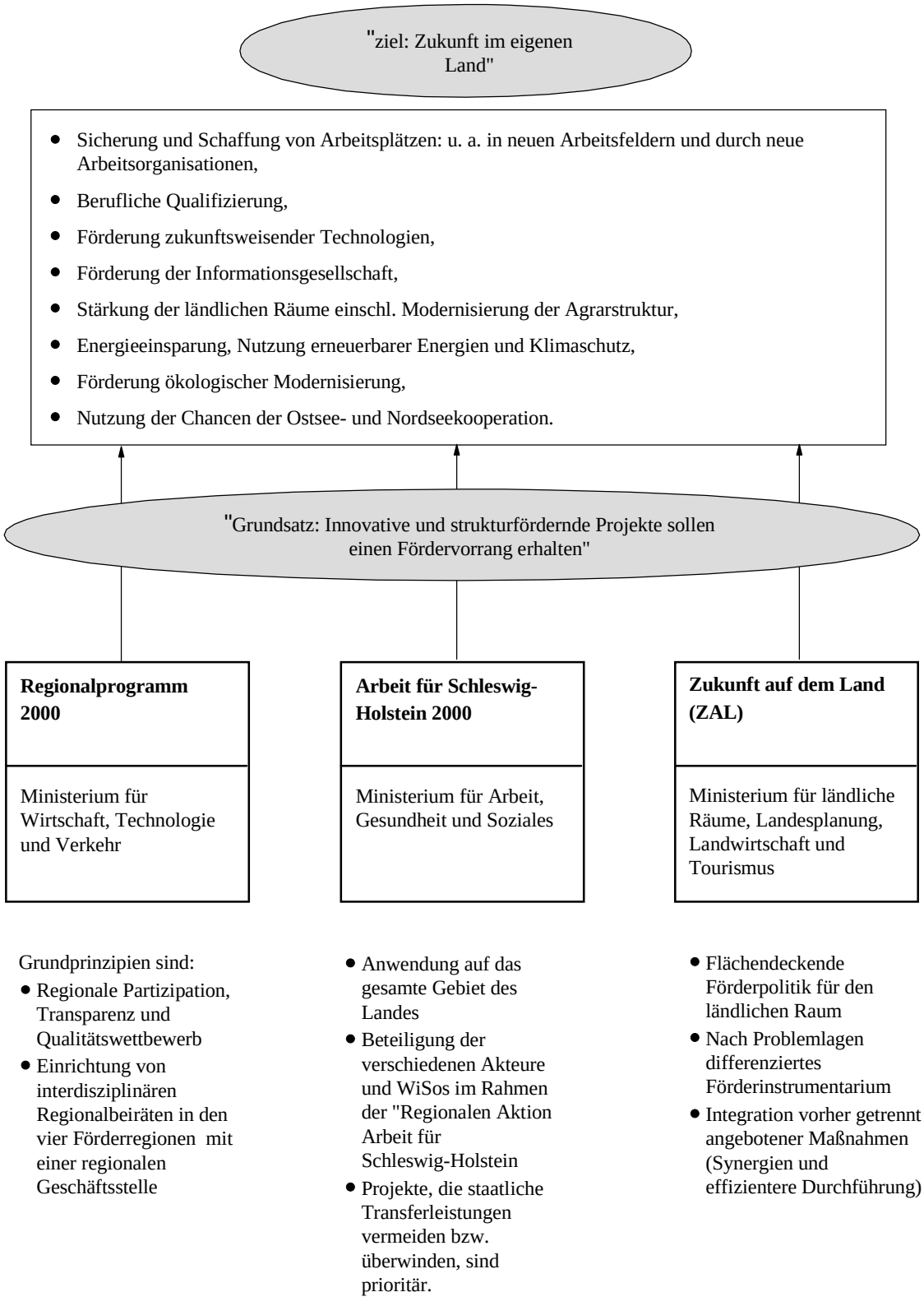
### 2.2.1 Prioritäten

ZAL bildet eine der drei Säulen eines integrierten strukturpolitischen Programms „Zukunft im eigenen Lande“ (ziel) des Landes Schleswig-Holstein. Die zwei anderen Säulen sind das Regionalprogramm (Ziel-2-Förderung aus dem EFRE) und „Arbeit für Schleswig-Holstein“ (Ziel-3-Förderung aus dem ESF). Abbildung 2.3 verdeutlicht die Verschränkung der drei Programme, deren Verpflichtung auf die Oberziele des „ziel“ und grundlegenden Förderprinzipien.

Ausgehend von den Erfahrungen der zurückliegenden Förderperiode und unter Berücksichtigung der Stärken- und Schwächen-Analyse des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein und der Sektoren Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft wurde ZAL auf eine drei Hauptziele bzw. Förderschwerpunkte umfassende Entwicklungsstrategie ausgerichtet (MLR, 1999, S. 75):

– Förderschwerpunkt A: Produktionsstruktur,
– Förderschwerpunkt B: Ländliche Entwicklung,
– Förderschwerpunkt C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft.

**Abbildung 2.3:** Einordnung von ZAL in die strukturpolitischen Programme des Landes Schleswig-Holstein




Quelle: Eigene Darstellung nach MLR, 1999.

Abbildung 2.4 stellt die strategischen Ansätze und Ziele für die drei Förderschwerpunkte von ZAL dar. Es wird deutlich, dass die den Förderschwerpunkten zugeordneten Maßnahmen auch Zielbeiträge zu anderen Förderschwerpunkten liefern können. Dies deutet auf mögliche Synergieeffekte durch Zielkongruenz verschiedener Maßnahmenbereiche hin (siehe hierzu Kapitel 10).

Ziele oberhalb der Förderschwerpunkte werden nicht explizit genannt. Die Gesamtstrategie ist lediglich dem Grundsatz verpflichtet, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins durch die Überwindung und Kompensation von Schwächen und die Nutzung und den Ausbau von Stärken zu verbessern. Grundsätzlich stehen die Ziele der Förderschwerpunkte und Handlungsfelder ungewichtet nebeneinander und werden auch nicht quantifiziert.

Das sehr heterogen und breit angelegte Zielsystem führt zu Schwierigkeiten bei der Bewertung und Einordnung der Programmwirkungen, da dessen Struktur schwer zu operationalisieren ist, d.h. messbar gemacht werden kann (MLR, 2003a). Die Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Zielsetzungen z.T. relativ genau beschrieben und teilweise mit Zielquantifizierungen (zumindest auf der operationellen Ebene) versehen. Auch erwartete Ergebnisse und Wirkungen werden zumindest qualitativ beschrieben. Auf der Ebene der Förderschwerpunkte oder für das Gesamtprogramm finden sich aber nur allgemeine Zielsetzungen (siehe Abbildung 2.4).

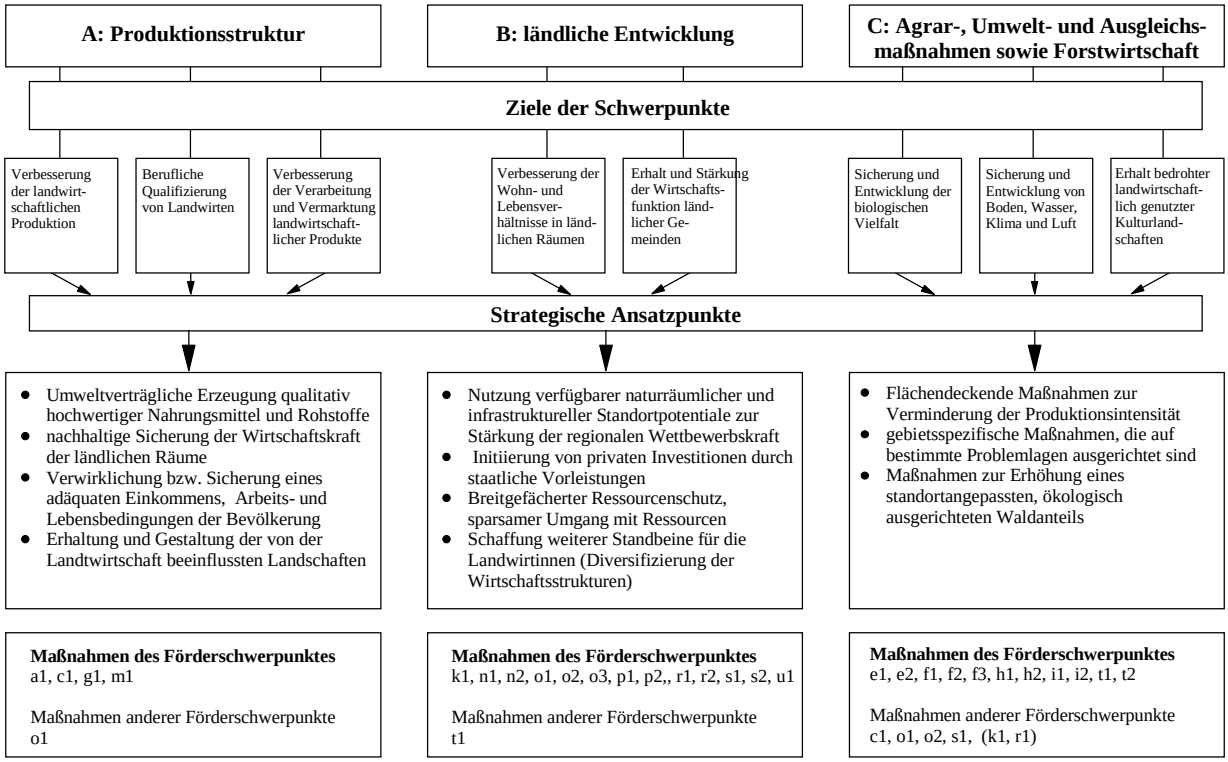
Nachteilig für die Bewertung ist v.a. der Umstand, dass sowohl auf Maßnahmen- und Förderkapitelebene wie auch auf Programmebene das Ziel-Indikatoren-Schema der KOM nur unzureichend bei der Programmerstellung berücksichtigt werden konnte, weil der zugrundeliegende Bewertungsleitfaden erst nach der Programmgenehmigung veröffentlicht wurde (siehe Abbildung 2.8). Aus diesem Grund wurde das Zielsystem maßnahmenbezogen mit den Fachreferenten überarbeitet (siehe Kapitel 3 bis 9).

Für die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen 2 (Beschäftigung), 3 (Einkommen) und 5 (Umwelt) wurden die einzelnen Maßnahmen im Rahmen von ZAL einer Ex-ante-Einschätzung hinsichtlich ihrer Wirkungsweise und -intensität unterzogen (MLR, 1999), allerdings ohne Quantifizierung oder Gewichtung des geplanten Mittelvolumens für die einzelne Maßnahme. Diese Einschätzungen gilt es im Rahmen der Halbzeitbewertung zu vervollständigen und zu verifizieren. Eine von uns auf der Ebene des Gesamtprogramms durchgeführte Ziel-Wirkungsanalyse ermöglicht die Abbildung von Wirkungsströmen. Auf dieser Grundlage wird eine qualitative Gesamtprogrammbewertung vorgenommen (siehe Kapitel 10).

Die finanzielle Mittelverteilung (siehe Kapitel 2.2.3) setzt den Schwerpunkt auf die Maßnahmen des Artikel 33. „Mit rund 60 % der öffentlichen Aufwendungen steht der Förderschwerpunkt B eindeutig im Mittelpunkt des Entwicklungsansatzes von ZAL“ (MLR,

1999, S. 75). Hinweise für die damit verbundene hohe Priorität des Beschäftigungszieles liefern Ausführungen im Antrag zur Programmänderung 2001: „Ein prioritäres Ziel der Landesregierung bei der Entwicklung des ländlichen Raums ist der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der infrastrukturellen Maßnahmen hierzu“ (MLR, 2001b).

**Abbildung 2.4:** Zielhierarchie und Förderschwerpunkte von ZAL




Quelle: Eigene Darstellung nach MLR, 1999; verändert.

## 2.2.2 Förderschwerpunkte und Maßnahmen[3]

In Tabelle 2.1 sind die im Rahmen von ZAL angebotenen Maßnahmen, differenziert nach den drei Förderschwerpunkten, zusammengestellt. Die Maßnahmen wurden entsprechend ihrer inhaltlichen Ausrichtung zugeordnet. Hierdurch entsteht eine geringfügige Abweichung gegenüber der Maßnahmenzuordnung von ZAL (siehe Tab. 2.1). Die erst ab 2002

[3] Zur Terminologie: Wir sprechen im Folgenden von Haushaltslinien (entspricht nicht den Haushaltslinien, wie sie der Tabelle 104 zugrunde liegen, da diese noch stärker differenziert sind) gemäß der VO (EG) Nr. 445/2002 (z.B. f Agrarumweltmaßnahmen), von Maßnahmen (z.B. f2 Vertragsnaturschutz), von Teilmaßnahmen (Grünlandextensivierungsprogramm) und in der noch tieferen Untergliederung von Verpflichtungen oder Fördergegenständen. Der Begriff Förderkapitel bezieht sich auf die Kapitel I bis IX der VO (EG) Nr. 1257/1999.

getrennt ausgewiesene Haushaltslinie m gehört aufgrund der inhaltlichen Nähe zu g zum Förderschwerpunkt A.

Die Maßnahmen werden, mit Ausnahme der in der Tabelle 2.1 kursiv gedruckten, flächendeckend angeboten. Diese, in erster Linie speziellen abiotischen und biotischen Schutzzielen dienenden Maßnahmen (e2, f2 und f3), sind auf fachlich geeignete Gebietskulissen beschränkt. Vorgeschriebene Gebietskulissen gibt es darüber hinaus für die Maßnahmen e1 und u1 (Küstenabschnitte zur Erhaltung eines landwirtschaftlichen Produktionspotentials).

**Tabelle 2.1:** Förderschwerpunkte und Maßnahmen von ZAL

| Förderschwerpunkt | Maßnahmen | |
|---|---|---|
| Förderschwerpunkt A: Produktionsstruktur | a1 | **Agrarinvestitionsförderungsprogramm** |
| | c1 | Berufsbildung für Landwirte |
| | **g1** | **Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung in den Sektoren Obst und Gemüse, Kartoffeln, Blumen und Zierpflanzen, Nachwachsende Rohstoffe, Fleisch, Milch, Tierkörperbeseitigung** |
| | **g2** | **Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte** |
| | m1 | Vermarktung von Qualitätsprodukten – Vermarktungskonzeptionen |
| Förderschwerpunkt B: Ländliche Entwicklung | **k1** | **Flurbereinigung** |
| | **n1** | **Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung** |
| | n2 | Biomasse und Energie* |
| | **o1** | **Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes (GAK)** |
| | o2 | Landesprogramm Dorferneuerung |
| | **o3** | **Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen - Neubau von zentralen Abwasserbeseitigungsanlagen in ländlichen Gemeinden** |
| | **p1** | **Um- und Ausbaumaßnahmen von landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung neuer Erwerbsquellen für Landwirte (Dorferneuerung)** |
| | p2 | Um- und Ausbaumaßnahmen von landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung von Erwerbsquellen für Landwirte (Landesmaßnahme Dorfentwicklung) |
| | **r1** | **Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen und ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (Dorferneuerung)** |
| | **r2** | **Ländlicher Wegebau** |
| | **s1** | **Fremdenverkehrliche Maßnahmen innerhalb der dörflichen Siedlungsbereiche** |
| | **s2** | **Förderung des ländlichen Fremdenverkehrs einschließlich Urlaub auf dem Bauernhof** |
| | ***u1*** | ***Küstenschutz*** |
| | **u2** | **Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden ****** |
| Förderschwerpunkt C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | *e1* | *Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen* |
| | ***e2*** | ***Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten*** |
| | **f1** | **Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL)** |
| | *f2* | *Vertragsnaturschutz* |
| | f3 | *Halligprogramm* |
| | **h1** | **Aufforstungsprogramm** |
| | h2 | Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen durch Behörden |
| | **i1** | **Waldhilfsprogramm** |
| | *i2* | *Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder**** |
| | t1 | Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren** |
| | *t2* | Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen** |

* Maßnahme wird seit der Programmänderung 2001 angeboten.

** Maßnahmen werden im EPLR als Artikel-33-Maßnahmen dem Förderschwerpunkt B zugeordnet, inhaltlich gehören sie aber zu den Umweltmaßnahmen des Förderschwerpunktes C.
Daher wurden diese Maßnahmen sowohl in der Betrachtung des Kapitels 2 wie auch des Kapitels 10 dem Förderschwerpunkt C zugeordnet.

*** Obere Naturschutzbehörde stimmt mit der Landwirtschaftskammer mögliche Schwerpunkte für Vertragsangebote ab.

**** Maßnahme wird seit der Programmänderung 2002-2 angeboten (EU-KOM, 2002).

*kursiv:* Maßnahmen mit Gebietskulisse

**fett:** Maßnahmen, die überwiegend auf der Grundlage der Förderbestimmungen der GAK angeboten werden.

Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000; verändert.

### 2.2.3 Finanzielle Programmstruktur

Die öffentlichen Aufwendungen für die Maßnahmen, die zur Durchführung von ZAL geplant sind, belaufen sich für den Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006 auf 573,57 Mio. Euro. Davon werden maximal 239,1 Mio. Euro aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, finanziert (EU-KOM, 2000b). Die geschätzten privaten Mittel betragen 89,52 Mio. Euro[4] (MLR, 2003b). Bedingt durch die große Zahl der vom Land Schleswig-Holstein für die Gemeinschaftsbeteiligung vorgesehenen Maßnahmen und der begrenzt zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel wurde v.a. für die Förderschwerpunkte A und B ein Gemeinschaftsbeteiligungssatz von 40 %, anstelle der maximal möglichen 50 %, der öffentlichen Aufwendungen beantragt. Ausnahmen bilden die Maßnahmen e, f und h mit 50 % der öffentlichen Aufwendungen.

ZAL beinhaltet drei Schwerpunkte, deren relative Bedeutung sich im Verlauf der Umsetzung verändert hat (siehe Tabelle 2.2).

**Tabelle 2.2:** Veränderung der relativen Mittelverteilung auf die Förderschwerpunkte[5]

| Förderschwerpunkt | Ansatz Plangenehmigung (in % der EAGFL-Gesamtmittel 2000 bis 2006)* | Ansatz Programmänderung 2003 (in % der EAGFL-Gesamtmittel 2000 bis 2006)* |
|---|---|---|
| A - Produktionsstruktur | 22 | 9 |
| B - Ländliche Entwicklung | 52 | 67 |
| C - Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | 26 | 23 |

Siehe Tabelle 2.4, bezogen auf Gesamtsumme, EAGFL-Mittel.

Quelle: MLR, 1999; MLR, 2003b.

Bei einem insgesamt zurückgehenden EAGFL-Mittelansatz ist die Veränderung der relativen Bedeutung der Förderschwerpunkte v.a. auf eine Reduzierung der Mittelansätze der Förderschwerpunkte A und C zurückzuführen, während der Förderschwerpunkt B finanziell auch absolut gestärkt wurde (siehe Tabelle 2.2).

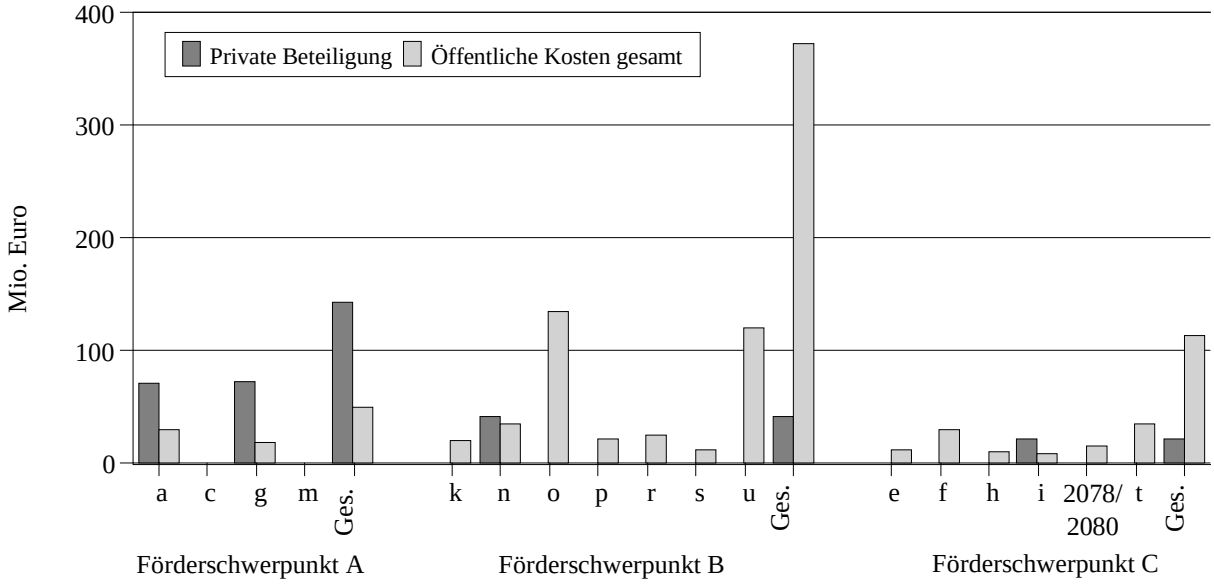
Im Förderschwerpunkt A stehen private Maßnahmen im Vordergrund, während die Förderschwerpunkte B und C überwiegend Maßnahmen der öffentlichen Hand bzw. zu 100 % öffentlich finanzierte Maßnahmen beinhalten (siehe Abbildung 2.5).

---

[4] Tatsächlich dürfte die private Beteiligung höher liegen, als im indikativen Finanzplan dargestellt. Dies betrifft v.a. die Haushaltslinien a, n und i, in denen zu geringe oder gar keine private Mittel dargestellt sind. Im Fall von a führt dies zu überzogenen Beihilfesätzen. Im Fall von k, n und i werden die privaten Zuwendungsempfänger gar nicht berücksichtigt.

[5] Die Zuteilung der Maßnahmen zu den Schwerpunkten wurde gegenüber dem Programmplanungsdokument geringfügig geändert (siehe Kapitel 2.2.2).

**Abbildung 2.5:** Öffentliche Mittel im Verhältnis zu privaten Mitteln nach Förderschwerpunkten und Haushaltslinien 2000 bis 2006




Quelle: MLR, 2003b; geändert[6].

Zusätzlich zu den mit EAGFL-Mitteln kofinanzierten Maßnahmen sind in Schleswig-Holstein umfangreiche Artikel-52-Maßnahmen geplant. Mit Ausnahme der Haushaltslinie g „Verarbeitung und Vermarktung“ gibt es in allen Haushaltslinien Artikel-52-Maßnahmen. Setzt man das nachrichtlich genannte öffentliche Mittelvolumen dieser sogenannten top-ups in Relation zu den in ZAL geplanten Mitteln, so wird die Bedeutung dieser zusätzlich eingesetzten Mittel ersichtlich. Diese zusätzlichen Mittel betragen immerhin 60 % der ZAL-Mittel (siehe auch MB-Einl-Text 9).

### 2.2.4 Förderhistorie der ZAL-Maßnahmen

ZAL fasst im Wesentlichen schon vorher bestehende Maßnahmen zusammen, die mit und ohne EAGFL-Kofinanzierung durchgeführt wurden (siehe MB-Einl-Tabelle 2). Die Maßnahmen im Einzelnen sind ausführlich im Programmplanungsdokument und den entsprechenden Änderungsanträgen beschrieben (MLR, 1999; MLR, 2001b). Die ebenfalls EU-kofinanzierten Vorgängerprogramme von ZAL waren das Ziel-5b-Programm, das horizontale Ziel-5a-Programm (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Ausgleichszulage

[6] Im indikativen Finanzplan des Programmänderungsantrages 2003 sind die Angaben in der Spalte „private Beteiligung“ nicht immer nachvollziehbar. Die Angaben wurden an die uns vorliegenden Informationen angepasst. Aufgrund ihrer geringen Bedeutung wurden die privaten Projekte der Haushaltslinie k nicht berücksichtigt.

für benachteiligte Gebiete und Sektorpläne im Bereich Verarbeitung und Vermarktung), die Erstaufforstung gemäß VO (EWG) Nr. 2080/1992 und die Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992. Ausgewählte Bereiche des Küstenschutzes sowie Fördermaßnahmen zur Gesundung und Vermehrung der Wälder wurden bereits im Rahmen des Ziel-5b-Programms umgesetzt. Die übrigen Maßnahmen von ZAL wurden bis 1999/2000 ohne EU-Mittel z.T. als reine Landesmaßnahmen, z.T. GAK kofinanziert (z.B. naturnahe Entwicklung von Fließgewässern und Wiedervernässung von Niedermooren, Förderung von Naturparken, Förderung von Naturerlebnisräumen, Berufsbildung für Landwirte, agrarstrukturelle Maßnahmen außerhalb der Ziel-5b-Gebietskulisse) durchgeführt.

Die Integration bereits bestehender Maßnahmen bzw. Richtlinien in das neue Programm hängt unmittelbar mit den Rahmenbedingungen bei der Programmerstellung zusammen (siehe Kapitel 2.3.3.1). Der für die Programmerstellung zur Verfügung stehende Zeitrahmen war zu knapp bemessen, um vom Grundsatz her neue Maßnahmen/Richtlinien zu konzipieren. So beschränken sich neue Maßnahmen von ZAL auf die Maßnahmen e2 und i2 und einige zusätzliche Vertragsmuster im Bereich des Vertragsnaturschutzes hauptsächlich aus dem Zuständigkeitsbereich des MUNF. Im Bereich des MLR wurden ergänzende Fördertatbestände eingeführt. Mit n2 (Biomasse und Energie) kam 2001 eine neue Maßnahme auf der Grundlage einer ressortübergreifenden Initiative (MUNF, MLR, MFE) hinzu. Von weiteren ursprünglich beantragten neuen Maßnahmen wie die mobile Ernährungsberatung, die Energieberatung[7] oder die Förderung der Züchtung vom Aussterben bedrohter Nutztierrassen wurde im Rahmen des Konsultationsverfahrens mit der KOM Abstand genommen, da diese als nicht vereinbar mit den Regelungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 gesehen wurden.

Die bereits vor 2000 bestehenden Maßnahmen haben eine kontinuierliche Fortentwicklung in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung erfahren. Dies gilt beispielsweise für das Instrument der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse“ (LSE), das aufgrund der geänderten Ziele des Landes sowie der Rückkoppelung mit der Praxis kontinuierlich neue Elemente aufgreift. Auch einige GAK-Maßnahmen, z.B. das AFP, haben seit 2000 im Zuge der sogenannten „Agrarwende“ wesentliche inhaltliche Änderungen erfahren, die sich in einer Anpassung der schleswig-holsteinischen Richtlinien niedergeschlagen haben.

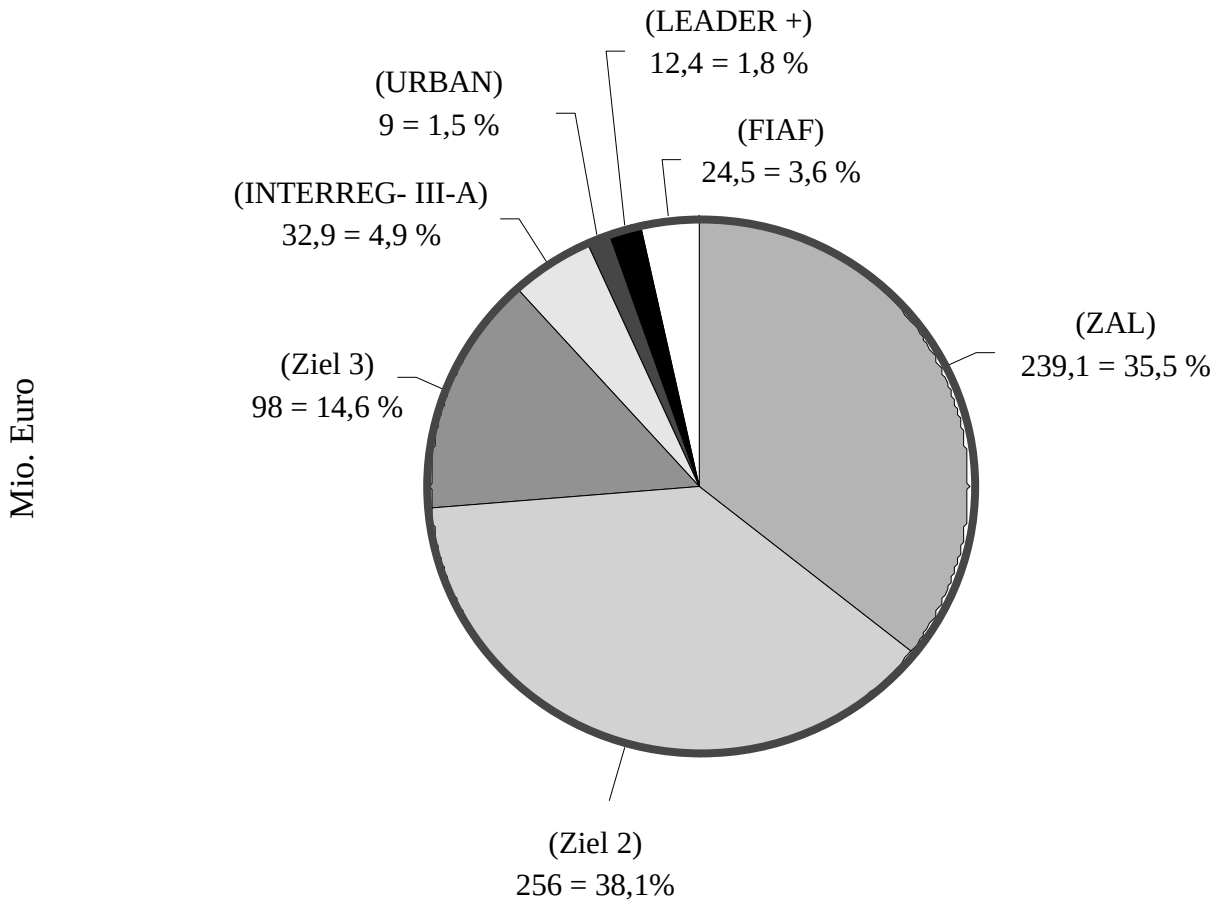
[7] Insgesamt hat die KOM in der Interpretation des Artikels 33 einen deutlichen Bezug der Maßnahmen zur Landwirtschaft eingefordert.

### 2.2.5 Überblick über Förderpolitiken in Schleswig-Holstein

***Andere EU-Programme in Schleswig-Holstein***

Neben ZAL existieren in Schleswig-Holstein weitere EU-kofinanzierte Programme. Das Mittelvolumen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist in Abbildung 2.6 dargestellt. Im Land Schleswig-Holstein stehen rund 670 Mio. Euro EU-Mittel aus den drei Strukturfonds und dem EAGFL-Abteilung Garantie zur Verfügung. Dabei kommt dem Ziel-2-Programm (Regionalprogramm 2000) finanziell die größte Bedeutung zu. Der relative Mittelanteil von ZAL liegt geringfügig darunter.

**Abbildung 2.6:** Aufteilung der EU-Mittel in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 bis 2006 (in Mio. Euro und in %)




Anm.: Die Gemeinschaftsinitiativen EQUAL (Bundesprogramm) und INTERREG-III-B und -C wurden nicht berücksichtigt. Schleswig-Holstein verfügt über fünf Entwicklungspartnerschaften im Rahmen von EQUAL (Nationale Koordinierungsstelle EQUAL, 2003) und ist bei INTERREG-III-B in den Kooperationsräumen Nordsee und Ostsee engagiert. Bei INTERREG-III-C ist eine Beteiligung im Programmraum Nord möglich. An der GI URBAN ist die Landeshauptstadt Kiel beteiligt.

Quelle: BMF, ohne Jahr; Gaumert, 2003; eigene Berechnungen.

Außer ZAL und LEADER+ hat kein Programm einen ausgeprägten Fokus auf die Landwirtschaft und landwirtschaftsnahe Bereiche sowie die ländliche Infrastruktur. Das Ziel-2-Programm und auch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG beziehen aber in großem Umfang ländlich strukturierte Gebiete[8] ein, so dass es zu sich verstärkenden Prozessen, aber auch negativen Synergien kommen könnte (siehe Kapitel 10). Dieser Aspekt ist in Schleswig-Holstein von besonderer Bedeutung, da die drei großen Programme zur strukturpolitischen Initiative „ziel“ zusammengefasst wurden und alle Teilprogramme einen Beitrag zur Zielerreichung von „ziel“ leisten sollen (siehe Abb. 2.3).

### *Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes*

Außerhalb von ZAL werden im Rahmen der GAK „sonstige Maßnahmen“[9] angeboten. Darüber hinaus werden auf der Grundlage der GAK folgende Maßnahmen durchgeführt, die insgesamt nur ein geringes Mittelvolumen umfassen:

- Förderung zentraler Wasserversorgungsanlagen in ländlichen Gemeinden und Förderung des Grundwasserschutzes (Erwerb von Grundstücken im näheren Einzugsgebiet von Wasserfassungen);
- Förderung von Vermarktungseinrichtungen für frisches Obst und Gemüse, Investitionen bei der Erstellung von Nasskonserven, Be- und Verarbeitung von Kartoffeln;
- Förderung von Erzeugergemeinschaften;
- Beibehaltungsförderung ökologischer Anbauverfahren im Rahmen der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL) (MLR, 1999, Kapitel 2.2.2)[10].

Es handelt sich demnach nur um kleinere Maßnahmen, so dass die wesentlichen Bereiche der GAK fast völlig vom ZAL-Förderkatalog abgedeckt sind.

### *Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft*

Im Zusammenhang mit dem Regionswettbewerb „Region Aktiv“, initiiert vom BMVEL, wurden zwei Regionen in Schleswig-Holstein ausgewählt: die Region Lübecker-Bucht (länderübergreifend mit Mecklenburg-Vorpommern) und die Region Uthlande. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung einer engen Erzeuger-Verbraucherbeziehung und

---

[8] In MB-Einl-Karte 1 werden die Fördergebiete mit Gebietskulissen in Schleswig-Holstein dargestellt.

[9] Dazu gehören die Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung, Milchleistungsprüfungen und Kontrollringe für Mastschweine, Mastrinder, Ferkel, Mastlämmer und Jungmasthammel sowie die Förderung älterer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer durch Anpassungshilfen.

[10] Mit der Programmänderung 2001 wurde die Beibehaltungsförderung ökologischer Anbauverfahren in ZAL aufgenommen. Dies wurde möglich, da durch Beschluss der Landesregierung vom 20.03.2001 von der obligatorischen Mitgliedschaft der Zuwendungsempfänger beim Ökovermarktungsfonds Abstand genommen wurde (MLR, 2001b).

des Tourismus durch Partnerschaften auf der regionalen Ebene. Die Projekte sind im Materialband aufgeführt (MB-Einl-Text 3). Weitere Informationen sind unter den Internetadressen www.ralb.org und www.regionuthlande.de zu finden. Das Programm verfolgt eine ähnliche Entwicklungsstrategie wie LEADER +.

***Landesmaßnahmen***

Folgende zusätzliche Maßnahmen werden rein aus Landesmitteln finanziert:

- Unterhaltung der Küstenschutzanlagen;
- Förderung von Haus- und Kleinkläranlagen;
- Berufsbildungsmaßnahme mit einer besonderen Ausrichtung auf Frauen und Jugend;
- forstliche Maßnahmen (z.B. Landankauf für Neuwaldbildung, Waldbrandversicherung);
- Förderung von Naturparken;
- Förderung von Naturerlebnisräumen;
- Förderung der Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Erzeugnisse (außerhalb der GAK-Regelungen);
- Zuschüsse für Kontroll- und Beratungskosten im ökologischen Landbau (MLR, 1999, Kapitel 2.2.2).

Das Zusammenspiel dieser Maßnahmen mit ähnlichen Maßnahmen innerhalb von ZAL wird in den entsprechenden Kapiteln analysiert.

### 2.2.6 Externe Kohärenz

Die Frage nach der externen Kohärenz betrifft die Vereinbarkeit von ZAL mit den regionalen, nationalen und EU-Politiken und Regelwerken. Externe Kohärenz besteht dann, wenn ZAL mit den genannten Politikbereichen oder Regelwerken vereinbar ist, zu deren Verwirklichung beiträgt bzw. diese gegebenenfalls ergänzt.

Wesentliche Politikbereiche, die neben ZAL existieren, sind in Kapitel 2.2.5 genannt. Der Fokus bei der Beurteilung der Kohärenz mit anderen Programmen liegt auf dem Ziel-2-Programm und dem LEADER+-Programm. Folgende Fragen sind dabei relevant:

- Wie flankiert ZAL das Ziel-2-Programm und wie wirkt das Ziel-2-Programm im ländlichen Raum?
- Wie ergänzen sich LEADER+ und ZAL?

Aufgrund der späten Genehmigung des Ziel-2-Programms und des LEADER+-Programms kann diesen Fragen erst in der Ex-post-Bewertung nachgegangen werden. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit den Evaluatoren beider Programme hinzuwirken.

Wesentliche Regelwerke, die von ZAL zu berücksichtigen sind oder von ZAL aktiv aufgegriffen werden, sind weitgehend im Programmplanungsdokument beschrieben (MLR, 1999, Kap. 2.1.8, S. 102 ff.). Dazu gehören gemeinschaftliche Verpflichtungen wie die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie, die EU-Trinkwasserrichtlinie und die EU-Nitratrichtlinie. Als nationale Verpflichtungen sind neben der Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung, 2001) v.a. die planerischen Vorgaben des Landes Schleswig-Holstein relevant, die im Landesraumordnungsplan und im Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein (1999) niedergelegt sind, sowie die Ziele der Waldinitiative Schleswig-Holstein (1996) und des Bodenschutzprogramms (1996).

Bezüglich der Ziele des Landschaftsprogramms wurden bereits Umsetzungsmöglichkeiten durch Maßnahmen von ZAL angedacht (siehe Tabellen 26 und 27, Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000). Inwieweit ZAL tatsächlich einen aktiven Beitrag zur Umsetzung der in den jeweiligen Verpflichtungen genannten Zielsetzungen leistet und inwieweit die dort formulierten Ziele relevant sind, wird förderkapitelbezogenen diskutiert. Die kapitelübergreifenden Fragen 5 (Umwelt) und 6 (Durchführung) in Kapitel 10 greifen die Diskussion der externen Kohärenz mit einzelnen Regelwerken wieder auf.

In diesem Zusammenhang ist herauszustellen, dass Voraussetzung für eine Bewilligung von ZAL-Maßnahmen die Einhaltung aller relevanten Umweltvorschriften ist (siehe auch Kapitel 10). Für ausgewählte Maßnahmen sind darüber hinaus die Vorschriften der VO (EG) Nr. 1257/1999 hinsichtlich der Einhaltung der Guten fachlichen Praxis und der Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz zu prüfen.

### 2.2.7 Interne Kohärenz und Relevanz der Programmziele

Die Frage der internen Kohärenz und Relevanz kann nicht losgelöst von den tatsächlichen Gegebenheiten bei der Programmerstellung diskutiert werden (siehe Kapitel 2.3.1.1). Die Programmerstellung erfolgte nicht in einem top-down-Ansatz, in dem, ausgehend von einer Stärken-Schwächen-Analyse, eine Strategie entwickelt wurde und darauf aufbauend die passenden Maßnahmen ausgewählt wurden. Die Programmgenese lässt sich eher als ein bottom-up-Ansatz beschreiben, im Rahmen dessen, ausgehend von den schon beste-

henden Maßnahmen und Finanzausstattungen, ein Maßnahmengerüst entsteht, das entsprechend mit einer Strategie umkleidet wird.[11]

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass die Einbindung unterschiedlichster Maßnahmen in ein Programm nicht per se die interne Kohärenz und Relevanz sicherstellt. Allgemein weist die Zweite Säule der Agrarpolitik eine mehrdimensionale Zielsetzung auf; diese reicht von dem Ziel einer effizienten Faktorallokation in der Land- und Forstwirtschaft über verteilungspolitische Ziele bis hin zu umweltpolitischen Zielsetzungen. Der Adressatenkreis und die potentiell Begünstigten der Maßnahmen von ZAL sind breit gestreut. Nicht nur zwischen den Maßnahmen, sondern auch schon innerhalb der Maßnahmen finden sich mehrdimensionale Zielsetzungen.

Im Programmplanungsdokument ZAL wird ausgeführt, dass (allein) die Integration der verschiedenen Maßnahmen in einem Programm, Synergien bzw. mögliche negative Einflüsse einzelner Maßnahmen leichter erkennbar macht und Möglichkeiten einer effizienteren Umsetzung eröffnet (MLR, 1999, S. 75). In der Diskussion der einzelnen Förderkapitel und bei der Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen wird diese Einschätzung aufgegriffen und geprüft, ob und in welcher Form Zielkonflikte bestehen und wie Koordinationsmechanismen greifen bzw. bereits gegriffen haben.

## 2.3 Rahmenbedingungen der Umsetzung von ZAL

Im Folgenden werden wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung von ZAL dargestellt und mögliche hemmende und fördernde Faktoren herausgearbeitet. In welchem Umfang die Faktoren überhaupt die Programmumsetzung beeinflusst haben oder zukünftig beeinflussen werden, wird förderkapitelbezogen und zusammenfassend bei der Beantwortung der KüF (Kapitel 10) herausgearbeitet werden. Unterschieden werden institutionelle, rechtliche, politische, sozio-ökonomische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen (siehe Abbildung 2.7).

[11] Schubert (2002, S. 318) beschreibt die Entwicklung eines Programms als multiplen, parallelen Prozess: „Unter anderem wollen die Fraktionen der Regierungsparteien Akzente setzen; Ressorts und einzelne Fachreferate kämpfen um Zuständigkeiten und Ressourcen; Fachverantwortliche wollen Neues probieren oder ihre sorgfältig gepflegten Programme weiterführen. Ziele werden dabei häufiger von unten nach oben als von oben nach unten festgelegt.“

**Abbildung 2.7:** Rahmenbedingungen für die Umsetzung von ZAL

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2.3.1 Institutioneller Rahmen

### 2.3.1.1 Programmgenese

Bei der Erstellung von ZAL waren unterschiedliche Entscheidungsebenen maßgeblich:

- zwischen Land und Bund v.a. bezüglich der länderbezogenen Mittelaufteilung des auf Deutschland entfallenden Gesamtplafonds,
- zwischen Land und KOM im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sowie
- innerhalb des Bundeslandes zwischen den Ministerien und Fachressorts hinsichtlich der inhaltlichen und finanziellen Ausgestaltung von ZAL.

Zwischen Schleswig-Holstein und dem Bund gab es unterschiedliche Auffassungen bezüglich des vom Bund entwickelten Verteilungsschlüssels. Dieser orientierte sich v.a. am Status quo. Letztlich wurde der Verteilungskonflikt auf der Ebene der Agrarminister im Sommer 1999 entschieden. Damit stand der finanzielle Gesamtrahmen fest.

In der Vorphase der Programmentwicklung wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der strategischen Ausrichtung des Förderprogramms auseinander setzte. Geplant war ein Qualitätswettbewerb von Maßnahmen ausgerichtet auf landespolitische Leitziele.

Aufgrund des großen Zeitdrucks wurde dieses Ziel nicht weiterverfolgt. Anstelle der Ausrichtung auf Zielbeiträge zu bestimmten Oberzielen trat die Strategie des Einwerbens von EU-Mitteln zur haushalterischen Absicherung der einzelnen, zumeist bereits vorher bestehenden Maßnahmen. Dadurch ist ein sehr breit angelegtes Programm entstanden, mit zahlreichen Handlungsfeldern und Zielen (siehe Abb. 2.4) (MLR, 2003a). ZAL schreibt somit in weiten Teilen die Förderhistorie fort, wobei dies nicht bedeutet, dass sich die Maßnahmen nicht inhaltlich weiterentwickeln[12] und durch die finanzielle Ausgestaltung der Maßnahmen nicht andere Schwerpunkte im Vergleich zur Vorgängerperiode gesetzt werden.

Ein weiterer Unterschied zur vorherigen Förderperiode liegt darin, dass aufgrund des programmatischen Ansatzes der VO (EG) Nr. 1257/1999 den einzelnen Maßnahmen Zielformulierungen und -quantifizierungen zu Grunde gelegt wurden. Defizite in den Zielformulierungen lassen sich allerdings auf der Gesamtprogrammebene herausstellen.

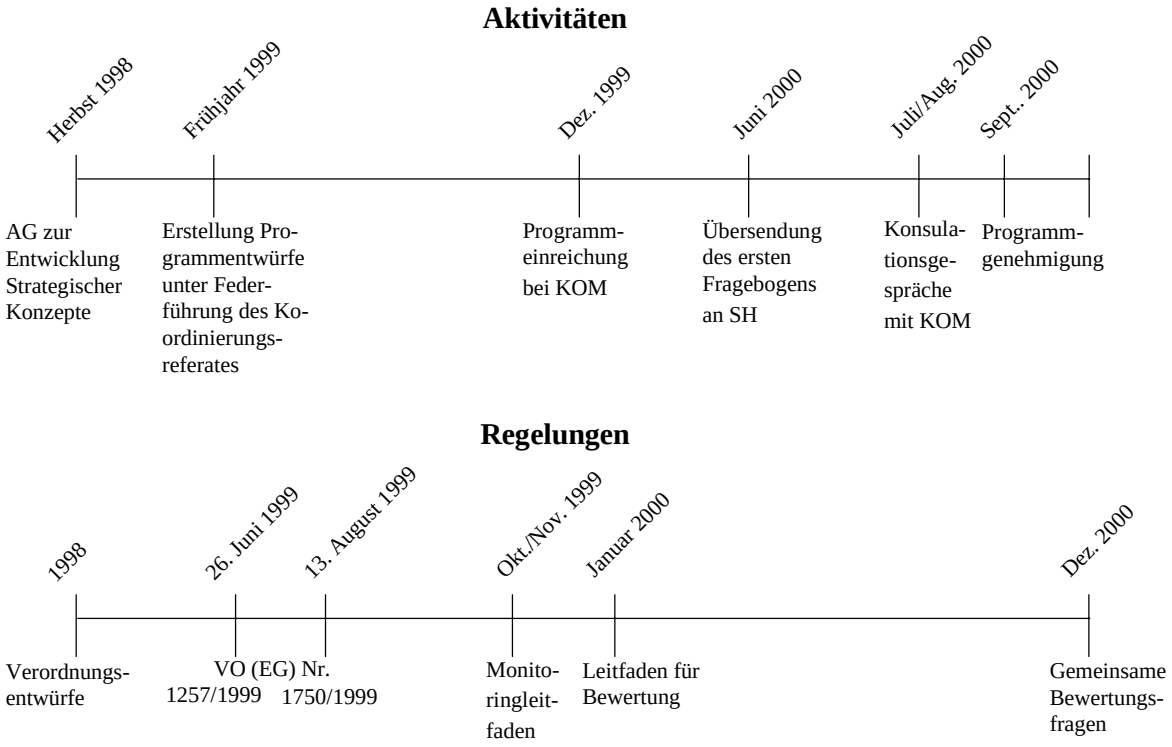
Erschwert wurde die Programmerstellung durch

– lange Zeit unklare Regelungen und Konsequenzen der EAGFL-Garantie-Regelungen, die bereits im Programmierungsstadium konkrete Regelungen über Verwaltungsabläufe erfordern,
– die von der EU-Kommission erst zum Zeitpunkt der Konsultationsgespräche eingeforderten grundlegenden Änderungen, wie z.B. die Aufteilung integrierter Maßnahmen auf die verschiedenen Haushaltslinien und entsprechend differenzierte Darstellung von Teilmaßnahmen im Programmplanungsdokument etc..

Abbildung 2.8 stellt die Zeitachse der Programmgenese dar und stellt sie den Veröffentlichungsterminen der formalen Vorgaben der KOM gegenüber. Ersichtlich wird, dass die Durchführungs-VO erst zu einem Zeitpunkt veröffentlicht wurde, als die Programmerstellung schon begonnen hatte. Auch die Bewertungsdokumente wurden erst mit einem erheblichen Zeitverzug verabschiedet.

[12] Entsprechende Hinweise lassen sich in den Förderkapiteln finden.

**Abbildung 2.8:** Zeitlicher Verlauf der Programmentstehung[13] und Genehmigung




Quelle: Eigene Darstellung.

Die Koordination der Programmerstellung erfolgte im Referat 21 „EU-Strukturpolitik, Koordinierung der EU-Notifizierung“ innerhalb der Abteilung 2 „Ländliche Räume, Tourismus und Küstenschutz“ des MLR, das bis zu diesem Zeitpunkt für die Umsetzung des Ziel-5b-Programms und des LEADER-II-Programms zuständig war. Im MUNF fungierte ein Mitarbeiter als Verbindungsreferent, der die Programmkonzeption von Seiten des MUNF koordinierte.

Die Fachreferate des MLR und des MUNF wurden aufgefordert, Maßnahmenvorschläge und Finanzansätze einzureichen. Von Seiten des Koordinierungsreferats im MLR wurden keine inhaltlichen Vorgaben gemacht, sondern in einem bottom-up-Verfahren Vorschläge gebündelt, auf Machbarkeit geprüft und der Leitungsebene (Ableitungsleiter, Minister, Kabinett) zur Entscheidung vorgelegt.

Das Programmplanungsdokument wurde im Dezember 1999 eingereicht. Die Programmgenehmigung erfolgte mehr als neun Monate nach der Einreichung (siehe Abbildung 2.8).

[13] Der zeitliche Ablauf bis zur Programmeinreichung ist auch im ZAL beschrieben (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 466).

Zwischenzeitlich wurde dem Bundesland Schleswig-Holstein mitgeteilt, dass das Programmplanungsdokument vollständig ist. Damit konnte das Bundesland mit der Förderung beginnen, allerdings auf eigenes Risiko. Die offizielle Übersendung der ersten Fragen der verschiedenen Kommissionsdienststellen an das Bundesland erfolgte im Juni 2000, also kurz vor dem Ablauf des 6-monatigen Prüfzeitraums. Aus Sicht des Landes ist die Zusammenarbeit mit der KOM zuweilen schwierig, weil die Auslegung der allgemeinen Rahmenregelungen in einem komplexen System stattfindet, und aufgrund des Personalwechsels in der Kommission kein Wissensvorsprung gegenüber den Verwaltungen der Bundesländer bestand (EU-KOM, 2003; MLR, 2003a). Ein Beispiel ist die Struktur des Finanzplans, die dem Bundesland Schleswig-Holstein auferlegt wurde. Dieser Finanzplan führte dazu, dass komplexe Maßnahmen wie die Dorf- und Regionalentwicklung nach ihren Inhalten gesplittet und auf verschiedene Haushaltslinien verteilt werden mussten. Dies bringt in der praktischen Umsetzung mannigfaltige Probleme mit sich. Auch die zuständigen KOM-Dienststellen bezeichnen das Konsultationsverfahren und die daraus resultierenden Anforderungen an die formale und inhaltliche Programmstruktur als komplex und zeitaufwändig. Auch wenn es ein einheitliches Prüfraster in der KOM gibt, ist die Formulierung von einheitlichen Positionen in allen Details schwierig. Oberstes Primat ist die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme, die von allen Dienststellen der KOM mitgetragen werden (EU-KOM, 2003).

#### 2.3.1.2 Organisation der Durchführung

***Allgemeines***

Abbildung 2.9 stellt dar, welche Organisationseinheiten in Schleswig-Holstein an der inhaltlichen Ausgestaltung und Abwicklung von ZAL beteiligt sind.

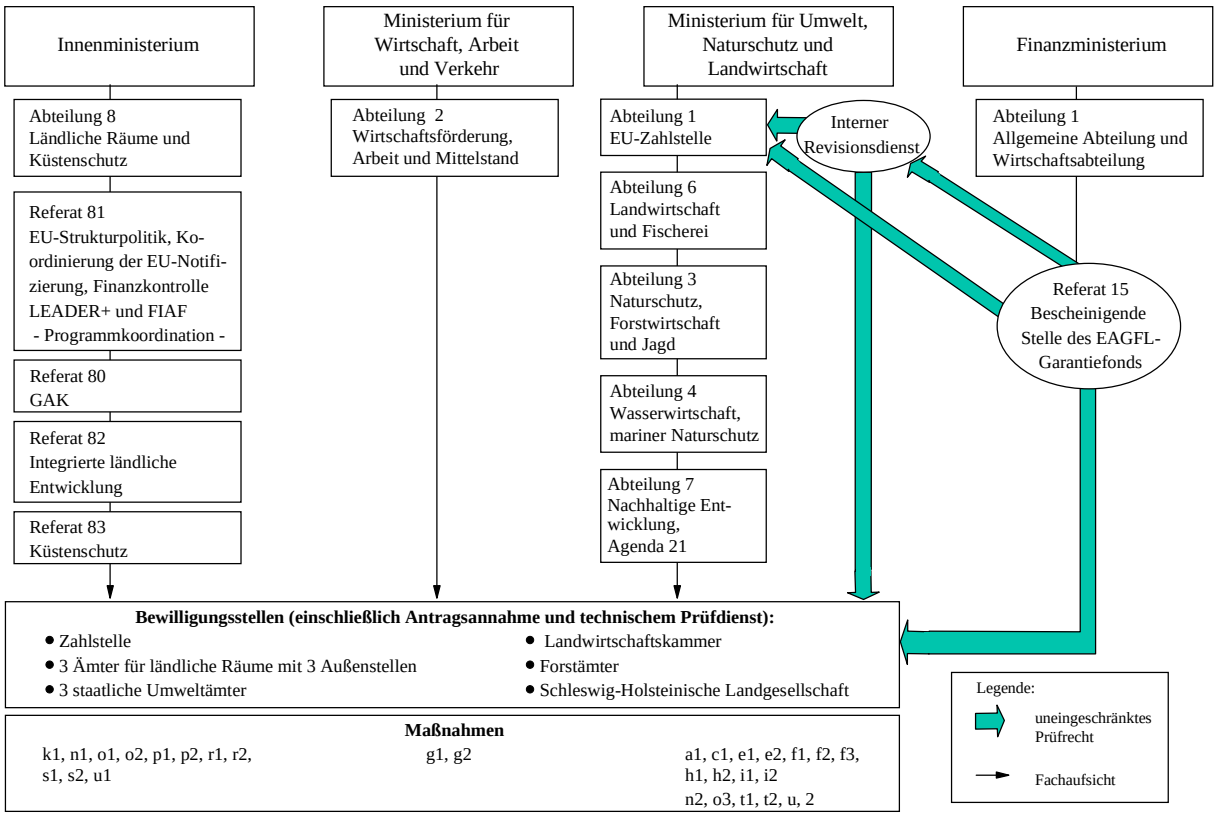
Zum März 2003 sind nach der Auflösung des MLR die von ZAL berührten Zuständigkeitsbereiche auf neue Ressorts verteilt worden. Dies hat vor allen Dingen Auswirkungen auf die Programmkoordination (s.u.). Waren vorher das MLR als fondsverwaltendes Ressort und das MUNF involviert, sind es nun drei Ressorts, die für die Koordinierung, Umsetzung und Durchführung von ZAL verantwortlich sind (siehe Abbildung 2.9)[14]. Für die Durchführung auf Bewilligungsebene haben sich keine großen Veränderungen gegenüber der in ZAL beschriebenen Ausgangssituation ergeben, mit Ausnahme neuer fachaufsichtlicher Zuordnungen. Da sich die Halbzeitbewertung schwerpunktmäßig auf den Zeitraum

[14] Durch die Strukturreform wurden die Zuständigkeitsbereiche des MLR insgesamt auf vier andere Ministerien aufgeteilt: Das Umweltministerium, das Innenministerium, das Wirtschaftsministerium und das Gesundheitsministerium. In Letzterem ressortieren der Verbraucherschutz und Veterinärsangelegenheiten, die aber in die Umsetzung von ZAL nicht unmittelbar eingebunden sind.

bis zur Umorganisation bezieht, werden im Weiteren die alten Ressortzuständigkeiten und –namen benutzt.

Die Zuständigkeiten für die einzelnen Maßnahmen werden in den jeweiligen Förderkapiteln dargestellt.

**Abbildung 2.9:** Organigramm der Programmabwicklung (Stand 03.2003)




Quelle: Eigene Darstellung.

### *Zahlstellenverwaltung*

In Schleswig-Holstein ist eine zentrale Zahlstelle zugelassen, deren Leitung sich im Referat V 10 „Leitung der EAGFL-Zahlstelle – Ausrichtung und Garantie - des Umweltministeriums (vormals im MLR) befindet. Ihre Hauptfunktion ist die Durchsetzung der regelkonformen finanztechnischen Umsetzung der Förderung durch Implementierung der Garantieregelungen (MLR, 2003a).

Die Bewilligung von Fördermitteln ist an unterschiedliche Bewilligungsstellen delegiert (siehe Abb. 2.9). Sie befinden sich neben den nachgeordneten Behörden zum Teil auch in den Ministerien. Diese führen auch die verschiedenen Kontrollen durch, die vor der Auszahlung der Fördermittel erforderlich sind. Dies betrifft sowohl die Verwaltungskontrolle als auch die Vor-Ort-Kontrolle (zum Bewilligungsverfahren und den verschiedenen Kon-

trollen, siehe MB-Einl-Text 4). Die Auszahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger erfolgt nach einem durch die Zahlstelle festgelegten Verfahren und ist exemplarisch in MB-Einl-Text 5 und MB-Einl-Abbildung 2 beschrieben.

Eine Zentrale Dienstanweisung zur Organisation und Ausgestaltung der zentralen Aufgabenbereiche der gesamten Zahlstellenverwaltung (Bewilligung, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen, Kontrollen) und damit zur Spezifizierung der Vorgaben der VO (EG) Nr. 1663/1995 liegt in Schleswig-Holstein, im Vergleich zu anderen Bundesländern, nur in einer allgemeinen Fassung mit grundsätzlichen Regelungen vor (Zahlstelle Schleswig-Holstein, 2003; Zahlstelle Schleswig-Holstein, o.J.). Der Erlass einer Zentralen Dienstanweisung in Schleswig-Holstein erfolgt unmittelbar nach Aktualisierung der Vereinbarung über die Durchführung der Maßnahmen im Bereich der Zahlstelle EAGFL, Abt. Garantie. Durch diverse Erlasse seitens der Leitung der Zahlstelle (beispielsweise Vorgaben für die Kreuzchenliste, Muster für Verfahrensabläufe, Prüflisten für die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen) ist geregelt, dass vereinheitlichende Vorgaben die Durchführung der Bewilligungsverfahren, der Kontrollen, Verbuchungen und der Datenhaltung zahlstellenkonform sicherstellen.

Seit dem 01.04.2001 liegt die Bescheinigende Stelle im Geschäftsbereich des Finanzministeriums und der Interne Revisionsdienst ist als abteilungsunabhängige Stabsstelle dem Staatssekretär unmittelbar unterstellt (siehe Abb. 2.9). Aufgaben, Ziele und Prüfungsmodalitäten des Internen Revisionsdienst sind in einer Leitlinie des Internen Revisionsdienstes von 2001 niedergelegt.

Zusätzlich haben die Fachreferate die Bewilligungsstellen ihres Aufgabenbereichs einmal jährlich zu kontrollieren und ihnen durch eine direkte Rückmeldung Sicherheit für die Abwicklung zu geben. Weiteres ist in den Leitlinien zur Wahrnehmung der Fachaufsicht (vom 23.04.2002) geregelt.

***Programmkoordination***

Für die interne und externe Programmkoordination ist das Referat VIII 21 des MLR – nunmehr Referat IV 81 innerhalb der Abteilung 8 „Ländliche Räume und Küstenschutz“ im Innenministerium - zuständig, das auch schon die Programmerstellung koordinierte. Insgesamt stehen hierfür 1,3 AK zur Verfügung. Das Referat ist - im Gegensatz zur Abteilung - fachlich nicht für die Umsetzung von Maßnahmen innerhalb von ZAL zuständig (siehe Abb. 2.9). Durch die Einbindung in die Linienorganisation sind mit der Koordinierungsfunktion somit keine zusätzlichen Befugnisse gegenüber den anderen Fachreferaten verbunden.

Die interne Koordination beinhaltet im Wesentlichen folgende Aufgabenfelder und Zuständigkeiten:

- Abstimmung mit der Zahlstellenleitung und den Fachreferaten der beteiligten Ministerien,
- Weitergabe von Informationen an Zahlstelle und Fachreferate,
- Kontrolle und Steuerung des Mittelabflusses,
- Monitoring und Evaluation sowie
- Zusammenstellung und formale Prüfung der Programmänderungen (MLR, 2003a).

Die externe Koordinationstätigkeit des Programmkoordinators beinhaltet folgende Aufgabengebiete:

- Kommunikation mit dem Bund (bilateral oder in den regelmäßig stattfindenden Bund-Länder-Koordinierungsreferentenbesprechungen) und mit der KOM,
- Teilnahme an dem EPLR-Begleitausschuss.

Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 48, Absatz (3) ist dieser Begleitausschuss optional einzusetzen. In Deutschland wurde ein bundesweiter Begleitausschuss mit folgenden Aufgaben eingesetzt:

- Beratung und Beschlussfassung über Änderungen der Entwicklungspläne (einschließlich Umschichtung von Mitteln);
- Beschlussfassung über das mit der Kommission vereinbarte Verfahren zur Begleitung;
- Koordinierung der Bewertung auf Bundesebene;
- jährliche Information der Wirtschafts- und Sozialpartner;
- Beratung über Fragen der Durchführung, Bewertung und Kontrolle der Entwicklungspläne und Übereinstimmung mit anderen Gemeinschaftspolitiken;
- Beratung über Konsequenzen, die sich aus der Änderung der nationalen Rahmenregelung auf die Entwicklungspläne ergeben, sowie
- Koordinierung bei Problemen, die sich aus Entscheidungen der Kommission zur Genehmigung der Entwicklungspläne ergeben (GO Begleitausschuss).

Neben den formalen Kommunikationsstrukturen sind auch die informellen Kontakte zwischen den verschiedenen Ebenen und den Bundesländern wichtig, um Informationen auszutauschen und strategische Koalitionen zu bilden (MLR, 2003a).

Im Rahmen der Umsetzung des Ziel-2-Programms ist das MLR (heute IM) in der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) vertreten, und zwar durch die Leitung der Abteilung „Ländliche Räume und Küstenschutz“.

***Fachbezogene Koordination***

Fachbezogen gibt es weitere Gremien zwischen Bund und Land, die ebenfalls die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beeinflussen. Dazu gehören u.a. die HUK-Referenten, die sich mit der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der GAK beschäftigen, die Extensivierungsreferenten und die Zahlstellenreferenten. Bezüglich der Koordination mit Angelegenheiten der GAK gab es bisher Reibungsverluste, da der HuK-Referent in einer anderen Abteilung eingebunden war, als das Programmplanungsreferat. Mit der Umorganisation (s.o.) sind beide Aufgabenbereiche jetzt in der gleichen Abteilung beim Innenministerium angesiedelt.

Ein Defizit besteht in der Organisation eines bundesweiten Austauschs über die Maßnahmen, die ausschließlich[15] in Länderzuständigkeit angeboten werden. Dies betrifft in Schleswig-Holstein in erster Linie den Vertragsnaturschutz und die Ausgleichszahlungen gemäß Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999, aber auch die Qualifizierungsmaßnahmen.

Die Herstellung eines gleichen Informationsstandes aller an der Umsetzung eines EPLR Beteiligten und der Ausgleich der unterschiedlichen Interessen ist aufwändig und die Kommunikation gegenüber Informationsverlusten sehr anfällig (MLR, 2003a).

Welcher Stellenwert den verschiedenen formellen und informellen Strukturen für die Programmumsetzung zugemessen wird, ist Gegenstand von Kapitel 10. Hier werden auch der Aufwand des Informationsaustausches und bestehende Konfliktlinien diskutiert.

#### 2.3.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Die inhaltliche Ausrichtung von ZAL wird im Wesentlichen von der GAK bestimmt (siehe Tab. 2.1). Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan 2000 bis 2003 der GAK wurden die mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 geschaffenen Handlungsspielräume genutzt und der Maßnahmenkatalog der GAK auf den neuen EU-Rechtsrahmen abgestimmt. Schleswig-Holstein nutzt die Möglichkeiten, die die GAK bietet, umfassend. Von den im Zeitraum 2000 bis 2006 geplanten öffentlichen Aufwendungen werden über 80 % im Rahmen der GAK eingesetzt. Werden GAK-Mittel im Verhältnis 60 (Bund) zu 40 (Land)[16] eingesetzt, so reduziert sich der Landesanteil auf 20 % der insgesamt getätigten

[15] Auch im Zuständigkeitsbereich des MLR gibt es Maßnahmen, die ausschließlich mit Landesmitteln finanziert oder auf der Basis von Landesrichtlinien umgesetzt werden. Dabei handelt es sich in der Regel um erweiterte Fördertatbestände der Mainstream-GAK-Förderung.

[16] Beim Küstenschutz beträgt das Verhältnis sogar 70 zu 30.

öffentlichen Aufwendungen. Allerdings sind die Mittelansätze für die GAK seit Beginn der 90er Jahre zurückgegangen; dieser Trend setzt sich fort (BMVEL, ohne Jahr; MUNL, 2003a). Die von Schleswig-Holstein angemeldeten GAK-Mittel werden abgerufen. Damit werden allerdings aufgrund der knappen Landesmittel die Finanzierungsmöglichkeiten der GAK nicht in vollem Umfang ausgeschöpft. Auch wenn der GAK-Finanzierungsanteil zurückgeht, bleibt die Bedeutung der GAK als zentrale beihilferechtliche Grundlage bestehen.

Die GAK wurde im betrachteten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2003 Änderungen unterzogen, die sich jeweils in entsprechenden Änderungen von ZAL-Maßnahmen widerspiegeln (siehe auch MB-Einl-Tabellen 3 bis 6). In den Förderkapiteln wird auf die Änderungen näher eingegangen.

### 2.3.2 Rechtlicher Rahmen

#### 2.3.2.1 Besondere Bestimmungen des EAGFL-Garantie

Der Programmerstellung und seiner Umsetzung liegt ein umfassendes europäisches Regelwerk zugrunde. Die wesentlichen Regelungen sind im Materialband (MB-Einl-Text 6) aufgeführt.

Die Durchführungsbestimmungen können zum einen auf das Angebot und die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und zum anderen auf deren erfolgreiche Abwicklung bzw. die Inanspruchnahme durch Letztempfänger wirken. Der Analyse der Durchführungsbestimmungen und deren Einfluss auf die Programmumsetzung wird daher im Rahmen der Halbzeitbewertung ein großer Stellenwert eingeräumt.

Im Folgenden werden die wesentlichen Regelungen des EAGFL-Garantie geschildert. Mit der VO (EG) Nr. 1258/1999 unterliegen nunmehr alle Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume außerhalb von Ziel-1-Gebieten den Bestimmungen der Garantieabteilung des EAGFL. Mögliche Auswirkungen werden kurz angerissen. Ob die aufgezeigten Problembereiche sich in der Praxis wiederfinden, wird in der Diskussion der verwaltungsmäßigen Umsetzung in den Förderkapiteln und in den kapitelübergreifenden Fragen aufgezeigt.

#### 2.3.2.1.1 Finanztechnische Regelungen

***Jährlichkeitsprinzip***

Für die EAGFL-Garantie kofinanzierten Programme gilt ein striktes Jährlichkeitsprinzip. Das heißt, die über den Programmzeitraum zu verausgabenden Mittel sind genau auf die EU-Haushaltsjahre zu veranschlagen. Angemeldete, aber nicht abgerufene Mittel können nicht für das nächste Jahr gebunden werden und verfallen.

Für die investiven Maßnahmen, die zum Teil über mehrere Jahre abgewickelt werden, ist der genaue Mittelabfluss schwer plan- und steuerbar. Zum einen können öffentliche wie private Investitionsentscheidungen, hinsichtlich ihres Umfangs oder ihrer zeitlichen Taktung, ohnehin nur begrenzt beeinflusst werden. Auch wenn Bewilligungen ausgesprochen werden, heißt dies nicht, dass eine Investition überhaupt durchgeführt wird. Zudem kann der vorgesehene Investitionsumfang, z.B. aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, von den Planungen abweichen. Die Einhaltung des Zeitrahmens kann ebenfalls ein Problem darstellen, z.B. aufgrund schlechter Witterungsverhältnisse. Es gibt immer einen Prozentsatz von Mitteln, der nicht abgerufen wird und dann eigentlich für Neubewilligungen eingesetzt werden könnte, indem man ihn in das nächste Haushaltsjahr überträgt.

Das Gebot der Jährlichkeit kann ebenfalls ein Problem bei neuen Maßnahmen darstellen, da deren mögliche Inanspruchnahme nur schwer zu prognostizieren ist. Auch Maßnahmen, die in planungsrechtliche Verfahren eingebunden sind, haben Schwierigkeiten mit der Jährlichkeit, weil die bewilligende Stelle keinen Einfluss auf das Zulassungsverfahren der Fachbehörde. Teilweise sind Bewilligungsstellen gehalten, positive Stellungnahmen anderer Behörden abzuwarten. Hier kann es zu Verzögerungen kommen, wenn Stellungnahmen nicht rechtzeitig abgegeben werden.

Insgesamt soll die Regelung zur zeitlich beschränkten Nutzbarkeit der Mittel zu einer stärkeren Haushaltsdisziplin (Vermeidung von Bugwellen gegen Ende des Programmplanungszeitraums) und einem höheren Problembewusstsein beitragen. Tendenziell kann dies auch eine stärker pro-aktiv ausgerichtete Beratung der Verwaltung bewirken. Sie könnte aber dazu führen, dass das „Damoklesschwert der nicht verausgabten Mittel“ inhaltliche Auswahlkriterien der zu fördernden Maßnahmen und Projekte in den Hintergrund treten lässt.

***Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre***

Im Gegensatz zum Bundes- oder Landeshaushalt, beginnt das EAGFL-Haushaltsjahr am 16. Oktober eines jeden Jahres und endet am 15. Oktober des Folgejahres. Die nationalen „Kofinanzierungshaushalte“ (Bund, Länder, Kommunen, etc.) werden meist im späten Frühjahr rechtskräftig verabschiedet und die Mittel erst danach zur Bewirtschaftung frei-

gegeben. Diese mangelnde Harmonisierung der Haushaltsjahre und die Programmänderungsdauer verschärfen die mit dem Jährlichkeitsgrundsatz verbundenen Probleme (s.o.), so dass insgesamt weniger als ein halbes Jahr zur Verfügung steht, um Maßnahmen rechtssicher bewilligen zu können. Aus Sicht des Programmkoordinators stellt dies ein Problem für die erfolgreiche Umsetzung von ZAL dar (MLR, 2003a).

Zusätzlich ist diese Regelung für die Verwaltung mit dem Phänomen der zwei „Bugwellen“ verbunden. Zu dem sogenannten „Dezemberfieber“ vor Ablauf des nationalen Haushaltsjahres tritt das „Septemberfieber“ vor Ablauf des EU-Haushaltsjahres. Hierdurch entstehen zwei Zeiträume, in denen die Bewilligungsstellen für andere Aufgaben fast vollkommen blockiert sind. Das Problem der „Bugwellen“ wird noch verschärft durch Haushaltssperren. In diesem Zeitraum können keine Bewilligungen ausgesprochen werden, sondern Projekte nur mit dem potentiellen Antragsteller abgesprochen werden. Tatsächliche Bewilligungen können erst nach Ende der jeweiligen Haushaltssperre erfolgen.

***Möglichkeiten der Mittelumschichtungen***

Mittelumschichtungen sind zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Bundesländern und innerhalb eines Bundeslandes zwischen den verschiedenen Haushaltslinien möglich. Dies erlaubt ein flexibleres Programmmanagement, das Minder- und Mehrbedarfe in den verschiedenen Programmjahren oder Förderbereichen berücksichtigen und die Nichtinanspruchnahme von Mitteln des EAFGL-Garantie verhindern kann. Voraussetzungen hierfür sind jedoch, dass erstens die nicht zu verausgabenden Mittel rechtzeitig von den entsprechenden Stellen gemeldet werden können. Damit die Mittel in dem kurzen Zeitraum zwischen Meldung und EU-Haushaltsjahresende noch verausgabt werden können, muss zweitens finanzielle Manövriermasse vorhanden sein. Für die Aufnahme von Mitteln aus anderen Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern heißt dies, dass über den Ansatz im indikativen Finanzplan hinausgehend für das betreffende Haushaltsjahr in der CIRCA[17]-Tabelle Mittel angemeldet wurden. Für die Umschichtung innerhalb eines Plans müssen aufnehmende Bereiche und entsprechende nationale Kofinanzierungsmittel vorhanden sein. Eine solche Flexibilität ist nur dann sichergestellt,

– wenn Bewilligungen über den tatsächlichen Mittelansatz hinaus getätigt werden, mit dem Risiko eventuell überschüssige Maßnahmen erst im nächsten Haushaltsjahr auszahlen zu können,

– wenn vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen wird oder

[17] Communication & Information Resource Centre Administrator - Gemeinsame Datenbank für öffentliche Verwaltungen, die von der EU angeboten wird.

– Artikel-52-Maßnahmen[18] vorhanden sind, die bei Bedarf in die EU-Kofinanzierung überführt werden können.

Hierdurch kann eine Verschiebung zwischen Maßnahmenschwerpunkten stattfinden, die weniger auf inhaltlich-strategische als auf finanztechnisch-administrative Merkmale von Maßnahmen zurückzuführen ist. Maßnahmen, deren Beantragung an bestimmte Fristen gebunden ist (z.B. AUM), können von diesen Mittelumschichtungen nur in einem geringerem Umfang oder gar nicht profitieren.

Die KOM lässt eine gewisse Flexibilität bei der horizontalen und vertikalen Verschiebung von Mitteln zu[19]. Diese Flexibilität aus Ländersicht erfordert auch eine flexible Bewirtschaftung der Landesmittel, um die nicht benötigten Mittel umschichten zu können. Sind dabei mehrere Ministerien und mehreren Haushaltspläne involviert, sind hier möglicherweise haushalterische oder politische Grenzen gesetzt.

***Erstattungsprinzip statt Vorauszahlungen***

Bei investiven Maßnahmen erfolgt die Auszahlung nicht mehr auf unbezahlte Rechungen nach § 44 LHO[20], sondern nur noch in Form der Erstattung bereits bezahlter Rechnungen. Diese Regelung kann durch Belastungen aufgrund der Vorfinanzierungszeiträume zu Problemen beim Letztempfänger führen (Liquiditätsengpässe). Entscheidend hierfür ist die Zeitspanne, die zwischen Rechnungsbegleichung durch den Letztempfänger und Anweisung der Mittel durch die Zahlstelle liegt.

## 2.3.2.1.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

***Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben***

Zur Durchsetzung der geforderten Abwicklungs- und Kontrollmechanismen in den Mitgliedstaaten sieht die EU das Rechnungsabschlussverfahren vor. Dieses Verfahren ermöglicht es, Mängel in Systemen, die zu fehlerhaften Ausgaben und damit zu Nachteilen

---

[18] Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 regelt, dass Maßnahmen, „mit denen für die von der Gemeinschaft geförderten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zusätzliche Mittel bereitgestellt werden sollen, [..] als Teil der Programmplanung gemäß Artikel 40 von den Mitgliedstaaten notifiziert und von der Kommission genehmigt [werden]“.

[19] Das zwischen den Bundesländern praktizierte Umschichtungsverfahren, kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres nicht beanspruchte Mittel an andere Bundesländer abzugeben und dafür eine Option in den kommenden Jahren für zusätzliche Mittel zu erhalten, steht bei der EU-Kommission erneut auf dem Prüfstand.

[20] Vorausüberweisung von Fördergeldern für Investitionen, die glaubhaft in den nächsten acht Wochen durchgeführt werden.

für den Gemeinschaftshaushalt führen könnten, zu sanktionieren. Zu diesem Zweck sind die Mittel, die dem Mitgliedstaat im Rahmen der Programmumsetzung zur Verfügung gestellt werden, solange reine Vorschüsse, bis sie nach Durchlaufen des Rechnungsabschlussverfahrens verbindlich zugeteilt werden. Ergeben Kontrollen, dass Ausgaben nicht konform zu den einschlägigen Regelungen getätigt wurden, können diese von der Gemeinschaftsfinanzierung ausgeschlossen und den Mitgliedstaaten angelastet werden (genauere Angaben zum Verfahren siehe MB-Einl-Text 7, EU-KOM, 2000c).

Aus der Sicht der Landesverwaltungen liegt das Problem der Anlastung darin, dass zum einen die Ansprüche der KOM bezüglich der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften zum Teil erst relativ spät konkretisiert wurden (EU-KOM, 2000d). Zum anderen sind bestehende Vorschriften teilweise nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe umrissen, deren Auslegung während der Konformitätsprüfung (siehe MB-Einl-Text 7) durch die KOM vorgenommen wird (Deimel, 2000).

Die mit dem Rechnungsabschlussverfahren verbundenen Unsicherheiten können Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung und die Umsetzung eines Programms haben. Bisher nicht mit der Abwicklung von EU-kofinanzierten Programmen befasste Verwaltungen könnten größere Schwierigkeiten haben als Verwaltungen, die schon seit längerem mit den Regelungen vertraut sind. Dies könnte dazu führen, dass man von vornherein auf eine EU-Kofinanzierung verzichtet. Darüber hinaus muss - unabhängig vom eingesetzten Mittelvolumen - für alle Maßnahmen ein standardisiertes Verwaltungs- und Kontrollsystem eingeführt werden. Für experimentelle und kleine Maßnahmen sind die Einführungskosten relativ hoch und verteilen sich auf eine geringe Zahl von Förderfällen. Die KOM rät eher dazu, solche Maßnahmen rein national durchzuführen. „Nicht alles, was gut ist, muss auch zwingend kofinanziert werden“ (EU-KOM, 2003).

***Kontroll- und Dokumentationspflichten***

Für den gesamten Bereich der Förderung der ländlichen Entwicklung wurden die im Rahmen der tier- und flächenbezogenen Beihilfen eingeführten Kontrollbestimmungen übernommen. Dies schlägt sich in einer umfassenden Reglementierung der Bewilligungsvorgänge, von der Eingangsregistrierung bei der Antragstellung, über die Verwaltungskontrolle, Vor-Ort-Besichtigungen und der Vor-Ort-Kontrolle nieder. Grundsätzlich gilt das Vier-Augen Prinzip nunmehr auch bei der Aktendurchsicht im Rahmen der Verwaltungskontrolle und die Pflicht zur Dokumentation jeden Schrittes. Vor-Ort-Kontrollen müssen je nach Fördervolumen und Risikoanalyse für 5 bis 100 % der Förderfälle von einer bisher nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligten Person durchgeführt werden (Technischer Prüfdienst).

Inhaltlich hat der hohe Kontrollanspruch zur Folge, dass bereits bei der Maßnahmenkonzeption Prüfparameter festgelegt werden und die Fördermöglichkeiten auf solche Maß-

nahmen eingeschränkt werden, die mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand justiziabel kontrollierbar sind.

Neben den inhaltlichen Implikationen bedeuten die Kontroll- und Dokumentationspflichten gerade für Behörden, die mit dem europäischen Fördergeschäft wenig vertraut sind, einen hohen Aufwand, Unsicherheiten und Anlaufschwierigkeiten. Die Kontrollen binden Personalkapazitäten in Zeiten ohnehin stärker werdender Personalknappheit. Das Vier-Augen-Prinzip, das sicherlich im Sinne der Prävention von Unregelmäßigkeiten sinnvoll ist, kann zur Aufweichung der Produktverantwortung und zu einer Misstrauenskultur führen. Dies widerspricht in der Tendenz den neuen Steuerungsmodellen in der Verwaltung, die auf Aufbau von Vertrauen und Kooperation setzen.

***Programmänderungen***

Ein weiteres Problem stellt die zeitliche Taktung der Genehmigung von inhaltlichen oder finanziellen Programmänderungen dar. Programmänderungen werden auf der Begleitausschusssitzung im Januar/Februar diskutiert, verabschiedet und der KOM zum Letztentscheid vorlegt. Die KOM-Entscheidung erfolgt z.T. erst im Sommer. Diese Entscheidung gilt zwar dann rückwirkend, letztendlich ist aber der Zeitraum begrenzt, in dem Maßnahmen auf einer gültigen Rechtsgrundlage umgesetzt werden können. D.h., bis zur Entscheidung der KOM über Programmänderungen werden Bewilligungen unter Vorbehalt ausgesprochen und die Zahlstelle zahlt dann keine Mittel aus.

#### 2.3.2.1.3 ZAL-Maßnahmen vor dem Hintergrund der EAGFL-Garantieregelungen

Von den o.g. Regelungen sind die Förderbereiche des Programms unterschiedlich betroffen. Für unterschiedliche Fragestellungen und Analyseschwerpunkte wurden die Maßnahmen kategorisiert (Tabelle 2.3)

Für alle Maßnahmen und auch für die weitere Förderpraxis kann gefragt werden, ob es restriktive oder konservierende Einflüsse der Durchführungsbestimmungen gibt, die eine eventuell sinnvolle inhaltliche Neuausrichtung der Fördermaßnahmen verhindern.

**Tabelle 2.3:** EAGFL-Garantieregelungen und ZAL-Maßnahmen – Merkmale, Fragestellungen und Analyseschwerpunkte nach Kategorien

| Kategorie | Maßnahmen | Merkmale | Analyseleitende Fragestellungen |
|---|---|---|---|
| Bereits vor 2000 aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierte Maßnahmen | f1*, f2*, f3*, h1 | - inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen<br>- überwiegend „weiter so wie bisher“, nur z.T. kleine inhaltliche Ergänzungen | - Umsetzungsschwierigkeiten trotz annähernd gleichbleibender Rahmenbedingungen?<br>- Wie entwickelt sich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand auch bei eingespielten Verwaltungen?<br>- Wo liegen die größten Probleme? |
| Bereits vor 2000 bestehende, aber aus dem EAGFL-Ausrichtung kofinanzierte Fördermaßnahmen | | - inhaltlich und administrativ etablierte Maßnahmen, die neuen Regelungen unterliegen | - Wie groß sind die Anlaufschwierigkeiten durch die neuen Regelungen in einer Verwaltung mit EU-Erfahrung? |
| - landesweit | **a, g,** e2 | - überwiegend „weiter so, wie bisher“, nur z.T. inhaltliche Ergänzungen | - Was sind grundlegende Probleme/ Unvereinbarkeiten hinsichtlich Kontrollen, Jährlichkeit, Erstattungsprinzip, die nicht mit Anlaufschwierigkeiten zu erklären sind?<br>- Gibt es Auswirkungen auf die Inanspruchnahme und den Mittelabfluss? |
| - Nur im Ziel-5b-Gebiet | **k1, n1, o1, o2, o3, p1, p2,** r1, **r2, s1, s2, t2, u1** | | |
| Bereits vor 2000 bestehende, aber nur aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanzierte Maßnahmen in Verwaltungen mit wenig EU-Erfahrungen | | - Maßnahmen sind inhaltlich und hinsichtlich landesrechtlicher Bestimmungen verfahrenstechnisch eingespielt, müssen jedoch auf die Anforderungen der EU-Förderung angepasst werden | - Wie wirken sich die neuen Regelun-gen auf die Inhalte oder die Abwick-lung und Inanspruchnahme aus?<br>- Gibt es Akzeptanzprobleme gegen-über den EU-Bestimmungen in den Fachbereichen?<br>- Gibt es Tendenzen, diese Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen? |
| - Landesweit: | **c, i1, h2** | | |
| - Außerhalb von Ziel-5b-Gebieten | **k1, n1, o1, o2, o3, p1, p2,** r1, **r2, s1, s2, t2, u1** | - Zumeist liegen auf der Durchführungsebene wenig EU-Erfahrungen vor | Gibt es Hemmnisse der Förderung in diesen Gebieten aufgrund geringerer Erfahrungen im EU-Fördergeschäft? |
| Neue Maßnahmen | e1**, i2, n2** | - Kleine Maßnahmen, mit denen inhaltlich Neuland betreten wird<br>- Maßnahmen ohne etablierten Vollzugsablauf, deren Nachfrage schwer abzuschätzen ist | - Wie stark sind diese Maßnahmen vom Jährlichkeitsprinzip/Mittelverfall betroffen?<br>- Wie wird gegengesteuert?<br>- Auswirkungen der auch für diese kleinen Maßnahmen durchzuführenden zahlstellenkonformen Abwicklung auf die Fördereffizienz?<br>- Gibt es Tendenzen, diese neuen Fördermaßnahmen aufgrund der Durchführungsbestimmungen aus der EU-Kofinanzierung zu nehmen? |

**Fett** dargestellt sind die investiven Maßnahmen, deren Umsetzung unter EAGFL-Garantiebedingungen andere Probleme bereitet als bei flächen- oder tierbezogenen Maßnahmen.
* z.T. neue Vertragsmuster, Fördergegenstände

Quelle: Eigene Darstellung.

#### 2.3.2.2 Neue umweltrechtliche Bestimmungen

Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen im Umweltbereich können Auswirkungen auf die Umsetzungsmodalitäten und Inhalte von ZAL-Maßnahmen haben. Auch strategische Neuausrichtungen sind denkbar. Ob sich im laufenden Programm Anpassungserfordernisse abzeichnen, hängt vom Zeitrahmen ab, in dem die neuen umweltrechtliche Bestimmungen in die Praxis umgesetzt werden. Es ist zu vermuten, dass sowohl die Wasserrahmenrichtlinie wie auch das Bundesnaturschutzgesetz erst nach 2006 greifen werden, so dass diese spätestens bei der erneuten Programmerstellung 2006 Berücksichtigung finden müssten. Des Weiteren gibt es (umwelt-)rechtliche Änderungen im Zusammenhang mit Tierhaltung und Stallbauten.

***Wasserrahmenrichtlinie***

Am 22. Dezember 2000 trat die RL (EG) Nr. 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Wasserrahmenrichtlinie - WRRL) in Kraft. Die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein läuft dezentral. Vorrangig wurde den Wasser- und Bodenverbänden die Federführung in den 34 Arbeitsgruppen übertragen. Die Wasser- und Bodenverbände unterhalten die Gewässer und repräsentieren die Eigentümer der Flächen in den Einzugsgebieten. Alle wichtigen Institutionen der Interessenvertreter aus Landwirtschaft, Naturschutz, Gemeinden, Fischerei, Wasserversorgung und Behörden werden in Arbeitsgruppen an der Planung beteiligt. Das Land beschränkt sich auf die Steuerung und Koordinierung der Planungen und deren Umsetzung. Sollten die Wasser- und Bodenverbände in bestimmten Gebieten die Federführung nicht übernehmen können, wird diese Aufgabe den Kreisen und kreisfreien Städten angeboten. Als dritte Instanz muss das Umweltministerium einspringen.

Als Konsequenz der WRRL werden momentan die Merkmale und der Zustand der Gewässer erhoben. Diese Bestandsaufnahme muss bis Ende 2004 abgeschlossen sein. Hieraus werden sich konkrete Aktionsprogramme mit Maßnahmen ergeben, bei denen zu prüfen ist, ob sich diese in die VO (EG) Nr. 1257/1999 oder die Nachfolge-VO integrieren lassen. Im Rahmen der Umsetzung der WRRL sind beispielsweise Gebiete, in denen bestimmte Stoffe nicht ausgebracht werden dürfen, auszuweisen. Hier könnten eventuell Ausgleichszahlungen nach Artikel 16 eine Rolle spielen. Neue Schwerpunktsetzungen in den Agrarumweltprogrammen und eine weitere Verstärkung investiver Maßnahmen (Neuschaffung von Feuchtgebieten über die sogenannten t-Maßnahmen) sind ebenfalls denkbar. Aufgrund des Zeithorizontes spielt die WRRL allerdings eher strategisch für Nachfolgeprogramme eine Rolle.

***Bundesnaturschutzgesetz***

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 2002 novelliert (BNatSchGNeuregG). Das Gesetz enthält in § 5 Abs. 4 bis 6 allgemeine Grundsätze der guten fachlichen Praxis für die

Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, die aus naturschutzfachlicher Sicht erforderlich sind. Allgemeine Verbindlichkeit erhält das BNatSchG erst mit der Umsetzung in Landesrecht. Schleswig-Holstein hat im Juni 2004 die rahmenrechtlichen Vorgaben in Landesrecht umgesetzt. Damit ergeben sich für den laufenden Programmplanungszeitraum voraussichtlich keine Anpassungserfordernisse, z.B. Berücksichtigung im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen zur guten landwirtschaftlichen Praxis (MLR, 2003b).

***Internationale Regelungen zur Minderung von Ammoniakemissionen***

In den letzten Jahren wurden verschiedene internationale Regelungen getroffen, die auf eine Reduzierung von Ammoniakemissionen abzielen und Tierhaltung bis auf die betriebliche Ebene beeinflussen (de Baey-Ernsten, 2003). Auch in Schleswig-Holstein bleibt dies, v.a. für tierhaltende Betriebe, nicht ohne Konsequenzen. ZAL könnte hier flankierend wirken, indem zukünftig verstärkt emissionsmindernde Maßnahmen angeboten werden, z.B. im Bereich der Stallhaltung, bei der Lagerung von Festmist sowie bei der Ausbringung von Rindergülle auf bewachsenen Flächen (Döhler et al., 2002).

***Natura 2000***

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) im Juni 1992 ist ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz in der Europäischen Union geschaffen worden. Die "Special Area of Conservation" der FFH-Richtlinie bilden zusammen mit den "Special Protected Area" der Vogelschutzrichtlinie das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Jeder EU-Mitgliedsstaat wird dazu verpflichtet, seine ausgewiesenen Gebiete in einem günstigen Zustand zu erhalten, zugleich wird aber auch ein Entwicklungsgebot erteilt.

Die rechtliche Vollzugskompetenz für die Auswahl, Abgrenzung und Meldung von Gebieten für NATURA 2000 liegt in Deutschland bei den Bundesländern. Von den Ländern werden die Meldeunterlagen an das BMU übermittelt. Die Gebietsmeldungen der Bundesländer werden dann, nach einer Benehmensherstellung zwischen den Bundesressorts nach § 19b des BNatSchG, über die Auswärtige Vertretung der Bundesrepublik an die europäische Kommission übersandt. Dieser Vorgang hätte bis 1995 abgeschlossen werden sollen. Eine 1. Tranche wurde von den Bundesländern 1996, die 2. Tranche abschließend 2001 an die Kommission gemeldet. Die EU hat in 2003 wegen unzureichender Meldungen weitere Nachforderungen an alle Bundesländer gestellt und gleichzeitig ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, das mit einem Zwangsgeld, festgesetzt durch den Europäischen Gerichtshof, enden kann.

Schleswig-Holstein hat bislang 123 FFH-Gebiete, davon 59.200 ha an Land (3,75 Prozent der Landesfläche) und 477.600 ha in Nord- und Ostsee (56 Prozent der Meeresfläche) zusammen rund 20 % der schleswig-holsteinischen Land- und Meeresfläche - sowie 73 Vogelschutzgebiete gemeldet. In der 3. Tranche sollen etwa 240 Gebiete angemeldet wer-

den, die neu sind oder Änderungen bereits gemeldeter Gebiete umfassen und die 48 verschiedene Lebensraumtypen und 22 verschiedene Arten beherbergen. Weiterer Überarbeitungsbedarf wird parallel geprüft, das Meldeverfahren soll Mitte 2004 abgeschlossen sein (MUNL, 2003b).

Das Meldeverfahren war von erheblichen Akzeptanzproblemen, insbesondere Seitens der Land- und Forstwirte, begleitet. Um Meldungen, rechtliche Sicherung und Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen auch in Zukunft abzusichern, ist aus Sicht der Evaluatoren eine Öffnung der VO (EG) Nr. 1257/1999 erforderlich, die nach Auffassung des MUNL in einem eigenen Natura-2000-Artikel

– alle Flächen der Natura 2000-Gebiete erreicht (auch nicht-landwirtschaftliche Bereiche),
– den kombinierten und umfassenden Einsatz von Instrumenten der Artikel 16, 22-24, 30-32 sowie des Artikel 33 ermöglicht (auch für Grunderwerb, Managementmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Monitoring usw.) und
– eine weitere und flexiblere Nutzung der Mittel der obligatorischen Modulation erlaubt.

Bestehende Hemmnisse, die aus der Übernahme der Verwaltungsumsetzung der 1. Säule der Agrarpolitik resultieren, sind demnach abzubauen.

### 2.3.3 Gesellschaftlicher Rahmen

#### 2.3.3.1 Partnerschaft

In der laufenden Programmplanungsperiode wird Partnerschaft in den Strukturfonds[21] als enge Konzertierung zwischen Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den auf nationaler, regionaler, lokaler und auf sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und - nach Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaates – den Wirtschafts- und Sozialpartner, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen (VO (EG) Nr. 1260/1999 Artikel 8 Abs. 1), definiert.

Das Beteiligungsverfahren der Wirtschafts- und Sozialpartner (horizontale Partnerschaft) während der Programmerstellung ist im Programmplanungsdokument ausreichend beschrieben und gewertet. Das Zusammenspiel zwischen Bund, Land und KOM (vertikale

[21] In den Erwägungsgründen der VO (EG) Nr. 1260/1999 ist eine Verschränkung mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthalten, so dass die Strukturfonds, soweit keine anderen Regelungen getroffen wurden, den Rahmen auch für die VO (EG) Nr. 1257/1999 setzen.

Partnerschaft) während der Programmerstellung wurde in Kapitel 2.3.1.1 diskutiert und wird in Kapitel 10 aufgegriffen. Der Schwerpunkt wird dort auf der Einschätzung der horizontalen und vertikalen Partnerschaft während der Umsetzung liegen (siehe Kapitel 10). Da Partnerschaft nicht nur programmbezogen stattfindet, sondern v.a. maßnahmenbezogen, finden sich auch in den kapitelbezogenen Bewertungen Einschätzungen zu deren Quantität und Qualität.

#### 2.3.3.2 Publizität

Die Publizität der Förderung beinhaltet folgende Aspekte:

– Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten, und die
– öffentliche Dokumentation des Einsatzes von europäischen Fördergeldern für eine bestimmte Maßnahme (VO (EG) Nr. 1159/2000).

Letztere sind durch bestimmte Formalitäten in den Bewilligungsbescheiden bzw. Beschilderungen von Baustellen, Pressemitteilungen und sonstigen projektbezogenen Veröffentlichungen einzuhalten.

Eine breite Information über zu erwartende (neue) Förderinhalte und deren finanzielle Ausstattung erfolgte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens während der Programmerstellung von ZAL (s.o.). Zur Vermarktung des Förderprogramms als Gesamtprodukt und seine Wahrnehmung nicht nur im ländlichen Raum, hat der identitätsstiftende Name Zukunft auf dem Lande (ZAL), stark beigetragen, obwohl nach Auffassung des Programmkoordinators die Außendarstellung sehr stark auf die ländliche Dorf- und Regionalentwicklung einschließlich LSEn reduziert ist (MLR, 2003a).

Die Maßnahmen des ZAL-Programms mit den entsprechenden Förderrichtlinien werden auf den Homepages des Umweltministeriums, Innenministeriums und des Wirtschaftsministeriums dargestellt. Darüber hinaus gibt es spezifische Internetangebote der Bewilligungsstellen. Von zentraler Bedeutung ist v.a. der direkte Kontakt zwischen Bewilligungsstellen und potentiellen Antragstellern. Im Rahmen der Analyse der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen (siehe Kapitel 3 bis 9) wird auch die maßnahmenspezifische Öffentlichkeitsarbeit untersucht und aus Sicht der verschiedenen Akteure (Verwaltung, Letztempfänger) beurteilt.

### 2.3.4 Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen

Im Programmplanungsdokument wurden im Rahmen der SWOT-Analyse die Bereiche Sozio-Ökonomie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Umwelt herausgegriffen, damit

also diejenigen Bereiche, in denen die angebotenen Maßnahmen ansetzen. Grundsätzlich haben die dort dargelegten Schwächen und Stärken sowie die Entwicklungsmöglichkeiten weiterhin Bestand (MLR, 1999, S. 23 ff.).

Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lage (geringes Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, desolate Situation der öffentlichen Haushalte) führt allerdings dazu, dass ZAL innerhalb eines deutlich ungünstigeren makro-ökonomischen Umfeldes umgesetzt wird.

***Wirtschaftswachstum***

Entgegen den bisherigen Erfahrungen, wonach die Wirtschaft in Schleswig-Holstein wegen der ganz überwiegenden mittelständischen Wirtschaftsstruktur des Landes in einer schwachen Konjunkturphase weniger stark betroffen wird, lag das reale Wirtschaftswachstum in Schleswig-Holstein im Jahr 2001 um 0,5 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer von +0,7 % (MFE, 2002). Im Jahr 2002 hatte Schleswig-Holstein hingegen wieder ein positiveres Wachstum zu verzeichnen (+0,7 %) im Vergleich zu den alten Bundesländern (+0,2 %) (NLS, 2003). Die Gründe dafür liegen im Verarbeitenden Gewerbe, das in SH mit einigen besonders konjunkturreagiblen Bereichen nicht oder kaum vertreten ist. Die Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes ist in Schleswig-Holstein real um 0,9 % gestiegen, während sie in Deutschland mit -0,5 % rückläufig war. Der Zuwachs für Schleswig-Holstein fällt allerdings auch deshalb vergleichsweise günstig aus, weil es 2001 massive Absatzprobleme in der Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik gegeben hatte, die 2002 wettgemacht werden konnten. Für den Ländervergleich kommt Schleswig-Holstein außerdem zugute, dass die Bauwirtschaft von ihren schweren Anpassungsprozessen im übrigen Bundesgebiet noch stärker betroffen ist als in Schleswig-Holstein (Stala, 2003).

***Beschäftigtenentwicklung***

Das unbefriedigende Wirtschaftswachstum wirkt sich auch auf den Arbeitsmarkt aus. Im Jahr 2001 stieg die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber dem Vorjahr noch um +0,2 % (+0,6 % in den Alten Bundesländern). Die Zahl der Erwerbstätigen in SH ist 2002 gegenüber dem Vorjahr um 0,8 % gesunken (Alte Bundesländer - 0,4 %).

***Arbeitslosigkeit***

Nach vier Jahren sinkender Arbeitslosigkeit ist die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2002 in Deutschland aufgrund der schwachen Konjunktur um 5,4 % gestiegen. In Schleswig-Holstein fiel der Anstieg mit +4,7 % etwas geringer aus. Damit stieg die Arbeitslosenquote von 9,4 % (2001) auf 9,8 % (2002) (NLS, 2003).

### *Sektorale Situation in der Landwirtschaft*

Im Jahr 2001 bewirtschafteten die 19.241 landwirtschaftlichen Betriebe (>2 ha LF) in Schleswig-Holstein eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 1.020.957 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Betriebe war mit rund 53 ha LF ungefähr doppelt so hoch wie im Durchschnitt des früheren Bundesgebietes. Die Zahl der Betriebe ist wie in den Vorjahren weiter rückläufig. Der Rückgang betrug 2000 1,6 % und 2001 2,3 % gegenüber dem Vorjahr.

Insgesamt waren 2001 rund 49.500 Erwerbstätige in der Landwirtschaft beschäftigt; dies entspricht einem Anteil dieser Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in Schleswig-Holstein von 3,6 %. Die Beschäftigtenzahl in der Landwirtschaft verringerte sich gegenüber dem Vorjahr deutlich um 7,6 %.

Die Jahre 2000 bis 2002 standen deutlich unter dem Einfluss der BSE-Krise – der erste Fall war am 24.11.2000 - und der damit einhergehenden Preisentwicklung für Rindfleisch, andere Fleischarten und Milch. Während der Preis für Rindfleisch zunächst stark rückläufig war, profitierten Milch-, Schweine- und Geflügelfleischproduzenten vorübergehend von steigenden Preisen. Als Konsequenz der BSE-Krise und anderer Krisen im Lebensmittelsektor wurden von den Wirtschaftsbeteiligten in Zusammenarbeit mit der Politik Qualitätssicherungssysteme (z.B. QS-System, Qualitätstore) entwickelt, deren Umsetzung gegenwärtig erfolgt.

Die Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmen entwickelten sich in den Wirtschaftsjahren (WJ) trotz der genannten Krisen recht positiv. In den WJ 1999/2000 und 2000/2001 haben die Unternehmensgewinne gegenüber den Vorjahren deutlich zugenommen. Im Wirtschaftsjahr 2001/2002 hingegen mussten, u.a. infolge gesunkener Erzeugerpreise für Schlachtschweine und auch für Milch, gegenüber dem Vorjahr gravierende Gewinneinbußen von durchschnittlich 16 % hingenommen werden.

### *Haushaltssituation des Landes*

Die finanzielle Lage des Landes Schleswig-Holstein ist aufgrund vielfältiger Faktoren (u.a. der schlechten konjunkturellen Entwicklung, s.o.) sehr eng. Der Konsolidierungsdruck hat deutlich zugenommen. Schleswig-Holstein weist bereits jetzt die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aller Bundesländer aus. Laut mittelfristiger Finanzplanung sollen die knappen Landesmittel auf den Bereich „Arbeit, Bildung, Innovation“ konzentriert werden, wozu als wesentlicher Aufgabenbereich das Programm „ziel: Zukunft im eigenen Lande“ gehört. Innovative Projekte, die in besonderer Weise zukunftsweisend oder strukturfördernd sind, sollen grundsätzlich einen Fördervorrang erhalten. Aber auch dieser Schwerpunkt bleibt von Ausgabekürzungen nicht ausgenommen (MFE, 2002). Bislang hat das Land Schleswig-Holstein allerdings überwiegend in den Bereichen des Agrarhaushalts Kürzungen vorgenommen, die nicht der Kofinanzierung von ZAL dienen (Agra-

Europe, Nr. 49/02) oder durch entsprechende finanztechnische Strategien versucht, die erforderliche Kofinanzierung sicherzustellen. Da Verpflichtungsermächtigungen von Kürzungen ausgenommen sind und diese in einigen Haushaltslinien eine große Bedeutung spielen, haben sich die Kürzungen bislang noch nicht in großen Umfang auf ZAL-Maßnahmen niedergeschlagen[22]. Des weiteren werden fehlende Landeskofinanzierungsmittel durch kommunale Mittel ersetzt oder insgesamt niedrigere Zuschüsse gewährt. Auch das pro-aktive Handeln der Bewilligungsstellen ist abhängig von den zur Verfügung stehenden Mitteln und wird entsprechend zurückgeschraubt, so dass die Zahl der Antragsteller sich den zur Verfügung stehenden Mitteln anpasst.

***Haushaltssituation der Kommunen***

Die (finanziellen) Rahmenbedingungen der Kommunen als wichtigen Adressaten der ZAL-Förderung, wie auch wichtigen Garanten zur Sicherstellung der erforderlichen nationalen Kofinanzierung, waren im betrachteten Zeitraum Veränderungen unterworfen, die ihre Handlungsspielräume (z. B ausgedrückt in der Kennzahl „Freier Finanzspielraum“) zunehmend einschränken. Allerdings sind hier erhebliche regionale Unterschiede zu verzeichnen. Aktuell betroffen sind Kommunen seit 2001 durch den Einbruch bei den Gewerbesteuereinnahmen. Nach Rückgang beim Nettoaufkommen der Gewerbesteuer von rund 10 % im Jahr 2002 wird auch für das Jahr 2003 für die Kommunen in Westdeutschland mit einem Rückgang um -3,5 % zu rechnen sein (DStGB, 2003).

In der Beantwortung der Bewertungsfragen werden Aspekte der SWOT-Analyse aufgegriffen und ausgewählte Indikatoren im Rahmen der Kontextanalyse genutzt. Einschränkend muss angemerkt werden, dass für viele thematische Bereiche keine aktuelleren Zahlen, als die in ZAL dargestellten, vorliegen.

### 2.3.5 Politische Rahmenbedingungen

***Mid-term-Review***

Die Ende Januar von der EU-Kommission vorgelegten Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 sehen z.T. weitreichende Änderungen bei einzelnen Marktordnungen sowie die Entkoppelung und Umschichtung von Direktzahlungen vor. Diese werden nicht ohne regionale und betriebliche Auswirkungen in der deutschen Landwirtschaft bleiben und damit auch Rückwirkungen auf die ländlichen Entwicklungsprogramme haben (z.B. über die Auswirkungen auf die Flächenpachtpreise). Eine erste Einschät-

[22] Die Bedeutung der Verpflichtungsermächtigungen wird im Verhältnis der Monitoringangaben zu den tatsächlichen ausgezahlten Mittel deutlich. Der Anteil der ausgezahlten öffentlichen Mittel an den bewilligten öffentlichen Mitteln schwankt zwischen 12 % (a) und 100 % (k und u).

zung der Legislativvorschläge nehmen Kleinhanß et al. (2003) vor. Wenn der Zeitplan der KOM umgesetzt wird, könnte es schon ab 2004 (Haushaltsjahr 2005), und damit noch vor dem Ende des laufenden Programmplanungszeitraums, zu einer einheitlichen Betriebsprämie statt kulturartenspezifischer Prämien kommen.

***„Agrarwende“***

Die Politik der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume folgt dem Ansatz der integrierten regionalen Entwicklung mit dem Ziel, attraktive Regionen als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume zu gestalten. Ausgangspunkt ist hierbei die multifunktionale Land- und Forstwirtschaft, die Arbeitsplätze bereitstellt, attraktive Landschaften erhält und Umwelt- und Tierschutz gewährleistet. Darüber hinaus sollen neue Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe und weitere Bereiche der ländlichen Wirtschaft erschlossen werden (BMVEL, 2002). Innerhalb von 10 Jahren soll zudem der Anteil des ökologischen Landbaus auf 20 % ausgebaut werden (Bundesregierung, 2002). Damit greift die sog. „Agrarwende“ letztlich die in der Agenda 2000 verankerten Zielsetzungen auf und treibt diese angesichts der BSE- und anderer Krisen in der Landwirtschaft voran. Grimm (2002, S. 71) spricht in diesem Sinne nicht von einer Wende, sondern von einer Dynamisierung vorhandener Ansätze. Im Materialband sind die wesentlichen Ziele der „Agrarwende“ aufgeführt (MB-Einl-Text 8). Mit dieser Ausrichtung wurden Förderbestimmungen der GAK als dem wesentlichen Instrument, das die Agrarförderung des Bundes und der Länder koordiniert, angepasst. Weitere Änderungen sind geplant, um „die Fördermaßnahmen mit dem Ziel einer stärkeren Verknüpfung der Interessen der Landwirtschaft mit den Anforderungen an eine integrierte ländliche Entwicklung“ zu überprüfen und anzupassen. „Dabei sollten die Möglichkeiten zur Unterstützung einer bäuerlichen Landwirtschaft, insbesondere zur Schaffung neuer Einkommensquellen, genutzt werden“ (BMVEL, ohne Jahr). Da ZAL stark mit der GAK verknüpft ist, hat die „Agrarwende“ auch Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung von ZAL.

***Modulation***

Im Rahmenplan 2003 der GAK wurden Fördergrundsätze aufgenommen, mit denen die bei der Modulation anfallenden Mittel in die landwirtschaftlichen Betriebe zurückfließen sollen. Schleswig-Holstein wird, wie die bereits vorhandenen MSL-Maßnahmen auch, die neuen Modulationsmaßnahmen vollständig innerhalb des von der GAK vorgegebenen Rahmens durchführen (Änderungsantrag 2003, siehe MB-Einl-Tabelle 6). Dafür ist ein Finanzrahmen von insgesamt 12 Mio. Euro 2005 und 2006 veranschlagt. Bislang standen für AUM insgesamt rund 42 Mio. Euro zur Verfügung (MLR, 2003b).

## 2.4 Finanzieller Vollzug

Das Land Schleswig-Holstein hat bislang drei Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Für 2003 ist eine weitere Programmänderung beantragt. Im Wesentlichen ging es bei diesen Programmänderungen um finanzielle Anpassungen an die tatsächliche oder erwartete Inanspruchnahme einzelner Maßnahmen. Daneben wurden inhaltliche Änderungen der Förderbestimmungen der GAK umgesetzt. Zwei Teilmaßnahmen wurden neu aufgenommen: Biomasse und Energie (2001) und eine Maßnahme Verhütung von Hochwasserschäden (2002). Weitere inhaltliche Anpassungen erfolgten nur vereinzelt. In MB-Einl-Tabellen 3 bis 6 sind die genehmigten Programmänderungen zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 2.4 stellt den ursprünglichen Gesamtplanungsansatz aus 2000 dem indikativen Finanzplan gemäß Änderungsantrag 2003 gegenüber. Da die Kofinanzierungssätze bislang nicht geändert wurden, ist es hinreichend, die EAGFL-Ansätze zu vergleichen.

**Tabelle 2.4:** Entwicklung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006

| Haushaltslinien | Programm-genehmigung 2000 | Änderungs-antrag 2003 | Veränderung | |
|---|---|---|---|---|
| | EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006 | | absolut in Mio. Euro | relativ in % |
| ***Förderschwerpunkt A*** | ***52,73*** | ***20,18*** | ***-32,55*** | ***-62*** |
| a | 42,32 | 12,10 | -30,22 | -71 |
| c | 0,49 | 0,41 | -0,08 | -16 |
| g | 9,78 | 7,59 | -2,19 | -22 |
| m | 0,14 | 0,08 | -0,06 | -43 |
| ***Förderschwerpunkt B*** | ***124,31*** | ***149,08*** | ***24,77*** | ***20*** |
| k | 8,13 | 8,26 | 0,13 | 2 |
| n | 14,05 | 14,07 | 0,02 | 0 |
| o | 33,81 | 54,04 | 20,23 | 60 |
| p | 12,06 | 9,10 | -2,96 | -25 |
| r | 6,43 | 10,30 | 3,87 | 60 |
| s | 7,33 | 4,95 | -2,38 | -32 |
| u | 42,5 | 48,36 | 5,86 | 14 |
| ***Förderschwerpunkt C*** | ***61,74*** | ***51,55*** | ***-10,19*** | ***-17*** |
| e | 8,1 | 6,49 | -1,61 | -20 |
| f | 22,4 | 15,3 | -7,1 | -32 |
| h | 6,24 | 5,26 | -0,98 | -16 |
| i | 5,24 | 3,16 | -2,08 | -40 |
| flank. Maßnahmen (2078/2080) (1) | 6,46 | 7,44 | 0,98 | 15 |
| t | 13,3 | 13,90 | 0,6 | 5 |
| ***sonstiges*** | ***0,32*** | ***0,28*** | ***-0,04*** | ***-13*** |
| Bewertung | 0,32 | 0,28 | -0,04 | -13 |
| ***Summe*** | ***239,10*** | ***221,09*** | ***-18,01*** | ***-8*** |
| Rückforderungen | | 0,05 | 0,05 | |
| ***Gesamtsumme*** | ***239,10*** | ***221,14*** | ***-17,96*** | ***-8*** |
| Mehrausgaben/Minderausgaben | 0 | 18,06 | 18,06 | |
| ***Finanzierungsplan total*** | ***239,10*** | ***239,20*** | ***0,10*** | ***0*** |

(1) Gesamtansatz für flankierende Maßnahmen gemäß Programmgenehmigung 2000 geschätzt.

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von MLR, 1999; MLR, 2003b.

Förderschwerpunkte A und C haben gegenüber dem ursprünglichen Planansätzen an finanzieller Bedeutung verloren. Demgegenüber ist Förderschwerpunkt B gestärkt worden, hier v.a. die Maßnahmen r, o und u[23]. Welche inhaltlichen und strategischen Überlegun-

[23] Die Mittelansätze für die GAK haben seit Beginn der 90er Jahre abgenommen; dieser Trend setzt sich fort (BMVEL, ohne Jahr). Zudem können aufgrund rückläufiger Landesmittel entsprechende Bundesmittel nicht gebunden werden, so dass die Ist-Ergebnisse unter den Mittelansätzen liegen. Dies erfordert die Akquirierung neuer Kofinanzierungsquellen, um die EAGFL-Mittel entsprechend gegen finanzieren zu können. Damit werden tendenziell Maßnahmen der öffentlichen Hand (r und o) begünstigt, weil eine wesentliche zusätzliche Kofinanzierungsquelle, zum Ausgleich für die rückläufigen GAK-Mittel, die kommunalen Haushalte darstellen.

gen für diese Mittelumschichtungen ausschlaggebend sind, wird maßnahmenbezogen diskutiert (siehe Kapitel 3 bis 9).

Eine detaillierte Darstellung der Veränderung der Gesamtplanungsansätze findet sich in MB-Einl-Text 10 und MB-Einl-Tab. 8. Diskutiert und dargestellt wird dort der bisherige Mittelabfluss in Relation zu den ursprünglichen Planansätzen.

Tabelle 2.5 stellt die Planansätze der Jahre 2000 bis 2006 den tatsächlich getätigten Ausgaben gegenüber. Im Jahr 2000 wurde u.a. aufgrund der späten Plangenehmigung der vorgesehene Mittelansatz nicht erreicht. Die Ist-Auszahlungen lagen über 40 % unter den Planansätzen. Das Land Schleswig-Holstein hat aus diesem Grund von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Vorschuss gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 445/2002 zu ziehen (rund 4 Mio. Euro). Damit verringerte sich rechnerisch die Höhe der nicht verausgabten EU-Mittel auf 8,92 Mio. Euro.

**Tabelle 2.5:** Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006

| KOM-Entscheidung | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2000-2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt | | | | | | | |
| Plan:EPLR | K (2000) 2625 endg. | 72,88 | 72,88 | 80,26 | 84,22 | 85,94 | 87,88 | 89,52 | 573,57 |
| Plan: Änderung 2003 | geplant | 51,82 | 57,69 | 77,28 | 85,34 | 86,16 | 88,12 | 89,82 | 537,12 |
| Ist: Auszahlungen (1) | | 41,57 | 57,69 | 77,10 | | | | | |
| | | EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt | | | | | | | |
| Plan: EPLR | K (2000) 2625 endg. | 30,30 | 30,50 | 33,50 | 35,10 | 35,80 | 36,60 | 37,30 | 239,10 |
| Plan: Änderung 2003 | geplant | 30,30 | 30,50 | 33,50 | 35,10 | 35,80 | 36,60 | 37,30 | 239,10 |
| Ist: Auszahlungen (1) | | 17,13 | 23,15 | 31,57 | | | | | |

(1) Ohne Vorschuss in 2000
Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10 bis 15.10. des Folgejahres).
Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000.

Quelle: MLR, 1999; MUNL, 2003c; MLR, 2003b.

Auch in den Jahren 2001 und 2002 liegen die Ist-Ausgaben unter den Planansätzen. Im EU-Haushaltsjahr 2001 konnten rund 7 Mio. Euro nicht verausgabt werden, im EU-Haushaltsjahr 2002 unter 2 Mio. Euro. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und werden förderkapitelbezogen diskutiert.

Sowohl die Veränderung der Gesamtplanungsansätze 2000 bis 2006 wie auch der Mittelabfluss der Jahre 2000 bis 2003 spiegelt sich in den Änderungen des indikativen Finanzplanes der Maßnahmen gem. Artikel 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wider. Die schwierige Haushaltssituation des Landes Schleswig-Holstein führte dazu, dass bei den Maßnahmen Flurbereinigung und Wegebau seit dem Jahr 2002 die im Bereich des Arti-

kels 52 vorgesehenen öffentlichen Mittel in den indikativen Finanzplan von ZAL verschoben wurden (MLR, 2002a), um dort den festgesetzten Kofinanzierungssatz zu gewährleisten (siehe auch MB-Einl-Text 9).

**Tabelle 2.6:** Vergleich der Planansätze mit den tatsächlich getätigten Ausgaben 2000 bis 2002

| | **Planansätze** | | | | **Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | EPLR-Genehmigung 29.9.2000 | | Planänderung 2003 | | Rechnungsabschluss (Tabelle 104) | |
| **Haushaltslinie** | Öffentliche Kosten | EU-Beteiligung | Öffentliche Kosten | EU-Beteiligung | Öffentliche Kosten (2) | EU-Beteiligung |
| a | 31,49 | 12,59 | 5,77 | 2,30 | 3,88 | 1,55 |
| c | 0,51 | 0,21 | 0,38 | 0,15 | 0,36 | 0,14 |
| e | 6,66 | 3,33 | 4,01 | 1,98 | 3,67 | 1,84 |
| f | 13,75 | 6,88 | 3,43 | 1,72 | 2,50 | 1,25 |
| g | 10,17 | 4,06 | 4,50 | 1,80 | 4,07 | 1,63 |
| h | 4,75 | 2,46 | 5,07 | 2,74 | 5,26 | 2,62 |
| i | 4,46 | 2,23 | 4,19 | 0,45 | 2,57 | 0,35 |
| k | 8,38 | 3,35 | 9,97 | 3,99 | 9,61 | 3,84 |
| m | 0,15 | 0,06 | 0,10 | 0,04 | 0,00 | 0,00 |
| n | 14,43 | 5,77 | 5,70 | 2,28 | 5,08 | 2,03 |
| o | 36,35 | 14,55 | 36,33 | 15,61 | 37,50 | 15,00 |
| p | 12,37 | 4,96 | 5,28 | 1,53 | 3,29 | 1,31 |
| r | 6,62 | 2,64 | 14,71 | 5,88 | 14,44 | 5,77 |
| s | 7,53 | 3,01 | 2,51 | 1,00 | 2,19 | 0,87 |
| t | 14,39 | 5,75 | 15,23 | 6,10 | 14,65 | 5,86 |
| u | 44,63 | 17,85 | 59,52 | 23,81 | 57,62 | 23,05 |
| Bewertung | 0,00 | 0,00 | 0,03 | 0,01 | 0,04 | 0,01 |
| Frühere flankierende Maßnahmen (1) | 9,38 | 4,60 | 10,06 | 4,94 | 9,64 | 4,73 |
| ***Summe*** | ***226,02*** | ***94,30*** | ***186,79*** | ***76,34*** | ***176,36*** | ***71,85*** |
| Rückforderungen | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,02 | 0,00 | 0,00 |
| ***Gesamtsumme*** | ***226,02*** | ***94,30*** | ***186,79*** | ***76,36*** | ***176,36*** | ***71,85*** |
| Mehrausgaben/Minderausgaben | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 18,02 | 0,00 | 0,00 |
| ***Finanzierungsplan total*** | ***226,02*** | ***94,30*** | ***186,79*** | ***94,38*** | ***176,36*** | ***71,85*** |

(1) Ansatz für flankierende Maßnahmen gemäß Programmgenehmigung 2000 geschätzt.
Anm.: Die Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres) mit Ausnahme des Jahres 2000, für das die Auszahlungen am 06.09.2000 beginnen.
(2) geschätzt auf der Grundlage des Kofinanzierungssatzes der einzelnen Haushaltslinien.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von MLR, 1999; MLR, 2003b; MUNL, 2003c.

Eine ausführliche Diskussion des bisherigen Mittelabflusses und die Entwicklung des indikativen Finanzplans, des EU-Monitorings und der tatsächlich getätigten Ausgaben findet sich in MB-Einl-Text 11 und MB-Einl-Tab. 9.

## 2.5 Monitoring-Systeme

Die Monitoring-Systeme dienen verschiedenen Zwecken. Sie sollen in aggregierter Form einen Überblick über die Verwendung öffentlicher Mittel bieten (Rechnungslegung nach außen), die programm- oder maßnahmenbezogene Steuerung ermöglichen und Daten für

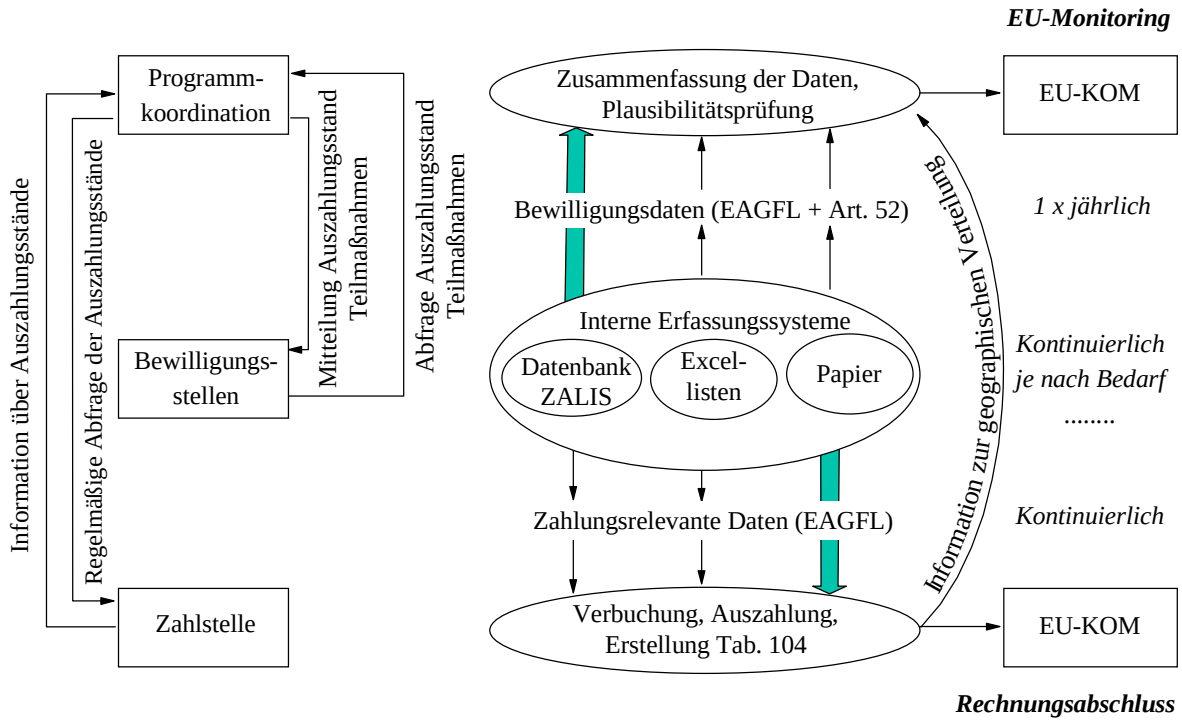
die Evaluation bereitstellen. In Kapitel 2.5 wird ein Überblick über die wesentlichen programmbezogenen Monitoring-Systeme geliefert. Die maßnahmenbezogenen Systeme werden förderkapitelbezogenen dargestellt. Die Eignung der verschiedenen Systeme für die o.g. Zwecke werden in Kapitel 10.6 zusammenfassend diskutiert.

Das Monitoring von ZAL setzt sich aus mehreren Monitoring-Systemen zusammen:

– EAGFL-Monitoring im Rahmen des jährlichen Jahresberichtes (u.a. mit Hilfe von ZALIS);
– spezifische maßnahmenbezogene Systeme (z.B. InVeKoS-System für Agrarumweltmaßnahmen, Excel-Listen, Papier);
– finanztechnisches Controlling im Rahmen des Zahlstellenverfahrens.

Den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Systemen stellt Abbildung 2.10 dar.

**Abbildung 2.10:** Monitoring-Systeme für ZAL-Maßnahmen in Schleswig-Holstein




Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den in Abbildung 2.10 dargestellten Monitoring-Systemen existieren noch weitere Begleitsysteme, wie z.B. das GAK-Monitoring und die Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor, die sich teilweise mit dem ZAL-Monitoring überlappen.

Tabelle 2.7 stellt die verschiedenen Begleitsysteme mit ihren spezifischen Anforderungen in einer Übersicht dar.

**Tabelle 2.7:** Anforderungen ausgewählter Begleitsysteme

| | **EU-Monitoring** | **GAK-Berichterstattung** | **Bericht über staatliche Beihilfepolitik im Agrarsektor** | **Rechnungsabschlussverfahren (Tabelle 104)** |
|---|---|---|---|---|
| Inhalt | EAGFL-kofinanzierte Maßnahmen, Artikel-52-Maßnahmen | GAK-finanzierte Maßnahmen | • Einzelstaatliche Beiträge zur Finanzierung von Maßnahmen, die von der Gemeinschaft im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 oder im Rahmen anderer Gemeinschaftsverordnungen gefördert werden,<br>• Artikel-52-Maßnahmen,<br>• Sonstige staatliche Beihilfemaßnahmen | EAGFL-Abteilung Garantie kofinanzierte Maßnahmen |
| Variablen | Unterschiedlich je nach Maßnahme<br>• Anzahl der genehmigten Anträge,<br>• Von den Begünstigten getragene Kosten insgesamt,<br>• Förderfähige Gesamtkosten,<br>• Öffentliche Ausgaben - Mittelbindungen insgesamt und E-AGFL-Anteil,<br>• Physische Einheiten,<br>• Geographische Zuordnung (Ziel 1, Ziel 2, benachteiligtes Gebiet),<br>• Förderziele, Sektoren,<br>• Natura 2000. | Unterschiedlich je nach Maßnahme<br>**Bewilligungsdaten**<br>• Anzahl der Zuwendungsempfänger,<br>• Höhe der getätigten Investitionen insgesamt,<br>• Höhe der förderfähigen Investitionen,<br>• Beihilfeintensität,<br>**Auszahlungsdaten**<br>• Höhe der öffentlichen Ausgaben (EAGFL, Bund, Land),<br>• Geographische Zuordnung (benachteiligtes Gebiet),<br>• Sektoren, Ziele, Produktionsrichtung, Investitionsart. | • Tatsächliche Zahlungen für die neuen und laufenden Vorhaben im Jahr n-1, Planzahlungen für das Jahr n | U.a.:<br>• Betrag - EAGFL-Ausgaben,<br>• Datum der Zahlung,<br>• EAGFL-Haushaltscode,<br>• Kennnummer,<br>• Name, Anschrift,<br>• Region, Teilregion,<br>• Produktcode/Code der Teilmaßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums,<br>• Beantragte Fläche,<br>• Bezahlte Fläche,<br>• Deklarierte Futterfläche. |
| Rechtsgrundlage | Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/1999, Arbeitspapier der Kommission VI/43512/02 ENDG vom 26.2.2002 | GAK-Gesetz, § 9, Abs. 2 | Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02) | Buchführungsverordnung zum Rechnungsabschluss VO (EG) Nr. 1884/2002 |
| Erfassungszeitraum | Kalenderjahr | Kalenderjahr | Kalenderjahr | EAGFL-Wirtschaftsjahr |
| Lieferzeitpunkt | 30. Juni eines jeden Jahres | Ende Januar eines jeden Jahres | zum 30. Juni eines jeden Jahres | monatlich, zum 15. Oktober eines jeden Jahres |
| Format | Excel-Arbeitsmappe | Excel-Arbeitsmappe | Excel-Arbeitsmappe | Datenbank |
| Datenlieferung | ZALIS, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Zahlstellendaten | ZALIS, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten | ZALIS, maßnahmenbezogene Excel-Listen oder Papier, Haushaltsdaten | ZALIS, Kreuzchenliste, manuelle Eingabe erfolgt im Ministerium |

Quelle: Eigene Darstellung.

### 2.5.1 EU-Monitoring

Die EU-Kommission hat ein spezifisches Begleitsystem für das finanzielle und physische Monitoring konzipiert. Es beruht auf spezifischen materiellen und finanziellen Indikatoren, die im Voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999). Die erforderlichen Daten werden für den jährlich zu liefernden Lagebericht einschließlich Tabellenanhang zusammengestellt. Die Lageberichte enthalten „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, wobei Indikatoren zu quantifizieren sind“.

Die aggregierten Daten sind in entsprechend von der KOM entworfenen Excel-Arbeitsblättern darzustellen, wobei das Problem der ersten Version darin bestand, dass die Arbeitsblätter keinem Schreibschutz unterlagen, es nur rudimentäre Ausfüllhinweise gab und die Maßnahmendifferenzierung den Mitgliedstaaten weitegehend überlassen wurde. Die KOM sah sich nicht in der Lage, die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten zusammenzufassen und hat, nach einem Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten, die Datenblätter vereinfacht und mit entsprechenden Ausfüllhinweisen versehen.

***ZALIS***

Schleswig-Holstein hat eigens für die Begleitung des Entwicklungsplans ein IT-gestütztes Monitoring-System (ZALIS) entwickelt. In dieser Datenbank werden die für das EU-Monitoring relevanten Daten (Antrags-/Bewilligungsdaten sowie materielle Indikatoren) von den bewilligenden Stellen parallel zum Antragsverfahren eingegeben (MLR, 2002b).

Im ZALIS ist für fast alle Maßnahmen eine Erfassung vorgesehen, mit Ausnahme der Maßnahmen e1, e2 und f1. ZALIS wurde auf der Grundlage des AGRIS (System zur Abwicklung der Flächen- und Tierprämien) entwickelt und programmiert. Dieses System wird z.Z. auf eine GIS-gestützte Basis umgestellt (siehe Kapitel 6.2.2). Aufgrund der veränderten Anforderungen des EU-Monitorings, z.B. die ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten, ist die Bereitschaft der Bewilligungsstellen, ZALIS entsprechend zu füllen, gesunken, weil damit keine Möglichkeit mehr bestand, parallel die Daten für das GAK-Monitoring zu erfassen. Da die für das EU-Monitoring erforderlichen Daten ein aufwändig programmiertes Erfassungsprogramm nicht mehr rechtfertigen, wurde die Erfassung der Daten mittels ZALIS zum Programmjahr 2003 eingestellt. Damit war das Jahr 2002 das letzte Jahr, in dem ZALIS zur Erfassung von Monitoring-Daten genutzt wurde.

Auch aus Sicht der Programmkoordination ist die Notwendigkeit von ZALIS in seiner jetzigen Form nicht mehr gegeben, da Excel-Listen der Bewilligungsstellen den selben Zweck erfüllen. Die geographische Verortung wird anhand einer Auswertung der Zahlstellendaten vorgenommen und auf die Bewilligungen übertragen.

Optional sollte in ZALIS eine Möglichkeit zur dezentralen Erfassung der Angaben für die Kreuzchenlistendatei entwickelt werden. Nur im Bereich MSL wurde diese Möglichkeit ansatzweise genutzt, indem die Angaben aus ZALIS, die zum Ausfüllen der Felder der Kreuzchenliste erforderlich sind, selektiert und in ausgedruckter Form als Listen nach Kiel zur Erfassung geschickt werden. Ansonsten werden die für die Kreuzchenliste erforderlichen Daten manuell erfasst und zur zentralen Erfassung weitergegeben.

***Interne Erfassungssysteme***

Das Problem bei dem Einsatz von ZALIS in den Bewilligungsstellen war, dass parallel zur Erfassung in ZALIS bis heute diverse weitere Listen (Excel basiert oder in Papierform) bis heute geführt werden, um den unterschiedlichsten Berichtserfordernissen zu genügen. Der Grund hierfür ist, das ZALIS nur eine begrenzte Anzahl von Variablen vorsieht und in den Anfangsphase keine dezentrale Abfrage von Listen möglich war.

### 2.5.2 GAK-Monitoring

Die Bundesländer sind verpflichtet, über die Verwendung der GAK-Mittel Rechenschaft abzulegen. Die Berichterstattung im Rahmen der GAK ähnelt der des EU-Monitorings. Daher wurde zu Beginn des Programmplanungszeitraums auch der Versuch unternommen, beide Begleitsysteme aufeinander abzustimmen. Letztlich ist dieser Versuch gescheitert, nicht zuletzt aufgrund der Klarstellung der Kommission, dass ihr Begleitsystem auf Bewilligungsdaten und nicht, wie bei der GAK-Berichterstattung, auf Auszahlungen beruht. Einzig für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung funktioniert die Verknüpfung noch, da die Excel-Arbeitsblätter mit verschiedenen Ergänzungen versehen wurden. Das GAK-Monitoring konnte, solange im ZALIS Auszahlungsdaten erfasst wurden, auf der Grundlage des ZALIS erstellt werden. Da aber Teilbereiche der GAK auch ohne EU-Kofinanzierung durchgeführt werden und, obwohl es sich um Artikel-52-Maßnahmen handelt, nicht im EU-Monitoring abgebildet sind, mussten auch schon in der Vergangenheit getrennte Listen auf der Ebene der Bewilligungsstellen geführt werden.

### 2.5.3 Berichterstattung über staatliche Beihilfen im Agrarsektor

Gemäß des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor hat der Mitgliedstaat der EU-KOM regelmäßig über den Einsatz staatlicher Beihilfen zu berichten. Im Wesentlichen decken sich die Informationen mit den Anforderungen, die auch das EU-Monitoring stellt. Allerdings müssen auch die sonstigen staatlichen Beihilfen erfasst und dargestellt werden.

### 2.5.4 Zahlstellendaten

Für die im Rahmen des EAGFL getätigten Ausgaben ist eine festgelegte Form der Datenerfassung von der EU-Kommission verbindlich vorgeben. Diese umfasst für alle EU-Haushaltslinien die in Tabelle 2.7 beispielhaft genannten Variablen. Erfasst werden die Daten anhand der sogenannten „Kreuzchenliste“ oder X-Tabelle, in der alle für die jeweilige Haushaltslinie vorgegebenen Felder angekreuzt sind. Neben festen Formaten können die Mitgliedstaaten die Ausprägungen einzelner Variablen auch selbst festlegen (z.B. Vergabe von sogenannten Produktcodes für Teilmaßnahmen). Aus dieser Kreuzchenliste werden dann die Zahlungsangaben extrahiert und in aggregierter Form den Monatsmeldungen oder Jahresabschlussmeldungen zugrundegelegt.

Aufgrund der fehlenden Software auf Ebene der Bewilligungsstellen ist das Verfahren zum Füllen der Kreuzchenliste z.T. recht umständlich. Wie oben dargestellt, wurde ZALIS nicht um kompatibles Zahlstellenmodul ergänzt. Nach Abschluss der erforderlichen Kontrollen durch die Bewilligungsstellen, übermitteln die Bewilligungsstellen die zahlungsbegründenden Daten an die Zahlstelle (Zahlungsanweisung an die Zahlstellenverwaltung) bzw. bearbeiten den Vorgang als Mitglieder der Zahlstelle bis zur Auszahlung selber (ÄLR). Die Dateneingabe in das Zahlstellensystem erfolgt zentral im Ministerium, z.T. auf der Grundlage von Papierlisten.

Die Zahlstellendatenbank bietet eigentlich alle Voraussetzungen, als Datenbank zu fungieren und somit recht flexibel Informationen bereitzustellen. Bei der Auswertung der Daten, die den Bewertern zur Verfügung gestellt wurden, konnte aber festgestellt werden, dass die einzelnen Felder nicht mit einheitlichen Formaten gefüllt wurden, so dass eine Auswertung der Datenbank mit großem Aufwand (v.a. zur Vereinheitlichung der Feldinhalte) verbunden war.

## Literaturverzeichnis

BNatSchGNeuregG, Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002.

Vogelschutzrichtlinie, Richtlinie des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.071997.

FFH-Richtlinie, Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen.

GO Begleitausschuss, Geschäftsordnung des Begleitausschusses gemäß Art. 48(3) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) - im weiteren EAGFL-Verordnung genannt - in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 2000 bis 2006.

Agra-Europe, Nr. 49/02 vom 2.12.2002. Kieler Kabinett beschließt massive Einsparungen, S. LB 34.

BMF, Bundesministerium der Finanzen, Referat E C 4 (ohne Jahr): EU-Mittelausstattung der Strukturfondsprogramme in Deutschland 2000 - 2006 [online]. BMF, zu finden in <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage4852/EU-Mittelausstattung-der-Strukturfondsprogramme-in-Deutschland-2000-2006.pdf>.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Agrarstrukturbericht 1996 - 1999 [online]. BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/>.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (ohne Jahr): Aktionsprogramm "Bäuerliche Landwirtschaft" Die Landwirtschaft in Europa: Mittelständische Betriebe mit multifunktionaler Ausrichtung. Ein Positionspapier des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft [online]. Bonn, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de>. [zitiert am 15.5.2003b].

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.

Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Bundesregierung (2002): Koalitionsvertrag: Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie [online]. BMVEL, zu finden in <http://www.verbraucherministerium.de/>.

de Baey-Ernsten, H. (2003): Rahmenbedingungen für die Tierhaltung und Stallbauten - Aktuelle Entwicklung im Umwelt- und Tierschutzrecht und Konsequenzen. Landentwicklung aktuell H. 2002/2003, S. 5-14.

Deimel, M. (2000): Agrarverwaltung im Fadenkreuz der europäischen Finanzkontrolle [online]. BzAR, zu finden in <http://www.agrarrecht.de/html/hauptteil_480_12-2000_.html>.

Döhler, H.; Eurich-Menden, B.; Dämmgen, U.; Osterburg, B.; Lüttich, M.; Bergschmidt, A.; Berg, W.; Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahr 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin.

DStGB, Deutscher Städte und Gemeindebund (2003): Pressemitteilung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 31.01.2003 zur Schätzung der kommunalen Einnahmen in 2003 [online]. zu finden in <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/files/f410.htm#3101>. [zitiert am 4.4.2003].

EU-KOM, Europäische Kommission (2000d): Das Rechnungsabschlussverfahren. Fact Sheet. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000c): Fact sheet: Das Rechnungsabschlussverfahren [online]. zu finden in <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/clear/clear_de.pdf>.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): 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.).

EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, mündlich am 10.4.2003.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): Entscheidung der Kommission vom 08.09.2000 zur Genehmigung des Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raums außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein (Deutschland) 2000-2006, C(2000) 2625 endg. Brüssel.

Gaumert, D., Fiktive FIAF-Mittel (EU) für die Periode 2000-2006 (in Mio. Euro), mündlich/ schriftlich am 2.5.2003.

Grimm, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. Agrarrecht 32, H. 3, S. 69-75.

Kleinhanß, W.; Bertelsmeier, M.; Manegold, D.; Offermann, F.; Osterburg, B.; Salamon, P. (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/ab02-2003.pdf>.

Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.

MFE, Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein (2002): Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2002 bis 2006. Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (1999): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001b): Änderungen des Programmplanungsdokumentes zur Ländlichen Entwicklung des Landes Schleswig-Holstein 2001.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001a): Besondere Vertragsbedingungen Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2002a): Antrag gemäß Art. 35 der VO (EG) 1750/1999 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 (1. Programmänderung 2002). Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2002b): Lagebericht für den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 für das Land Schleswig-Holstein gemäß Artikel 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 Kalenderjahr 2001. Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2003b): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 Zukunft auf dem Land (ZAL). Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Expertengespräch mit Vertretern der Programmkoordination in Schleswig-Holstein, mündlich am 21.1.2003a.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003a): Agrarreport Schleswig-Holstein 2003. Kiel.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein, Geleistete Zahlungen für ZAL-Maßnahmen (EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002), schriftlich am 17.1.2003c.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003b): Natura 2000 - Lebensräume erhalten und entwickeln [online]. zu finden in <http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/ generator/Aktueller_20Bestand/MUNL/Hintergrund/HG__Natura__2000.html #headline1.>. [zitiert am 3.11.2003b].

Nationale Koordinierungsstelle EQUAL (2003): Entwicklungspartnerschaften [online]. BWA, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, zu finden in <http://www.equal-de.de>.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Niedersachsen 2002 - Das Jahr in Zahlen -. Statistische Monatshefte Niedersachsen, H. 3/2003. Hannover.

Schubert, A. (2002): Das Evaluierungskonzept der Strukturfonds und die deutsche Verwaltung - ein nicht spannungsfreies Verhältnis. In: Bundesamt für Raumordnung (Hrsg.): Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7. Bonn.

Stala, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2003): Schleswig-Holsteins Wirtschaftswachstum 2002 über dem Bundesdurchschnitt [online]. zu finden in <http://www.statistik-sh.de>.

Zahlstelle Schleswig-Holstein (2003): Vereinbarung über die Durchführung der Maßnahmen im Bereich der Zahlstelle EAGFL Abt. Garantie. Kiel.

Zahlstelle Schleswig-Holstein (o.J.): Dienstanweisung für Verfahrensabläufe in der Zahlstelle gemäß der VO (EG) Nr. 1258/1999 und der VO (EG) Nr. 1663/1995. Kiel.

**Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

# Kapitel 3

## Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) – Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999


**Projektbearbeitung**

*Bernhard Forstner*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig November 2003

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**Abbildungsverzeichnis** **III**

**Tabellenverzeichnis** **IV**

**3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“** **1**

3.1 Ausgestaltung des Kapitels 1
3.1.1 Übersicht über die Maßnahmen und ihre Förderhistorie 1
3.1.1.1 Allgemeines 1
3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie 1
3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung 4
3.1.3 Vorgaben der Verordnung (EG) Nr.1257/99 6
3.1.4 GAK-Fördergrundsätze zur Investitionsförderung 8
3.1.5 Ausgestaltung der Landesrichtlinien AFP 10

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 11
3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 11
3.2.2 Datengrundlage 14

3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel 18

3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 19

3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 23
3.5.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 23
3.5.2 Begleitung der Investitionen, Kontrolle und Endabnahme 26
3.5.3 Finanzmanagement 27
3.5.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 28
3.5.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung 29

3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 31
3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen 32
3.6.1.1 Frage I.1 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung des Einkommens der begünstigten Landwirte 33
3.6.1.2 Frage I.2 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zum rationelleren Einsatz von Produktionsmitteln in landwirtschaftlichen Betrieben 36
3.6.1.3 Frage I.3 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten 39

3.6.1.4 Frage I.4 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse 43
3.6.1.5 Frage I.5 - Beitrag der durch die Förderung alternativer Tätigkeiten herbeigeführten Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten zum Erhalt von Arbeitsplätzen 44
3.6.1.6 Frage I.6 - Umfang der Unterstützung der Investitionsbeihilfe zur Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren 45
3.6.1.7 Frage I.7 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Tierschutz 48
3.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen 50
3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 50
3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 52
3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 54
**Literaturverzeichnis** **58**

# Abbildungsverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| Abbildung 3.1: | Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein und Deutschland (WJ 1996/97 bis 2001/02) | 3 |
| Abbildung 3.2: | Brutto- und Nettoinvestitionen der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein (WJ 1995/96 bis 2001/02) | 4 |
| Abbildung 3.3: | Methodische Vorgehensweise im Überblick | 12 |
| Abbildung 3.4: | Datengrundlage der Zwischenbewertung zum AFP | 17 |
| Abbildung 3.5: | AFP-Förderung mit Zuschuss für besondere Anforderungen an die Landwirtschaft und Diversifizierung in Schleswig-Holstein (2002) | 23 |
| Abbildung 3.6: | Schema zum AFP-Förderverfahren in Schleswig-Holstein | 24 |
| Abbildung 3.7: | Investitionshaupt- und -nebenziele der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001) - Beraterbefragung | 32 |
| Abbildung 3.8: | (Brutto-) Betriebseinkommen der mit AFP geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001) | 34 |
| Abbildung 3.9: | Betriebsertrag und –aufwand je Arbeitskraft der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001) | 37 |
| Abbildung 3.10: | Unternehmen mit einer Neuausrichtung ihrer Einkommensquellen durch die geförderten Investitionen (Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002) | 42 |
| Abbildung 3.11: | Investitionsbereiche zur Verbesserung der Umweltsituation in den geförderten Betrieben (Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002) | 46 |
| Abbildung 3.12: | Verbesserung verschiedener Belastungsbereiche im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen (Mehrfachantworten möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2001) | 49 |
| Abbildung 3.13 | Für die Ex-post-Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten | 57 |

Karte 3.1: Verteilung der mit AFP geförderten Investitionen in Schleswig-Holstein nach Investitionsbereichen (Förderjahre 2000 bis 2001) 22

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1: Investitionsförderung nach dem AFP in Schlewig-Holstein (1995 bis 2002) 2

Tabelle 3.2: Indikativer Finanzplan zur Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Programmzeitraum 2000 bis 2006 18

Tabelle 3.3: Vergleich der Finanzansätze für die AFP Förderung im EPLR mit den tatsächlichen Auszahlungen (2000 bis 2002) 19

Tabelle 3.4: Anzahl der Förderfälle nach Investitionsbereich (2000 bis 2002) 20

Tabelle 3.5: Förderfähiges Investitionsvolumen nach Investitionsbereich (2000 bis 2002) 21

Tabelle 3.6: Bereinigter Gewinn der investiv geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001) 35

Tabelle 3.7: Kapitaldienst und Leistungsreserve der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001) 36

Tabelle 3.8: Entwicklung der Faktorausstattung der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001) 38

Tabelle 3.9: Veränderung der Überschusserzeugnisse nach der Investition 40

Tabelle 3.10: Verteilung der Förderfälle nach Investitionsbereichen (Förderzeitraum 2000 bis 2001) 41

Tabelle 3.11: Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze (Förderzeitraum 2000 bis 2002) 44

Tabelle 3.12: Erweiterung der Lagerkapazitäten für Gülle 47

# 3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“

Im Kapitel 3 werden die öffentlich geförderten Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben einer Bewertung unterzogen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, die in Kapitel I der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 verankert sind.

## 3.1 Ausgestaltung des Kapitels

### 3.1.1 Übersicht über die Maßnahmen und ihre Förderhistorie

#### 3.1.1.1 Allgemeines

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Landwirtschaft ist seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Jahr 1973 ein wesentlicher Bestandteil dieses von Bund und Ländern gemeinsam geplanten und finanzierten strukturpolitischen Instruments. Es handelt sich somit um eine permanent angebotene Fördermaßnahme, die lediglich im Umfang und in der Zielrichtung im Zeitablauf an die politischen Zielvorstellungen der jeweiligen Regierung, die wechselnde Kassenlage der öffentlichen Haushalte und die allgemeinen Kapitalmarktbedingungen angepasst wird.

#### 3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Seit Einführung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Jahr 1995[1] bis zum Jahr 2002 wurden in Schleswig-Holstein insgesamt 3.020 Unternehmen gefördert (Tabelle 3.1). Bezogen auf die Gesamtzahl der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe in diesem Land von rund 20.000 beträgt die Förderquote in diesem Zeitraum rund 15 %. Wenn man nur die Haupterwerbsbetriebe als Bezugsgröße wählt, liegt die Förderquote bei rund 25 %.

Die Anzahl der Förderfälle pro Jahr ist seit 1997 stark rückläufig. Sie ging von rund 560 Fällen im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1997 auf unter 200 im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 zurück. Die Entwicklung der Anzahl der Förderfälle spiegelt sich auch im

[1] Bis 1994 wurden zur Förderung einzelbetrieblicher Investitionen mehrere Fördermaßnahmen angeboten. Für die größeren Investitionen gab es eine Maßnahme, ebenso für kleinere Investitionen sowie für Energieeinsparinvestitionen. Mit Beginn des Jahres 1995 wurde mit dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) eine einheitliche Förderrichtlinie für alle investiven Maßnahmen eingeführt.

förderungsfähigen Investitionsvolumen, das sich im gleichen Zeitraum von rund 70 auf rund 34 Mio. Euro halbierte. Das förderfallbezogene Investitionsvolumen stieg dagegen im Zeitablauf deutlich an. Der Rückgang der Fördertätigkeit reflektiert das zurückhaltende Investitionsverhalten der Landwirte. Dieses resultiert nach Auskunft von Beratern und Landwirten aus der allgemeinen Unsicherheit als Folge der BSE-Krise und anderer marktbeeinflussender Probleme (z.B. MKS-Gefahr, Futtermittelskandale) sowie der darauf folgenden politischen Reaktionen. Zudem trugen das wirtschaftliche Umfeld und ständige Diskussionen über Politikreformen zur Verunsicherung der Unternehmer bei.

Nachdem im Jahr 2001 ein Tiefststand erreicht wurde, verstärkte sich im darauffolgenden Jahr die Investitionstätigkeit der Landwirte nun wieder deutlich gegenüber dem Vorjahr, was sich auch in steigenden Förderzahlen und –volumina zeigt. Begründet ist diese Entwicklung in einem gewissen Nachholbedarf aus den beiden vorhergehenden Jahren und in guten wirtschaftlichen Ergebnissen der Unternehmen infolge relativ hoher Milch- und Schweinepreise. Insbesondere in der Schweinehaltung wurden nun, motiviert auch durch die Vorschriften der Schweinehaltungsverordnung[1], Investitionen durchgeführt, um beispielsweise bei niedertragenden Sauen die Anbindehaltung durch Gruppenhaltung zu ersetzen.

**Tabelle 3.1:** Investitionsförderung nach dem AFP in Schlewig-Holstein (1995 bis 2002)

| Jahr | Anzahl der Neubewilligungen | Förderungsfähiges Investitionsvolumen | Ist-Ausgaben [1)] |
|---|---|---|---|
| | N | Mio. Euro | Mio. Euro |
| 1995 | 545 | 60,90 | 4,01 |
| 1996 | 575 | 69,50 | 11,36 |
| 1997 | 567 | 72,46 | 11,03 |
| 1998 | 381 | 47,74 | 11,86 |
| 1999 | 350 | 59,75 | 12,29 |
| 2000 | 223 | 33,69 | 14,02 |
| 2001 | 158 | 26,62 | 10,28 |
| 2002 | 221 | 38,20 | 8,30 |
| Insgesamt | 3.020 | 408,85 | 89,45 |

[1)] Ist-Ausgaben für das AFP einschließlich Altverpflichtungen aus den Vorjahren.

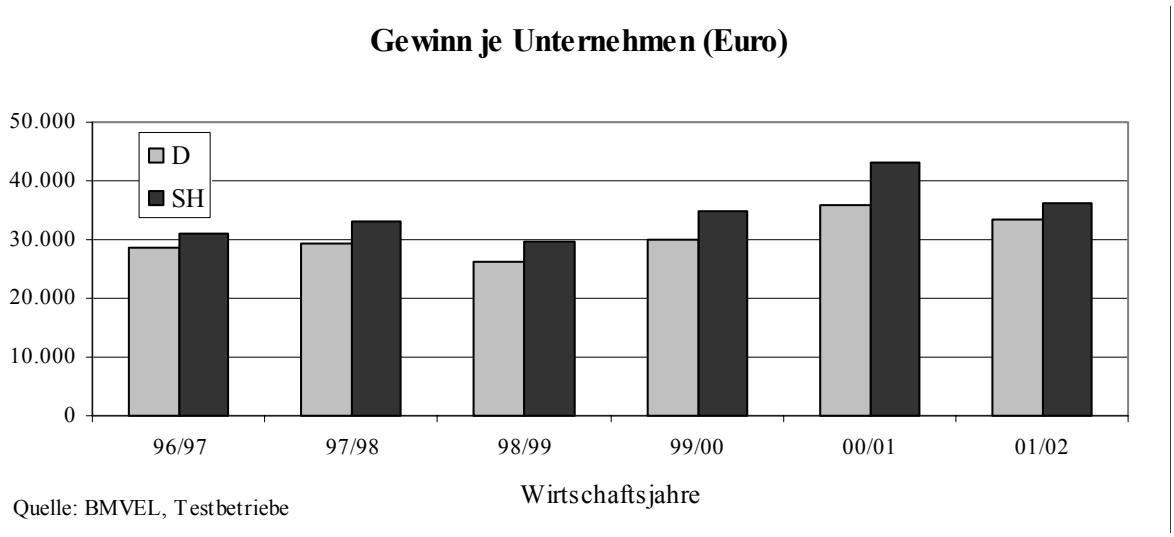
Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug

[1] Seit 17.07.2001 in Kraft.

Die Ist-Ausgaben (Tabelle 3.1) beschreiben den Umfang und die Entwicklung der tatsächlichen jährlichen Förderaktivität nur unzureichend. Sie enthalten sowohl Ausgaben für die Neubewilligungen als auch Altverpflichtungen für frühere Bewilligungen in Form von laufenden Zinsverbilligungen oder öffentlichen Darlehen. Im Vergleich zu den Jahren 1996 bis 1999 sind auch die Ist-Ausgaben ab dem Jahr 2000 stark rückläufig. Der Anteil der Altverpflichtungen an den Ist-Ausgaben beträgt im Jahr 2001 rund 61 % und im Jahr 2002 rund 69 %.

Die aktuelle und künftige Investitionsaktivität der landwirtschaftlichen Unternehmen wird in hohem Maß durch die gegenwärtige Gewinnsituation und durch künftige Gewinnerwartungen beeinflusst. Die in der Landwirtschaft erzielten Gewinne lagen im Durchschnitt der vergangenen drei Wirtschaftjahre über den vorhergehenden Jahren (Abbildung 3.1).[3] Im Vergleich mit den Haupterwerbsunternehmen in Deutschland erzielten die Unternehmen in Schleswig-Holstein in den vergangenen sechs Wirtschaftsjahren ein deutlich überdurchschnittliches Ergebnis.

**Abbildung 3.1:** Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein und Deutschland (WJ 1996/97 bis 2001/02)



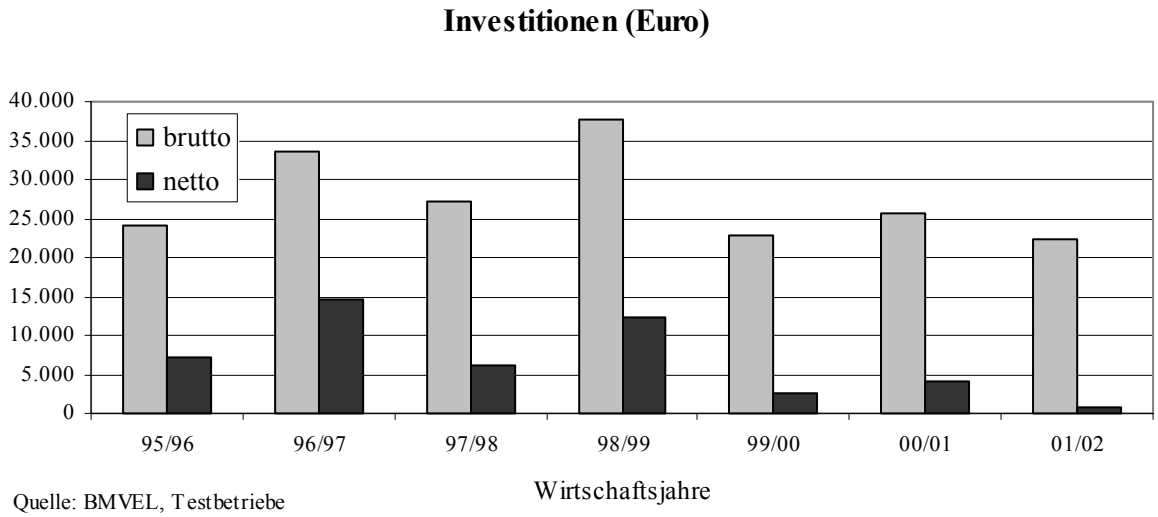

Quelle: BMVEL, Testbetriebe

Trotz des günstigen Gewinnniveaus in den vergangenen drei Wirtschaftsjahren ist die Investitionstätigkeit der Unternehmen in Schleswig-Holstein seit dem Wirtschaftsjahr 1999/2000 sehr verhalten. Sowohl die Brutto- als auch die Nettoinvestitionen haben gegenüber den Vorjahren erheblich abgenommen (Abbildung 3.2). Im Wirtschaftsjahr 2001/2002 wurden fast keine Nettoinvestitionen mehr vorgenommen. Es scheint somit

[3] In diesen Vergleich auf Basis der Testbetriebe sind Einzelunternehmen und Personengesellschaften einbezogen. Die Ergebnisse dieser Sonderauswertung sind nicht hochgerechnet.

weitere Einflussfaktoren zu geben, die auf die Investitionstätigkeit der Landwirte einen größeren Einfluss haben als die Einkommenssituation. Möglicherweise spielen hierbei die bereits genannten Unsicherheiten aufgrund von politischen Entscheidungen und Reformdiskussionen[4] eine wesentliche Rolle.

**Abbildung 3.2:** Brutto- und Nettoinvestitionen der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein (WJ 1995/96 bis 2001/02)




Quelle: BMVEL, Testbetriebe

## 3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung

Die Landwirtschaft in Schleswig-Holstein zeichnet sich durch eine günstige Betriebsgrößen- und Flächenstruktur aus. Mit durchschnittlich 53 ha LF je Betrieb ist die Flächenausstattung rund zweimal so groß wie im Durchschnitt der anderen Länder des früheren Bundesgebietes. Einhergehend mit den guten strukturellen Bedingungen liegt auch der Anteil der im Haupterwerb geführten Betriebe mit 58 % vergleichsweise hoch. Dominiert wird die Landwirtschaft in Schleswig-Holstein durch den Futterbau (65 %), während nur 22 % Marktfrucht- und 4 % Veredlungsbetriebe bewirtschaften.

Im Rahmen der Stärken-Schwächen-Analyse des EPLR wird auf diese strukturellen Vorteile und auf den relativ hohen Anteil an Haupterwerbsbetrieben mit hohem Einkommen in Schleswig-Holstein verwiesen (ZAL, S. 56). Die Voraussetzungen, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, werden als vergleichsweise günstig beurteilt. Als

[4] Stichworte sind die Diskussionen zur Agrarwende, zur Abschaffung der Milchquote sowie zu den Reformvorschlägen der EU-Kommission zur Agrarpolitik.

problematisch wird jedoch der „recht verhaltene“ Strukturwandel erachtet, der vor allem als das Resultat fehlender außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten angesehen wird. Besondere Entwicklungschancen ergeben sich nach Meinung der Programmersteller in folgenden Bereichen:

– „Weiteres Wachstum und Spezialisierung der landwirtschaftlichen Unternehmen,
– Ausbau der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit,
– Verstärkung der Einkommenskombination“ (ZAL, S. 56).

Als Schlussfolgerung aus der Analyse sollte nach Ansicht der Programmersteller versucht werden, mit Unterstützung durch die Förderung die bestehende „starke Wettbewerbsposition noch weiter auszubauen bzw. für diejenigen Betriebe, die keine Wachstumsmöglichkeiten durch Flächen- oder Quotenzupacht oder Vergrößerung der Viehbestände sehen, Alternativen anzubieten“ (ZAL, S. 76). Im Rahmen des Förderschwerpunktes A sind Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft vorgesehen. Mit Hilfe des in diesen Bereich fallenden AFP sollen einerseits Bereiche mit Produktionsdefiziten (z.B. Ferkelerzeugung) gefördert werden. In anderen Bereichen, wie beispielsweise in der Milcherzeugung, soll die Unterstützung von Rationalisierung und Kostensenkung zu einer Verbesserung der Marktposition der Betriebe beitragen (ZAL, S. 88-89).

Im Einzelnen sollen mit dem AFP investive Maßnahmen in landwirtschaftlichen Unternehmen, die der Verbesserung der Lebens-, Produktions- und Arbeitsbedingungen dienen, unterstützt werden, um eine beständige Entwicklung der Landwirtschaft zu gewährleisten. „Durch die Förderung sollen in erster Linie

– die Leistungsfähigkeit der Betriebe mit besonderer Ausrichtung auf zukünftige Erfordernisse gesteigert,
– ihre strukturelle Weiterentwicklung gewährleistet
– und dadurch das landwirtschaftliche Einkommen verbessert oder stabilisiert werden.

Dabei sollen auf die Entwicklung des ländlichen Raumes, die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen der Landwirtschaft sowie die Ziele und Erfordernisse des Tierschutzes berücksichtigt werden“ (AFP 2000 und 2001). Primär soll auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen verbessert werden.

Bei den Richtlinien des Jahres 2002 für das AFP wurde eine Akzentverschiebung in Richtung einer „wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft“ vorgenommen, wobei „die Interessen der Verbraucher, die Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Erhaltung der biologischen Vielfalt“ zu berücksichtigen sind (AFP 2002). Insbesondere dem ökologischen Landbau und der

Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen wird nun eine gewisse Priorität eingeräumt.

Durch die BSE-Krise (erster BSE-Fall in Deutschland am 24.11.2000), die Furcht vor MKS und diverse Futtermittelskandale (z.B. Nitrofen) wurde eine breite Diskussion über „gläserne Produktion“ und Qualitätssicherungssysteme angestoßen. Auf Bundes- und auf Landesebene wurde den Gesichtspunkten der umweltverträglichen und tierartgerechten Produktion mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Mit dem Konzept „Qualitätstore“ der Landesregierung und dem von der Wirtschaft initiierten Konzept „Qualität und Sicherheit“ (QS) sollen stufenübergreifende Qualitätssicherungssysteme etabliert werden. Darüber hinaus finden sich zahlreiche Aspekte des Umwelt- und Tierschutzes in neuen gesetzlichen Bestimmungen und auch in den Förderrichtlinien zur Investitionsförderung wieder.

Auf der operativen Ebene wurde im EPLR ein Förderumfang von 350 landwirtschaftlichen Unternehmen pro Jahr geplant.

Über die Ausrichtung der Förderung auf wettbewerbsfähige Betriebe hinaus findet keine konkrete inhaltliche Verwendungsplanung der Mittel hinsichtlich regionaler oder produktionsbereichsbezogener Schwerpunktsetzung statt.

### 3.1.3 Vorgaben der Verordnung (EG) Nr.1257/99

Mit der Verabschiedung der Agenda 2000 und der darin enthaltenen EAGFL-Verordnung zur Förderung der ländlichen Entwicklung[5] sind im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung neue Spielräume gegenüber der bis Ende 1999 gültigen sog. Effizienzverordnung[6] entstanden. Insbesondere zu nennen sind in diesem Zusammenhang die bis dahin existierenden sektoralen Förderbeschränkungen und –ausschlüsse sowie die unterschiedlichen Förderbedingungen für Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe. Die Ziele der neuen Verordnung sind weitgehend mit denen der Effizienzverordnung vergleichbar.

Die neue Verordnung hat im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung einen deutlich geringeren Umfang und folglich einen geringeren Bestimmtheitscharakter. Beispielsweise bleibt der Bereich der Wachstumsförderung im Vergleich zur Effizienzverordnung weitgehend unbestimmt: „Für Investitionen, die auf eine Produktionssteigerung

---

[5] Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L160/80 vom 26.06.1999.

[6] Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L142/1 vom 02.06.1997.

bei Erzeugnissen abzielen, für die keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können, wird keine Beihilfe gewährt.“[7] Dies gilt beispielsweise im Bereich der Schweineproduktion, wenn die Daten der aktuellen Viehzählung unter einem festgelegten Referenzwert (Durchschnittszahlen der Jahre 1997 bis 1999) liegen. Dagegen ist im Bereich Milchproduktion eine wichtige Wachstumsbremse der Betriebe abgeschafft worden, indem die bislang bestehenden Wachstumsobergrenzen je Betrieb bzw. je Kooperation aufgehoben wurden und stattdessen nur auf die betriebliche Referenzmenge abgestellt wird.

Die Förderhöchstgrenzen der Effizienzverordnung (90.000 ECU je Voll-AK und 180.000 ECU je Betrieb), bis zu der die EU eine Kofinanzierung der Beihilfen gewährte, wurden ebenfalls abgeschafft. Der mögliche Gesamtwert der Beihilfen hat sich mit der neuen Verordnung leicht auf max. 50 % in benachteiligten Gebieten, sonst max. 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens erhöht. Wenn man die zusätzlich mögliche Förderung der Junglandwirte im investiven Bereich hinzuaddiert, kann der Beihilfewert 55 % des förderfähigen Investitionsvolumens erreichen.

Die Fördervoraussetzungen wurden deutlich reduziert. Die häufig kritisierte Einkommensobergrenze in Form des referentiellen Arbeitseinkommens wurde ebenso entfernt, wie die sicherlich wesentlich sinnvollere Verpflichtung zur Buchführung. Die relativ detaillierten Vorgaben zur Erstellung des sog. Betriebsverbesserungsplanes wurden zugunsten eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zurückgenommen. Dagegen müssen die geförderten Betriebe nach der neuen Verordnung generell Mindestanforderungen in bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz einhalten, und zwar „zum Zeitpunkt der Einzelentscheidung der Beihilfegewährung“ (Bewilligungszeitpunkt).[8] Bei neu eingeführten Mindeststandards kann unter bestimmten Umständen eine angemessene Frist gewährt werden, um diese zu erreichen.

Bei der Junglandwirteförderung wurden im Vergleich zur VO (EG) Nr. 950/97 die kofinanzierbaren Förderobergrenzen erhöht: Die Förderung ist weiterhin möglich durch die Gewährung einer Niederlassungsprämie oder einer entsprechenden Zinsvergünstigung auf Kapitalmarktdarlehen. Der maximale Beihilfewert stieg von 15.000 ECU auf 25.000 Euro. Außerdem können Junglandwirte einen Bonus von 5% gemessen am Gesamtwert der sonst üblichen Investitionsbeihilfe erhalten.

---

[7] Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (RAT 1999).

[8] Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 1 Nr. 1. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 74/1 vom 15.03.2002.

### 3.1.4 GAK-Fördergrundsätze zur Investitionsförderung

Im Fördergrundsatz AFP des **GAK-Rahmenplanes 2000** wurden gegenüber dem vorhergehenden Rahmenplan 1999 folgende wesentliche Änderungen im Hinblick auf die Umsetzung der neuen EU-Verordnung 1257/1999 vorgenommen (BMELF 2000, Tz. 209):

- Die Förderung wird stärker auf größere, existenzsichernde Investitionen (von ≥ 20.000 auf ≥ 50.000 DM förderfähiges Mindestinvestitionsvolumen) in der Landwirtschaft konzentriert.
- Die förderrechtlichen Unterschiede zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben wurden aufgehoben.
- Die Unterscheidung zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten wurde aufgehoben.
- Kapazitätsaufstockungen in der Milchviehhaltung werden fortan nur noch von der nachgewiesenen Referenzmenge begrenzt, d.h. die absoluten AK- und betriebsbezogenen Obergrenzen entfielen. In der Schweinehaltung wurden wieder Aufstockungen zugelassen, jedoch nur unter sehr restriktiven Bedingungen.
- Die Mindestinvestitionssumme im Zusammenhang mit der Gewährung der Niederlassungsprämie wurde deutlich von 35.000 auf 100.000 DM erhöht.

Im darauf folgenden **Rahmenplan 2001** wurden hingegen keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem Vorjahr vorgenommen. Lediglich für den Bereich Energieeinsparung und –umstellung in der Landwirtschaft wurde als Beitrag zum Klimaschutz ein Sonderprogramm mit einer Finanzausstattung von 30 Mio. DM Bundesmitteln (je 15 Mio. DM in 2001 und 2002) beschlossen. Außerdem wurde die bis Ende 2000 befristete Förderung von Öko-Maschinen sowie von Spezialmaschinen und –geräten für nachwachsende Rohstoffe fortgeführt und ausgebaut.

Mit dem Fördergrundsatz AFP des **Rahmenplans 2002** erfolgte in einigen Bereichen eine Neuausrichtung der Investitionsförderung im Hinblick auf eine stärkere Orientierung auf umwelt-, natur- und tiergerechte Qualitätsproduktion. Die Änderungen resultieren vor allem aus der im Jahr 2000 eingetretenen BSE-Krise und der befürchteten MKS sowie den daraufhin angepassten Zielvorstellungen der Bundesregierung, umgesetzt durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Daneben musste auch den eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräumen des Bundes und der Länder Rechnung getragen werden.

Die Neuorientierung schlägt sich zunächst in einer differenzierteren Zielsetzung des AFP nieder, mit dem nun folgende Hauptziele verfolgt werden:

- Verbesserung der betrieblichen Produktionsbedingungen;

– Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft (Umweltschutz, ökologischer Landbau, tiergerechte Haltungsverfahren, Verbraucherschutz);
– Diversifizierung landwirtschaftlicher Einkommensquellen.

Mit der neuen Schwerpunktsetzung im Bereich der Diversifizierung wurde auch der Kreis der Zuwendungsempfänger neu definiert: Nunmehr können Unternehmen gefördert werden, deren Geschäftstätigkeit mindestens 25 % ihrer Umsatzerlöse aus Bodenbewirtschaftung oder aus bodengebundener Tierhaltung erwirtschaften. Die bis dahin bestehende Anknüpfung an steuerrechtliche Definitionen wurde aufgegeben. Des weiteren wurde das Mindestinvestitionsvolumen von 25.000 auf 10.000 Euro abgesenkt.

Die gravierendsten inhaltlichen Änderungen ergaben sich im Bereich der Förderung von Investitionen in die Tierhaltung. Aus Gründen des Tierschutzes problematische Haltungsverfahren (v.a. Käfighaltung, Anbindehaltung, herkömmliche Vollspaltenböden) werden fortan bei Neuinvestitionen nicht mehr gefördert. Daneben wird die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GVE/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft. Für die verbesserte Förderung besonders tiergerechter Haltungsverfahren wurde ein in Fachkreisen nicht unumstrittener Katalog von Anforderungen formuliert, die über die geltenden tierschutzrechtlichen Bestimmungen hinausgehen.

Materiell können die besonderen Förderziele bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 50.000 Euro mit einem Zuschuss von bis zu 35 % und bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 1,25 Mio. Euro mit einem Zuschuss von bis zu 10 % (max. 30.000 Euro) des förderfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Der bis dahin mögliche Baukostenzuschuss bei Großen Investitionen wurde dagegen aufgehoben.

Mit den PLANAK-Beschlüssen zum **Rahmenplan der GAK für 2003** werden zusätzliche Fördermöglichkeiten für umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft geschaffen (BMVEL 2002). Neu ist bei so genannten Kleinen Investitionen (bis 100.000 Euro) die mögliche Gewährung einer reinen Zuschussförderung von bis zu 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens anstelle der Zinsverbilligung für ein Kapitalmarktdarlehen. Eine Darlehensaufnahme ist nicht erforderlich und die Förderabwicklung wird vereinfacht.

Investitionen zur Energieeinsparung und Energieproduktion im Zusammenhang mit alternativen Energiequellen werden fortan auch dann gefördert, wenn die erzeugte Energie als Wärme oder Strom in ein öffentliches Energienetz eingespeist wird. Voraussetzung ist jedoch, dass keine Förderung aus einem anderen Förderprogramm stattfindet.

Investitionen, die nicht die Produktion, Verarbeitung oder Vermarktung von landwirtschaftlichen Urprodukten unterstützen[9], können künftig im Rahmen der AFP-Förderung nur nach der sog. De-minimis-Regelung gemäß VO (EG) Nr. 69/2001 der EU-Kommission gefördert werden. Danach dürfen an einzelne Unternehmen Beihilfen vom Staat oder von staatlichen Stellen ohne Genehmigung der EU-Kommission gewährt werden, wenn sie innerhalb von drei Jahren den Wert vom 100.000 Euro nicht übersteigen. Alternativ könnte für derartige Investitionen die Bestimmungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nach der sog. Freistellungs-Verordnung gemäß VO (EG) Nr. 70/2001 der EU-Kommision angewendet werden. Hiernach können kleine Unternehmen[10] eine Investitionshilfe von bis zu 15 % des Investitionsumfanges erhalten. De-minimis-Beihilfen und Beihilfen im Rahmen der Freistellungsverordnung können nebeneinander gewährt werden. Die im Rahmen der AFP-Förderung bestehenden Obergrenzen (förderfähiges Investitionsvolumen und maximaler Beihilfesatz) sind einzuhalten.

Neu in den AFP-Fördergrundsatz wurde ab dem Förderjahr 2003 die Vorschrift aufgenommen, dass für alle geförderten Unternehmen Daten auf der Grundlage der vom Bewerter entwickelten sogenannten Variablenliste zu erfassen sind. Auf diese Weise soll sicher gestellt werden, dass für jeden Förderfall ein einheitlicher und aussagekräftiger Datensatz für Bewertungszwecke verfügbar ist.

Im Rahmen des AFP können für zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen anteilige Ausfallbürgschaften vom Bund und dem Land übernommen werden, wenn das Darlehen nicht durch bankübliche Sicherheiten gedeckt und mit der Zahlung der vertraglich vereinbarten Kapitaldienstleistungen gerechnet werden kann. Der Selbstbehalt der Hausbanken beträgt mindestens 20 %, d.h. die Bürgschaften decken höchstens 80 % des Ausfalls an der Hauptforderung. Die Regelung ist derzeit befristet bis zum Ende des Jahres 2004.

### 3.1.5 Ausgestaltung der Landesrichtlinien AFP

Insbesondere aufgrund der agrarpolitischen Zielsetzungen und der gegebenen Haushaltsrestriktionen werden auf Landesebene zahlreiche Einschränkungen der Förderung gegenüber dem im Rahmenplan formulierten Fördergrundsatz AFP vorgenommen. So müssen die geförderten Unternehmen je nach Gewinnkapazität mindestens 20 bis 50 % bare oder unbare Eigenleistungen am förderfähigen Investitionsvolumen erbringen. Vermögenswerte, auch aus dem Privatbereich, sind im Rahmen der Zumutbarkeit zu veräußern und zur

[9] In Anhang I des EG-Vertrages genannte Güter und Dienstleistungen.

[10] „Kleine Unternehmen“ beschäftigen weniger als 50 Personen, erzielen einen Jahresumsatz von max. 7 Mio. Euro oder haben eine Bilanzsumme von max. 5 Mio. Euro.

Finanzierung der Investitionen einzusetzen. Die Höhe der Zinsverbilligung beträgt anstelle der im Rahmen der GAK möglichen 5 % nur bis zu 3,5 %.

Aufgrund der angespannten Haushaltssituation kann die Zinsverbilligung für Kapitalmarktdarlehen mit einer Laufzeit von mindestens vier bis maximal 20 Jahren grundsätzlich nicht als abdiskontierter Zuschuss ausgezahlt werden. Ein Zuschuss zu den Erschließungskosten bei Aussiedlungen wird nicht gewährt.

Generell wird die Förderung auf umfangreichere Investitionen konzentriert, indem das förderfähige Investitionsvolumen eine Mindesthöhe von 25.000 Euro erreichen muss; Baukostenzuschüsse unter bzw. Zuschüsse für die Erfüllung besonderer Anforderung an die Landwirtschaft unter 10.000 Euro werden nicht gewährt. Außerdem werden Kapitalmarktdarlehen unter 20.000 Euro nicht verbilligt. Gefördert wird grundsätzlich nur bis zu einem förderfähigen Investitionsvolumen von 750.000 Euro je Unternehmen; nur in Ausnahmefällen, z.B. bei Investitionen mit einem erheblichen Arbeitsplatzeffekt, kann dieses Volumen bis zu 1.250.000 Euro betragen. Durch den Ausschluss relativ kleiner Investitionen soll die Förderung stärker auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe konzentriert werden.

Zur Vermeidung von Luxusinvestitionen wird bei Neubauvorhaben das förderfähige Investitionsvolumen je Kuhplatz auf 4.000 Euro, je Platz für Jungvieh auf 2.500 Euro (Einzelbuchten) bzw. 1.250 Euro (Sammelbuchten) begrenzt.

## 3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

### 3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Untersuchung orientiert sich eng an den von der EU-Kommission vorgegebenen „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den EAGFL gefördert werden (KOM 2000). Die Beantwortung vieler dieser Fragen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig oder sogar unmöglich, da die dazu notwendigen Daten und Informationen aufgrund des geringen Abstands zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Bewertungszeitpunkt vielfach noch nicht vorliegen. Um dennoch erste Antworten geben zu können, wurde ein Methodenmix aus Dokumenten- und Datenanalyse, ergänzt durch Expertengespräche, eine Beraterbefragung und einen Workshop (Gruppen-Diskussion), durchgeführt (Abbildung 3.3).

**Abbildung 3.3:** Methodische Vorgehensweise im Überblick

| | |
|---|---|
| **1. Dokumentenanalyse** | |
| EPLR, Ex-ante-Bewertung<br>Ex-post-Bewertung der Förderperiode 1994-99, sonstige Bewertungen<br>EU-Verordnungen, Förderrichtlinien, GAK-Fördergrundsätze | |
| **2. Expertengespräch** | |
| *Ziel:* | - Vorstellung des Untersuchungskonzeptes<br>- Formulierung der Anforderungen an Daten und Informationen<br>- Terminabsprachen |
| *Beteiligte:* | alle relevanten Akteure |
| **3. Analyse der einzelbetrieblichen Daten** | |
| Antragsunerlagen (Investitionskonzepte, Betriebsverbesserungspläne)<br>Bewilligungsdaten<br>Auszahlungsdaten | |
| **4. Modifizierung des bestehenden Datenerfassungssystems** | |
| Variablenliste | |
| **5. Beraterbefragung** | |
| *Zielgruppe:* | Investitionsberater und -betreuer |
| *Befragungs-inhalte:* | Indikatoren der gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission |
| **6. Workshop** | |
| *Ziel:* | - Vorstellung der bisherigen Ergebnisse<br>- Validierung und Ergänzung der Ergebnisse |
| *Beteiligte:* | alle relevanten Akteure |

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachfolgend werden die einzelnen Schritte kurz beschrieben. Am Beginn der Untersuchung stand eine Dokumentenanalyse, die schwerpunktmäßig die relevanten EU-Verordnungen, das Programmplanungsdokument (EPLR), die nationalen Rahmensetzungen und Durchführungsmaßnahmen zum Inhalt hatte. Ziel war es, die im EPLR aufgebau-

te Logik (Strategie) vor dem Hintergrund der (sich ändernden) Ausgangssituation und angesichts der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen im Hinblick auf Zielkonformität und Kohärenz zu prüfen.

Im zweiten Schritt wurde in einem Expertengespräch die Basis für die zur Untersuchung notwendigen Daten- und Informationsgrundlage geschaffen.[11] Als Gesprächsteilnehmer wurden Programmverantwortliche (Koordination), Zahlstelle, Bewilligungsstelle, Vertreter der zuständigen Fachreferate, Bankenvertreter, Berater/Betreuer sowie Landwirte ausgewählt. Dabei wurde den Beteiligten zunächst Auskunft über Ziel, Inhalt, Vorgehensweise und Termine der Bewertung gegeben. Zentral war die Bereitstellung von einzelbetrieblichen Daten zur Investitionsförderung durch die Zahlstelle und die Bewilligungsstellen.

Die bereit gestellten Daten konnten Auskunft über die Investitionsabsichten der geförderten Unternehmen und die beantragten Fördermittel geben, jedoch nicht über die tatsächlich eingetretenen Wirkungen der geförderten Investitionen im Hinblick auf Einkommen, Produktivität, Umweltschutz etc. Die Kommissionsfragen zu den Bereichen Neuausrichtung der Tätigkeiten, Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, des Tierschutz und der Produktqualität können aufgrund dieser Datengrundlage nicht oder nur unzureichend beantwortet werden.

Bei der Verarbeitung und Analyse der einzelbetrieblichen Daten zeigte sich zudem, dass aufgrund zahlreicher variabel nutzbarer Felder in Excel-Tabellenblättern ein erheblicher Arbeitsaufwand notwendig ist, um die entsprechenden Daten auswerten zu können. Folglich war es eine wichtige Aufgabe, eine bessere inhaltliche und datentechnische Grundlage für spätere Bewertungen zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde vom Bewerter eine einheitliche Variablenliste geschaffen, die sich weitgehend an den Bewertungsfragen der EU-Kommission orientiert, d.h. bestehende Informationslücken so weit als möglich schließt, und eine effiziente Datenbereitstellung ermöglicht.

Da zahlreiche Fragen auf der Grundlage der vorliegenden Daten und Dokumente nicht beantwortet werden können, wurde eine schriftliche Befragung von Fachberatern und Betreuern durchgeführt, in die wesentliche Inhalte der Bewertungsfragen der Kommission aufgenommen wurden. Daraus konnten auch erste Informationen zu den Wirkungen der Investitionsförderung gewonnen werden. Die Fragen wurden geschlossen, halbgeschlossen und offen gestellt. Vor allem die Fragen zu Verbesserungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Ausgestaltung und Durchführung des AFP hatten teilweise explorativen Charakter.

---

[11] Dieses Gespräch fand am 07.05.2002 im MLR in Kiel statt. Das Ergebnisprotokoll zu diesem Gespräch liegt im Materialband bei (siehe MB-I-1).

Der in den Bewertungsfragen der Kommission geforderte Vergleich mit nicht geförderten Referenzbetrieben ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar, da noch keine Auswertungsunterlagen (Auflagenbuchführung) nach Abschluss der geförderten Investition von den Unternehmen vorliegen. Ohnehin sollte, so auch die Vorgabe der Kommission, der Abstand zwischen Bewertung und Abschluss der Investition etwa zwei oder mehr Jahre liegen, „weil es einige Zeit dauert, bis das volle Ausmaß der Auswirkungen wegen der Anpassung des Arbeitsablaufs sowie der Zeitspanne zwischen der Anfangsinvestition und Ernte/Schlachtung/Einkäufen zum Tragen kommt“ (KOM 2000, Teil D). Aber auch dann ist ein Vergleich mit nicht geförderten Betrieben nicht möglich, da vergleichbare Unternehmen ohne Förderung kaum existieren.

In einem abschließenden Workshop mit den im Zusammenhang mit der Investitionsförderung relevanten Akteuren wurden die vorliegenden Ergebnisse vorgestellt, validiert und gegebenenfalls modifiziert oder ergänzt. Die Teilnehmer des Workshop wurden bereichs-, nicht aber personenbezogen vom Bewerter vorgegeben. Der Workshop wurde ergebnisbezogen protokolliert (siehe Materialband, MB-I-2).

Die Untersuchung hat in verschiedener Hinsicht erhebliche Probleme methodischer Art, die aus der Fördermaßnahme selbst, aber auch aus den Vorgaben der KOM resultieren:

– Aufgrund der breit angelegten Ausrichtung der Förderung gibt es keine Referenzgruppe (vergleichbare Unternehmen mit vergleichbaren Investitionen ohne Förderung).
– Die von der KOM formulierten Fragen können aufgrund des geringen Abstands zur Durchführung der geförderten Investitionen zum jetzigen Zeitpunkt meist noch nicht beantwortet werden. Es können lediglich erste Einschätzungen gegeben werden.

### 3.2.2 Datengrundlage

Die Bewertung stützt sich angesichts des gewählten Methodenmixes auf unterschiedliche Datenquellen, die sich in Umfang, Inhalt, Qualität und Aussagekraft voneinander unterscheiden (Abbildung 3.4).

(I) Primärdaten

***Beraterbefragung***

Es liegen auswertbare Fragebögen von sechs Beratern/Betreuern, die zusammen 231 Förderfälle beraten oder betreut haben, vor.[12] Dies ist im Hinblick auf die Gesamtzahl der Förderfälle eine Quote von rund 50 %. Die Auswahl der Respondenten sollte die Investitionsförderung aus Sicht der Beratung/Betreuung möglichst aus verschiedenen Blickwinkeln wiedergeben. Daher wurden sowohl Betreuer umfangreicher baulicher Investitionen mit Zuschussförderung als auch Berater von Förderfällen mit tendenziell kleineren Investitionen befragt. Aufgrund der Konzentration der Betreuung größerer Investitionsvorhaben bei der Landgesellschaft Schleswig-Holstein konnten hier nur wenige Fragebögen gewonnen werden. Eine interne Absprache der Betreuer derselben Institution ist zudem nicht auszuschließen. Die einzelnen Fragen orientierten sich eng an den Bewertungsfragen der EU-Kommission. Teilweise wurden Fragen aufgrund des damit zusammenhängenden Arbeitsaufwands nur unzureichend beantwortet.

***Workshop***

Am Workshop beteiligten sich 13 Personen. Die Teilnehmer repräsentierten folgende Bereiche: Ministerialverwaltung (Fachreferat AFP), Programmkoordination, Beratung/ Betreuung, Buchführungsdienst, Fördermittelempfänger und Wissenschaft. Die Diskussionsergebnisse wurden in einem Ergebnisprotokoll festgehalten (MB-I-2). Die Informationen sind quantitativer und qualitativer Art.

(II) Sekundärdaten

***Antragsunterlagen***

Eine zentrale Datengrundlage liefern die Antragsunterlagen der geförderten Unternehmen. Sowohl in der VO (EG) Nr. 1257/99 als auch im GAK-Fördergrundsatz und in den Landesförderrichtlinien sind Mindestvorgaben hierzu enthalten. Die Landesrichtlinien 2000 zum AFP schreiben vor: „Anhand eines Investitionskonzeptes ist der Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens, der durchzuführenden Maßnahmen und deren Finanzierbarkeit zu erbringen; hierbei ist die Ausgangssituation des Unternehmens insbesondere aufgrund der Vorwegbuchführung und der Eigenkapitalbildung des Unternehmens zu analysieren und eine Abschätzung über die Veränderung der Wirtschaftlichkeit aufgrund der durchzuführenden Maßnahmen abzugeben“ (AFP 2000). Diese Daten enthalten eine umfangreiche Darstellung der Ausgangssituation (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung), das Investitionsziel, die geplanten Investitionen und deren Finanzie-

[12] Der Fragebogen liegt in MB-I-3 bei.

rung mit expliziter Wiedergabe der Förderung sowie die Darstellung der Plan-Situation nach der Durchführung der Investition (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung und Kapitaldienst). Diese Daten sind Grundlage für Vergleichsbetrachtungen verschiedener Art, wie z.B. einen Vorher-Nachher-Vergleich oder einen Mit-Ohne-Vergleich.

Von den in den Jahren 2000 und 2001 insgesamt geförderten 381 Unternehmen lagen für die Auswertung 253 Fälle vor. Die Datenqualität war gut. Lediglich die mitunter vorgenommenen Änderungen der Erfassungsdatenblätter durch einzelne Berater/Betreuer sowie die variabel nutzbaren Eingabefelder führten bei der Erfassung und Verarbeitung der Daten zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Bewertern. Da die ohne Zuschuss geförderten Investitionen, die keiner Betreuungspflicht unterlagen, teilweise mit anderen Datenblättern als die betreuten Fälle erfasst wurden, ergab sich ein zusätzlicher Aufwand bei der Zusammenführung der Daten.

### *Monitoringdaten*[13]

Die von der EU-Kommission zu den Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben definierten Monitoring-Indikatoren beinhalten Angaben

- zur Produktionsrichtung (z.B. Ackerbau, Gartenbau, Milchviehhaltung),
- zur Investitionsart (z.B. Gebäude (Rinderställe, Schweineställe), Diversifizierung),
- zur Anzahl der genehmigten Anträge (Investitionsprojekte),
- zum Anteil der grünen Investitionen,
- zur Anzahl der geförderten Junglandwirte,
- zur geographischen Verteilung,
- zu den Bewilligungen des relevanten Rechnungsjahres (insgesamt, EAGFL).

Diese Monitoringdaten liegen aggregiert und einzelbetrieblich vor, und geben einen Überblick über die Grundgesamtheit. Da die Daten erst bis zum 30. April an die Kommission geliefert werden müssen, stehen zum Bewertungszeitpunkt nur Daten für die Jahrgänge 2000 und 2001 für Auswertungszwecke zur Verfügung.

### *GAK-Vollzugsdaten*

Die Länder sind verpflichtet, dem Bund jährlich Angaben zur Durchführung des AFP im Rahmen der GAK zu melden. Die Meldungen beruhen auf den Bewilligungs- und Auszahlungsdaten, wobei die Auszahlungsdaten bis 1999 auch die Altverpflichtungen frühe-

[13] Siehe auch Kapitel 2.5.

rer Bewilligungen enthielten. Seit 2000 ist eine Differenzierung zwischen Zahlungen für Neubewilligungen und Altverpflichtungen möglich. Die Dateninhalte sind weitgehend den Vorgaben des Monitorings angepasst. Darüber hinaus erfolgt eine Differenzierung nach Agrarkredit und Kombinierter Förderung.

Zur Bewertung standen in aggregierter Form Daten für die Förderjahre 2000 bis 2002 zur Verfügung.

**Abbildung 3.4:** Datengrundlage der Zwischenbewertung zum AFP

| | Datendifferenzierung | Datenart | Inhalt |
|---|---|---|---|
| **Primärdaten** | | | |
| Berater-befragung | 6 Berater mit insgesamt 231 Beratungsfällen | teils qualitativ, teils quantivativ | Kommissionsfragen |
| Workshop | 13 Akteure aus den Bereichen Verwaltung, Beratung/Betreuung, Finanzierung, Praxis und Bewertung | teils qualitativ, teils quantivativ | Kommissionsfragen |
| **Sekundärdaten** | | | |
| Investitions-konzepte, BVP | 253 Förderfälle, Förderjahre 2000-2001 | quantitativ (Einzelfalldaten) | Antragsdaten: Ist- und Zielsituation (Faktorausstattung, Erfolgsrechnung); Investition, Finanzierung; |
| Monitoring | 381 Förderfälle, Förderjahre 2000-2001 | quantitativ (Einzelfalldaten) | Bewilligungs- und Auszahlungsdaten |
| GAK-Vollzug | 602 Förderfälle, Förderjahre 2000-2002 | quantitativ (aggregierte Daten) | Bewilligungs- und Auszahlungsdaten |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung geförderter Unternehmen liegen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vor. Diese Abschlüsse sind jedoch die wesentliche Datengrundlage für die Bewertung der Struktur- und Einkommenswirkungen der AFP-Förderung.

## 3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel

Ursprünglich sollten die Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im gesamten Programmzeitraum 2000 bis 2006 laut genehmigtem indikativen Finanzplan mit insgesamt 105,84 Mio. Euro öffentlichen Aufwendungen gefördert werden (ZAL, S. 157; Tabelle 3.2). Die EU-Beteiligung beträgt hiernach 42,32 Mio. Euro (40 %). Bezogen auf die gesamten öffentlichen Aufwendungen für alle Kapitel des ZAL erreicht die Investitionsförderung einen Anteil von 18,45 %.

Zusätzlich werden die Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Programmzeitraum laut Plan (ZAL, S. 160 u. 492) im Umfang von 41,46 Mio. Euro durch nationale öffentliche Aufwendungen ohne EU-Kofinanzierung gefördert (gemäß Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999).[14]

**Tabelle 3.2:** Indikativer Finanzplan zur Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Programmzeitraum 2000 bis 2006

| | **Indikativer Finanzplan zum ZAL (2000 bis 2006)** | | |
|---|---|---|---|
| | EPLR (29.9.2000) | Änderungsanträge 2001 | 2002 |
| | Mio. Euro | Mio. Euro | Mio. Euro |
| **Öffentliche Mittel:** | | | |
| - insgesamt | 105,8 | 100,1 | 31,0 |
| - davon: EAGFL | 42,3 | 40,0 | 12,4 |
| Art. 52 | 41,5 | 41,5 | 69,3 |

Quelle: ZAL, Änderungsanträge sowie deren Genehmigung.

Zwischenzeitlich wurden Änderungen am indikativen Finanzplan vorgenommen. Die öffentlichen Aufwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben wurden um 5,76 Mio. Euro auf nunmehr 100,08 und später auf 94,93 Mio. Euro reduziert. Die EU-Beteiligung verringert sich entsprechend auf 40,02 bzw. 37,97 Mio. Euro. In den Finanzansätzen waren in erheblichem Umfang (27,83 Mio. Euro, davon 11,13 Mio. Euro EAGFL) Mittel für AFP-Altverpflichtungen (VO (EG) Nr. 950/1997) als Übergangsmaßnahme gem. Art. 3 der VO (EG) Nr. 2603/1999 vorgesehen.

[14] Siehe auch MB-Einl-Text 9.

Entgegen der ursprünglichen Programmplanung wurde aus „verwaltungsökonomischen“ Gründen von einer Gemeinschaftsbeteiligung für die AFP-Altverpflichtungen abgesehen. Der indikative Finanzplan reduzierte sich daher von 94,93 auf 67,10 Mio. Euro. Zusätzlich blieb der Mittelabfluss im Programmjahr 2001 aufgrund der stark verminderten Investitionsbereitschaft der Landwirte weit hinter den Programmansätzen zurück. Absehbare Verschärfungen der AFP-Fördergrundsätze im Bereich Tierschutz und die damit zusammenhängende Erwartung einer anhaltend sinkenden Investitionsbereitschaft der Landwirte haben die Programmverantwortlichen dazu veranlasst, eine weitere gravierende Senkung der öffentlichen Gesamtaufwendungen im Bereich der investiven Förderung auf nunmehr noch 31,0 Mio. Euro (-54 %) vorzunehmen. Die EAGFL-Mittel belaufen sich damit auf nur noch 12,4 Mio. Euro (ursprünglicher Plan-Ansatz: 42,32 Mio. Euro).

Aufgrund der beschriebenen Änderungen sind die tatsächlichen Ausgaben in den Jahren 2000 bis 2002 im Vergleich zu den ursprünglichen Planungsansätzen nur sehr gering (Tabelle 3.3). Im aktuellen Finanzplan sind zwar für das Haushaltsjahr 2000 noch EAGFL-Mittel im Umfang von 0,76 Mio. Euro enthalten, diese ergeben sich jedoch aus dem unabhängig vom tatsächlichen Ausgabengeschehen gewährten pauschalen Vorschuss in Höhe von 12,5 % im ersten Programmjahr. Tatsächlich wurden im Jahr 2000 aufgrund der späten Genehmigung des Programms keinerlei Auszahlungen vorgenommen. Die tatsächlichen Ausgaben in den Jahren 2001 und 2002 belaufen sich lediglich auf 4,1 bzw. 22,1 % der ursprünglich geplanten Ansätze.

**Tabelle 3.3:** Vergleich der Finanzansätze für die AFP Förderung im EPLR mit den tatsächlichen Auszahlungen (2000 bis 2002)

| EU-Haushaltsjahr | EPLR vom 29.9.2000 | | Stand: 28.02.2003 | | Veränderung |
|---|---|---|---|---|---|
| | Öffentliche Aufwendungen | davon: EAGFL | Öffentliche Aufwendungen | davon: EAGFL | |
| | Mio. Euro | Mio. Euro | Mio. Euro | Mio. Euro | % |
| 2000 | 7,03 | 2,81 | 1,89 | 0,76 | 26,9 |
| 2001 | 8,48 | 3,39 | 0,35 | 0,14 | 4,1 |
| 2002 | 15,98 | 6,39 | 3,53 | 1,41 | 22,1 |

Quelle: MLR

## 3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in Schleswig-Holstein 602 Unternehmen investiv gefördert (Tabelle 3.4). Nahezu alle Förderfälle bezogen sich auf Investitionen in Gebäude (95,2 %), hiervon knapp zwei Drittel im Bereich Rinderhaltung und rund 13 % in der Schweinehaltung. Der Rest entfällt im Wesentlichen auf Maschinen- und Lagerhallen.

Dagegen sind Investitionen im Bereich der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und der Direktvermarktung sowie der Diversifizierung von sehr geringer Bedeutung. Keine Relevanz haben Investitionen in den Bereichen Maschinen und Geräte, die nur unter bestimmten Bedingungen (z.B. Umweltschonung, ökologische Produktion) gefördert werden. Diese Verteilung spiegelt sich auch in der Verteilung der Investitionssummen wieder (Tabelle 3.4). Zwischen den einzelnen Förderjahren zeigen sich keine nennenswerten Unterschiede.

**Tabelle 3.4:** Anzahl der Förderfälle nach Investitionsbereich (2000 bis 2002)

| **Investitionsbereiche** | **Förderfälle** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Einheit | 2000 | 2001 | 2002 | **Insgesamt** |
| Insgesamt | Anzahl | 223 | 158 | 221 | **602** |
| **davon:** | | | | | |
| Wirtschaftsgebäude | % | 97,3 | 97,5 | 91,4 | **95,2** |
| - Rinderställe | % | 72,6 | 51,9 | 50,7 | **59,1** |
| - Schweineställe | % | 10,3 | 15,2 | 13,6 | **12,8** |
| - Sonstige Stallbauten | % | 1,3 | 5,1 | 5,4 | **3,8** |
| - Gewächshäuser u. Anlagen | % | 3,1 | 0,6 | 2,7 | **2,3** |
| - Sonstige landw. Gebäude | % | 9,9 | 24,7 | 19,0 | **17,1** |
| Diversifizierung | % | 0,4 | 0,0 | 1,8 | **0,8** |
| Sonstiges | % | 0,0 | 2,5 | 6,8 | **3,2** |

Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug (versch. Jgg.)

Die starke Konzentration der Investitionen in Rinderställe entspricht weitgehend der Betriebsstruktur in Schleswig-Holstein (76 % Futterbaubetriebe) und der Notwendigkeit eines kontinuierlichen Größenwachstums sowie einer zunehmenden Spezialisierung dieser Betriebe. Hingegen werden die Entwicklungsmöglichkeiten durch Einkommenskombination offensichtlich nur unzureichend wahrgenommen.

Die Verteilung der Förderfälle entspricht auch in etwa der Verteilung des förderfähigen Investitionsvolumens (Tabelle 3.5). Insgesamt wurden mit dem AFP in den Jahren 2000 bis 2002 eine förderfähiges Investitionsvolumen in Höhe von 94,4 Mio. Euro unterstützt. Im Vergleich zu den Vorjahren liegt das Investitionsvolumen im Förderjahr 2002 wieder deutlich höher (+13 bzw. +71 % gegenüber 2000 bzw. 2001). Das durchschnittliche Investitionsvolumen lag im Jahr 2002 ebenfalls über dem der beiden Vorjahre. Die deutliche Investitionszurückhaltung der Unternehmen im Jahr 2001 hat sich somit im Jahr 2002 vorübergehend wieder gelegt.

**Tabelle 3.5:** Förderfähiges Investitionsvolumen nach Investitionsbereich (2000 bis 2002)

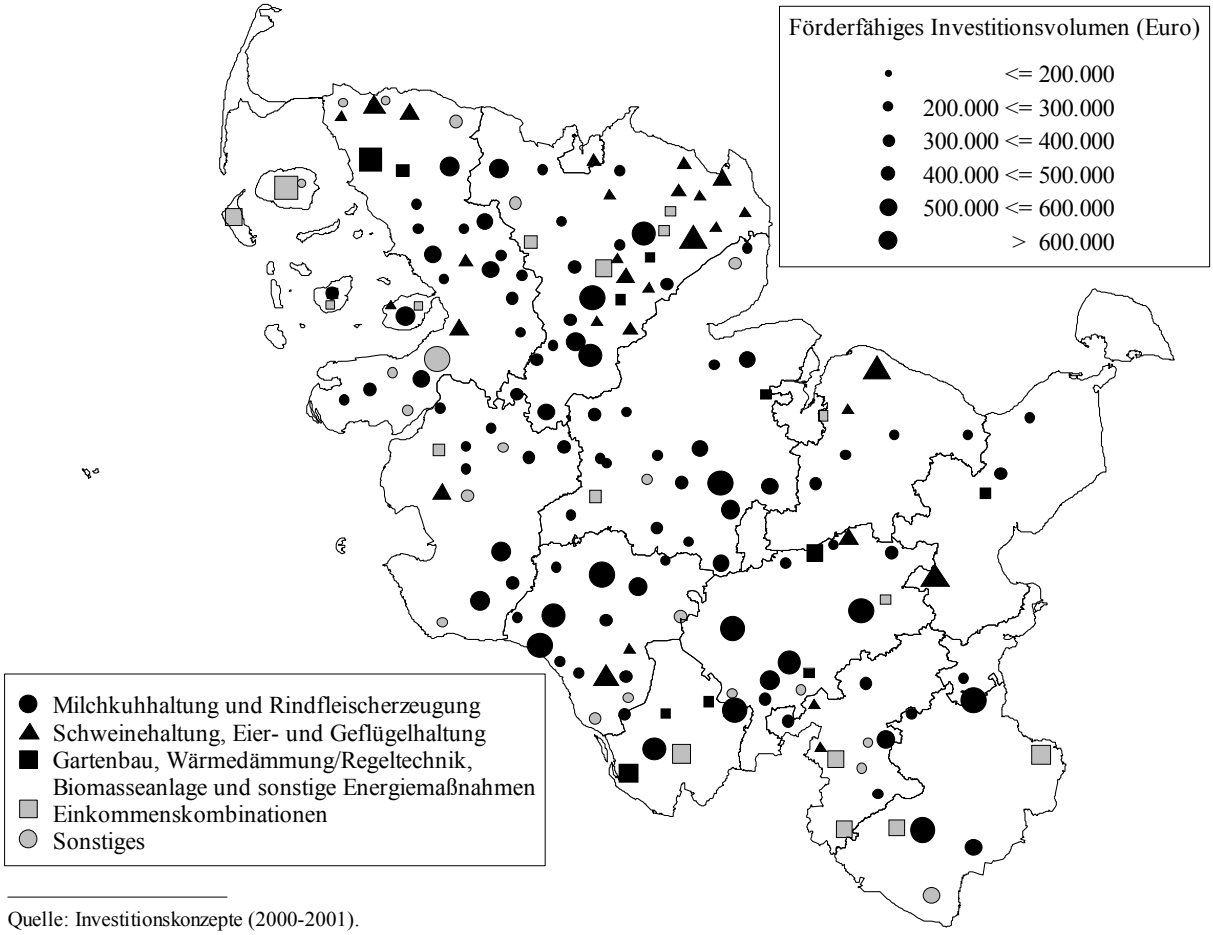
| **Investitionsbereiche** | | **Förderfähige Investitionen** | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Einheit | 2000 | 2001 | 2002 | **Insgesamt** |
| Insgesamt | Euro | 33.746 | 22.428 | 38.200 | **94.374** |
| **davon:** | | | | | |
| Wirtschaftsgebäude | % | 97,4 | 98,4 | 93,2 | **95,9** |
| - Rinderställe | % | 72,0 | 59,2 | 50,4 | **60,2** |
| - Schweineställe | % | 10,0 | 19,9 | 18,0 | **15,6** |
| - Sonstige Stallbauten | % | 2,1 | 8,7 | 4,2 | **4,5** |
| - Gewächshäuser u. Anlagen | % | 2,9 | 0,3 | 4,1 | **2,8** |
| - Sonstige landw. Gebäude | % | 10,4 | 10,2 | 16,5 | **12,8** |
| Diversifizierung | % | 0,2 | 0,0 | 1,7 | **0,7** |
| Sonstiges | % | 0,1 | 1,6 | 5,1 | **2,5** |

Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug (versch. Jgg.)

Die Auswertung der verfügbaren Investitionskonzepte zeigt, dass rund die Hälfte der geförderten Unternehmen im Zusammenhang mit den tierbezogenen Investitionen die Güllekapazitäten erneuert oder erweitert hat. Im Durchschnitt stieg die Lagerkapazität je GVE von 10,4 auf 12,3 cbm; die Gesamtkapazität der Unternehmen im Bereich Gülle nahm im Durchschnitt von 1.288 cbm auf 1.567 cbm zu, wobei 637 cbm neu errichtet wurden.

Die Verteilung der mit AFP in den Jahren 2000 und 2001 geförderten Investitionen folgt erwartungsgemäß der naturräumlichen Gliederung (Karte 3.1). Auf dem Geestrücken wurden vor allem Investitionen in die Milchkuhhaltung und die Rindfleischerzeugung gefördert. Investitionen im Bereich der Veredlung wurden dagegen schwerpunktmäßig im Nordosten des Landes gefördert. In Ostholstein ist die Förderintensität aufgrund der starken Ausrichtung auf Marktfruchtbau relativ gering.

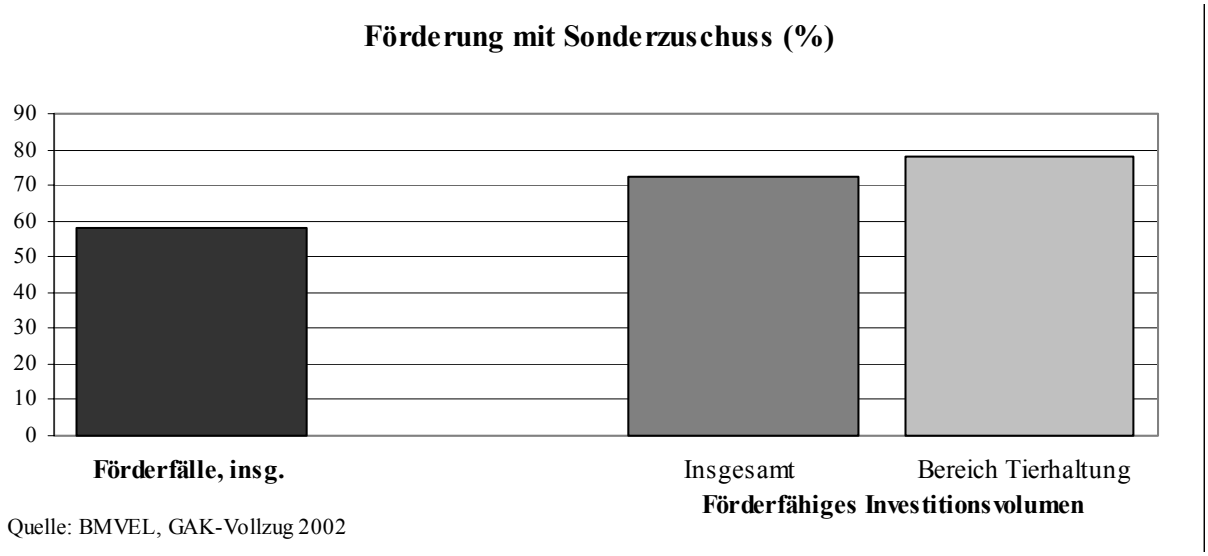
**Karte 3.1:** Verteilung der mit AFP geförderten Investitionen in Schleswig-Holstein nach Investitionsbereichen (Förderjahre 2000 bis 2001)




Quelle: Investitionskonzepte (2000-2001).

Seit dem Förderjahr wird bei Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderung an die Landwirtschaft und für Diversifizierungsinvestitionen ein besonderer Zuschuss gewährt (s. Punkt 3.1.4). Diese Förderung, die im Sinne von „Cross Compliance“ die bis dahin pauschal gewährten Baukostenzuschüsse ablöst, hat eine relativ breite Akzeptanz gefunden (Abbildung 3.5). Von den insgesamt im Förderjahr 2002 investiv geförderten 221 Unternehmen haben 128 Unternehmen den Sonderzuschuss in Anspruch genommen (57,9 %). Gemessen am Fördervolumen beträgt der Anteil der Unternehmen mit Sonderzuschuss sogar 72,6 %, weil diese Form der Förderung vor allem bei Investitionen in Stallgebäude gewährt wurde. Bezogen auf die baubezogenen Investitionen in die Tierhaltung erreichte der Anteil der Investitionen mit Sonderzuschuss 77,8 %.

**Abbildung 3.5:** AFP-Förderung mit Zuschuss für besondere Anforderungen an die Landwirtschaft und Diversifizierung in Schleswig-Holstein (2002)




Quelle: BMVEL, GAK-Vollzug 2002

## 3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Investitionsförderung durch das AFP wird im Betrachtungszeitraum stark durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Späte Genehmigung des EPLR durch die Kommission im Jahr 2000,
- Unsicherheit über die Finanzmittelbereitstellung,
- Neuausrichtung der Agrarpolitik auf Bundesebene als Folge der BSE-Krise und von Futtermittelskandalen.

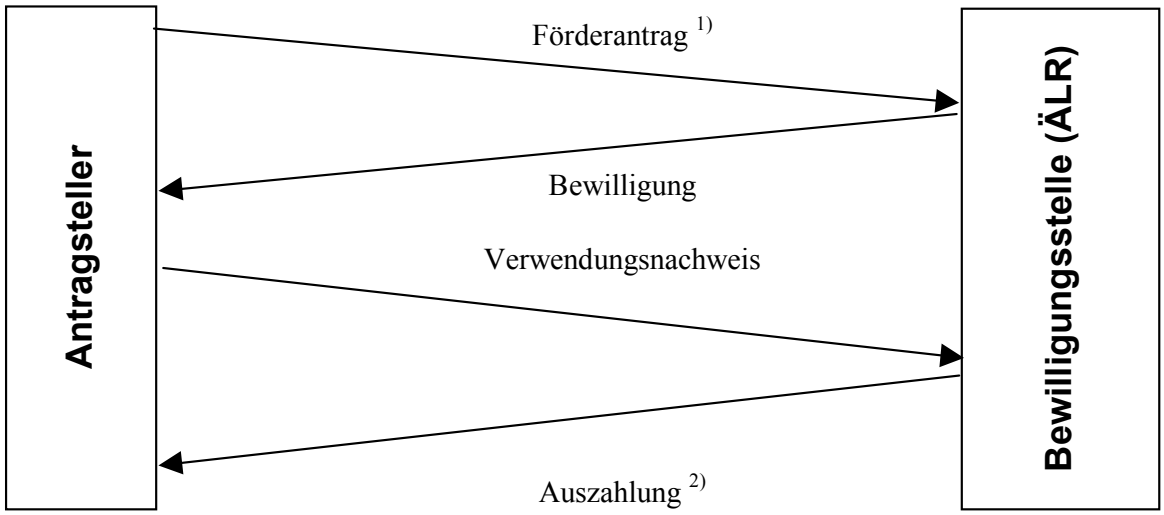
Obwohl die massiven Haushaltsengpässe im Landeshaushalt Schleswig-Holsteins bei den investitionswilligen Landwirten zu großer Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Fördermittelbereitstellung führten, konnten nach Auskunft des MLR bislang alle bewilligungsreifen Anträge bewilligt und finanztechnisch planmäßig abgewickelt werden.

### 3.5.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Bis zum Jahr 2000 mussten alle Anträge, die zusätzlich zur Zinsverbilligung eine Zuschussgewährung vorsahen, dem MLR zur Bewilligung vorgelegt werden, während die übrigen Anträge von den Ämtern für ländliche Räume (ÄLR) bewilligt wurden. Seit 2002 sind die ÄLR alleinige Bewilligungsstellen (Abbildung 3.6). Diese Regelung scheint we-

sentlich sachgerechter zu sein, da die bewilligenden Sachverständigen die Förderfälle und auch deren Umfeld besser kennen und bei Nachfragen flexibler reagieren können.

**Abbildung 3.6:** Schema zum AFP-Förderverfahren in Schleswig-Holstein




1) Einschaltung eines Architekten bei einer Baumaßnahme > 100.000 Euro Fördermittel; Einschaltung eines Betreuers bei Anträgen auf Zuschussförderung.
2) durch Zahlstellenmitglieder im ALR.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fördervoraussetzungen entsprechen weitgehend denen des GAK-Förderungsgrundsatz zum AFP (ALG-Landwirte, Prosperitätsgrenze, Investitionskonzept, Auflagenbuchführung). Jedoch wird in Schleswig-Holstein auch bei kleineren Investitionen, die über den Agrarkredit bzw. als sog. Kleine Investitionen gefördert werden, die Vorlage eines Investitionskonzeptes und die Auflagenbuchführung gefordert. Der mindestens vom Antragsteller zu erbringende Eigenleistungsanteil liegt bei 20 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens und kann in Abhängigkeit von der Gewinnkapazität des Unternehmen bis zu 50 % betragen.

Dem Förderantrag sind umfangreiche Unterlagen beizufügen, die einen Überblick über die finanzielle, erfolgswirtschaftliche und eigentumsrechtliche Situation des Unternehmens und des Unternehmers sowie über geplanten Investitionen und deren Finanzierung geben (MB-I-4). Bei betreuungspflichtigen Bauvorhaben sind dem Förderantrag zahlreiche zusätzliche Unterlagen beizufügen.

Eine zentrale Stellung nimmt dabei das Investitionskonzept ein, das in der Regel in Zusammenarbeit von Berater/Betreuer und Landwirt erstellt wird. Sowohl die Beratung als auch die Betreuung ist kostenpflichtig. Die Beratungs- und Betreuungskosten einschließ-

lich der (angemessenen) Kosten für die Erstellung des Investitionskonzeptes sind als Investitionsnebenkosten förderungsfähig. Für die Betreuung kann ein spezieller Zuschuss gewährt werden, wobei mindestens 10 % der Betreuergebühr vom Zuwendungsempfänger zu tragen sind.

Die Förderrichtlinien werden immer erst sehr spät im Jahr veröffentlicht (z.B. für das Jahr 2000 im November, 2001: Dezember, 2002: August). Erst nach deren Veröffentlichung können die Unternehmen einen Bewilligungsbescheid zur Förderung erhalten. Zwar kann von der Bewilligungsbehörde eine Erlaubnis zum vorzeitigen Baubeginn gegeben werden, das Risiko, die Investition ohne eine Zusage von Fördermitteln zu beginnen, liegt jedoch allein beim Antragsteller. Dies führt in der Praxis mitunter zu einer erheblichen Verzögerung der Durchführung der geplanten Investitionen. In diesem Zusammenhang verweist die Ministerialverwaltung auf die bestehenden Haushaltsregelungen, wonach Förderfälle erst nach der Verabschiedung des Haushaltes bewilligt werden können. Der Landeshaushalt wurde jedoch jeweils erst sehr spät im Kalenderjahr verabschiedet.[15] Aber auch ohne diese landesspezifischen Schwierigkeiten würde eine Veröffentlichung der Förderrichtlinien jeweils zum 1. Januar des Jahres daran scheitern, dass die PLANAK-Beschlüsse zu den GAK-Fördergrundsätzen immer erst sehr spät im Vorjahr erfolgen und die sich anschließende Notifizierungsprozedur bei der EU-Kommission in der Regel mehrere Monate in Anspruch nimmt.

Eine Bewilligung *kann* ganz oder teilweise, auch rückwirkend, unter bestimmten Umständen (z.B. nicht fristgerechte Vorlage des Verwendungsnachweises) widerrufen werden. Sie *wird* ganz oder teilweise widerrufen, wenn die Buchführungsauflage nicht erfüllt wird und wenn der Zuwendungsempfänger ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörden von dem bewilligten Investitionskonzept abweicht.[16]

Darüber hinaus können bei grob fahrlässigen oder absichtlich gemachten Falschangaben zu wesentlichen förderrelevanten Aspekten Sanktionen für das Unternehmen verhängt werden, indem für das laufende bzw. auch für das folgende Jahr sämtliche Fördermittelzahlungen ausgesetzt werden.

Von den angeführten Sanktionsmöglichkeiten muss jedoch in der Praxis nach Auskunft der Beratung und des MLR nur äußerst selten Gebrauch gemacht werden.

---

[15] Im Jahr 2001 wurde außerdem sehr lange über eine mögliche kapitalisierte Auszahlung der Zinsverbiligung diskutiert, was dann wiederum an den knappen Haushaltsmitteln scheiterte (Auskunft von Herrn Seefeld (MLR) vom 14.02.2003).

[16] Dagegen sind Umbewilligungen, d.h. Änderungen des Investitionskonzeptes mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde, möglich.

Die Fördermöglichkeiten und die Antragsunterlagen können direkt von der Homepage des MLR heruntergeladen werden. Über aktuelle Änderungen wird von Seiten des MLR oder der Landgesellschaft Schleswig-Holstein in der Fachpresse (Bauernblatt Schleswig-Holstein und Hamburg) berichtet. Darüber hinaus sind diese Informationen und Unterlagen bei den ÄLR erhältlich.

### 3.5.2 Begleitung der Investitionen, Kontrolle und Endabnahme

Bei einer baulichen Investition von mehr als 100.000 Euro Förderungsmittel (Zuschuss plus zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen) darf das Vorhaben nur unter Einschaltung eines Architekten durchgeführt werden. Bei Anträgen, die eine Zuschussgewährung beinhalten, ist zusätzlich ein Betreuer einzuschalten. Der Betreuer unterstützt den Antragsteller i.d.R. bei der Erstellung des Investitionskonzeptes, der Klärung konzeptioneller und (bau)technischer Fragestellungen, der Beschaffung und Zusammenstellung der weiteren Antragsunterlagen (z.B. Baugenehmigung), der Ausschreibung von ausschreibungspflichtigen Leistungen, dem Finanzmittelabruf und der Erstellung des Schlussverwendungsnachweises.

Die Gewährung des AFP ist von der Einhaltung festgelegter Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Hygiene (geltendes Fachrecht) abhängig. Der Antragsteller muss in seinem Antrag auf Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen nach dem AFP versichern, dass er die Mindestvoraussetzungen in den Bereichen Umwelt, Hygiene und Tierschutz zur Kenntnis genommen hat und im gesamten Unternehmen einhält (Antragsformular zum AFP). Die Einhaltung des geltenden Fachrechts, d.h. auch der Mindeststandards Umwelt, wird durch Vor-Ort-Kontrollen im Zusammenhang mit der Bauabnahme mitgeprüft (95 % der Neubewilligungen), wobei von den Beauftragten der ÄLR zur Erfassung ein gesonderter einheitlicher Prüfberichtsbogen verwendet wird. In fünf Prozent der neu bewilligten Förderfälle wird jährlich im Rahmen einer umfangreicheren Kontrolle der Gesamtbetrieb hinsichtlich der Einhaltung der umwelt-, tierschutz- und hygienerelevanten Standards von den zuständigen Fachbehörden geprüft. Zusätzlich erfolgt jährlich in einem Prozent aller Fälle eine Kontrolle der Einhaltung der Zweckbindungsfristen. Generell werden die Kontrollen und die Erstellung eines Prüfprotokolls von Personen der ÄLR durchgeführt, die nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligt waren.

Das MLR führt im Rahmen der Fachaufsicht bei den Bewilligungsbehörden Überprüfungen anhand von Checklisten durch. Darüber hinaus werden durch den Internen Revisionsdienst und die Bescheinigende Stelle Überprüfungen vorgenommen.

Der Bewilligungsbehörde ist spätestens sechs Monate nach Abschluss der Investition bzw. grundsätzlich bis zum 31.10 des auf die Bewilligung folgenden Jahres auf einem

einheitlichen Formblatt die ordnungsgemäße Verwendung der gewährten Fördermittel nachzuweisen. Eine Fristüberschreitung ist der Bewilligungsbehörde unbedingt anzuzeigen.[17]

### 3.5.3 Finanzmanagement

Nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung durch Mitarbeiter des ALR werden die zahlungsrelevanten Beträge festgestellt. Das vom Zuwendungsempfänger aufgenommene Kapitalmarktdarlehen, das zinsverbilligt werden soll, muss durch die kreditierende Bank hinsichtlich Höhe, Laufzeit und Tag der vollen Valutierung bescheinigt werden. Der Zuwendungsempfänger erhält daraufhin einen gesonderten Bescheid über den jährlich auszuzahlenden Zinszuschuss. Dieser wird anhand eines fiktiven Tilgungsplanes ermittelt. Die Berechnung des Zinszuschusses beginnt mit dem Zeitpunkt der vollständigen Valutierung des bestätigten Kapitalmarktdarlehens und bemisst sich nach des Höhe und der bewilligten Laufzeit der Zinsverbilligung.

Die Zahlung der Fördermittel (Zuschuss und Zinsverbilligung) an den Zuwendungsempfänger wird nach Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung und Feststellung der auszuzahlenden Beträge durch Zahlstellenmitglieder im ALR bzw. bei Investitionen mit Zuschussgewährung im MLR angewiesen.

Gegenüber der Zahlungsabwicklung vor 2000 wird das aktuelle Verfahren von Beratern und Banken als deutlich verwaltungseinfacher eingeschätzt. Der Fördermittelempfänger kann den zinszuverbilligenden Kredit ohne Vorgaben bei seiner Hausbank aufnehmen und ist dabei bei der Aushandlung der Konditionen weitgehend frei (Mindestlaufzeit 4 Jahre). Die früher notwendige Sonderkontenführung bei den Banken und der damit entstehende Auswand entfallen.

Aufgrund der angespannten Haushaltslage war in den vergangenen Jahren keine längerfristig planbare Mittelauszahlung möglich. Als Folge der Mittelknappheit wird die Zinsverbilligung in jährlichen Tranchen ausgezahlt, da eine einmalige Auszahlung als abdiskontierter Zinszuschuss nicht finanzierbar ist. Dies führt zu einem vergleichsweise höheren Verwaltungsaufwand, da die zu verbilligenden Darlehen bis zu 20 Jahre laufen. Die Kofinanzierung dieser Fördermittel über den Programmzeitraum hinaus ist jedoch aufgrund dieser Vorgehensweise nicht gesichert. Trotz dieser Schwierigkeiten wird das Finanzmanagement (Auszahlungsverfahren) von den befragten Beratern fast ausschließlich als sachgerecht eingeschätzt.

---

[17] Erlass vom 06.12.2000 (VIII 326/5411.31).

Ebenfalls wegen der schwierigen Haushaltslage werden Umbewilligungen, d.h. die Genehmigung von Abweichungen vom ursprünglich bewilligungen Investitionsplan, zunehmend restriktiv gehandhabt, wenn in diesem Zusammenhang Investitionen haushaltsmäßig erst ein Jahr später als geplant abgerechnet werden könnten. Dies liegt in erster Linie darin begründet, dass derartige Umbewilligungen direkt den Umfang der Bewilligung neuer Förderanträge beeinträchtigen würde.

Von den Beratern wird Unternehmen mit kleineren Investitionen mitunter geraten, ohne Förderung zu investieren, da die Kosten der Erstellung des Investitionskonzeptes, der Beratung und/oder Betreuung den Vorteil der Förderung angesichts des Risikos einer verzögerten, gekürzten oder nicht mehr gegebenen Förderung vermutlich aufwiegen. Die Unternehmen können ohne Förderung meistens deutlich früher beginnen und sind von den mit der Förderung verbundenen Auflagen (Auflagenbuchführung, GV-Obergrenze, Wachstumsbeschränkung bei Schweinen und Geflügel, etc.) befreit.

Um die Finanzplanung berechenbarer zu machen, müssen die Antragsteller seit 2000 ihre Investitionsmaßnahme nach erfolgter Bewilligung bis spätestens 31. Oktober des auf den Bewilligungszeitpunkt folgenden Jahres abschließen. Durch diese Fristsetzung hat sich nach Auskunft von Beratern/Betreuern die Dauer der Durchführung der Investitionen deutlich von ca. 2 Jahren auf nunmehr unter 1,5 Jahre verringert. Gleichzeitig können jedoch die Unternehmen aufgrund des Termindrucks nicht mehr so viele Eigenleistungen erbringen wie vor dem Jahr 2000.

Gemäß Art. 47 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1257/1999 darf eine Auszahlung der EU-Mittel nur aufgrund getätigter Ausgaben, d.h. bezahlter Rechnungen erfolgen. Der hierfür notwendige Verwendungsnachweis kann auch für Teilbeträge erstellt werden, wenn mindestens ein Rechnungsbetrag von 100.000 Euro erreicht wird. Aufgrund dieser Vorschrift werden in der Praxis mitunter teure Zwischenfinanzierungen erforderlich, da die Zuschüsse in der Regel in die Finanzierungsplanung einbezogen werden.

### 3.5.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Das AFP wird gemäß den Vorschriften des Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/1999 und des Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002 nach den Vorgaben des Arbeitspapieres der EU-Kommission „Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 – 2006“ (KOM 2000) begleitet. Darüber hinaus sind dem Bund Daten vergleichbaren Inhalts zum Vollzug der GAK zu übermitteln. Bei diesen Daten handelt es sich um einige wenige materielle und finanzielle Indikatoren, die jährlich zu übergeben sind. Ein weiteres spezifisches Begleitungssystem existiert nicht.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Begleitung und Bewertung sind die Bewilligungsdaten der geförderten Unternehmen. Diese sind verpflichtet, auf der Grundlage der Vorabbuchführung (mind. zwei Jahresabschlüsse) ein Investitionskonzept zu erstellen und der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Dieses Konzept – mit weitgehend einheitlichen Formularen für alle Förderfälle - enthält die Ausgangssituation (insbes. Faktorausstattung, Gewinn, Eigenkapitalbildung), die zu fördernden Investitionen, die Finanzierung der Investitionen und die erwarteten strukturellen und erfolgwirtschaftlichen Wirkungen nach Durchführung der geförderten Investitionen. Darüber hinaus müssen die Unternehmen ab dem Bewilligungsjahr für mindesten 10 Jahre einen Jahresabschluss erstellen, der dem BMVEL-Abschluss entspricht, und auf Anforderung dem zuständigen Amt für ländliche Räume vorlegen.

Die Investitionskonzepte wurden dem Bewerter von den Bewilligungsstellen in Form von Einzeldateien zur Verfügung gestellt. Als relativ arbeitsaufwändig erwies sich jedoch die Datenverarbeitung, weil die einzelnen Dateien trotz der gegebenen einheitlichen Formularvorgabe von den Beratern und Betreuern teilweise je nach Ausrichtung der Produktionsrichtung unterschiedlich gefüllt wurden. Da kein Schreibschutz existierte, konnten einzelne Felder variabel beschrieben werden, was die spätere Auswertung erschwerte.

Als vorteilhaft erwies sich – zumindest im Hinblick auf die Datenerfassung und –bereitstellung – in Schleswig-Holstein die große Konzentration der Betreuung und der Buchführungserstellung bei der Landgesellschaft Schleswig-Holstein (LG S-H) bzw. bei der agrar daten GmbH in Kiel. Auf diese Weise konnten Datenanforderungen sehr schnell und komfortabel bedient werden. Änderungen beim Investitionskonzept wurden flexibel und in kurzer Zeit in die Praxis umgesetzt. Zwischen den Institutionen besteht eine fachlich sehr konstruktive Zusammenarbeit.

Eine kontinuierliche Bewertung der geförderten Investitionsmaßnahmen fand in der Vergangenheit nicht statt. Lediglich einige sporadische Analysen zur Investitionsförderung wurden in den vergangenen Jahren durchgeführt (siehe Punkt 3.5.6).

### 3.5.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in Schleswig-Holstein wurde in den vergangenen Jahren mehrfach einer Bewertung unterzogen. In zwei empirisch gestützten Beiträgen kommen Striewe et al. (1996) und Forstner und Clemens (1998) zu sehr unterschiedlichen Aussagen. Striewe et al. kommen auf Basis der Ist- und Plan-Daten geförderter schleswig-holsteinischer Unternehmen zu dem Ergebnis, dass die einzelbetriebliche Investitionsförderung das von ihr vorrangig verfolgte Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft nicht erreicht und darüber hinaus zu einer Verschwendung von volkswirtschaftlichen Ressourcen führt; diese Form der Förderung

sollte daher möglichst umgehend eingestellt werden. Dagegen stellen Forstner und Clemens - ebenfalls auf der Basis von Förderantrags- und Buchführungsdaten - fest, dass die Auswertungsergebnisse in hohem Maße von betriebswirtschaftlich notwendigen Korrekturen abhängen, da bei Nichtbeachtung dieser Korrekturen (z.B. Bereinigung der privaten Vermögensbildung, von Familienanstellungsverhältnissen, der Abschreibung erworbener Milchquoten) eine systematische Unterschätzung des tatsächlichen wirtschaftlichen Erfolges der Unternehmen erfolge.

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung führten Burgath et al. (2001) eine umfangreiche Analyse dieser Maßnahme anhand der Leitlinien der EU-Kommission (Bewertungsfragen) durch, die neben dem Unternehmenserfolg und der Produktivitätsentwicklung auch die Aspekte Tierschutz, Umweltschutz und administrative Umsetzung betrachtet. Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchung betreffen weniger die inhaltliche Beantwortung der Bewertungsfragen, als vielmehr die damit zusammenhängenden methodischen Probleme. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass die auftretenden jährlichen Schwankungen der Wirtschaftsergebnisse zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung zumindest mehrjährige Buchführungsunterlagen erfordert. Die Mit-Ohne-Vergleiche mit Referenzunternehmen litten darunter, dass viele Unternehmen der Referenzgruppe ebenfalls gefördert wurden und daher der Zusammenhang zwischen der Gewährung investiver Hilfen und ihren Wirkungen auf Einkommen, Lebensfähigkeit der Betriebe und Struktureffekt nicht hinreichend erfasst werden kann.

Der Landesrechnungshof (LRH 2000) kam in seiner Prüfung des AFP 1998 zu folgendem Ergebnis: „Die meisten Betriebe in Schleswig-Hostein haben sich betriebswirtschaftlich positiv entwickelt. Allerdings sind Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen. Durch eine verbesserte begleitende Erfolgskontrolle muss der Nachweis geführt werden, dass auch die gesamtwirtschaftlichen Ziele der Förderung mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erreicht werden. Anderenfalls müsste das Land auf eine Veränderung des Programms hinwirken.“ Besonders bemängelt wird, dass keine ausreichende Datengrundlage für eine ordentliche Prüfung bereitgestellt werden konnte und folglich eine Erfolgskontrolle nur eingeschränkt möglich war. Der LRH schlägt zu diesem Zweck vor, „das bis zum Wirtschaftsjahr 1993/94 durchgeführte System der Datenblätter in modifizierter Form wieder zu beleben.“

Die obligatorisch im Zusammenhang mit der Erstellung des EPLR durchzuführende Ex-ante-Bewertung enthält nicht die notwendigen Voraussetzungen, um darauf im Rahmen einer Zwischen- oder Ex-post-Bewertung Bezug nehmen zu können. Eine Quantifizierung der Ziele, wie in Art. 43 der VO (EG) Nr. 1750/99 gefordert, erfolgte nicht.

Abschließend sei hier noch auf eine Veröffentlichung hingewiesen, die sich mit einem Bereich befasst, der bislang trotz seiner großen Bedeutung kaum eine adäquate Berücksichtigung bei Bewertungen gefunden hat. Hintergrund ist, dass nicht nur eine Politik-

maßnahme selbst, sondern auch deren Planung, Implementierung und Kontrolle bzw. Bewertung Kosten verursachen. Dies sind zunächst die sog. Verwaltungskosten, aber darüber hinaus auch weitere Kosten im Zusammenhang mit der Förderung, wie beispielsweise die Aufwendungen der potenziellen Fördermittelempfänger, um in den Genuss der Förderung zu gelangen (sog. Rent-Seeking-Kosten). Zu all diesen Kosten gibt es bislang kaum Erhebungen. Diese Kosten können jedoch zusammen mit weiteren sog. Transaktionskosten einen erheblichen Umfang erreichen. Mann (2000) hat in einer vergleichenden Untersuchung versucht, die Transaktionskosten der Investitionsförderung empirisch zu bestimmen und zu messen. Anhand von drei Untersuchungsregionen kommt er zu dem Ergebnis, dass die Transaktionskosten der Investitionsförderung bis zu 52 % der verausgabten Fördermittel betragen. Die Messung von Transaktionskosten öffentlicher Programme bereitet jedoch einige methodische Schwierigkeiten (Mann 2000, S. 268).[18]

## 3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die bei den nachfolgenden Fragen dargestellten Ergebnisse beruhen zu einem großen Teil auf Auswertungen der Investitionskonzepte, die den Bewilligungsbehörden mit dem Förderantrag vorgelegt werden mussten. Diese Konzepte enthalten sowohl in struktureller als auch in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht belastbare Daten zur Ausgangssituation. Die Investitionen und deren Finanzierung (einschließlich der Fördermittel) sind, soweit sie im Zuge des Bewilligungsverfahrens keine gravierenden Änderungen mehr erfahren haben, ebenfalls gut dokumentiert. Bezüglich der Förderwirkungen enthalten diese Konzepte, vor allem in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht, nur Absichtserklärungen, die keinesfalls als Dokumentation der Fördereffekte missinterpretiert werden dürfen. Die Wirkungen des AFP können erst mit einigem Abstand zur Durchführung der Investitionen[19] auf der Basis der Auflagenbuchführung und anderer Daten- und Informationsquellen analysiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies noch nicht möglich. Daher können die von der EU-Kommission geforderten Vorher-Nachher- bzw. Mit-Ohne-Vergleiche im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht durchgeführt werden. Hinsichtlich der Mit-Ohne-Vergleiche ist anzumerken, dass vergleichbare Unternehmen ohne Förderung insbesondere in den besonders intensiv geförderten Bereichen (Stallbau im Futterbau) nicht sinnvoll durchgeführt werden können, da die Reichweite der Fördermaßnahme derart groß ist, dass in der Vergangenheit fast alle strukturell vergleichbaren Unternehmen mit Rationalisie-

[18] Auch in der vorliegenden Bewertung konnten die Transaktionskosten aufgrund des gegebenen Zeitkontingentes nicht weiter verfolgt werden.

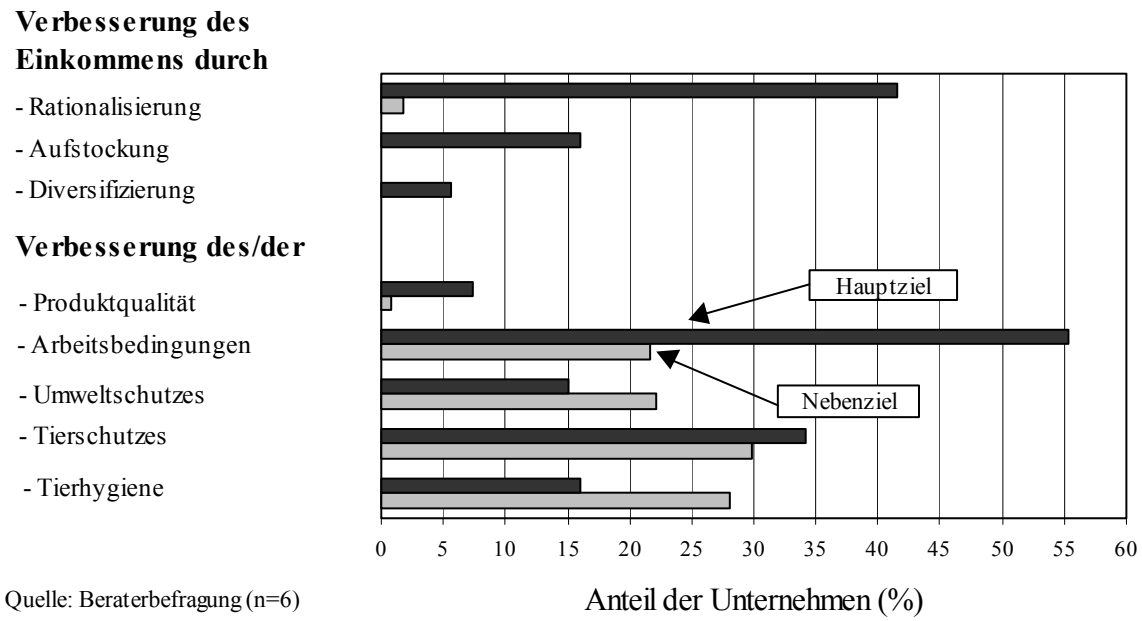
[19] Die EU-Kommission sieht vor, dass nur Investitionen, die seit mindestens zwei Jahren in Betrieb sind, berücksichtigt werden (KOM 2000).

rungs- oder Erweiterungsabsichten investiv gefördert werden konnten (Forstner 2002, S. 104).

### 3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen

Die investiv geförderten Unternehmen verfolgen mit den durch öffentliche Mittel unterstützen Investitionen sehr unterschiedliche Ziele. Dies ergibt sowohl die Auswertung der Beraterbefragung (Abbildung 3.7). Die Berater hatten die Möglichkeit, zwischen mehreren Haupt- und Nebenzielen zu unterscheiden, d.h. Mehrfachnennungen waren möglich. Wesentliche Investitionsziele waren jeweils die Einkommensverbesserung durch Rationalisierung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Tierschutzes. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, des Tier- und Umweltschutzes sowie der Tierhygiene wurde von den befragten Beratern/Betreuern für jeweils 20 bis 30 % der Förderfälle als Nebenziel der Investitionen angegeben. Dagegen sind die Verbesserung der Produktqualität du die Diversifizierung der Einkommensquellen nur von sehr geringer Bedeutung.

**Abbildung 3.7:** Investitionshaupt- und -nebenziele der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001) - Beraterbefragung




Quelle: Beraterbefragung (n=6)

*Zum Vergleich*: Auch bei den Investitionskonzepten werden Investitionsziele erfasst, jedoch ohne Gewichtung der Ziele nach Haupt- und Nebenzielen. Im Unterschied zu den Aussagen der Beraterbefragung wird die Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung in fast 90 % der Fälle als Investitionsziel genannt. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Tierschutzes haben dagegen vergleichbares Gewicht. Auch in den

Investitionskonzepten wird deutlich, dass Investitionen in den Bereich Diversifizierung mit rund 8 % der Fälle nur von untergeordneter Bedeutung sind.

#### 3.6.1.1 Frage I.1 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung des Einkommens der begünstigten Landwirte

Die KOM schlägt als Kenngröße zur Ableitung von Aussagen zur Einkommensverbesserung der geförderten Landwirte das Betriebseinkommen (brutto) unter Berücksichtigung des Subventionswertes der Förderung vor. Ergänzend kann das Nettobetriebseinkommen verwendet werden, um strukturelle Änderungen einzufangen (z.B. Zupacht). Es sollen nur Investitionen berücksichtigt werden, die bereits zwei Jahre oder länger in Betrieb sind.

***Anmerkungen***

Der vorgeschlagene Indikator beinhaltet nicht die Einkommenseffekte, die sich durch Freisetzung oder Neubeschäftigung von Familien-Arbeitskräften infolge der geförderten Investitionen ergeben. Daher sollte aus methodischer Sicht das Einkommen der Betriebsleiterfamilie einschließlich außerlandwirtschaftlicher Einkommen als Basis der Einkommensanalyse verwendet werden. Leider stößt dieser umfangreichere Einkommensbegriff auf praktische Schwierigkeiten, da in den Buchführungsabschlüssen häufig keine vollständige Einkommenserfassung erfolgt. Eine ergänzende Erhebung einkommensrelevanter Daten ist aufgrund der erfahrungsgemäß sehr begrenzten Auskunftsbereitschaft der Unternehmen problematisch. Da Investitonen häufig mit Veränderungen der Arbeitskapazitäten verbunden sind, sollte zumindest, um die tatsächlichen Einkommenseffekte darzustellen, der verwendete Erfolgsindikator (v.a. Gewinn, ordentliches Ergebnis) auf die Anzahl der Familien-Arbeitskräfte bezogen werden. Zusätzliche Schwierigkeiten resultieren aus den vertraglichen Regelungen zwischen Familienmitgliedern, die aus den Buchführungsdaten in der Regel nicht vollständig hervorgehen. Diese grundsätzlichen methodischen Probleme werden auch in weiteren Untersuchungen kaum gelöst werden können.

***Ergebnisse***

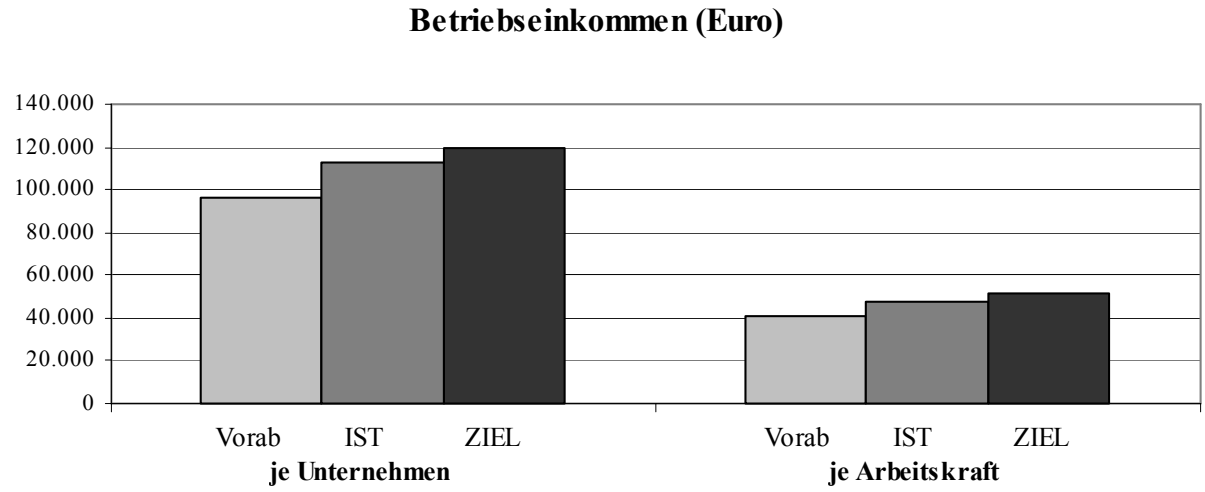
Die geförderten Unternehmen erzielten auf der Grundlage der in die Investitionskonzepte eingearbeiteten Vorabbuchführung im Wirtschaftsjahr 1998/99 einen durchschnittlichen Unternehmensgewinn in Höhe von rund 39.000 Euro.[20] Das ordentliche Ergebnis lag in diesem Zeitraum sogar bei rund 47.000 Euro. *Zum Vergleich*: Die Testbetriebe erwirtschafteten in demselben Wirtschaftsjahr einen durchschnittlichen Gewinn von rund

[20] Da die Investitionskonzepte der untersuchten Unternehmen auf den Jahresabschlüssen verschiedener Jahre aufbauen, wurde hier ein Wirtschaftsjahr zugrundegelegt, das eine möglichst hohe Anzahl an Beobachtungen ermöglicht.

34.000 Euro. Eine Differenzierung nach Betriebsformen ist aufgrund der gegebenen Datenlücken im Investitionskonzept nur unter sehr pauschalen Annahmen möglich und wird daher nicht durchgeführt.[21] Die geförderten Unternehmen haben eine etwas günstigere Flächenausstattung und einen etwas niedrigeren Viehbesatz als die Testbetriebe.

Die untersuchten Unternehmen erwarten von der Durchführung der geförderten Investitionen im Durchschnitt eine deutliche Steigerung des Betriebseinkommens im Vergleich zur Ausgangssituation (Abbildung 3.8). Besonders deutlich ist die Steigerung des Betriebseinkommens, das bereits in den vergangenen Jahren stattgefunden hat. Hier zeigen sich die bereits im Vorfeld der Investitionen vorgenommenen Wachstumstendenzen, die nun in den Investitionen ein „Ventil“ finden. Während laut Plan das Betriebseinkommen im Durchschnitt der Unternehmen um rund 5.000 Euro gegenüber der Ausgangssituation (Ist-Jahr) ansteigen soll, beläuft sich der Subventionswert der Investitionsförderung auf rund 2.000 Euro und somit deutlich unterhalb der angestrebten Einkommenswirkung. Beim Bezug auf die eingesetzten Arbeitskräfte resultiert ein zusätzlicher Anstieg des Betriebseinkommens, da im Durchschnitt der geförderten Unternehmen der Umfang der Arbeitskräfte leicht von 2,37 auf 2,30 Voll-AK reduziert wird.

**Abbildung 3.8:** (Brutto-) Betriebseinkommen der mit AFP geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)




Quelle: Investitionskonzepte (n=229)

Der bereinigte Gewinn der geförderten Unternehmen lag im Durchschnitt der Unternehmen im Mittel der Vorab-Buchführung bei rund 50.000 Euro (Tabelle 3.6). Bereits im Ist-

[21] Als besonderes Problem erweisen sich in diesem Zusammenhang die variablen Datenfelder, die eine Kalkulation der Standarddeckungsbeiträge zur Zuordnung zu Betriebsformen verhindern.

Jahr ist eine deutliche Steigerung um 16,7 % auf knapp 59.000 Euro zu verzeichnen. Dagegen wird die weitere Gewinnentwicklung bis zum Ziel-Jahr in den Investitionskonzepten eher verhalten positiv beurteilt. In dieser Phase wirken sich bereits die höheren Abschreibungen der neu durchzuführenden Investitionen aufwandssteigernd aus.

Eine Bereinigung des ausgewiesenen Gewinns beinhaltet vor allem zeitraumfremde Aufwändungen und Erträge (z.B. Abschreibung der Milchquoten, Vorsteuerkorrektur).

**Tabelle 3.6:** Bereinigter Gewinn der investiv geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)

| | | Durchschnitt Vorab-Buchführung | IST-Jahr | ZIEL-Jahr |
|---|---|---|---|---|
| Bereinigter Gewinn | Euro | 50.432 | 58.843 | 61.807 |
| (je Unternehmen) | % | 100,0 | 116,7 | 122,6 |
| Bereinigter Gewinn plus Lohnaufwand | Euro | 22.315 | 26.037 | 28.352 |
| (je Arbeitskraft) | % | 100,0 | 116,7 | 127,1 |
| Subventionswert der Förderung | | | | |
| - je Unternehmen | Euro | | | 1.998 |
| - je Arbeitskraft | Euro | | | 917 |

Quelle: Investitionskonzepte (n=229)

Im Rahmen des Expertenworkshops wurde darauf hingewiesen, dass die nun geförderten Unternehmen überwiegend Folgeinvestitionen zu vorangegangenen Großinvestitionen durchführen (z.B. Jungviehstall in der Milchviehhaltung), mit denen sie weniger eine Steigerung des Einkommens als vielmehr eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Tierschutzes verfolgen.

Da es sich bei den geförderten Unternehmen meistens um dynamisch wachsende Unternehmen handelt, sind die Unternehmen bereits in der Ausgangssituation mit einem erheblichen Kapitaldienst belastet. Da auch die anstehenden Investitionen überwiegend mit Fremdkapital finanziert wird, steigt meistens auch der zu leistende Kapitaldienst. Dessen Tragbarkeit ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Bewilligung von Fördermitteln. Im Durchschnitt der bewilligten Förderfälle erhöhte sich der Kapitaldienst von 20.100 Euro im Ist-Jahr auf 24.500 Euro im Ziel-Jahr (Tabelle 7). Der Anstieg des Kapitaldienstes im Ist-Jahr gegenüber dem Durchschnitt der Vorab-Buchführung resultiert vermutlich aus der Ablösung alter Verbindlichkeiten vor der Aufnahme umfangreicher neuer Kredite. Vom Kapitaldienst entfallen jeweils rund 70 bis 75 % auf fällige Tilgungs-

zahlungen. Die Leistungsreserve, die nach Abzug der Tilgungszahlungen von der bereinigten Eigenkapitalbildung verbleibt, beläuft sich im Durchschnitt der Unternehmen auf 10.300 Euro. Hinter diesen positiv zu beurteilenden Durchschnittszahlen verbergen sich jedoch auch zahlreiche Unternehmen, die keine oder nur eine relativ niedrige Leistungsreserve aufweisen (Tabelle 3.7).

**Tabelle 3.7:** Kapitaldienst und Leistungsreserve der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)

| | Umfang der Leistungsreserve (Euro) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | < 0 Euro (n=3) | 0 bis 5.000 Euro (n=27) | > 5.000 Euro (n=194) | Insgesamt (n=224) |
| Kapitaldienst | | | | |
| Vorab-BF | 24.189 | 10.219 | 18.373 | 17.468 |
| Ist-Jahr | 18.996 | 12.952 | 21.116 | 20.103 |
| Ziel-Jahr | 29.883 | 19.937 | 25.063 | 24.517 |
| Leistungsreserve (Ziel) | -8.521 | 3.053 | 11.590 | 10.309 |

Quelle: Investitionskonzepte (n=224)

***Fazit***

Einkommensmäßig haben die geförderten Unternehmen bereits in den letzten Jahren vor der Förderung im Durchschnitt eine deutliche Verbesserung erfahren. Die Einkommenswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden.

### 3.6.1.2 Frage I.2 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zum rationelleren Einsatz von Produktionsmitteln in landwirtschaftlichen Betrieben

Die KOM sieht vor, die Verbesserung der Faktorproduktivität anhand der Produktion pro Hektar und pro Arbeitsstunde der geförderten Betriebe sowie anhand der Kosten der verkauften Grunderzeugnisse im Vergleich mit nicht geförderten Betrieben zu untersuchen.

***Anmerkungen***

Da die geförderten Unternehmen nur selten Monoprodukt-Erzeuger sind, ist es schwierig, die Kosten pro Einheit der verkauften Grunderzeugnisse festzustellen. Die anfallenden Kosten sind in der Regel nicht nach Produktbereichen separierbar (insbes. Abschreibungen, Unterhaltungsaufwand, sonstiger Allgemeinaufwand). Praktikabler ist daher in die-

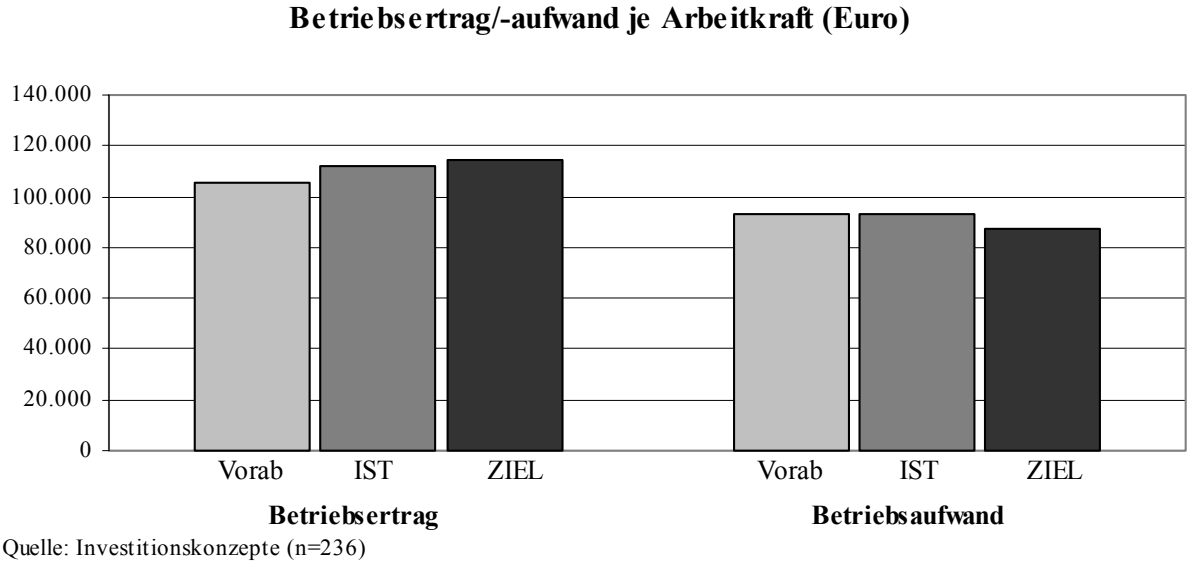
sem Zusammenhang der Bezug des gesamten Betriebsaufwandes auf den gesamten Betriebsertrag.

***Ergebnisse***

Die Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung und Aufstockung ist in den meisten Förderfällen das oder zumindest ein Hauptziel der durchzuführenden Investitionen (s. Punkt 3.6.1). Dabei sind den Unternehmen aufgrund von Produktionsbeschränkungen bei wichtigen landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen Grenzen gesetzt.

Die geförderten Unternehmen konnten bereits vor der Förderung in den vergangenen Jahren ihren Betriebsertrag bei weitgehend konstantem Betriebsaufwand steigern (Abbildung 3.9). Die globale Aufwands-/Ertragsrelation verbesserte sich dadurch von 876 Euro Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag auf 832 Euro. Im Investitionsplan ist eine weitere Verbesserung dieser Relation auf 762 EUR im Zieljahr vorgesehen. Dieses Ergebnis soll einerseits durch eine leichte Steigerung des Betriebsertrags von durchschnittlich 264.000 Euro auf 270.000 Euro und eine Senkung des Betriebsaufwands von 220.000 Euro auf 206.000 Euro erreicht werden. Da gleichzeitig der Arbeitsbesatz in den Unternehmen leicht reduziert werden soll, ist der Produktivitätseffekt AK-bezogen noch etwas deutlicher (Tabelle 9).

**Abbildung 3.9:** Betriebsertrag und –aufwand je Arbeitskraft der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)




Quelle: Investitionskonzepte (n=236)

Viele Unternehmen nehmen die Produktionsausdehnung bereits vor der Durchführung der geförderten Investitionen vorweg und versuchen dann, die arbeitswirtschaftlich häufig sehr belastende Situation durch Rationalisierungsinvestitionen und Investitionen zur Ver-

besserung der Haltungsbedingungen zu überwinden. Besonders deutlich war im Vorfeld der Investitionen die Ausweitung der Milchproduktion (+19,6 %). Im Milchbereich wirkt sich aus, dass in Mecklenburg-Vorpommern die verfügbare Milchreferenzmenge von den dort ansässigen Unternehmen nicht vollständig beliefert werden kann. Dies schaffte in den vergangenen Jahren zusätzliche Produktionsmöglichkeiten für Milchbetriebe in Schleswig-Holstein, ohne Referenzmengen zukaufen zu müssen.

Auch die Zuchtsauenhaltung wurde von den jeweiligen Veredelungsbetrieben bereits vor der Durchführung der Investitionen stark ausgeweitet (+21,5 %). Dies ist verständlich, da Aufstockungsinvestitionen zwar aus landespolitischer Sicht zwar erwünscht (s. EPLR), aber im Rahmen der Investitionsförderung nur sehr begrenzt förderbar sind. Dagegen ist im Planungszeitraum nur noch ein sehr verhaltenes Produktionswachstum geplant. Lediglich im Mastschweinebereich ist mit plus 7,7 % ein stärkeres Wachstum beabsichtigt.

Die in Tabelle 3.8 dargestellten Zahlen wurden auch im Expertenworkshop bestätigt. Insbesondere durch die Umstellung der Haltungsverfahren in der Tierhaltung (z.B. Umstellung von Einzeltier- zur Gruppenhaltung) kann eine erhebliche Steigerung der Arbeitsproduktivität erzielt werden. Damit verbunden ist auch eine deutliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Lebensqualität. Das betriebliche Wachstum steht dagegen nach Aussagen von Beratern weniger im Vordergrund.

**Tabelle 3.8:** Entwicklung der Faktorausstattung der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)

| | Einheit | Anzahl Betriebe | t-3 | IST (t) | ZIEL (t+4) | Zuwachs (%) IST / t-3 | ZIEL / IST |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Arbeitskräfte | AK | 243 | k.A. | 2,40 | 2,34 | . | -2,5% |
| Fläche | ha LF | 237 | 81 | 85 | 88 | 5,1% | 3,5% |
| Milch (Lieferung) | to | 147 | 363 | 434 | 456 | 19,6% | 5,1% |
| Milchleistung | kg/Kuh | 143 | 6.127 | 6.487 | 6.512 | 5,9% | 0,4% |
| Zuchtsauen | St. | 39 | 91 | 111 | 116 | 21,5% | 4,1% |
| Mastschweine | St. | 40 | 519 | 543 | 584 | 4,7% | 7,7% |
| GVE | St. | 199 | 121 | 128 | 132 | 6,3% | 2,8% |

Quelle: Investitionskonzepte (n=253)

### *Fazit*

Die strukturelle Weiterentwicklung der geförderten Unternehmen hat in erheblichem Umfang bereits in den letzten Jahren vor der Förderung stattgefunden. Die Produktivitätswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden.

### 3.6.1.3 Frage I.3 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten

Die KOM schlägt vor, die Verlagerung der Produktion anhand der „Nettoveränderungen“ der „Überschusserzeugnisse“ zu ermitteln. Anhand der Einführung alternativer Tätigkeiten und der hierdurch erzielten Erlöse sowie der hierfür aufgewendeten Arbeitszeit soll der Diversifizierungsumfang der geförderten Unternehmen erfasst werden.

***Anmerkung***

Die von der KOM vorgeschlagene Bewertungszahl sollte durch eine Gewichtung der jeweiligen Betriebszweige mit dem jeweiligen Betriebsertrag konkretisiert werden.

***Ergebnisse***

Die vorgeschlagenen Indikatoren können auf der Basis der Ist- und Plandaten der Investitionskonzepte nur unzureichend ausgewertet werden, da die Angaben zu diesem Bereich sehr lückenhaft sind. Angaben hierzu resultieren daher lediglich aus der Beraterbefragung und dem Workshop. Die betreuten Förderfälle weisen im Ist- und im Zieljahr einen unveränderten Anteil der Diversifizierung am gesamten Umsatzerlös von 3,32 % auf. Der Anteil der betreuten Fälle mit Umsatzerlösen aus Diversifizierung liegt im Ist- und Zieljahr konstant bei 18,6 %. Die auf diesen Bereich entfallende Arbeitszeit wird zwar in den Investitionskonzepten erfasst, wurde jedoch von den Beratern offensichtlich nicht sorgfältig eingetragen. Die AFP-bedingte Verlagerung der Produktion kann infolge der variablen Struktur der Investitionskonzepte anhand dieser Datenbasis nicht untersucht werden.

Das AFP hat laut Beraterbefragung kaum zu einer Verlagerung der Produktion weg von Überschusserzeugnissen (Getreide, Rindfleisch, Milch) hin zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit guten Absatzbedingungen beigetragen (Tabelle 3.9). Im Bereich Milch und Rindfleisch ist aufgrund der Aufstockungsinvestitionen einiger geförderter Unternehmen dagegen eine deutliche Steigerung der Gesamtproduktion zu beobachten. Dies entspricht auch den Auswertungen der Investitionskonzepte, die eine durchschnittliche Zunahme der Milchlieferung vom Ist- zum Ziel-Jahr um 5,1 % ergeben. Im Bereich Getreideproduktion ist dagegen bei den geförderten Unternehmen nach Angaben der Berater/Betreuer eine leicht rückläufige Tendenz der Produktion zu verzeichnen.

Von den Beratern/Betreuern sowie der Verwaltung wurde im Expertenworkshop angemerkt, dass eine Reduzierung von Überschussprodukten nicht Haupt- oder Nebenziel der investiven Förderung ist. Insbesondere im Bereich Milch sei aufgrund des durch die Mengenregelung geschaffenen regionalen Gesamtproduktionslimits keine Möglichkeit zur zusätzlichen Belastung des Marktes durch Mehrproduktion gegeben. Dass die investiv geförderten Unternehmen ihre Produktion mit dem Ziel der Einkommenssteigerung ausdehnten, sei konsequent und werde politisch unterstützt. Gleichzeitig sei damit aber auch

eine Abstockung oder Einstellung der Milchproduktion in anderen, meist kleineren oder auslaufenden Unternehmen verbunden.

**Tabelle 3.9:** Veränderung der Überschusserzeugnisse nach der Investition

| | Anteil der Unternehmen (%) mit einer Veränderung der jeweiligen Produktion | | |
|---|---|---|---|
| | > 10 % | +/-10% | < 10 % |
| Getreide | 1,8 | 86,0 | 12,3 |
| Rindfleisch | 18,8 | 76,0 | 5,2 |
| Milch | 37,8 | 62,2 | - |

Quelle: Beraterbefragung (n=6)

Die Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten ist im Zusammenhang mit der investiven Förderung nur von untergeordneter Bedeutung (s. Punkt 3.6.1). Lediglich in 8 % der betreuten Fälle (n=116) wurde die Verbesserung der Einkommen durch Diversifizierung als Hauptziel der Investitionen angegeben.

Bei einer Einordnung der Investitionsmaßnahmen nach Investitionsbereichen zeigt sich, dass von den 245 zuordenbaren Investitionen 7,3 % der Fälle den Bereichen Tourismus, Freizeit und Erholung (einschließlich Pferdehaltung) sowie der Direktvermarktung und dem Aufbau oder der Erweiterung anderer Einkommenskombinationen angehören (s. Tabelle 3.10). Die auf diese Bereiche entfallenden förderfähigen Investitionen belaufen sich auf knapp 10 %. Erstaunlicherweise finden sich diese Werte nicht in den Daten zum GAK-Vollzug oder im Monitoring zur VO (EG) Nr. 1257/99 (Lagebericht), wo die Diversifizierung nur als marginaler Investitionsbereich ausgewiesen wird (s. Tabellen 3.4 und 3.5).

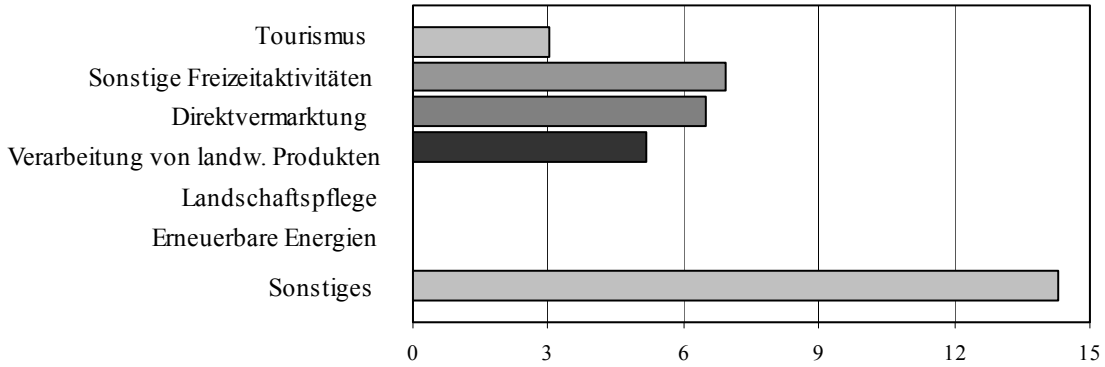
**Tabelle 3.10:** Verteilung der Förderfälle nach Investitionsbereichen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)

| Investitionsbereiche | Förderfälle | | Investitionsvolumen | |
|---|---|---|---|---|
| | Anzahl | Anteil (%) | 1.000 Euro | Anteil (%) |
| Milchviehhaltung | 138 | 56,3 | 27.356 | 53,8 |
| Rindfleischerzeugung | 13 | 5,3 | 2.318 | 4,6 |
| Schweinehaltung | 34 | 13,9 | 8.381 | 16,5 |
| Eier- und Geflügelhaltung | 2 | 0,8 | 425 | 0,8 |
| Gartenbau | 9 | 3,7 | 2.011 | 4,0 |
| Wärmedämmung/Regeltechnik | 4 | 1,6 | 280 | 0,6 |
| Freizeit und Erholung | 9 | 3,7 | 2.486 | 4,9 |
| Pferdehaltung | 6 | 2,4 | 1.553 | 3,1 |
| Direktvermarktung | 1 | 0,4 | 218 | 0,4 |
| übrige Einkommenskomb. | 2 | 0,8 | 653 | 1,3 |
| Sonstiges | 27 | 11,0 | 5.127 | 10,1 |
| Insgesamt | 245 | 100,0 | 50.808 | 100,0 |

Quelle: Investitionskonzepte (n=245)

Im Rahmen der Beraterbefragung wurde der Anteil der Unternehmen, die mit den geförderten Investitionen auf eine Diversifizierung der Einkommensquellen abzielen, mit rund 6 % angegeben (Abbildung 3.7). Noch günstiger wird der Umfang der Diversifizierung von den Beratern/Betreuern eingeschätzt, wenn eine Aufgliederung der alternativen Tätigkeitsbereiche erbeten wird (Abbildung 3.10). Hiernach liegt der Anteil der Unternehmen mit einer Neuausrichtung der Produktion je nach Investitionsrichtung zwischen 3 und 14 % der Förderfälle. Von besonderer Bedeutung sind dabei Investitionen in die Pferdehaltung (v.a. Bewegungshallen, Reitställe), die hier unter „sonstige Freizeitaktivitäten“ gefasst sind, und die Direktvermarktung sowie die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte.

**Abbildung 3.10:** Unternehmen mit einer Neuausrichtung ihrer Einkommensquellen durch die geförderten Investitionen (Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002)




Quelle: Beraterbefragung (n=6)

Im Expertenworkshop wurde angemerkt, dass die Diversifizierung in Schleswig-Holstein aufgrund des hohen Spezialisierunggrades der Betriebe und der existierenden strukturellen Bedingungen nur eine untergeordnete Rolle spiele. Aufgrund der geringen Besiedelungsdichte in den ländlichen Regionen spielten Direktvermarktung und die Einrichtung von Gästezimmern nur in den stadtnahen Gegenden um Hamburg, Kiel, Lübeck und Neumünster eine größere Rolle. Ähnlich stelle sich die Situation bei der Förderung von Biomasseanlagen dar, wo aufgrund der geringen Besiedelungsdichte und der Fördermodalitäten (v.a. Ausschluss der Einspeisung des produzierten Stroms in das öffentliche Netz) entsprechende Investitionsmöglichkeiten fehlten.

Die vorgestellten Ergebnisse stehen etwas im Widerspruch zu der im EPLR festgehaltenen Absicht, einen Förderschwerpunkt im Bereich der Diversifizierung der landwirtschaftlichen Unternehmen zu setzen.

Da Diversifizierungsmaßnahmen im AFP seit 2002 der „de-minimis“-Regelung unterworfen sind, wird das AFP für derartige Investitionen mit einem höheren Investitionsvolumen (>100.000 Euro) weniger attraktiv, da der Beihilfewert mit ansteigendem Investitionsvolumen relativ sinkt. Andererseits wird aufgrund der Neuregelungen zur Zuschussförderung kleiner Investitionen ohne Kreditbindung ab dem Förderjahr 2003 wird vermutlich der Anteil der Diversifizierungsinvestitionen im laufenden Förderjahr zunehmen.

### *Fazit*

Das AFP trägt bislang nur wenig zur Verlagerung der Produktion und zur stärkeren Diversifizierung der Einkommensquellen bei.

### 3.6.1.4 Frage I.4 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die KOM schlägt vor, die Veränderung der Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse anhand des Preises der geförderten, qualitativ höherwertigen Grunderzeugnisse, der hiermit erzielten Bruttoumsatzerlöse und des Anteils der verkauften Erzeugnisse mit Gütezeichen zu erfassen.

***Anmerkungen***

Die für Gütezeichen gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („Gemeinschaftsebene", „nationale Ebene", „sonstige Gütezeichen") und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur mit Hilfe von Fallbeispielen erarbeitet werden.

***Ergebnisse***

Rund 8 % der geförderten Unternehmen verfolgten laut Beraterbefragung eine Verbesserung der Produktqualität als Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen.

Im Expertenworkshop wurde darauf hingewiesen, dass bei einem Großteil der geförderten Investitionen eine Verbesserung der Prozessqualität angestrebt wird. Im Milchbereich stehe häufig die Verbesserung der Produktqualität im Vordergrund, um die höchste Bezahlung nach dem System der Milchgüteklassen zu erreichen. Beispielhaft wird auch der Schweinebereich angeführt, wo durch eine verbesserte Fütterungstechnik eine gezieltere Produktion mit dem Ergebnis eines besseren Endproduktes erreicht werden könne (z.B. höherer Magerfleischanteil). All diese Qualitätseffekte würden sich jedoch nicht in einem entsprechenden Anteil an Produkten mit Güte- oder Qualitätssiegel auf der Erzeugerstufe niederschlagen. Auch ökologische Anbauverfahren spielten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung kaum eine Bedeutung.

***Fazit***

Die Verbesserung der Produktqualität stellt in den meisten Fällen kein vorrangiges Investitionsziel dar, wird aber häufig als Nebeneffekt der geförderten Investitionen erreicht.

### 3.6.1.5 Frage I.5 - Beitrag der durch die Förderung alternativer Tätigkeiten herbeigeführten Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten zum Erhalt von Arbeitsplätzen

Die KOM schlägt vor, zur Beantwortung der Frage die Anzahl vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze heranzuziehen, die aufgrund der Förderung alternativer Tätigkeiten erhalten oder geschaffen wurden.

#### *Anmerkungen*

Es wird nicht klar abgegrenzt, welche Bereiche unter der Rubrik Diversifizierung (alternative Tätigkeiten) zu fassen sind. Insofern besteht bei Befragungen die Gefahr, völlig unterschiedliche Inhaltsbezüge zu erhalten. Unklarheiten bestehen z.B. bei Direktvermarktung, Pferdehaltung, Energieerzeugung aus Biomasse oder anderen Ressourcen.

#### *Ergebnisse*

Die Beraterbefragung beinhaltet eine Abschätzung der durch die Neuausrichtung erzielten Arbeitsplatzeffekte. Die befragten Berater/Betreuer beziffern die Zahl der erhaltenen Arbeitsplätze mit 10,5 Voll-AK und die der neugeschaffenen mit 6 Voll-AK (Tabelle 3.11). Der Arbeitsplatzeffekt ist in diesem Förderbereich somit zum jetzigen Zeitpunkt angesichts der Gesamtzahl der zugrundeliegenden Förderfälle (n=231 Beratungsfälle) als relativ bescheiden zu beurteilen. Da nach Auskunft der Berater jedoch lediglich rund 6 % der gesamten Fälle (n=14) geförderte Investitionen mit dem Ziel einer Diversifizierung durchführten, ist der Arbeitsplatzeffekt entsprechend höher zu bewerten.

**Tabelle 3.11:** Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze (Förderzeitraum 2000 bis 2002)

| | | Zahl der Betriebe | Arbeitsplätze (Voll-AK) |
|---|---|---|---|
| Erhaltung von Arbeitsplätzen | | 11 | 10,5 |
| Neuschaffung von Arbeitsplätzen | | 2 | 6,0 |
| davon: | Fremd-AK | 2 | 6,0 |
| | Frauen | k.A | k.A. |

Quelle: Beraterbefragung (n=6)

#### *Fazit*

Der Arbeitsplatzeffekt durch Diversifizierungsinvestitionen ist absolut sehr begrenzt, jedoch beim Bezug auf die Zahl diversifizierenden Unternehmen durchaus beachtlich.

### 3.6.1.6 Frage I.6 - Umfang der Unterstützung der Investitionsbeihilfe zur Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren

Die KOM schlägt vor, die Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren anhand des Anteils der geförderten Betriebe, die (a) Umweltverbesserungen eingeführt haben, (b) die Lagerung/Ausbringung des Wirtschaftsdüngers verbesserten, (c) das Verhältnis von Lagerkapazität und Umfang des anfallenden Wirtschaftsdüngers erhöhten, (d) die Normen im Hinblick auf den Wirtschaftsdünger erfüllen.

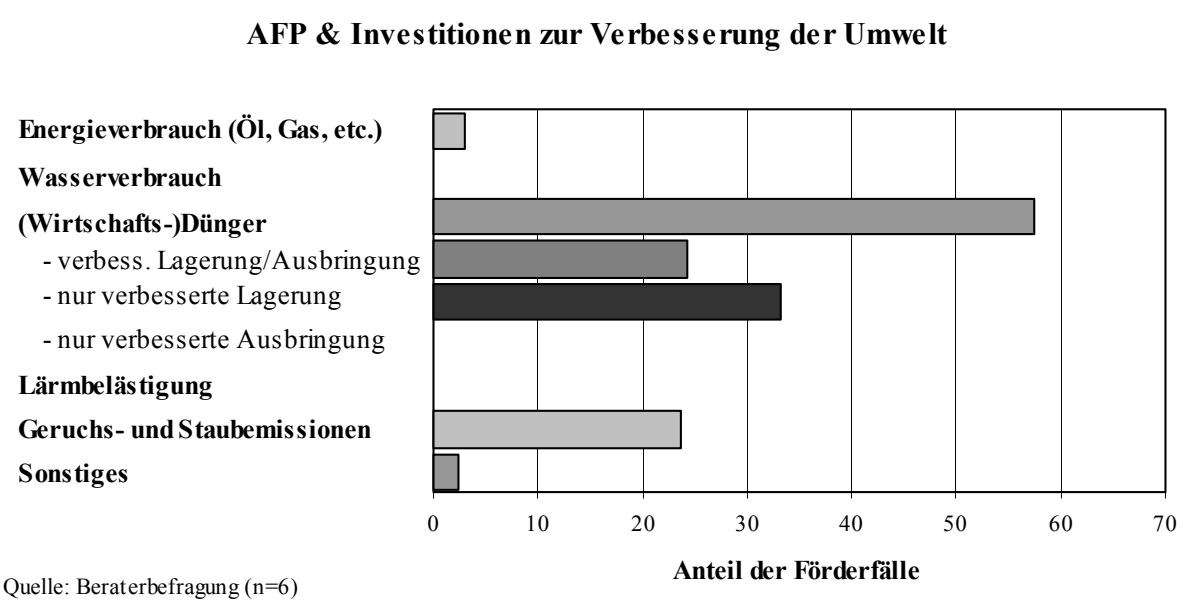
***Ergebnisse***

Die Lagerung der Wirtschaftsdünger ist in Deutschland durch die Düngeverordnung geregelt. Darin sind die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ auf dem Gebiet der Düngung näher bestimmt und düngungsrelevante Teile der EG-Nitratrichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Die Düngeverordnung sieht in zeitlicher Hinsicht verschiedene Anpassungsstufen vor. Investitionen im Bereich der Tierhaltung wurden bis zum AFP 2001 jedoch nur dann gefördert, wenn im Zieljahr die Einhaltung der Vorgaben der Düngeverordnung, die zum 1.1.2005 gelten, nachgewiesen wird. Für die in diesen Unternehmen anfallenden tierischen Exkremente muss nach Abschluss der Investitionen eine Lagerkapazität für mindestens sechs Monate vorhanden sein. Bei Aufstockungsinvestitionen im Bereich der Schweinehaltung ist der Nachweis einer Lagerkapazität für mindestens neun Monate und eine angemessene Abdeckung des Güllelagers vorgeschrieben. Im Bereich Rindfleischerzeugung durften zwei GVE je Hektar der für diese Tiere benötigten Futterfläche nicht überschritten werden.

Seit dem AFP 2002 ist eine angemessene Abdeckung des Güllelagers mit dem Abschluss viehhaltungsbezogener Investitionen generell vorgeschrieben. Zudem darf der Viehbesatz des Unternehmens zwei GV je Hektar selbstbewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzfläche (einschließlich Stilllegung) nicht überschreiten; anderenfalls ist im Einzelfall darzulegen, dass die Nährstoffbilanz auf der Grundlage der selbstbewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist.

Die Verbesserung des Umweltschutzes ist in 37 % der Förderfälle ein Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen (vgl. Abbildung 3.7, Punkt 3.6.1). Dabei handelt es sich in den meisten Fällen (58 % der Förderfälle) um eine verbesserte Lagerung und teilweise auch Ausbringung der Wirtschaftsdünger (Abbildung 3.11). Die Verringerung des Energie- und Wasserverbrauchs wird dagegen erstaunlicherweise kaum als explizites Ziel der geförderten Investitionen genannt.

**Abbildung 3.11:** Investitionsbereiche zur Verbesserung der Umweltsituation in den geförderten Betrieben (Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002)




Quelle: Beraterbefragung (n=6)

Mit dem neuen Fördergrundsatz AFP wird ab dem Jahr 2003 die Förderung von Biogasanlagen mit einer Einspeisung in das öffentliche Netz möglich. Eine Förderung war bislang seitens der EU untersagt, da der Verkauf einer derartigen Energie als nichtlandwirtschaftliches Produkt gewertet wurde.

Aus den vorliegenden Investitionskonzepten, die einen Nachweis über die Lagermöglichkeit im Gülle-, Jauche- und Mistbereich enthalten, können die Lagerkapazitäten in der Ausgangs- und Zielsituation sowie die neu geschaffenen Kapazitäten entnommen werden (Tabelle 3.12). Die durchschnittliche Lagerkapazität bei Gülle betrug in der Ausgangssituation je Unternehmen 1.288 cbm und in der Zielsituation 1.567 cbm. Die Differenz in Höhe von 279 cbm wurde neu errichtet; zusätzlich wurden 358 cbm bestehende Lagerräume ersetzt. Da gleichzeitig die Viehhaltung dieser Unternehmen ausgedehnt wurde, resultiert je GVE ein Anstieg der Lagerkapazität von 10,4 auf 12,4 cbm. Nach Durchführung der Investitionsmaßnahmen im Tierbereich verfügen die Unternehmen über ein Lagervolumen von durchschnittlich 8,9 Monaten, wobei im Rinderbereich 7,8 Monate und im Veredelungsbereich 12,9 Monate erreicht werden. Der Viehbesatz der im Bereich Tierhaltung investierenden Unternehmen hat sich im Ziel-Jahr im Vergleich zur Ausgangssituation leicht von 0,89 auf 0,93 GVE pro ha LF erhöht; die Höchstwerte betragen unverändert 2,58 GVE pro ha LF.

**Tabelle 3.12:** Erweiterung der Lagerkapazitäten für Gülle

| | Lagerkapazität Gülle | Lagerkapazität je GVE |
|---|---|---|
| | cbm | cbm |
| IST | 1.288 | 10,4 |
| Neuerrichtung und Ersatz | 637 | 5,1 |
| ZIEL | 1.567 | 12,3 |

Quelle: Investitionskonzepte (n=253)

Daneben wurde in 23 % der Fälle in die Verbesserung von Geruchs- und Staubemmissionen investiert. Dagegen sind Investitionen zur Verringerung des Energie- und Wasserverbrauchs sowie der Lärmbelästigung nicht relevant. Die Daten zum GAK-Vollzug dokumentieren jedoch, dass im Förderjahr 2002 17 von insgesamt 221 investiv geförderten Unternehmen einen Sonderzuschuss zu Investitionen im Bereich der Energieeinsparung erhielten; auf diese 17 Förderfälle entfielen rund 9 % des förderfähigen Investitionsvolumens.

Im Rahmen des Expertenworkshops wiesen Berater darauf hin, dass die in Abbildung 3.10 dargestellten Daten die tatsächlichen förderbedingten Umwelteffekte nur unzureichend wiedergäber. Beispielsweise würden Investitionen in eine neue Melktechnik, die in der Regel im Zusammenhang mit umfangreichen baulichen Investitionen installiert werde, sowohl den Wasser- als auch den Energieverbrauch erheblich verringern. In die gleiche Richtung gingen neue stallklimatische Konzepte (z.B. Außenklimastall), die standardmäßig auf eine Zwangsentlüftung verzichteten und damit den Energieverbrauch reduzierten. Im Bereich Schweinehaltung werde praktisch bei jeder Umbaumaßnahme durch die Erneuerung der Belüftungsanlage der Energieverbrauch gesenkt. All diese Effekte seien Begleiteffekte des investitionsgebundenen technischen Fortschrittes, in vielen Fällen jedoch nicht explizites Investitionsziel.

Die mit baulichen Maßnahmen in Verbindung stehenden investiven Maßnahmen führen meistens zu einem zusätzlichen Flächenanspruch. Der Umfang der neu versiegelten Fläche wird im Rahmen der Beraterbefragung mit durchschnittlich 400 qm beziffert. Zum Ausgleich für derartige Eingriffe sieht das Bau- und Umweltrecht Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen vor.

***Fazit***

Die Einhaltung einer umweltgerechten Lagerung und Ausbringung ist in Deutschland durch eine Düngeverordnung geregelt. Die Investitionsförderung trägt zur Durchsetzung

des Fachrechts bei und setzt Anreize, darüber hinausgehende Umweltleistungen zu erbringen.

### 3.6.1.7 Frage I.7 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Tierschutz

Die KOM schlägt für die Erfassung der Verbesserung der Produktionsbedingungen vor, den Anteil der Nutztiere zu erheben, für die ein verbesserter Tierschutz geschaffen wurde, sowie die verschiedenen arbeitsbelastenden Bereiche zu untersuchen.

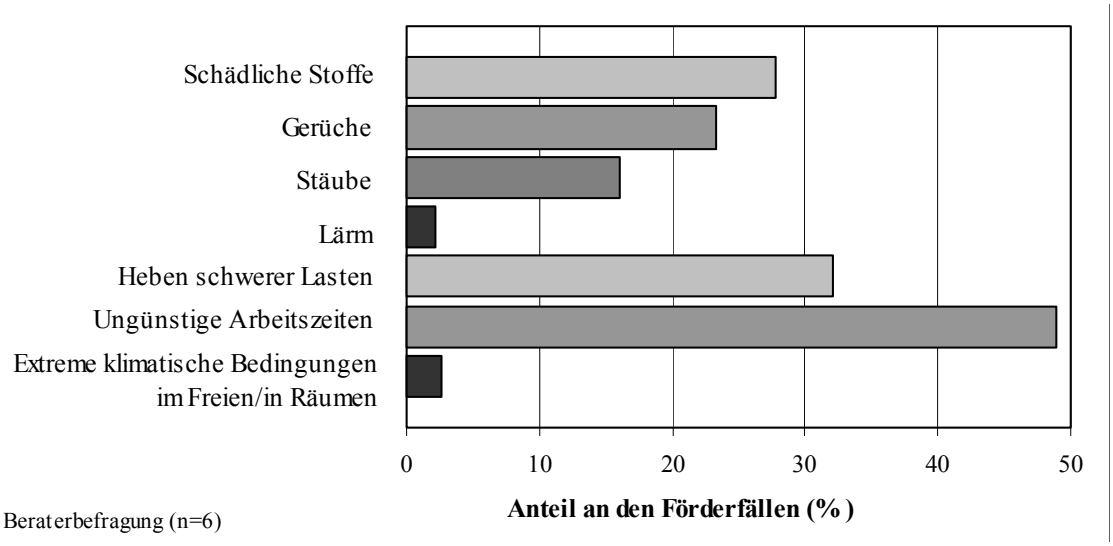
***Anmerkungen***

Die für den Tierschutz gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („direkte Zielvorgabe“, „zusätzliche Auswirkung“, „Tierschutznormen“, „Tierschutznormen auf Gemeinschaftsebene“) und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur mit Hilfe von Fallbeispielen erarbeitet werden.

***Ergebnisse***

Verglichen mit den übrigen Investitionszielen ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen das zentrale Ziel der geförderten Investitionen. In 55 % der Unternehmen stellt dieser Bereich das oder eines der Hauptziele der Investitionen und bei weiteren 20% der Unternehmen ein Nebenziel dar. Insbesondere die Reduzierung der ungünstigen oder überlangen Arbeitszeiten sind Gegenstand der Investitionen (Abbildung 3.12). Daneben sollen das Heben schwerer Lasten, schädliche Stoffe und Gerüche verringert werden.

**Abbildung 3.12:** Verbesserung verschiedener Belastungsbereiche im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen (Mehrfachantworten möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2001)




Quelle: Beraterbefragung (n=6)

Tierschutz und Tierhygiene sind ebenfalls wichtige Ziele der geförderten Investitionen. Nach Ansicht der im Expertenworkshop anwesenden Berater/Betreuer finden Aspekte des Tierschutzes im Zuge der Erfüllung von Tierschutznormen bei jedem Stallneubau Berücksichtigung.

Schleswig-Holstein verfügt seit dem 17.7.2001 über einen landeseigenen Erlass zum Tierschutz in der Schweinehaltung, dessen Anforderungen teilweise deutlich über die Anforderungen der entsprechenden EU-Richtlinie hinausgehen (z.B. bei der verfügbaren Bodenfläche je Tier in der Mast). Im Rahmen des AFP werden seit 2002 Zuschüsse für die baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung gewährt, wenn die Bestimmungen der sog. Anlage 2 eingehalten werden. Die Auflagen der Anlage 2 sind in vielen Punkten deutlich strenger als die des Landeserlasses, so dass der besondere Zuschuss bei Investitionen im Schweinebereich laut Expertenmeinung (Workshop) in den meisten Fällen nicht in Anspruch genommen wird. Im Bereich Rinderhaltung erfahren die Bestimmungen der Anlage 2 dagegen – so die Experten – eine vergleichsweise hohe Akzeptanz; lediglich einzelne Vorschriften, wie beispielsweise ein Tier-Fressplatz-Verhältnis von Eins zu Eins, werden von den Beratern/Betreuern kritisiert, da sie lediglich zu höheren Kosten führten, ohne den Tierschutz wirklich zu verbessern.

Anhand der Daten zum GAK-Vollzug 2002 kann in etwa abgeschätzt werden, welchen Einfluss die Gewährung des Sonderzuschusses für den Tierschutz hat. Von den insgesamt geförderten 154 Unternehmen mit Investitionen in Stallgebäude haben 128 Unternehmen den Sonderzuschuss in Anspruch genommen (62,3 %). Bezogen auf das förderfähige Investitionsvolumen beträgt die Quote sogar 77,8 %, d.h. bei größeren Investitionsvorhaben

im Tierhaltungsbereich war die Akzeptanz dieses Förderbestandteils des AFP besonders groß.

Generell profitieren bei Neubauten und umfangreichen Umbauten bestehender Stallanlagen nach Ansicht der Berater nahezu alle betroffenen Tiere von einem durch die geförderten Investitionen geschaffenen besseren Tierkomfort und/oder Stallklima.

***Fazit***

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellen eines der zentralen Investitionsziele dar. Bei Investitionen in die Tierhaltung profitieren profitieren fast alle betroffenen Tiere von verbesserten Haltungsbedingungen.

### 3.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Die Junglandwirte ist seit dem Jahr 2000 in Schleswig-Holstein ausgesetzt. Die Aussetzung wird damit begründet, dass es sich bei der Förderung im Wesentlichen um Mitnahmeeffekte handelte. Zudem wirke diese Art der Förderung strukturkonservierend und damit kontraproduktiv zur angestrebten Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Unternehmen. Die Förderung wurde vor ihrer Aussetzung nur im Zusammenhang mit einer umfangreichen Investition (> 100.000 DM) gewährt und stellte somit eine verbesserte Investitionsförderung für jüngere Investoren dar. Seit der Aussetzung dieser Maßnahme ist nach Auskunft von Beratern/Betreuern kein negativer Effekt bei der Hofnachfolgepraxis in Schleswig-Holstein erkennbar.

### 3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung[22]

Die im Leitfaden der Kommission zur Investitionsförderung enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und –indikatoren stellen für die Bewertung der Maßnahme eine gute Grundlage dar. Wenngleich bei einzelnen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren wenig operational sind, geben sie dennoch Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. Im vorliegenden Bericht können die durch die Maßnahme erzielten Wirkungen aufgrund des geringen Abstands zu den durchgeführten Investitionen anhand der Indikatoren noch nicht befriedigend beantwortet werden. Dies hat im Rahmen einer weiteren Zwischenbewertung oder der Ex-post-Bewertung zu geschehen. Dennoch können aufbauend auf den jetzt vor-

[22] Anmerkungen zu den Indikatoren der Einzelfragen wurden bei den jeweiligen Fragen gemacht.

liegenden Ergebnissen einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen gegeben werden.

Der generell vorgesehene Vergleich mit nicht geförderten Betrieben ist in der Landwirtschaft schwierig, da eine nicht geförderte Vergleichsgruppe nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruierbar ist. Insbesondere im Bereich Futterbau liegt der Anteil der investiv geförderten Betriebe sehr hoch. Ohne Förderung investierende Betriebe weisen in der Regel Besonderheiten auf, die sie von einer Förderung ausschließen (z.B. zu hohes Einkommen und/oder Vermögen oder ein unzureichendes Produktivitäts- und Erfolgsniveau). Sie sind daher als Referenzunternehmen nicht geeignet.

Viele der zur Beantwortung der Fragen notwendigen Daten ergeben sich aus dem Investitionskonzept, das mit dem Förderantrag bei der Bewilligungsbehörde eingereicht werden muss, in Verbindung mit der Auflagenbuchführung. Die im Investitionskonzept zu erfassenden Daten wurden im Rahmen der Zwischenbewertung im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen angepasst (Variablenliste). Anpassungen wurden insbesondere in den Bereichen Tierschutz, Umweltschutz und Qualitätsverbesserung vorgenommen.[23] Dennoch werden einige Fragen nur mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews der Fallbeispiele beantwortbar sein. Die im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass es außerordentlich schwierig ist, auf diesen Wegen zu generalisierbaren Aussagen zu gelangen.

Bislang ist vorgesehen, dass die Bewertungsfragen und Indikatoren unabhängig vom Bewertungszeitpunkt im Programmzeitraum einheitlich angewendet werden. Die Bewertungsinhalte sollten künftig stärker am Programmfortschritt orientiert werden, damit die teilweise sehr aufwändige, aber inhaltlich unbefriedigende Beschäftigung mit einzelnen zum jeweiligen Zeitpunkt nicht beantwortbaren Fragen zugunsten der Bearbeitung anderer Bewertungsinhalte unterbleiben kann.

Angesicht des von der Praxis bemängelten hohen bürokratischen Aufwands und der im Rahmen der Untersuchung von Mann (2000) festgestellten Größenordnung der anteiligen Transaktionskosten (s. Punkt 3.5.5) an den gesamten maßnahmenbezogenen Kosten sollten Anstrengungen unternommen werden, um künftig eine bessere Datenbasis zur Erfassung der Transaktionskosten zu erhalten. Leider kann man bisher nicht auf ein erprobtes Konzept zur Datenerfassung zurückgreifen. Es ist sicherlich sinnvoll, bei der Datenerfassung nach Erfassungsebenen zu unterscheiden. Auf der Ebene der Institutionen, die an der Vorbereitung, Implementierung und Kontrolle der Fördermaßnahme beteiligt sind, können Transaktionskosten einfacher in aggregierter Form erfasst werden. Dagegen sind be-

[23] Daten auf der Basis dieses angepassten Datenkanons werden jedoch frühestens für Förderfälle ab dem Bewilligungsjahr 2003 vorliegen.

triebsindividuelle Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung in Form einzelbetrieblicher Teilwerte zu erheben. Es wird daher zunächst empfohlen, einzelfallbezogene Indikatoren zu entwickeln. So könnten beispielsweise einige Begleitindikatoren zur Erfassung der anfallenden Dienstleistungsausgaben (z.B. Beratungsausgaben, Bankgebühren, sonstige Ausgaben für die Beschaffung der Antragsunterlagen) und der zusätzlich aufgewendeten nicht bezahlten Arbeitsstunden des Fördermittelempfängers im Zusammenhang mit der Antragstellung, -bewilligung, Auszahlung und Kontrolle der Investitionsförderung erhoben werden. Anhand von Fallbeispielen sollte deren Tauglichkeit geprüft werden, um gegebenenfalls eine Erfassung einzelner Indikatoren im Rahmen des einzelfallbezogenen Monitorings zu initiieren. Da der Bereich der Transaktionskosten bisher keiner eingehenden Diskussion unterzogen wurde, können an dieser Stelle noch keine konkreteren Empfehlungen für einen konsistenten Indikatorenkatalog gegeben werden.

## 3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das AFP wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 deutlich weniger als im EPLR geplant in Anspruch genommen. Zu diesem Rückgang führte insbesondere die allgemein verhaltene Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen aufgrund exogener Faktoren (v.a. BSE-Krise, späte Genehmigung des EPLR im Jahr 2000, die Einführung der Milchbörse und die knappe Haushaltslage des Landes). Die im Durchschnitt günstigen wirtschaftlichen Ergebnissen der Wirtschaftsjahre 2000/01 und 2001/02 trugen jedoch im Jahr 2002 wieder zu einer Belebung der Investitionen und der Fördertätigkeit bei. Förderlich wirkte hier auch die partielle Neuausrichtung der Investitionsförderung in Richtung Diversifizierung ab dem Jahr 2002, die zu einer verstärkten Inanspruchnahme der Förderung für kleinere Investitionen führte.

Der Schwerpunkt der investiven Förderung liegt in Schleswig-Holstein im Bereich Wirtschaftsgebäude. Gefördert wurden vor allem Investitionen in Rinderställe und hier insbesondere in Milchviehställe. Investitionen in Schweineställe sind mit rund 15 % ebenfalls von Bedeutung. Durch die in den Förderrichtlinien festgelegte Untergrenze des förderfähigen Investitionsvolumens von 25.000 Euro sind kleinere Investitionen, die tendenziell von kleineren Unternehmen getätigt werden würden, von der Förderung ausgeschlossen. Als eine Folge dieser Regelung sind auch Investitionen im Bereich Diversifizierung nur von vergleichsweise geringer Bedeutung. Ab der neuen Förderperiode 2003 werden auch umfangreichere Diversifizierungsinvestitionen, die nicht der Urproduktion der Landwirtschaft zugeordnet werden können, dadurch erschwert, dass hier die „De-minimis“-Regelung anzuwenden ist. Danach können diese Investitionen nur noch eingeschränkt

gefördert werden, da die gesamten „De minimis“-Förderungen eines Unternehmens innerhalb von drei Jahren maximal 100.000 Euro betragen dürfen.[24]

Die Zwischenbewertung des AFP in Schleswig-Holstein kann zum jetzigen Zeitpunkt nur wenig zur Einschätzung der Förderwirkungen beitragen. Im Vordergrund steht die Darstellung der Fördergestaltung, des Outputs, der Auszahlung und der Umsetzung der Förderung. Aussagen zu Effektivität, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der durchgeführten Fördermaßnahmen sind jedoch noch nicht möglich, da die geförderten Maßnahmen großenteils noch nicht abgeschlossen sind oder aber der Abstand zum Abschluss der geförderten Investition noch so gering ist, dass eine Bewertung der Wirkungen noch nicht möglich ist (KOM 2000). Die EU-Kommission weist selbst darauf hin, dass in die Bewertung nur solche Unternehmen einbezogen werden sollen, deren Investitionen bereits mindestens zwei Jahre in Betrieb sind. Dies soll sicherstellen, dass nur solche Förderfälle in die Bewertung einbezogen werden, bei denen die Produktions- und Managementabläufe bereits ausreichend an die Neuinvestitionen angepasst sind. Die Vorgaben der Kommission zur aktuellen Halbzeitbewertung sind folglich kaum zu erfüllen.

Ergebnisse aus der im Rahmen der Halbzeitbewertung durchgeführten Beraterbefragung sowie des Expertenworkshops deuten darauf hin, dass insbesondere in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Tier- und Umweltschutz bereits erhebliche Verbesserungen infolge der geförderten Investitionen erreicht werden konnten. Das Ausmaß der Verbesserungen, deren Verteilung und inwieweit diese Investitionen ohne Investitionsförderung im gleichen Umfang oder in der gleichen Art durchgeführt worden wären, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Die im Rahmen des Begleitsystems erhobenen Daten geben im Wesentlichen nur Auskunft über den Investitions-Output, das Fördervolumen und die gezahlten öffentlichen Mittel. Die bislang vorliegenden Ergebnisse resultieren daher überwiegend auf Einschätzungen der Beratung und der Verwaltung sowie auf Planangaben der Fördermittelempfänger.

Die vorliegende Untersuchung orientiert sich an den Bewertungsfragen und –indikatoren der EU-Kommission. Diese Vorgehensweise wurde von der Kommission in einem Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums am 13.01.2003 in Brüssel als maßgeblich bestätigt (KOM 2003). Die Kommission hat hierbei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, „dass die betreffenden Bewertungsfragen beantwortet werden müssen, dabei jedoch mehr Flexibilität bei der Verwendung der Indikatoren zugestanden“ (KOM 2003, S. 3). Die Kommission betont,

[24] Alternativ kann auch die Freistellungs-Verordnung zur Anwendung kommen, die bei kleinen Unternehmen eine Förderung von bis zu 15 % des Investitionsvolumens (ohne Obergrenze) erlaubt.

dass die vorgegebene Struktur der Berichte unbedingt einzuhalten sei, damit eine Synthese der Berichte auf Gemeinschaftsebene erstellt werden kann (KOM 2003, S. 2).

Die bisher vorgelegten Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zeichnen ein recht unterschiedliches Bild. Gemeinsam ist vielen eine fehlende Stringenz in der Ergebnisableitung aufgrund fehlender Daten oder methodischer Unzulänglichkeiten. Dies hat vermutlich weniger mit den Bearbeitern der jeweiligen Studie, sondern in erster Linie auch mit der Fördermaßnahme selbst zu tun, die beispielsweise aufgrund ihrer Breitenwirkung einen belastbaren Vergleich von geförderten und nicht geförderten Unternehmen nicht zulässt.

## 3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die nachstehend formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur künftigen inhaltlichen Gestaltung, Umsetzung und Begleitung des AFP sowie zu dessen Bewertung basieren im Wesentlichen auf Diskussionen im Rahmen des Expertenworkshop und auf den Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und –auswertung. Eine methodische stringente und ergebnisfundierte Ableitung der Empfehlungen ist aufgrund der dargestellten Probleme sehr schwierig.

In Übereinstimmung mit der Empfehlung der EU-Kommission (KOM 2003, S. 2) empfiehlt der Bewerter die für 2005 fakultativ vorgesehene Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt können auf der Grundlage der Auflagenbuchführung erste Ergebnisse hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen ermittelt werden. Aber schon jetzt ist darauf hinzuweisen, dass auch zu diesem späteren Zeitpunkt noch keine ausreichende Datengrundlage in Form der Auflagenbuchführung für eine Vielzahl geförderter Unternehmen vorliegen wird, um eine belastbare Analyse durchführen zu können.

Für die künftige Programmperiode ist darauf zu achten, dass dem Förderprogramm eine fundierte Ex ante-Bewertung zu den einzelnen Förderbereichen zugrunde gelegt werden muss. Diese sowie konkret quantifizierte Zielwerte stellen eine wesentliche Voraussetzungen für eine zielführende Halbzeit- und Ex post-Bewertung dar. Das Programmdokument „Zukunft auf dem Land“ weist in diesem Bereich – zumindest im Hinblick auf das AFP - erhebliche Defizite auf. Die Kommission sollte ihrerseits in diesem Zusammenhang bei der Genehmigung der Förderprogramme stärker auf die Einhaltung ihrer eigenen Vorgaben achten.

***Methode***

Die anzuwendenden Methoden richten sich vor allem nach der Fragestellung (Ziel der Analyse) und dem vorhandenen Daten- und Informationsmaterial. Insbesondere Letzteres ist stark abhängig vom Durchführungszeitpunkt der Untersuchung. Mit zunehmendem Abstand vom Abschluss der geförderten Investitionen steigt der Umfang belastbarer Daten an. Gleichzeitig erschweren andere Einflussgrößen die Isolierung der Wirkungen der geförderten und zu untersuchenden Investitionen. Es wird empfohlen, bei einer weiteren Zwischenbewertung aufgrund der auch zu diesem späteren Zeitpunkt voraussichtlich mangelhaften Datenlage hinsichtlich der Auflagenbuchführung, die Bewertung folgendermaßen zu strukturieren:

a) Kurzfristig: Aufgrund der in der vorliegenden Untersuchung gemachten Erfahrungen sollte kurzfristig verstärkt auf Fallbeispiele ausgewichen werden. Anhand von Fallbeispielen können zusammen mit Befragungen und Interviews zeitnah Daten und Informationen zu Ergebnissen und Wirkungen gewonnen werden.

b) Mittel- bis langfristig: Um Aussagen über die längerfristigen, inhaltlich eigentlich relevanten Wirkungen der Investitionsförderung zu gewinnen, sollten auf einer breiteren Datenbasis (Anzahl der Förderfälle) der Antrags-, Bewilligungs- und Buchführungsdaten die Förderfälle der vorhergehenden Förderperiode ausgewertet werden. Vor allem mit der neu konzipierten Variablenliste sind hierfür gute Voraussetzungen geschaffen worden. Diese mittel- bis längerfristige Betrachtungsweise entspricht in höherem Maß der Natur der Förderwirkungen im Strukturbereich. Die jetzt vorliegenden Kommissionsvorgaben zur Maßnahmenbewertung orientieren sich jedoch ausschließlich an den Förderfällen der laufenden Förderperiode, ohne einen Bezug zur vorhergehenden Förderperiode herzustellen. Wenn Analysen der längerfristigen Wirkungen nicht durchgeführt werden, ist die häufig geäußerte Kritik der Praxis und auch der Verwaltung, mit großem Aufwand von der Grundgesamtheit einen immensen, aber letztlich nutzlosen Datenbestand zu akkumulieren („Datenfriedhöfe“), berechtigt. Die Datensammlung (einschließlich der neu geschaffenen Variablenliste) sollte dann konsequenterweise eingestellt werden.

Da im Rahmen der vorliegenden Bewertung unterschiedliche Informations- und Datenquellen teilweise zu erheblichen Unterschieden in der Bewertung von Teilaspekten der AFP-Förderung führten, wird empfohlen, die im Rahmen der Analyse erzielten Ergebnisse grundsätzlich vor der Berichterstellung in einem Expertenworkshop, bestehend aus allen im Zusammenhang mit dem AFP relevanten Akteuren, abschließend zu diskutieren. Dies trägt erheblich zur Akzeptanz der Bewertung und zur Kooperationsbereitschaft der wesentlichen Akteure im Zusammenhang mit der Fördermaßnahme bei. Darüber hinaus scheint es notwendig zu sein, unterschiedliche Datenbeschaffungsquellen (z.B. Befragung von Verwaltung, Beratung und Fördermittelempfänger) zu nutzen, um die verschiedenen Facetten der AFP-Förderung sachgerecht darstellen zu können.

Es wäre sicherlich lohnenswert, im Rahmen der Zwischenbewertung aufgrund der bereits angesprochenen Datenprobleme Förderfälle aus vorhergehenden Förderperioden zu untersuchen. Infolge zeitlicher Engpässe konnte dies im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht geleistet werden. Da aber die Investitionsförderung in erster Linie mittel- bis längerfristige Wirkungen entfältet, wäre generell zu erwägen, länger zurückliegende Förderfälle in die Analyse miteinzubeziehen. Ergänzt werden sollte die Untersuchung auch durch eine Befragung der Fördermittelendempfänger sowie durch Fallbeispiele, mit deren Hilfe die im Einzelfall entstandenen Vor- und Nachteile der Investitionsförderung (z.B. zeitlicher Verzug, bauliche Auflagen, steuerliche Wirkungen, Finanzierungseffekte) möglichst umfassend kalkuliert werden sollten.

***Durchführungsbedingungen***

Die Umsetzung der investiven Förderung wird von den beteiligten Akteuren als weitgehend sachgerecht beurteilt. Dieses Urteil betrifft die Antragstellung, Bewilligung, Betreuung, Auszahlung und Kontrolle bewilligter Fördermaßnahmen. Kritisiert werden dagegen die Unsicherheit aufgrund der jeweils erst sehr spät erscheinenden Förderrichtlinien und der unklaren Finanzausstattung des AFP, die Ergebnis der angespannten Haushaltslage im Land Schleswig-Holstein ist. Dies führt regelmäßig zu Verzögerungen bei den durchzuführenden Investitionen und zu möglichen Fehlentscheidungen aufgrund fehlender verlässlicher Rahmenbedingungen.

Künftig sollte daher darauf hingewirkt werden, durch eine frühzeitige Veröffentlichung der Förderrichtlinien und möglichst geringe inhaltliche und formale Änderungen im Planungszeitraum eine verbindlichere Investitionsplanung und -beratung sicherzustellen.

Eine besondere Unsicherheit erwächst gegenwärtig für die landwirtschaftlichen Unternehmen aus der Auflösung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus (MLR), die im Februar 2003 vollzogen wurde. Die bisherigen Zuständigkeitsbereiche wurden auf vier Ministerien verteilt. Über die Konsequenzen für die inhaltliche Ausrichtung der Agrarpolitik und speziell der Investitionsförderung gibt es bislang keine Aussagen.

***Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung***

Änderungen der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung der Investitionsförderung können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden. Sofern jedoch die Förderung der Diversifizierung, wie im ZAL festgehalten, einen größeren Stellenwert einnehmen soll, sollte eine Absenkung des förderbaren Mindestinvestitionsvolumens erwogen werden.

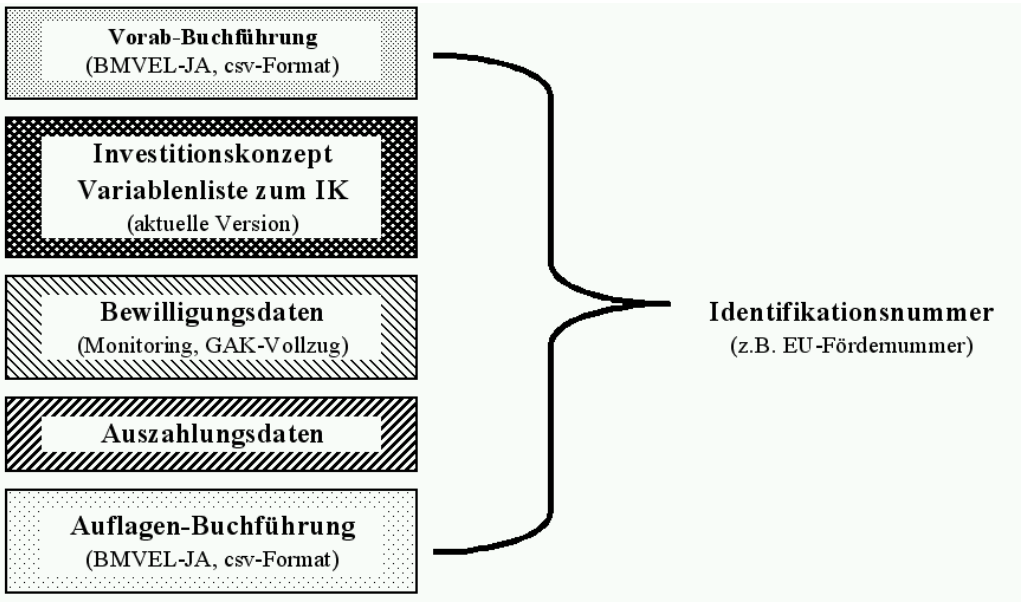
***Begleitungs- und Bewertungssystem***

Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den variablen Feldern, den nicht geschützten Tabellenblättern der Erfassungsformulare und der – angesichts der Kommissionsfragen – teilweise unzureichenden inhaltlichen Breite der Datenerfassung wurden ausführlich dargestellt. Aus diesem Grund wurde vom Bewerter eine Variablenliste konzipiert, die für jedes geförderte Unternehmen anzuwenden ist. Die Variablenliste enthält die wesentlichen, auch im bisherigen Investitionskonzept bereits erfassten Daten, ergänzt diese jedoch insbesondere um Daten zu den Bereichen Umwelt- und Tierschutz sowie Qualitätsverbesserung. Darüber hinaus wird mit der Variablenliste sicher gestellt, dass die Daten für künftige Bewertungen in einer einheitlichen Form bereitgestellt werden können. Das neue System wird bereits seit Beginn 2003 umgesetzt.

Für Gartenbaubetriebe, die bislang hinsichtlich der Buchführungsauflagen nicht den Standard des BMVEL-Jahresabschlusses erfüllen müssen, sollte erwogen werden, die Teilnahme an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. in Hannover für 10 Jahre verpflichtend vorzuschreiben. Auf diese Weise könnten auch für diese Betriebsgruppe belastbare und mit Vergleichsgruppen vergleichbare Struktur- und Erfolgsdaten erhoben und für Bewertungszwecke bereit gestellt werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, dass alle für eine Bewertung der Investitionsförderung notwendigen Daten durch eine einheitliche Betriebsnummer identifizierbar und gegebenenfalls verknüpfbar sind (Abbildung 3.13.

**Abbildung 3.13** Für die Ex-post-Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten



## Literaturverzeichnis

AFP 2000: Richtlinien 2000 für das AFP, Bekanntmachung des MLR vom 17.11.2000 (VIII/32/5411.31).

AFP 2001: Richtlinien 2001 für das AFP, Bekanntmachung des MLR vom 12/2001 (VIII 32/5411.31).

AFP 2002: Richtlinien 2002 für das AFP, Bekanntmachung des MLR vom 30.8.2002 (VI-II 314/5411.31).

BMELF (2000): Agrarbericht der Bundesregierung 2000, Tz. 209.

BMVEL (2002): BMVEL-Informationen. Sonderausgabe vom 23. Dezember 2002.

Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.

Forstner, B.; Clemens, D. (1998): Einzeibetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein – effizient und nachhaltig? Bauernblatt für Schleswig-Holstein und Hamburg, Heft 51/52, S. 74-78.

Forstner, B. (2002): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung. Abschlussbericht einer BML-geförderten Untersuchung; unveröffentlicht. Braunschweig.

GAK-Gesetz: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl I S.1055) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 10.Mai 2000 (BGBl I S.1527).

LRH (2000): Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Bemerkungen 2000 des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 1998. Kiel, 7. März 2000, (http://www.LRH.schleswig-holstein.de), S. 245-253.

KOM (2000): EU-Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft): Dokument VI/12004/00 endg. (Dezember 2000).

KOM (2000a): Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juni 2000 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschußfähigkeit der Ausgaben für von Strukturfonds kofinanzierten Operationen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 29.07.2000, L 193/39-48.

KOM (2002): Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates,

Artikel 1 Nr. 1. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 74/1 vom 15.3.2002.

KOM (2003): Protokoll zum Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vom 13. Januar 2003.

Mann, S. (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft (49), Heft 7, S. 259-269.

Rahmenplan: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; verschiedene Zeiträume.

RAT (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L160/80 vom 26.6.1999.

RAT (1997): Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L142/1 vom 2.6.1997.

Striewe, L.; Loy, J.-P.; Koester, U. (1996): Analyse und Beurteilung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein. Agrarwirtschaft 45, Heft 12, S. 423-434.

ZAL (1999): Zukunft auf dem Land. Programmplanungsdokument für die Entwicklung des ländlichen Raumes ausserhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006.

# Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

# Kapitel 4

## Berufsbildung – Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999

**Projektbearbeitung**

*Winfried Eberhardt*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**Abbildungsverzeichnis** **III**

**Tabellenverzeichnis** **III**

**4 Kapitel III – Berufsbildung** **1**

4.1 Ausgestaltung des Kapitels 1
4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie 1
4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung 1
4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 3

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 3
4.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 3
4.2.2 Datenquellen 4

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle 6

4.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 7
4.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs 7
4.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 10
4.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 10

4.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 13
4.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 13
4.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 13
4.5.3 Begleitung der Maßnahmen und Kontrolle 15
4.5.4 Finanzmanagement 16
4.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 17

4.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 17
4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent? 18
4.6.1.1 Kriterium III.1-1. Die Berufsbildungsmaßnahmen berücksichtigen den Bedarf und das Anpassungspotenzial von Einzelpersonen, Sektoren oder Regionen 18
4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/ Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert? 21

4.6.2.1 Kriterium III.2-1. Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen tragen dazu bei, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern 22
4.6.2.2 Kriterium III.2-2. Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen unterstützen die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Umstellung/ Neuausrichtung/ Verbesserung) 23
4.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 24
4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 25
4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 27
4.8.1 Ausrichtung der Maßnahme und Prioritätensetzung 27
4.8.2 Durchführungsbestimmungen 28
4.8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem 28

**Literaturliste 29**

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1: KursteilnehmerInnen 2002 nach Altersklassen und Geschlecht *(n = 697)* 19

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung 2

Tabelle 4.2: Benutzte Datenquellen und entsprechende Bewertungsschritte zur Fördermaßnahme Berufsbildung 5

Tabelle 4.3: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel 6

Tabelle 4.4: Durchgeführte Kurse 2000 bis 2002 und ausgesuchte Indikatoren 7

Tabelle 4.5: Geförderte Kurse 2002 nach Kursdauer und Oberzielen 9

Tabelle 4.6: KursteilnehmerInnen 2002 nach beruflicher Position und Betriebsart 11

Tabelle 4.7: Oberziel 3 und 4 mit Hauptthemen der geförderten Kurse 2002 20

Tabelle 4.8: Relevanz der Bewertungsfrage III.2 nach Dauer der Kurse 21

Tabelle 4.9: Kennwerte 2002 zur Teilnehmerstruktur 23

Tabelle 4.10: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung 26

# 4 Kapitel III – Berufsbildung

Das Kapitel 4 ist in insgesamt acht Unterkapitel gegliedert. Nach der Darstellung zur Ausgestaltung der Maßnahme folgen im zweiten Unterkapitel Untersuchungsdesign und Datenquellen sowie im dritten der Finanzmitteleinsatz. Daran schließen sich die Darstellung und Analyse des bisherigen Outputs an. Das fünfte Unterkapitel enthält die administrative Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme. Als nächstes folgt die Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU zur Berufsbildung. Im vorletzten Unterkapitel werden die Ergebnisse in einer Gesamtbetrachtung zusammengefasst, bevor zum Abschluss Schlussfolgerungen und Empfehlungen gegeben werden.

## 4.1 Ausgestaltung des Kapitels

### 4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

Über die Maßnahme c 1 „Berufsbildung für Landwirte“ werden Lehrgangs- und Kursangebote als Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen gefördert.

Die Fördermaßnahme lief bereits von 1993 bis 1999 als reine Landesmaßnahme. Als Bildungsträger für die Land- und umwelttechnische Aus- und Fortbildung von Arbeitnehmern in den Agrarberufen zu Facharbeitern, Fortbildung von landwirtschaftlichen Arbeitnehmern, Landwirten und Gärtnern sowie die überbetriebliche Ausbildung fungieren im Rahmen dieser Fördermaßnahme in Schleswig-Holstein bisher die Deutsche Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik (DEULA) und andere Lehr- und Versuchsanstalten der Landwirtschaftskammer (LWK) (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000).

### 4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung

Im EPLR werden die Ausgangsbedingungen mit den zentralen Schwächen und Stärken zum land- und forstwirtschaftlichen Sektor dargestellt und Ansätze für Entwicklungsmöglichkeiten genannt. Im Materialband (MB-Anlage 1) zeigt Tabelle MB-01 die in der Stärken-Schwächen-Analyse enthaltenen Kernaussagen zur Berufsbildung.

In den maßnahmenspezifischen Zielen werden in der Regel die Hinweise aus der Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT-Analyse) zur Maßnahme aufgegriffen und die Minderung der Schwächen angestrebt. Nach der Zielsetzung im EPLR soll das Angebot an handwerklich-technischen sowie umwelttechnischen Qualifizierungsmaßnahmen noch ausge-

baut werden, um die Anzahl der Teilnehmer zu erhöhen und einen höheren Wirkungsgrad zu erreichen. Als operationelles Ziel sind danach jährlich 70 bis 90 Lehrgänge mit einer Dauer von bis zu 10 Tagen vorgesehen. Die Tabelle 4.1 zeigt die unterschiedlichen Zielebenen die Grundlage für die Halbzeitbewertung sind. Die Ziele wurden vom zuständigen Fachreferat auf Richtigkeit und Vollständigkeit hin überprüft. Dabei wurde das zweite Unterziel (kursive Schrift) modifiziert.

**Tabelle 4.1:** Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung

| Oberziele | Unterziele | Operationelle Ziele |
|---|---|---|
| • Ausbau des Bildungsangebotes;<br>• Anzahl der Teilnehmerzahlen erhöhen und höheren Wirkungsgrad erreichen | • Ausbau des Angebots an handwerklich-technischen sowie umwelttechnischen Qualifizierungs-Maßnahmen<br>• ***Verbesserung der Qualifikation von land– und forstwirtschaftl. Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zur Sicherung des Arbeitsplatzes bzw. mit dem Ziel einer besseren Entlohnung.*** | Jährlich werden:<br>70 – 90 Lehrgänge mit jeweils 10 – 30 Teilnehmern angestrebt;<br>Dauer der Lehrgänge: 1 – 10 Tage |

***Kursiv & Fett*:** Ergänzung vom Fachreferat (03.09.2002)

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus der Gegenüberstellung der Stärken-Schwächen-Analyse mit den daraus abgeleiteten Entwicklungsmöglichkeiten und den maßnahmenspezifischen Zielen (Tabelle 4.1) wird deutlich, dass es unterschiedliche Schwerpunkte gibt. In den maßnahmenspezifischen Zielen werden Kursangebote zu handwerklich-technischen bzw. umwelttechnischen Themen und die Zielgruppe Arbeitnehmer anvisiert. In der SWOT dagegen wird auf ein breiteres Themenfeld (Kurse insbesondere zur Verbesserung der fachlichen Fähigkeiten der Betriebsleiter, zu betriebswirtschaftlichen Bereichen (Einkommenssicherung) und zur Unterstützung bei der Diversifizierung) und hauptsächlich auf die Zielgruppe Betriebsleiter – aber auch alle in der Landwirtschaft tätigen Personen – hingewiesen. Die Inhalte die in der Maßnahme tatsächlich aufgegriffen werden, entsprechen somit nicht der SWOT-Analyse.

Das Ziel, neue Beschäftigungsmöglichkeiten und alternative Einkommensquellen zu schaffen, ist nach wie vor aktuell. Es wird auch zukünftig wichtig für landwirtschaftliche Betriebe sein, neue außerlandwirtschaftliche Einkommensquellen aufzubauen bzw. bestehende auszubauen, um ihre Existenzfähigkeit zu sichern. Dies wird auch in einer aktuellen Studie zu Nordrhein-Westfalen festgestellt (Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, 2002). Einige der darin getroffenen Aussagen sind auf Schleswig-Holstein übertragbar.

### 4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Außer den Berufsbildungsmaßnahmen im EPLR „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) gibt es noch Berufsbildungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein, die außerhalb von ZAL ohne EU-Mittel umgesetzt werden. Zu diesen nur mit Landesmitteln geförderten Artikel 52-Maßnahmen[1] zählen insbesondere die überbetriebliche Ausbildung bei der DEULA und als größter Bereich zur Unterstützung der klassischen Offizialberatung alle Fortbildungen der Ringberater der Kammer (Beraterfortbildungen) (siehe dazu MB-Anlage 1). Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 stehen dafür insgesamt 1,33 Mio. Euro ohne EU-Mittel zur Verfügung. Zuständig ist das Referat 64 im MLR.

Insbesondere die LWK Schleswig-Holstein führt für landwirtschaftliche Unternehmer, mithelfende Familienangehörige und ArbeitnehmerInnen weitere Weiterbildungslehrgänge/Seminare für den Agrarbereich und den Gartenbau ohne Landesmittel durch. Inhaltliche Schwerpunkte sind dabei Unternehmensführung, Produktionstechnik, Einkommenskombinationen und auch Ökologischer Landbau. Das Kammerangebot umfasst darüber hinaus Kurse, in denen die überbetriebliche Ausbildung mit Landesmittel bezuschusst wird. (siehe dazu Textergänzung in MB-Anlage 1)

Im Rahmen der im Jahr 2000 bundesweit vom Deutschen Bauernverband und der Andreas-Hermes-Akademie ins Leben gerufenen Weiterbildungsoffensive in der Landwirtschaft werden Bauern- und Unternehmerschulungen (BUS) durchgeführt. Diesbezüglich gibt es in Schleswig-Holstein eine enge Kooperation zwischen Landesbauernverband, Landwirtschaftskammer und den Vereinen der landwirtschaftlichen Fachschulabsolventen.

## 4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

### 4.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das **Untersuchungsdesign** wurde so konzipiert, dass die gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren der EU-Kommission beantwortet werden, soweit dies zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sinnvoll und möglich ist.

Zur Evaluation der Berufsbildungsmaßnahmen war in Schleswig-Holstein ein **Methodenmix** mit insbesondere folgenden zentralen Arbeitsschritten vorgesehen:

- Darstellung der Umsetzungsstrukturen im Land,
- Auswertung der Monitoringunterlagen und Daten zum finanziellen Vollzug,

[1] Gegenstand dieser Halbzeitbewertung sind ausschließlich die im Rahmen von ZAL mit EU-Mitteln geförderten Veranstaltungen.

- Analyse der Rahmenbedingungen zur Berufsbildung und den arbeitsmarktlichen Qualifizierungserfordernissen der Zielgruppen,
- Auswertung der Projekterfassungslisten und Projektunterlagen,
- Auswertung von Teilnehmerlisten,
- Schriftliche Befragung der Bildungsträger,
- Analyse des Implementationsprozesses.

Im ursprünglichen Untersuchungsdesign waren darüber hinaus für ausgewählte längere Kurse (Dauer mindestens 6 Tage) eine schriftliche Panelbefragung der TeilnehmerInnen zu drei Zeitpunkten vorgesehen (Kursende, 6 Monate bzw. 2 Jahre danach). In Schleswig-Holstein endeten im vorgesehenen Befragungszeitraum Februar bis November 2002 keine geeigneten Kurse. Von der Dauer her waren nur Führerscheinkurse für Schlepperfahren geeignet, aufgrund ihrer engen thematischen Ausrichtung und der geringen Teilnehmerzahlen (zumeist unter 5 Personen) konnten sie jedoch im Rahmen der länderübergreifenden Befragung von 10 längeren Kursen in der 6-Länder-Evaluation nicht berücksichtigt werden.

Im MB-Anlage 1 wird auch auf methodische Probleme zur von der Kommission eingeforderten Wirkungsanalyse auf der Basis von Nettoeffekten näher eingegangen.

### 4.2.2 Datenquellen

Die Daten des Begleitsystems reichten nicht aus, um darauf mit der Evaluation aufzubauen bzw. anzuknüpfen. In Abstimmung mit dem Fachreferat wurden deshalb zur Erfassung der Kurse eine Projektliste und zur Erfassung der Personen eine Teilnehmererfassungsliste festgelegt. Diese Listen wurden ab Jahresbeginn 2002 von der Bewilligungsstelle (hier: Fachreferat im Ministerium) und den Bildungsträgern genutzt. Detailliertere Daten zu Teilnehmern wie z.B. Alter oder Geschlecht stehen damit erst ab 2002 zur Verfügung (siehe Materialband (MB), Anlage 2 und 3). Die Beantwortung der kapitelspezifischen Frage III.1 und III.2 stützt sich in erster Linie auf eine Auswertung der genannten Projekt- und Teilnehmererfassungslisten und die Trägerbefragung.

Tabelle 4.2 zeigt die genutzten Datenquellen zu den jeweiligen Bewertungsschritten.

Als weitere Grundlage für die tiefergehende Beantwortung der Frage III.2 und der kapitelübergreifenden Fragen (Wirkungen und Effekte infolge der Teilnahme an Kursen) waren Erhebungen bei den LehrgangsteilnehmerInnen längerer Kurse (Dauer mindestens 6 Tage) vorgesehen. In Schleswig-Holstein konnte zur Halbzeitbewertung keine Befragung durchgeführt werden, weil im angesetzten Befragungszeitraum keine geeigneten Kurse stattfanden.

**Tabelle 4.2:** Benutzte Datenquellen und entsprechende Bewertungsschritte zur Fördermaßnahme Berufsbildung

| **Datenart** | **Datenquellen** | **Datensatzbeschreibung** (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf, Auswahlkriterien, Schwächen) | **Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des** | | | | | | **Fundstelle im Anhang** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | administrativen Umsetzung | Vollzugs | Inanspruchnahme / Outputs | Wirkungen und Effekte zu den kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Bewertungsfragen | | | |
| | | | | | | **III.1-1** | **III.2-1** | **III. 2-2** | |
| **Quantitative Daten** | | | | | | | | | |
| Primär | Standardisierter Träger-Fragebogen | Schriftliche Befragung der an der Maßnahme beteiligten Träger: **Anzahl in Schl.-Holstein: 2 Träger** | **X** | **X** | **X** | (x) | | | Materialband-Anlage 6 |
| Sekundär | Teilnehmererfassungslisten ab 2002 | Listen der Träger zu den durchgeführten Kursen 2002: **Schl.-H.: 143 Listen mit 697 Teiln.** | | | **X** | **X** | **X** | **X** | MB-Anlage 3 und 5 |
| | Projekterfassungslisten 2000 – 2002 | Jährliche Erfassungsliste der Bewilligungsstelle mit durchgeführten Kursen der Träger | | **X** | **X** | **X** | (x) | (x) | MB-Anlage 2 und 4 |
| | Monitoringdaten 2000 – 2002 | Jährliche Berichte mit finanziellen und operationellen Indikatoren | | **X** | **X** | | | | |
| **Qualitative Daten** | | | | | | | | | |
| Primär | Expertengespräche (telefonisch) | Leitfadengestütztes Interview mit Fachreferat / Bewilligungsst. / Träger | **X** | **X** | **X** | | | | |
| Sekundär | Literatur | Sekundärliteratur zur Berufsbildung zum Bereich Land- / Forstwirtschaft und Gartenbau | | | | (x) | (x) | (x) | |

X: Sehr wichtige Informations- und Datenquelle; (x): Weniger relevante Informations- und Datenquelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle

Im Verhältnis zu den bei Programmbeginn insgesamt geplanten öffentlichen Aufwendungen für alle ZAL-Maßnahmen von 2000 bis 2006 entspricht der Anteil der öffentlichen Mittel zur Berufsbildung 0,2 %.

Tabelle 4.3 zeigt, dass bis 2002 jährlich rund 65 bis 80 % der im EPLR veranschlagten öffentlichen Mittel bzw. rund 61 bis 80 % der EU-Mittel ausgezahlt worden. Die eingeplanten Finanzmittel sind somit nicht voll abgeflossen. Ein wesentlicher Grund dafür ist die angespannte Haushaltslage im Land. Mehr Landesmittel zur Kofinanzierung der EU-Mittel konnten nicht aufgebracht werden. Die jährlich eingestellten Landesmittel sind nach den Angaben des Fachreferats in voller Höhe eingesetzt worden. Die eingeworbenen EU-Mittel waren dabei aufgrund der knappen Landesmittel wichtig, um die Fördermaßnahme überhaupt durchführen zu können. Gegenüber den ursprünglichen Planansätzen wurden die Gesamtsumme der öffentlichen Mittel (Änderung 2003) bis 2006 um rund 15 % und die EU-Mittel um über 16 % heruntergefahren.

**Tabelle 4.3:** Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel

| **KOM-Entscheidung** | | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2000-2006** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Öffentliche Ausgaben** (in Mio Euro insgesamt) | | | | | | | |
| Plan: EPLR | K (2000) 2625 endg. | 0,170 | 0,170 | 0,170 | 0,170 | 0,170 | 0,170 | 0,170 | **1,19** |
| Plan: Änderung 2003 | geplant | 0,130 | 0,110 | 0,140 | 0,130 | 0,180 | 0,180 | 0,180 | **1,01** |
| Ist: Auszahlungen (1) | | 0,100 | 0,110 | 0,148 | | | | | |
| | | **EU-Beteiligung** (in Mio Euro insgesamt) | | | | | | | |
| Plan: EPLR | K (2000) 2625 endg. | 0,070 | 0,070 | 0,070 | 0,070 | 0,070 | 0,070 | 0,070 | **0,49** |
| Plan: Änderung 2003 | geplant | 0,050 | 0,043 | 0,056 | 0,050 | 0,070 | 0,070 | 0,070 | **0,41** |
| Ist: Auszahlungen (1) | | 0,040 | 0,043 | 0,056 | | | | | |

Quelle: (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000), (MLR, 2003)

Von den Gesamtkosten der Veranstaltungen 2002 (rund 290.000 Euro) werden über die Hälfte von den Trägern selbst getragen oder über Teilnehmergebühren finanziert (siehe MB-Anlage 4).

## 4.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

### 4.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs

Fördergegenstände sind **Kurse und Lehrgänge** zur Berufsbildung. Die Zuwendung beantragen und erhalten die Bildungsträger, die diese Kurse durchführen. Tabelle 4.4 zeigt für den Zeitraum 2000 bis 2002 die Verteilung und Anzahl der durchgeführten Kurse: Die Angaben zur Anzahl der jährlich geförderten Kurse und Teilnehmer sind leicht steigend. Die Zahl der Kurstage schwankt dagegen bei den DEULA-Kursen. Der Frauenanteil betrug 2002 über 27 %, bei den Kursen der LWK über 60 %.

**Tabelle 4.4:** Durchgeführte Kurse 2000 bis 2002 und ausgesuchte Indikatoren

| **Jahr** | **Durchführende Bildungsträger** | **Anzahl der durchgeführten Kurse** | **Anzahl der Kurstage** (Dauer insges.) | **Anzahl der Teilnehmer** (insgesamt) | **... davon Anzahl der Frauen** | Gesamtkosten der Maßnahme** *(in Euro)* | Förderung des Landes SH *(in Euro)* | Förderung der EU *(in Euro )* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | Landwirtschaftskammer | 27 | 78 | 188 | *k.A.* | 23.301 | 13.536 | 9.024 |
| | DEULA | 33 | 152 | 261 | *k.A.* | 82.767 | 46.476 | 30.984 |
| | DEULA (Zuschuss) | 64 | 505 | 150 | *k.A.* | 131.528 | 9.152 | 6.101 |
| | **2000 gesamt** | **124** | **735** | **599** | *k.A.* | **237.596** | **69.163** | **46.109** |
| 2001 | Landwirtschaftskammer | 29 | 70 | 160 | *k.A.* | 14.196 | 8.518 | 5.678 |
| | DEULA | 50 | 321 | 295 | *k.A.* | 105.136 | 54.832 | 36.555 |
| | DEULA (Zuschuss) | 67 | 566 | 176 | *k.A.* | 150.042 | 10.474 | 6.983 |
| | **2001 gesamt** | **146** | **957** | **631** | *k.A.* | **269.374** | **73.824** | **49.216** |
| 2002 | Landwirtschaftskammer | 38 | 68 | 227 | 149 | 29.270 | 17.562 | 11.708 |
| | DEULA | 53 | 278 | 321 | 24 | 108.962 | 58.892 | 39.261 |
| | DEULA (Zuschuss) | 52 | 410 | 147 | 18 | 152.584 | 7.722 | 5.148 |
| | **2002 gesamt** | **143** | **756** | **695** | **191** | **290.817** | **84.176** | **56.117** |
| | Landwirtschaftskammer | 94 | 216 | 575 | *149 | 66.767 | 39.615 | 26.410 |
| | DEULA | 136 | 751 | 877 | *24 | 296.865 | 160.200 | 106.800 |
| | DEULA (Zuschuss) | 183 | 1.481 | 473 | *18 | 434.154 | 27.348 | 18.232 |
| | **Gesamt 2000-2002:** | **413** | **2.448** | **1.925** | ***191** | **797.786** | **227.163** | **151.442** |

** = Ohne Angaben zu 2000 und 2001.*

*** = Zu den Gesamtkosten zählen drei Kostenarten: Lehrgangs- und Verwaltungskosten sowie Lohnausfall.*
*Verwaltungskosten werden nur bei den Zuschusslehrgängen der DEULA geltend gemacht, Kosten für Lohnausfall nur in seltenen Fällen.*

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der LWK-SH.

An der Durchführung der Kurse sind in Schleswig-Holstein zwei Bildungsträger beteiligt. Die Landwirtschaftskammer und die DEULA sind die beiden einzigen anerkannten Fortbildungsträger für den landwirtschaftlichen Bereich Landtechnik und Umwelttechnik. Unter Berücksichtigung der größten Kursgruppe (Zuschusskurse der DEULA)[2] führte die DEULA über 77 % Kurse durch und bildete darin über 88 % der TeilnehmerInnen fort.

Die Anteile der öffentlichen Mittel verteilen sich wie folgt: über 70 % der Mittel erhält die DEULA für die normal geförderten Kurse (Erstattung der Lehrgangskosten) und rund 12 % zu den sog. Zuschuss-Kursen. Die restlichen 17 % gehen an die LWK.

Bei den 91 normal geförderten Kursen im Jahr 2002 lagen die förderfähigen Gesamtkosten zwischen 85 und 9.700 Euro. Durchschnittlich betrugen sie rund 1.520 Euro. Die **Höhe der Zuwendungen** aus dem EAGFL bewegte sich zwischen 34 und 3.900 Euro, durchschnittlich waren es rund 570 Euro. Die kursweise errechneten Fördermittel liegen in einem relativ niedrigen Bereich, sie entsprechen aufgrund der geringen Anzahl geförderter Personen in vielen Kursen mehr einer personenbezogenen Förderung. In den Zuschusskursen kommen noch niedrigere Summen zur Auszahlung: durchschnittlich rund 100 Euro EAGFL-Mittel (Bandbreite: von 4,50 bis 720 Euro pro Kurs).

Aus Tabelle 4.5 geht die Verteilung der Kurse für das Jahr 2002 nach ihrer **Dauer** und den **fünf Oberzielen** sowie weiteren Kennwerten hervor. Bei rund 45 % der Kurse betrug die Dauer 3 bis 5 Tage. Ein Viertel der Kurse dauerte mindestens 10 Tage. An den Kursen nahmen 2002 bezogen auf die Gesamtteilnehmerzahl über 27 % Frauen teil.[3]

An den **kürzeren Kursen** (1 bis 2 Tage) nahmen 2002 fast 45 % der TeilnehmerInnen teil. In dieser Kursgruppe fallen zwei Aspekte besonders auf: Erstens hat im Vergleich zu den längeren Kursen eine hohe Zahl Frauen teilgenommen (über 80 % der gesamten Teilnehmerinnen). Zweitens werden diese kurzen Kurse fast ausschließlich von der Landwirtschaftskammer abgehalten.

Die **längeren Kurse** (10 bis 15 Tage) werden überwiegend von der DEULA durchgeführt. Auf diese Kursgruppe entfallen über die Hälfte der gesamten Kurstage und über die Hälfte der durchgeführten Stunden, aber nur 1/7 der Teilnehmerzahl. Weitere Details zu den Trägern zeigen die ausführlicheren Tabellen im Materialband (siehe MB-Anlage 4).

---

[2] Zu diesen Kursen erhalten die Träger nur einen Zuschuss in Höhe von 10,25 Euro sowie 1 Euro Verwaltungskostenpauschale pro Teilnehmer und Lehrgangstag. In den anderen Kursen können für Arbeitnehmer und Arbeitslose aus land- und forstwirtschaftlichen Betrieben in Schleswig-Holstein die Lehrgangskosten (Gebühren, Unterkunft und Verpflegung) aus Mitteln des Landes und der EU übernommen werden.

[3] Zu den Vorjahren liegen keine Angaben zum Geschlecht vor.

**Tabelle 4.5:** Geförderte Kurse 2002 nach Kursdauer und Oberzielen

| **Dauer der Kurse nach Tagen** | **Anzahl der durchgeführten Kurse** | **Anzahl der Kurstage** (Dauer insgesamt) | **Anzahl der Kursstunden** (insgesamt) | **Anzahl der Teilnehmer** (insgesamt) | **... davon Anzahl der Frauen** |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 bis 2 Tage | 43 | 47 | 327 | 312 | 155 |
| 3 bis 5 Tage | 64 | 314 | 2.196 | 281 | 23 |
| 6 bis 9 Tage | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10 bis 15 Tage | 36 | 395 | 2.730 | 102 | 13 |
| **Oberziele zu den Kursen** | | | | | |
| 1 - Vorbereitung auf eine qualitat. Neuausrichtung der Erzeugung | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2 - Vorbereitung auf die Anwendung von Produktonsverf. die mit Belangen zur Landschaftserhalt. / -verbesserung, Umweltschutz, Tierhygiene/ -schutz vereinbar sind | 1 | 5 | 35 | 22 | 0 |
| 3 - Erwerb der für die Betriebsführung eines wirtschaftl. lebensfähigen Betriebes erforderlichen Qualifikation | 72 | 394 | 2.757 | 267 | 82 |
| 4 - Erwerb von Qualifikationen für Erwerbskombinat. / Diversifizierung | 70 | 357 | 2.461 | 406 | 109 |
| 5 - Vorbereitung auf die Anwendung von Forstbewirtsch.-Methoden | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **2002 gesamt** | **143** | **756** | **5.253** | **695** | **191** |

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der LWK-SH vom 13.03.03

Die Einstufung der Kurse zu den **fünf Oberzielen** haben die Bildungsträger in Schleswig-Holstein erstmals 2002 im Rahmen der zur Halbzeitbewertung zu erstellenden Projekterfassungsliste vorgenommen. In den Vorjahren wurden die Kurse im Rahmen des Monitoring aufgrund der Zusammenfassung in einem einzigen Genehmigungsantrag pauschal einem Ziel („Erwerb der für die Führung eines wirtschaftlich lebensfähigen Betriebs erforderlichen Qualifikation“ – enspricht hier Oberziel 3) zugeordnet. Da das Kursangebot 2002 sich gegenüber den Vorjahren kaum geändert hat, ist die Aussagekraft dieser Werte in Tabelle 4.6 auf die Vorjahre übertragbar (weitere Einzelheiten zum Kursangebot siehe Abschnitt 4.6.1.1).

Zu den Oberzielen 3 und 4 wurde jeweils etwa die Hälfte der Kurse durchgeführt. Zum Oberziel 3 haben beide Träger eine etwa gleiche Anzahl von Kursen durchgeführt. Über 4/5 der gesamten Kurstage und Kursstunden verteilen sich dabei auf die DEULA-Kurse. Dagegen liegt der Hauptanteil der Kurse zum Oberziel 4 („Erwerb von Qualifikationen für Erwerbskombinationen/Diversifizierung“) mit knapp 80 % bei der LWK. Die größere Anzahl an Personen nahm an den Kursen zum Ziel 4 teil (fast 60 %).

Da als **Durchführungsorte** der Lehrgänge insbesondere das DEULA-Zentrum in Rendsburg und Lehr- und Versuchsanstalten genutzt werden, beschränkt sich die Zahl auf weni-

ge Orte in Schleswig-Holstein: am Schwerpunkt in Rendsburg (Kreis Rendsburg-Eckernförde) fanden fast 4/5 der gesamten Kurse statt (grundsätzlich alle DEULA-Kurse). Die Kurse der Landwirtschaftskammer verteilen sich darüber hinaus auf Blekendorf und Bokholt (Kreis Plön), Bad Segeberg (Kreis Segeberg) und Osterrhönfeld (Kreis Rendsburg-Eckernförde).

### 4.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Tabelle 4.1 in Abschnitt 4.1.2 zeigt insgesamt drei operationelle Ziele: Anzahl der jährlichen Lehrgänge (70 bis 90) und Teilnehmer (10 bis 30) sowie die Lehrgangsdauer (1 bis 10 Tage).

Die **Anzahl der jährlich durchgeführten Kurse** wird durch die normal geförderten Kurse von LWK und DEULA erreicht (2000 bis 2002: jährlich im Durchschnitt rund 75 Kurse). Hinzu kommen die Kurse, für die die DEULA eine Bezuschussung zu den Lehrgangsgebühren erhält (etwa weitere 55 Kurse im Jahr).

Wird die Untergrenze der **Teilnehmeranzahl** zugrunde gelegt (10 TeilnehmerInnen/Kurs) wird die gewünschte Personenzahl unterschritten (rund 490 im Vergleich zum Zielwert: 750), dieses Ziel konnte somit nur mit deutlichen Einschränkungen (maximal rund 50 bis 60 %) erreicht werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass an der Mehrzahl der Kurse nur kleine Personengruppen teilgenommen haben (2002: über 70 % der Kurse hatten nur 1 bis 5 geförderte TeilnehmerInnen).

Die **Dauer der Lehrgänge** entspricht den Zielwerten (1 bis 10 Tage). Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass darüber hinaus auch einige Lehrgänge mit längerer Dauer (15 Tage) durchgeführt wurden, weil dadurch eher mit einem nachhaltigen Qualifizierungserfolg zu rechnen ist.

### 4.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Zielgruppen der Maßnahme sind in Schleswig-Holstein insbesondere ArbeitnehmerInnen in den Agrarberufen und weniger selbstständige Landwirte (Betriebsinhaber) und Gärtner. Auf den Bedarf bei Betriebsinhabern war jedoch in der Stärken-Schwächen-Analyse des EPLR hingewiesen worden.

In den beiden Jahren 2000 und 2001 wurden insgesamt 1.230 Personen erreicht: davon kamen über 51 % kamen aus dem Gartenbau (631 TeilnehmerInnen); fast 42 % aus der Landwirtschaft sowie rund 7 % aus Betriebshelferdiensten.

Erst ab dem Jahr 2002 konnten über die neu eingeführten Teilnehmererfassungslisten zur Halbzeitbewertung weitere Personenmerkmale erfasst werden. Tabelle 4.6 zeigt die Verteilung der TeilnehmerInnen nach ihrer beruflichen Position und nach Betriebsart.

Ähnlich wie in den beiden Vorjahren stammen zusammen rund 90 % der Personen aus Landwirtschaft und Gartenbau. Der hohe Teilnehmeranteil aus Gartenbaubetrieben geht auf das spezielle Lehrgangsangebot für diesen Bereich und den starken Zulauf in diesen Kursen zurück (z.B. Kurse zu Floristik, Gehölzpflege, Motorsäge, Teichbau).

**Tabelle 4.6:** KursteilnehmerInnen 2002 nach beruflicher Position und Betriebsart

| **Betriebsart** | **Arbeitnehmer** | **Betriebsinhaber** | **Mith. Familienang.** | **Insgesamt** (Anzahl) | ***Insgesamt*** *(in %)* |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 – Landwirtschaftsbetr. | 223 | 10 | 78 | **311** | *45,1* |
| 2 – Forstbetrieb | 2 | 0 | 2 | **4** | *0,6* |
| 3 – Gartenbaubetrieb | 299 | 5 | 0 | **304** | *44,1* |
| 4 – Betr-HD / Lohnuntern. | 66 | 0 | 0 | **66** | *9,6* |
| 5 – Sonstige | 5 | 0 | 0 | **5** | *0,7* |
| **Insgesamt** | **595** | **15** | **80** | **690** | *100* |
| | *86,2 %* | *2,2 %* | *11,6 %* | *100 %* | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Der hohe Anteil von Teilnehmern aus dem Gartenbau kann aber auch mit der großen Bedeutung des Gartenbaus bei der Lehrlingsausbildung und mit dem höheren Anteil an Lohnarbeitskräften im Vergleich zur Landwirtschaft zusammenhängen. Die Entwicklung in den Agrarberufen zeigt, dass seit 1990 in Schleswig-Holstein die Zahl der Auszubildenden in Gartenbaubetrieben leicht über der Zahl in Landwirtschaftsbetrieben liegt (MLR, 2002), (LWK Schleswig-Holstein, 2003).

Bei der beruflichen Position erreichen die Arbeitnehmer mit Abstand den größten Anteil (über 86 %). Der geringe Anteil bei Betriebsinhabern (2 %) wird auf die maßnahmenspezifische Schwerpunktsetzung im EPLR auf Arbeitnehmer und die Eingrenzung der geför-

derten Kurse auf land- und umwelttechnische Themen zurückgeführt. (siehe Abschnitt 4.1.2 Ziele der Maßnahme)[4]

Die Zahl der Arbeitskräfte in den landwirtschaftlichen Betrieben[5] lag in Schleswig-Holstein im Jahr 2001 bei insgesamt 39.050 voll- und teilbeschäftigten Personen (davon 17.870 Betriebsinhaber, 13.910 mithelfende Familienangehörige und 7.280 ständige familienfremde Arbeitskräfte). Bisher haben insgesamt rund 1.920 Personen an den Kursen teilgenommen, dies entspräche knapp 4,9 % der insgesamt Voll- und Teilzeitbeschäftigten (Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein, 2002).

Wird die Arbeitnehmergruppe (2002: rund 600) in den Kursen als jährlicher Durchschnittswert den familienfremden Arbeitskräften gegenübergestellt, wird erkennbar, dass jährlich rund 7 bis 8 % der familienfremden Arbeitskräfte über die Kurse erreicht worden sind. Die Einschränkung, dass darunter Teilnehmer sein können, die möglicherweise an mehreren Kursen teilgenommen haben, muss dabei in Kauf genommen werden. Der Aufwand, dazu entsprechende personenspezifische Angaben zu erfassen, wäre unvertretbar hoch.

Nach Angaben der beiden Träger entspricht das bisherige Interesse an ihrem Kursangebot ihren Erwartungen (siehe FAL-Trägerbefragung SH, 2003, - siehe MB-Anlage 6 -).

Die Träger haben im Rahmen der Maßnahme in den vergangenen Jahren kaum neue Kursthemen angeboten. Nach Einschätzung der DEULA wäre auch ihr Kurs „Natur- und Landschaftspfleger“ über diese Maßnahme förderfähig. Die LWK gab an, 2003 Kurse zu den neuen Themen „Erfolgreiche Schweinehaltung“ und „Pflanzenpräsentation in Endverkaufsbaumschulen“ durchführen zu wollen.

Nach Ansicht des Evaluators wird das tatsächlich insgesamt erreichbare Potential dieser Maßnahme im Hinblick auf mögliche weitere Lehrgangsthemen nicht ausgeschöpft (siehe auch Abschnitt 4.6.1.1: Indikator b).

---

[4] Diese Schwerpunktsetzung wird auch in den Bewirtschaftungsgrundsätzen der Bewilligungsbescheide zu den Veranstaltungen betont. An dieser Stelle wird zur Klarstellung noch einmal angemerkt, dass im Abschnitt 4.1.3 z.B. auch auf Lehrgänge im Rahmen von Artikel 52-Maßnahmen hingewiesen wird. Einige der dortigen Angebote wenden sich stärker an Betriebsleiter. Diese Lehrgänge sind jedoch nicht Gegenstand dieser Halbzeitbewertung.

[5] In der Agrarstrukturerhebung werden Betriebe mit zwei und mehr ha landwirtschaftlich genutzter Fläche erfasst, darunter auch Erwerbsgarten- und Sonderkulturflächen (z.B. Obstanlagen).

## 4.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

### 4.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Das Ministerium für Ländliche Räume (MLR) ist für die Konzeption sowie Umsetzung der Maßnahme c Berufsbildung für Landwirte (Fortbildung in den Agrarberufen) verantwortlich. Im MLR erfolgt die Fördermittelbewirtschaftung und die Festlegung der grundsätzlichen Vorgehensweise bei der Umsetzung der Maßnahme (Besondere Dienstanweisungen und Erlasse).

Die unmittelbare Bearbeitung der Fördermaßnahme (Antragsannahme, Bewilligungen, Prüfungen) geschieht zentral im MLR (Referat VIII 31). Hier erfolgt durch zwei Personen, getrennt voneinander, die Antragsprüfung bzw. Formulierung und Unterzeichnung des Bescheides. Die Zahlungsfunktion wird vom Haushaltsreferat des Ministeriums durchgeführt (Referat 15). Die Verbuchungsfunktion wird von der Leitung der Zahlstelle des MLR wahrgenommen. Bei Bewilligung, Prüfung, Zahlung und Verbuchung ist somit das Vier-Augen-Prinzip.

Bei der Umsetzung der Berufsbildung für Landwirte im ZAL wurden die bestehenden Trägerstrukturen aus der vorherigen Förderperiode weitgehend übernommen. Dies erfolgte auch vor dem Hintergund, dass mit den eingespielten Strukturen der Mittelabfluss sichergestellt werden sollte. Das die Mittel bisher aber nicht wie zunächst geplant, abfließen konnten, liegt an den fehlenden Kofinanzierungsmöglichkeiten des Landes aufgrund der angespannten Haushaltslage und nicht an den Umsetzungsstrukturen (siehe Kapitel 4.3).

Nach der Programmgenehmigung erfolgte bisher keine weitere Koordination und Abstimmung zwischen der Fördermaßnahme Berufsbildung und anderen Förderbereichen im ZAL im Hinblick auf zusätzlichen Bedarf, eine entsprechende inhaltliche Ausrichtung und möglichen Synergieeffekten zwischen den Maßnahmen.

### 4.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Auf Antrag bewilligt das Land Schleswig-Holstein aus Mitteln des Landeshaushaltes und des EAGFL einen jährlichen Zuschuss zu den durchgeführten Bildungsveranstaltungen. LWK und DEULA beantragen zunächst am Jahresanfang in einem Antrag an das zuständige Fachreferat im Ministerium pauschal die jährlichen Zuschüsse von Land und EU zu ihren geplanten Kursen. Der Zuschuss der EU an den gesamten öffentlichen Mitteln beträgt 40 %.

Das Abrechnungssystem aus der letzten Förderperiode wurde übernommen. Durchgeführte Kurse aus mehreren Monaten oder dem letzten Halbjahr werden zusammengefasst abgerechnet. Die Landesmittel bzw. Restsummen werden in der Regel erst zum Ende des Kalenderjahres, die EU-Mittel möglichst komplett bis zum Ende des EU-Haushaltsjahres abgerufen.

Über Festlegungen im **Bewilligungsbescheid** sowie durch Überprüfung des vorgelegten Verwendungsnachweises am Jahresende stellt das zuständige Fachreferat im Ministerium sicher, dass keine normalen Lehrgänge an land- und forstwirtschaftlichen Einrichtungen des Sekundär- oder Tertiärbereichs gefördert werden (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000).

Details und besondere Bewirtschaftungsgrundsätze sind im Bewilligungsbescheid geregelt. Bewilligungszeitraum ist in der Regel das jeweilige Kalenderjahr. Ergänzende Grundlage der Bewilligung sind die in den Anlagen beigefügten „Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung“ (ANBest-P).

***Förderbedingungen und Förderhöhe***

Für die Fördermaßnahme Berufsbildung existiert keine Förderrichtlinie des Landes. Die Förderungen basieren auf den titelbezogenen Erläuterungen im Haushaltsplan des Landes. Für die Bewilligung gelten die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung. Die **Förderhöhe** richtet sich nach der Anzahl der durchgeführten Lehrgänge, der Teilnehmeranzahl und den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln.

In den Kursen der Landwirtschaftskammer (LWK) und der DEULA ist in der Regel eine volle Förderung für Arbeitnehmer möglich, sie bekommen den gesamten Lehrgang gefördert. Dagegen erfolgt für die Zuschusskurse der DEULA keine volle Unterstützung. Die DEULA erhält für die Verbilligung der Lehrgangsgebühren einen Zuschuss von bis zu 10,25 Euro je Lehrgangstag und Teilnehmer sowie 1 Euro je Lehrgangstag für Verwaltungskosten (bis 2001: 20 DM/Tag und 2 DM/Tag).

***Inhaltliche Leitlinien***

Ergänzungen zu der Maßnahmenbeschreibung und den Zielen im EPLR, z.B. inhaltliche Vorgaben oder Konkretisierungen des Fachreferats in Form von Erlassen (Orientierungslinien über mögliche Kursthemen im Rahmen der Fördermaßnahme) gibt es nicht.

***Verwaltungsaufwand für Bewilligungsstelle und Träger***

Der Verwaltungsaufwand für Träger und Bewilligungsstelle wird vom Evaluator aufgrund der Abwicklung von Beantragung und Verwendungsnachweisprüfung in einem pauschalen Antrag für beide Seiten als sehr effektiv bewertet. Es entstehen keine unnötigen Kos-

ten und zeitlichen Verzögerungen für die Begünstigten. Dieser Eindruck wird durch die Angaben der Träger unterstrichen. Bei der Antragstellung der Kurse nutzen sie bereits EDV, um eine verbesserte Zeit- und Kosteneffizienz für sich zu erreichen und dem Fachreferat den Bewilligungsablauf zu vereinfachen. Gegenüber reinen Landesmaßnahmen entsteht nach Angaben des Fachreferats jedoch zusätzlicher Aufwand durch die Anforderungen zum EU-Monitoring und die Bewertungserfordernisse.

In der Trägerbefragung haben die Träger darüber hinaus zu dort aufgeführten wesentlichen Aspekten des Verwaltungs- und Antragsverfahrens ihre Zufriedenheit bekundet und keine Änderungswünsche zum Verwaltungsablauf geäußert. Der Verwaltungsaufwand wird jedoch als „höher als bei rein mit Landesmitteln finanzierten Maßnahmen“ eingeschätzt (siehe FAL-Trägerbefragung SH, 2003).

***Informationen zum Förderangebot nach Außen***

Das MLR informiert Interessierte über die Fördermaßnahme allgemein über die Internet-Darstellung zu allen ZAL-Maßnahmen.

LWK und DEULA können interessierte Erwerbstätige aus den landwirtschaftlichen Bereichen im Rahmen der Beratung der landwirtschaft- und gartenbaulichen Betriebe auf ihr Weiterbildungsangebot hinweisen.

Eine Darstellung besonders gelungener Lehrgänge zur beruflichen Weiterbildung (z.B. neue Themen, gute Inhalte) gab es bisher in Schleswig-Holstein nicht. Diese sollten nach Ansicht des Evaluators durch MLR und Träger bekannt gemacht werden. Darüber hinaus sollten gute und interessante Projekte aus anderen Bundesländen aufgegriffen und ebenfalls in Schleswig-Holstein angeboten werden

Beide Träger informieren die Zielgruppen in Schleswig-Holstein über ihr Kursangebot zur Berufsbildung insbesondere über (siehe FAL-Trägerbefragung SH, 2003):

- eigene Broschüren (jährliche Infohefte zum Agrarbereich und Gartenbau),
- Fachzeitschriften,
- Informationen im Internet sowie
- eigene fachliche Beratung.

### 4.5.3 Begleitung der Maßnahmen und Kontrolle

Das Fachreferat nimmt außer der zuvor in Abschnitt 4.5.2 dargestellten Antragsprüfung und Verwendungsnachweisprüfung keine weitergehende inhaltliche Auswahl oder Steuerungsfunktion bei den geplanten Kursthemen vor. In der Vergangenheit wurden alle beantragten Kurse für förderungsfähig erachtet. Ablehnungen von beantragten Kursen ka-

men in den bisherigen Förderjahren 2000 bis 2002 nach den Angaben in der schriftlichen Trägerbefragung im Februar 2003 nicht vor.

Gegenüber dem MLR beschränkt sich die inhaltliche Darstellung zu den geplanten Kursen auf die Kurzbeschreibungen in den Jahresprogrammen der Träger.

Der Verwaltungsaufwand für Träger und Bewilligungsstelle / Fachreferat erfordert auch in diesem Bereich für beide Seiten gemessen an anderen Fördermaßnahmen einen durchschnittlichen vertretbaren bzw. eher unterdurchschnittlichen Aufwand. Für die Träger besteht die Pflicht, bei jedem Mittelabruf zu jedem Lehrgang die zur Abrechnung relevanten Angaben (z.B. zu Lehrgangsart, Dauer/Tage, Höhe der Gebühren, Höhe der Verwaltungskosten und Teilnehmeranzahl) vorzulegen. Darüber hinaus sind zu den von der EU-Kommission festgelegten Indikatoren zur Evaluierung vorgegebene Kriterien zu erfassen (siehe MB-Anlage 3).

Das erforderliche Prüfungsrecht wird den zuständigen Stellen von Land, Bund und EU durch Besichtigung vor Ort und durch Einsichtnahme in die vorzuhaltenden Unterlagen im jeweils gewünschten Umfang ermöglicht. Vorortkontrollen führt Referat 64 (MLR) durch. Die LWK unterliegt der regelmäßigen Rechnungsprüfung (Aufsicht Referat 64), darüber hinaus werden für den Maßnahmenbereich Berufsbildung die Ergebnisse des Prüfungsberichts im Sinne eines technischen Prüfdienstes genutzt.

### 4.5.4 Finanzmanagement

Bei den Kursen und Lehrgängen zur Berufsbildung handelt es sich um investive Maßnahmen, da sie eine Investition in Humankapital darstellen. Die in anderen Maßnahmenbereichen bei der Abwicklung grundsätzlich auftretenden finanztechnischen Probleme, die sich aus EU-Regelungen ergeben (Unterschiedlichkeit der Haushaltjahre EU-Bund/Land, Jährlichkeitsprinzip), verursachen bei der Berufsbildung nach Angaben des Fachreferates keine außergewöhnlichen Probleme. Trotz der z.T. schwierigen Haushaltslage des Landes Schleswig-Holstein, in den vergangenen Jahren gab es mehrfach zur Jahresmitte eine Haushaltssperre, hat das Fachreferat die Mittel zur Berufsbildung nutzen können. Die Mittel konnten der LWK rechtzeitig zugewiesen werden.[6] Die eingeworbenen EU-Mittel trugen aufgrund der knappen Landesmittel entscheidend zur Durchführung der Fördermaßnahme bei.

[6] Nach telefonischer Information des Leiters des Fachreferats (Herrn Claus) vom 08.05.2003.

Die vereinfachte Abrechnungsform (wenige Sammelanträge pro Jahr mit jeweils größerer Kursanzahl) reduziert den Verwaltungsaufwand, vermeidet unnötige Kosten und zeitliche Verzögerungen.

Als sehr vorteilhaft stellt sich die Flaschenhalsfunktion der Träger dar: die Abrechnung und Auszahlung der Förderung über die Bildungsträger anstatt an jeden einzelnen Teilnehmer erleichtert die Durchführung der Maßnahme sehr deutlich.

### 4.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Eine externe Bewertung der durchgeführten Kurse wird von Seiten des MLR oder anderen Landesstellen nicht vorgenommen. Der Output der Maßnahme wird erstmalig im Rahmen der Halbzeitbewertung von ZAL bewertet. Diese Ergebnisse können zur weiteren Begleitung und Durchführung auf Maßnahmen- und Programmebene genutzt werden.

– Im Hinblick auf eine interne Kurs- / Lehrgangsbegleitung haben beide Träger bisher nur zum Teil Erfahrungen mit Qualitätskontrollen in den Kursen aufzuweisen. Die Entwicklung einer eigenen Qualitätssicherung für ihre Kurse steckt noch in den Anfängen (siehe FAL-Trägerbefragung SH, 2003).

## 4.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel werden die beiden kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-Kommission mit den dazugehörigen Bewertungskriterien und –indikatoren beantwortet:

- Zunächst erfolgt eine kurze zusammenfassende, textliche Beantwortung der Bewertungsfrage insgesamt. Diese basiert auf den darauf folgenden Ergebnissen zu den Kriterien und Indikatoren.
- Kriterien und Indikatoren: Zu jedem Kriterium und Indikator ist eine Checkliste beigefügt, die Aufschluss darüber gibt, inwieweit der Indikator für die Bewertung geeignet ist, ob er neu eingeführt oder verändert wurde. Ergänzungen zu den Indikatoren werden durch kursive Schrift und Unterstreichungen hervorgehoben.
- Indikatoren: Zu den bearbeiteten Indikatoren gibt es eine textliche Beantwortung, in der der geleistete Beitrag kurz dargestellt wird.

### 4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent?

Die Bewertungsfrage III.1 mit ihren Bewertungskriterien und -indikatoren ist für alle Kurse unabhängig von ihrer Dauer relevant. Aus der Auswertung kann geschlossen werden, das die Kurse zur Berufsbildung die Bedürfnisse zahlreicher Teilnehmer, insbesondere von Arbeitnehmern, abdecken. Über eine stärkere Abstimmung mit anderen Förderbereichen im Programm ließen sich mehr Synergien z.B. zu AFP, Diversifizierung und Agrarumweltmaßnahmen erreichen.

#### 4.6.1.1 Kriterium III.1-1. Die Berufsbildungsmaßnahmen berücksichtigen den Bedarf und das Anpassungspotenzial von Einzelpersonen, Sektoren oder Regionen

Die Auswertung zu diesem Bewertungskriterium III.1-1 lässt erkennen, dass eine Kursteilnahme für Arbeitnehmer mit schlechter Qualifikation ihre berufliche Situation verbessern kann.

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/Schwächen oder Potenziale/Möglichkeiten berücksichtigt wurden.***

Das Maßnahmenangebot greift insbesondere die Unterziele auf. Über 86 % der Teilnehmer sind Arbeitnehmer, somit werden deren Bedürfnisse über die Berufsbildung abgedeckt. Die Aspekte aus der SWOT-Analyse werden dagegen durch das bisherige Angebot kaum berücksichtigt. Die für die Betriebsführung relevanten Personen, Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige zählen deshalb eher selten zu den Teilnehmern (unter 14 %).

**Checkliste**

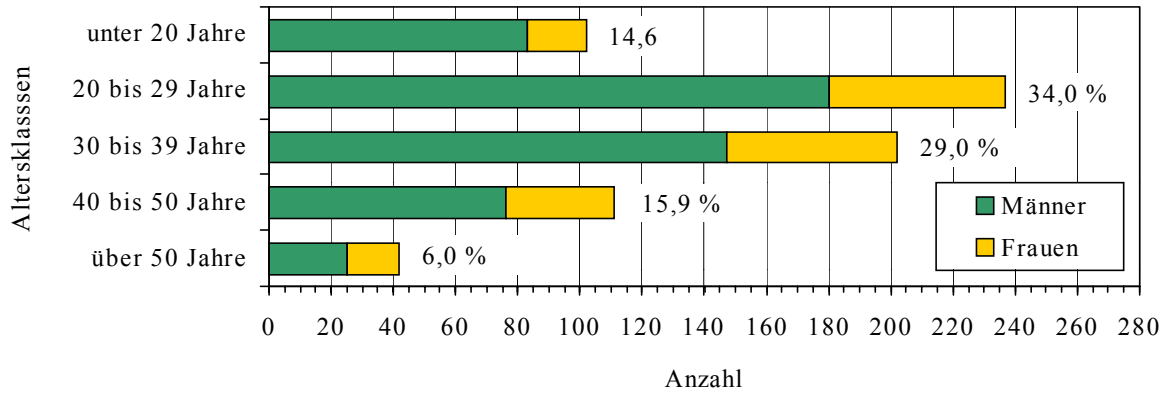
| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | ✔ |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-) Indikatoren ergänzt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

### *Indikator a - Art und Zusammensetzung der Teilnehmer*

Detaillierte personenbezogene Angaben wurden erstmalig 2002 erhoben. Die Auswertung der Teilnehmerlisten zu diesen Kursen erbrachte die folgenden Ergebnisse (MB-Anlage 5 enthält eine ausführlichere Darstellung): Die Verteilung nach Alter und Geschlecht zeigt zunächst Abbildung 4.1. Das **Altersprofil** ist durch einen relativ hohen Anteil junger Menschen gekennzeichnet (fast 50 % der Teilnehmer waren unter 30 Jahre). Das **geschlechterspezifische Verhältnis** von Frauen zu Männern liegt bei 27:73.

Beim **Berufsstatus** überwiegt sehr deutlich die Gruppe der Arbeitnehmer (über 86 %). Die Hälfte von ihnen arbeitet in Gartenbaubetrieben. Weitere 12 % waren mithelfende Familienangehörige. Betriebsinhaber nahmen nur sehr selten an den Kursen teil (über 2 %). Ursache dafür ist die Fixierung der Förderung die Zielgruppe der Arbeitnehmer. Die Kursthemen sind zudem stark auf Arbeitnehmer zugeschnitten, sie können aber auch für andere Zielgruppen von Interesse sein. Über die Kurse werden viele Personen aus dem Gartenbau aber auch der Landwirtschaft erreicht.

**Abbildung 4.1:** KursteilnehmerInnen 2002 nach Altersklassen und Geschlecht *(n = 697)*




Quelle: Eigene Darstellung.

### *Indikator b - Sachgebiete / Inhalte der Kurse*

Die Einstufung der Kurse zu den fünf Oberzielen wurde in Schleswig-Holstein erstmals 2002 zur Halbzeitbewertung vorgenommen (siehe Abschnitt 4.4.1). Da dieses Kursangebot sich gegenüber den Vorjahren kaum geändert hat, ist das Ergebnis auf die Vorjahre übertragbar.

Jeweils etwa 50 % der durchgeführten Kurse entfallen auf die Oberziele 3 (Erwerb der für die Betriebsführung erforderlichen Qualifikation) und 4 (Erwerb von Qualifikationen für Erwerbskombinationen / Diversifizierung). Zu den Zielen 1 und 5 gab es keine Kurse. Die thematische Verteilung zu den Oberzielen 3 und 4 zeigt Tabelle 4.7. Eindeutige Schwer-

punkte im Hinblick auf die Anzahl der Kurse sind mehrtägige Führerscheinkurse (in beiden Oberzielen enthalten), mehrtägige Motorsägen- und Gehölzpflegelehrgänge sowie kurze eintägige PC- und EDV-Einführungs- oder Grundkurse. Hinsichtlich der Landesmittel entfallen die größten Summen auf die Motorsägenkurse und die Führerscheinkurse zu beiden Zielen.

Zu Themenbereichen, auf die in der Stärken-Schwächen-Analyse des EPLR hingewiesen wurde (z.B. Verbesserung der fachlichen Fähigkeiten für Betriebsleiter aufgrund zunehmend höherer Ansprüche; Angebote zu neuen Produkten und Vermarktungswegen im Hinblick auf Einkommenssicherung (siehe Abschnitt 4.1.2), fanden im Rahmen dieser Maßnahme kaum Kurse statt.

Dass grundsätzlich Interesse zu diesem Themenbereich besteht, belegt auch eine Studie über „Informationsbedarf und Informationsverhalten“ von Betriebsleitern in wachsenden landwirtschaftlichen Unternehmen in Hessen. Diese sind durchaus aus Schleswig-Holstein übertragbar. Bei fast jedem zweiten Betrieb besteht Informationsbedarf im Bereich der „Vermarktung“ (meist genannte Themenfelder: Preisinformationen, Vermarktung, Absatzwege). Weiteren Bedarf gibt es im Bereich „Betriebsmanagement“ (Steuern, Management generell, Finanzierung). (Boland et al., 2001)

Die geförderten Kursthemen erfüllen zwar die Angebotsvorgaben der maßnahmenspezifischen Unterziele für die Zielgruppe land- und forstwirtschaftliche Arbeitnehmer, klammern jedoch wichtige Bereiche für Betriebsinhaber aus.

**Tabelle 4.7:** Oberziel 3 und 4 mit Hauptthemen der geförderten Kurse 2002

| **Themenschwerpunkt** | **Anteil an Kursgesamtzahl zum Oberziel** | **Anzahl der Teilnehmer** | **Dauer der Kurse** (Anzahl der Lehrgg.-Tage) | **Förderhöhe mit Landesmitteln** (in Euro) |
|---|---|---|---|---|
| **Oberziel 3** (72 Kurse insgesamt) | | | | |
| Führerscheinkurse für Schlepper (32) | 44 % | 96 | 5 bis 15 | 10.630 |
| EDV-Kurse (24) | 33 % | 68 | 1 | 5.780 |
| Sonstige Themen (z.B. Betriebshelferlehrg., Schweinehaltung) (16) | 22 % | 103 | 1 bis 5 | 17.780 |
| **Oberziel 4** (70 Kurse insgesamt) | | | | |
| Motorsäge; Gehölzpflege (29) | 41 % | 123 | 5 | 42.550 |
| Garten- und Landschaftsbau (11) | 16 % | 51 | 1 bis 5 | 11.020 |
| Führerscheinkurse für Schlepper (9) | 13 % | 12 | 10 bis 15 | 8.400 |
| Schweißkurse (6) | 9 % | 42 | 5 | 14.980 |
| Floristik (4) | 6 % | 87 | 1 | 7.250 |
| Sonstige Themen (11) | 16 % | 91 | 1 bis 5 | 12.200 |

Quelle: Eigene Darstellung.

***Indikator c - Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel***

Zwischen der Maßnahme Berufsbildung und anderen Förderbereichen besteht in Schleswig-Holstein ein relativ geringer Zusammenhang. Zwei wesentliche Gründe dafür sind:

- die Teilnahme an Berufsbildungskursen ist keine Voraussetzung für die Teilnahme an anderen Fördermaßnahmen;
- die anderen Fördermaßnahmen richten sich an Betriebsinhaber, die Berufsbildung in Schleswig-Holstein jedoch fast ausschließlich an Arbeitnehmer.

## 4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert?

Die Bewertungsfrage III.2 ist insbesondere für Kurse von längerer Dauer bedeutsam (siehe Tabelle 4.8). Die in der Interventionslogik dargestellten persönlichen bzw. betrieblichen Effekte und Wirkungen (siehe MB-Anlage 7) werden durch kürzere Kurse in der Regel kaum erreicht bzw. können bei deren TeilnehmerInnen nicht eindeutig als Folge der Kursteilnahme identifiziert werden (siehe auch Abschnitt 4.2). Zur Beantwortung dieser Frage eignen sich deshalb hauptsächlich Befragungsergebnisse von TeilnehmerInnen aus längeren Kursen. Ausreichend geeignete Kurse fanden nicht statt. Unabhängig davon können weite Teile der Frage jedoch zur Halbzeitwertung nicht abschließend beantwortet werden, da die Wirkungen sich erst mit zeitlicher Verzögerung einstellen und somit der bisherige Zeitraum nicht ausreicht.

Kritischer Hinweis: Bei Kursen mit längerer Dauer handelt es sich bei beiden Oberzielen um Führerscheinkurse für Schlepper. Üblicherweise werden derartige Fähigkeiten eher in Kursen von Fahrschulen erworben.

**Tabelle 4.8:** Relevanz der Bewertungsfrage III.2 nach Dauer der Kurse

| Kürzere Lehrgänge | Längere Lehrgänge |
|---|---|
| 1 bis 5 Tage | ab 6 Tage |
| – ❍ | ● |

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

### 4.6.2.1 Kriterium III.2-1. Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen tragen dazu bei, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon geförderte TeilnehmerInnen,***

a) die Betriebsinhaber/Waldbesitzer sind (in %);
b) die Arbeitnehmer sind (in %);
c) eine bessere Entlohnung erhalten haben (in %);
d) mit nicht in Geld bewertbarer Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z.B. *Motivation, Zufriedenheit,* Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, abwechslungsreichere / bereichernde Tätigkeit ...) (*Beschreibung);*
e) verbesserte Chancen und Bedingungen am Arbeitsmarkt (Beschreibung) *(dieser Hilfsindikator wurde ergänzt).*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | ✔ |
| 3. Der Indikator wurde durch weitere (Hilfs-) Indikatoren ergänzt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |
| 5. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | | |

**Indikatoren a) und b):** Bei Annahme, dass die Teilnahme an einem Kurs generell zu Verbesserungen am Arbeitsplatz führt, waren 2002 unter den Teilnehmern über 86 % Arbeitnehmer und nur 2 % Betriebsinhaber, der restliche Anteil entfiel auf mithelfende Familineangehörige.

**Indikatoren c) und d):** Hinweise zu diesen Indikatoren gehen aus den Teilnehmerlisten nicht hervor. Dazu vorgesehene weiterführende Befragungsrunden von Teilnehmern längerer Kurse konnten in Schleswig-Holstein im Erhebungszeitraum nicht durchgeführt werden. In den FAL-Untersuchungen zur Berufsbildung in anderen Ländern zeigte sich zu d), dass für viele Teilnehmer infolge der Kursteilnahme an längeren Kursen vor allem Verbesserungen bei fachlicher Kompetenz, beruflicher Qualifikation und Motivation eintreten. Diese Verbesserungen sind, wenn auch in geringerem Umfang, grundsätzlich auch bei kürzeren Kursen zu erwarten.

**Tabelle 4.9:** Kennwerte 2002 zur Teilnehmerstruktur

| Bewertungskriterium | | Anteil in % |
|---|---|---|
| **Berufliche Position** | Betriebsinhaber | 2 |
| | Arbeitnehmer | 86 |
| | Mithelfende Familienangehörige | 12 |
| **Schulabschluss der Teilnehmer** | Ohne Abschluss | 6 |
| | Sonderschule | 2 |
| | Hauptschule | 45 |
| | Mittlere Reife | 28 |
| | Abitur | 19 |
| **Berufsabschluss der Teilnehmer** | Keine Qualifikation | 5 |
| | Angelernt | 13 |
| | Auszubildende | 15 |
| | Mit Berufsabschluss | 58 |
| | Meister | 6 |
| | FH- / Uniabschluss | 3 |

(n = 697)

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum **Hilfsindikator e)** ist das Bildungsniveau der Teilnehmer untersucht worden. Tabelle 4.9 weist ein unterdurchschnittliches Niveau aus: einen hohen Anteil niedriger Schulabschlüsse (bis einschließlich Hauptschule) und auch einen deutlichen Anteil gering qualifizierter Personen beim Berufsabschluss. Dies lässt auf den grundsätzlichen Bedarf zusätzlicher Basisqualifikationen für den landwirtschaftlichen Bereich bei diesen Teilnehmern schließen, damit sie ihre beruflichen Chancen durch Teilnahmezertifikate (z.B. Führerscheine, Motorsägenscheine) verbessern können. Durch die Kursteilnahme wurde für diese schwierige Berufsgruppe die Möglichkeit geschaffen, eine bessere Entlohnung zu erhalten und eher in Beschäftigung bleiben zu können. Würden sie auf dem Arbeitsmarkt freigesetzt werden, bestünden sicherlich geringere Chancen auf eine dauerhafte Beschäftigung. Darüber hinaus tragen erfolgreiche Kursabschlüsse (Führer- oder Motorsägescheine etc.) dazu bei, die berufliche Zufriedenheit und Motivation (siehe Indikator d) der Teilnehmer zu erhöhen.

### 4.6.2.2 Kriterium III.2-2. Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen unterstützen die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Umstellung/Neuausrichtung/ Verbesserung)

Das Kriterium III.2-2 mit seinen Indikatoren und der Schwerpunktsetzung auf Betriebe hat im Rahmen dieser Fördermaßnahme in Schleswig-Holstein keine Relevanz.

Der Indikator zielt insbesondere auf Betriebe, in denen eine Umstellung/ Neuausrichtung/ Verbesserung erfolgte. Derartige betriebliche Veränderungen leiten in der Regel Be-

triebsinhaber und nicht Arbeitnehmer ein. In Schleswig-Holstein nahmen jedoch nur wenige Betriebsinhaber an den geförderten Lehrgängen der Maßnahme teil (ca. 2 % der Teilnehmer). Die Angaben in den vorliegenden Teilnehmererfassungslisten lassen keine weiteren Rückschlüsse zur Beantwortung des Indikators zu.

Die thematische Ausrichtung und kurze Dauer der Kurse trägt wie zuvor dargestellt wurde, sicher kaum dazu bei, die Umstellung oder Neuausrichtung in einem Betrieb zu fördern. Dennoch besteht in sehr geringem - aber nicht näher nachweisbarem – Maß, die Möglichkeit, dass erhaltene Anregungen und Hinweise in einigen Betrieben aufgegriffen wurden, um umweltfreundlichere Praktiken oder ein erweitertes Produktangebot auszuprobieren. Dies trifft aber nur bei einem geringen Anteil der Kurse zu (z.B. Floristik oder Schweinehaltung).

### 4.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Das von der EU-Kommission vorgesehene Bewertungsraster hat eine Struktur von Bewertungsfragen, Kriterien und zu quantifizierenden Indikatoren vorgegeben. Ein Arbeitsschritt in der Zwischenbewertung der Maßnahme Berufsbildung war die Überprüfung und Anpassung der Ebene der Indikatoren an die Maßnahme. Dazu wurden die von der EU-Kommission vorgegebenen Interventionslogiken kritisch im Hinblick auf die Ziele und Wirkungen dieser Maßnahme überprüft und angepasst. Dies führte bei einigen Indikatoren zu kleinen Veränderungen. Hierbei handelte es sich z.B. um Konkretisierungen oder die Ergänzung zusätzlicher (Hilfs-) Indikatoren, wenn sie zu einer besseren Beantwortung der Bewertungsfragen beitragen.

Die von der Kommission geforderten Maßeinheiten bezogen sich vor allem auf quantifizierte Angaben (in der Regel in %). Diese Angaben sind zu einigen Indikatoren im Rahmen der angebotenen Maßnahme nicht zu allen Lehrgängen oder nur mit unverhältnismäßig hohem Erhebungsaufwand ermittelbar. Dafür vorgesehene Teilnehmerbefragungen in längeren Kursen konnten in Schleswig-Holstein aufgrund nicht ausreichend geeigneter Kurse nicht durchgeführt werden.

Insgesamt wurde das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster somit an die besondere Maßnahmenstruktur angepasst. Diese Struktur bildet die Grundlage für die vorliegende Halbzeitbewertung und für weitere Maßnahmen- und Programmbewertungen.

## 4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Tabelle 4.10 gibt einen Überblick über ausgewählte Ergebnisse der Maßnahme. Gemessen am Mittelabfluss, blieb die Inanspruchnahme im Bewertungszeitraum 2000 bis 2002, insbesondere in den beiden ersten Jahren hinter den Erwartungen zurück. Hauptgründe für den zögerlichen Mittelabfluss sind die späte Programmgenehmigung durch die Kommission und die begrenzten Landesmittel.

In der Verwaltungsumsetzung ist ein durchschnittlicher bis unterdurchschnittlicher Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die vom Mittelvolumen her kleine Maßnahme erforderlich. Positiv auf den Aufwand wirkt sich die Abwicklung in nur einem pauschalen jährlichen Antrag aus.

Die Ergebnisse zu den beiden kapitelspezifischen Bewertungsfragen und die teilweise auch in den programmübergreifenden Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche stehen bisher ungewichtet nebeneinander. Die vergleichsweise stärksten Erfolge erreicht die Berufsbildung mit dem bisherigen Angebot in den Bereichen Lage der Teilnehmer bzw. teilnehmerbezogene nicht monetär bewertbare Verbesserungen“ (siehe Tabelle 4.10). Darunter fallen z.B. Verbesserungen bei fachlicher Kompetenz, beruflicher Qualifikation, abwechslungsreichere/bereichernde Tätigkeit und Motivation. Zugleich trägt die Maßnahme zu verbesserten Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei. Schwächer und nur schwer konkret feststellbar, fallen infolge der Veranstaltungsteilnahme positive Einkommens-/Entlohnungswirkungen aus.

**Tabelle 4.10:** Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung

| Geförderte Einheiten 2000 bis 2002 (Ist) | Erfüllung operationelles Ziel | Implementation | | | | Wirkungen | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Verwaltungsumsetzung | | Richtliniengestaltung | Vollzug | Bedarfsgerechtes Angebot | Kohärenz mit anderen Maßnahmen des ZAL | Lage der Teilnehmer | Lage land- / forstw. Sektor | - nicht monetär bewertbare Verbesserungen | - Einkommen, Entlohnung | - Beschäftigungseffekte | - Marktposition der Betriebe | - Umweltfreundl. Methoden, Umweltschutz, Tiergesundheit |
| | | Antragstellung, Bewilligung, Kontrolle | Finanztechnische Abwicklung | | | | | | | | | | | |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | | | | (8) | | | | |
| 230 Kurse | ca. 90 % | ++ | ++ | (1) | 70% | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 |

(1) Nur voll geförderte Kurse von LWK und DEULA, ohne Zuschusskurse der DEULA.
(2) Zielerreichung in %, gemäß der im EPLR jährlich geplanten Lehrgänge / Kurse für die Jahre 2000 bis 2002
(3) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(4) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(5) (1) RL-Gestaltung den Anforderungen angemessen (2) RL sollte in Teilen überarbeitet werden
(6) Mittelabfluss in % der ursprünglich gemäß EPLR eingestellten Fördermittel 2000 bis 2002
(7) bezogen auf wichtige Aspekte in den Fragenkomplexen der kapitelbezogenen Fragen sowie
(8) relevante Teilaspekte zu '(7)
**positive Wirkungen** zu '(7) und '(8) feststellbar: gering = 1, mittel = 2, stark = 3, keine feststellbaren Wirkungen = 0

Quelle: Eigene Darstellung

Die betrieblichen Wirkungen treten im Vergleich zu den Wirkungen auf der persönlichen Ebene nur in geringem Maße auf. Beschäftigungseffekte konnten im Rahmen der Halbzeitbewertung keine identifiziert werden, sie gehen in der Regel auf Kurse mit längerer Dauer zurück.

Grundsätzlich besteht bei dieser Maßnahme mit ihren Veranstaltungen zur Berufsbildung ein höheres Potential. Das heisst, es können auch in den Bereichen, in denen hier keine feststellbaren Wirkungen angegeben wurden, stärkere positive Wirkungen ausgelöst werden. Voraussetzungen dafür sind ein ausgewogeneres breites Themenfeld (bisherige Angebot umfasst z.B. zu knapp 30 % Führerscheinkurse für Schlepper), stärkere Ausrichtung des Veranstaltungsangebotes auf Betriebsleiter, weiterhin jährlich ein hoher Anteil mehrtägiger Veranstaltungen (rund 1/4) und eine mindestens gleichhohe Anzahl von Teilnehmertagen.

Durch das Veranstaltungsangebot werden die maßnahmenspezifischen Ziele (Tabelle 4.1) aufgegriffen. Dabei werden aber bisher nicht alle Teilaspekte erfüllt (Sicherung des Arbeitsplatzes oder bessere Entlohnung). Über die Veranstaltungsanzahl wird die operationelle Zielsetzung der Maßnahme fast erreicht. Darüber hinaus entstehen durch einige der geförderten Kurse Synergien zu anderen ZAL-Maßnahmen.

## 4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in diesem Abschnitt formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen stellen ein Ergebnis der Bearbeitung und Bewertung dieser Maßnahme dar. Sie sind aus der Darstellung in den vorangegangenen Abschnitten zur Berufsbildung, aus Expertengesprächen, Hinweisen aus der Trägerbefragung und eigenen Vorschlägen anhand der Erfahrungen zur beruflichen Weiterbildung in anderen Bundesländern entwickelt worden.

### 4.8.1 Ausrichtung der Maßnahme und Prioritätensetzung

In Schleswig-Holstein stand bisher die Schwerpunktförderung der Zielgruppe Arbeitnehmer sowie handwerklich- und umwelttechnischer Kurse im Vordergrund. Unter der Restriktion, dass nicht mehr Mittel zur Verfügung stehen, ist diese Konzentration nachvollziehbar, wenn gleich sie zur Konsequenz hat, das auf mögliche Synergieeffekte zu anderen Maßnahmen verzichtet wird.

1. Zukünftiges Ziel von ZAL und der Maßnahme sollte es jedoch sein, dafür einzutreten, dass für die Berufsbildung mehr Landesmittel zur Verfügung gestellt werden. Eine Ausweitung der Förderung auf einen breiteren Bereich ist aus folgenden Gründen sinnvoll/erforderlich:
2. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft, das Überleben in einem enger werdenden Markt stellt weiterhin sehr hohe Ansprüche an die Fähigkeiten der Betriebsleiter im Haupt- und Nebenerwerb. Die Erstausbildung und anschließende berufliche Fortbildung gehören zusammen, sie stellen heute quasi nur den Einstieg in verschiedene Phasen des Berufslebens dar. Anschließend ist die ständige berufliche Weiterbildung im Sinne des lebenslangen Lernens notwendig geworden. Für die Erwerbspersonen in den Agrarbetrieben hat sie stark an Bedeutung gewonnen, weil deren Umfeld vor immer anspruchsvolleren beruflichen Anforderungen steht (wirtschaftliche, technische, gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen).
   Die Fokussierung auf Arbeitnehmer ist deshalb zu ändern. Über die Maßnahme sollten auch Angebote gefördert werden, die sich stärker an Betriebsleiter richten. Der Strukturwandel und die Neuausrichtung der Agrarpolitik können dadurch direkt begleitet werden: sie erfordern kontinuierliche Weiterbildung z.B. zu Kostensenkungen, Qualitätssteigerungen oder zur Diversifizierung. Dabei sind die Bedürfnisse der Betriebsinhaber zu beachten. Mehrtägige Kurse für diese Zielgruppe sollten eher in Modulform und nicht im Block angeboten werden.
3. Elementare Fähigkeiten für Arbeitnehmer und Betriebsleiter gleichermaßen sind (auch im landwirtschaftlichen Sektor) z.B. Teamarbeit, Konfliktmanagement, Kreativität, Motivation und Verantwortungsbewusstsein. Die Bedeutung und Möglichkeiten dieser Fähigkeiten werden häufig unterschätzt. Dabei können durchaus persönlichkeitsbildende Elemente mit fachlichen Themen verknüpft werden. Entsprechende Angebote fehlen bislang unter den geförderten Kursen.

4. Durch eine Neuorientierung der Maßnahme ist darüber hinaus eine stärkere Flankierung/Verzahnung des Gesamtprogramms ZAL möglich. Ein Beispiel dazu sind Kurse zum Energiewirt i.V. mit der Förderung von Biomasseanlagen.
5. Im EDV-Bereich werden bisher überwiegend eintägige Einführungs- und Grundkurse angeboten, diese bieten wenig landwirtschaftlichen Bezug. Es fehlt somit der fachliche Kontext. In anderen Ländern konnten sehr gute Erfahrungen mit speziell auf die Bedürfnisse der landwirtschaftlichen Betriebe ausgerichteten längeren 100-stündigen Kursen (verteilt auf 20 halbe Tage) gesammelt werden: z.B. Qualifizierung zur „Agrar-Bürofachfrau“ - Büromanagement in landwirtschaftlichen Betrieben für Frauen (Kuhlmann, 2003). Dabei hat es sich als vorteilhaft erwiesen, die mehrtägigen Kurse auf mehrere Wochen mit einem festen Tag zu verteilen und nicht im Block anzubieten (Gründe z.B.: schrittweises Lernen und Ausprobieren im Betrieb, günstigere Lerngeschwindigkeit, Kinderbetreuung einfacher zu organisieren).
6. Außer der Ausweitung des Themenangebots wird auch eine Erweiterung des Spektrums der Bildungsträgern empfohlen, wenn der Verwaltungsaufwand dadurch nicht unverhältnismäßig hoch wird. Anstatt der bisherigen Trägerbeschränkung auf LWK und DEULA sollten auch andere Anbieter zugelassen werden oder zumindest gemeinsame Angebote in Kooperation mit LWK und DEULA anbieten.
7. Ungefähr halbjährlich sollte eine Abstimmung über die nächsten Kursangebote zwischen Fachreferat Berufsbildung und Trägern stattfinden, um sich frühzeitig über den Bedarf und neue Kursangebote/-wünsche abzustimmen. Das MLR könnte auf diesem Weg eine stärkere Lenkungsfunktion ausüben und Hinweise aus anderen Fachreferaten dabei berücksichtigen.
8. Der Austausch der Fachreferate für landwirtschaftliche Berufsbildung auf Bundesebene sollte projektbezogen intensiviert werden (z.B. Konzipierung, Auswertung und Überarbeitung von Länderrichtlinien und –programmen). Bisher erfolgte unter Federführung des BMVEL nur in begrenztem Umfang eine Abstimmung zur Berufsbildung im Rahmen des EAGFL. Vorteile wären: Vertieftes wechselseitiges Kennenlernen unterschiedlicher Kontextbedingungen und geeigneter Lösungsansätze.

### 4.8.2 Durchführungsbestimmungen

Zur Maßnahme Berufsbildung gibt es keine Änderungsvorschläge.

### 4.8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die zur Halbzeitbewertung eingeführten Projektlisten zur Erfassung der durchgeführten Lehrgänge/Veranstaltungen und die Teilnehmererfassungslisten werden beibehalten. Auf ihnen soll die Ex-Post-Bewertung aufgebaut werden.

## Literaturliste

Boland, H; Schwarte, J. (2001): Informationsverhalten und Informationsbedarf wachsender landwirtschaftlicher Unternehmen in Hessen. Schriften des Hessischen Bauernverbandes e.V., H. Heft 21. Friedrichsdorf.

Kuhlmann, H. (2003): Den Nerv der Zeit getroffen: "Qualifizierungskonzept Agrar-Bürofachfrau". B&B Agrar H4/2003, S. 112-113.

LANDESREGIERUNG SCHLESWIG-HOLSTEIN. Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. 2000.

Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe (2002): Vielfalt vom Hof. Erwerbs- und Einkommenskombinationen in der Landwirtschaft. Münster.

LWK Schleswig-Holstein (2003): Ausbildungsberatung im Agrarbereich: Elf verschiedene Agrarberufe. Landpost 2003, H. 14. Juni 2003, S. 27-29.

MLR, Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2002): Agrarreport Schleswig-Holstein 2002. Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2003): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 Zukunft auf dem Land (ZAL). Kiel.

STATISTISCHES LANDESAMT SCHLESWIG-HOLSTEIN. Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2002. 2002. Kiel.

# Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

# Kapitel 5

## Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen – Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999


**Projektbearbeitung 5a**

*Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring, Reiner Plankl, Katja Rudow*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

**Projektbearbeitung 5b**

*Achim Sander*

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR



Braunschweig • Hannover November 2003

**Halbzeitbewertung des Programms**
**„Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

# Kapitel 5

## Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**Abbildungsverzeichnis** **III**

**Tabellenverzeichnis** **III**

**5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)** **1**

**5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete** **1**

5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete 2
5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie 2
5a.1.1.1 Allgemeines 2
5a.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie 3
5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 4
5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK 4
5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien 6

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 8
5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 8
5a.2.2 Datenquellen 10

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 13

5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 14

5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 17
5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 17
5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle 18
5a.5.3 Finanzmanagement 19
5a.5.4 Begleitung der Maßnahme 19
5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme 20

5a.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 21
5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung landesspezifischer Bewertungsfragen 21
5a.6.2 Bewertungsfragen 24
5a.6.2.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten 24
5a.6.2.2 Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen 30

5a.6.2.3 Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum 36
5a.6.2.4 Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt 42
5a.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung 49
5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 51
5a.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 52
5a.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen 52
5a.8.2 Ausgestaltung der Landesrichtlinien 53
5a.8.3 Durchführungsbestimmungen 53
5a.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem 54
**Literaturverzeichnis 56**

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5a.1: Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein vor dem Hindergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.) 23

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Schleswig-Holstein 7

Tabelle 5a.2: Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – Schleswig-Holstein 11

Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mitteleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Schleswig-Holstein 13

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Schleswig-Holstein 14

Tabelle 5a.5: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Schleswig-Holstein 15

Tabelle 5a.6: Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien – Schleswig-Holstein 16

Tabelle 5a.7: Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien – Schleswig-Holstein 17

Tabelle 5a.8: Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Schleswig-Holstein 22

Tabelle 5a.9: Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 – Schleswig-Holstein 26

Tabelle 5a.10: Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2 – Schleswig-Holstein 35

Tabelle 5a.11: Bewertungs- und Kontextindikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 – Schleswig-Holstein 40

Tabelle 5a.12: Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Schleswig-Holstein 46

# 5 Kapitel V - Benachteiligte Gebiete (a) und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (b)

Das Kapitel V umfasst zwei der für die Entwicklung ländlicher Räume relevanten Fördertatbestände. In Unterpunkt (a) wird in den Abschnitten 5a.1 ff. die Förderung der *Ausgleichszulage in den von der Natur benachteiligten Gebieten* einer Bewertung unterzogen. Alle vier kapitelspezifischen Bewertungsfragen des EU-Dokuments VI/12004/00 endg., Teil D (KOM 2000) betreffen diesen Fördertatbestand.

Der zweite Fördertatbestand des Kapitels V, die *Förderung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen,* erfolgt separat und ist gesondert unter den Gliederungspunkten (b) des Kapitels V beschrieben.

## 5a Kapitel V - (a) Benachteiligte Gebiete

Mit der Bewertung der *Ausgleichszulage in den von Natur benachteiligten Gebieten*[1] wurde das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL)[2] der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) vom Land Bayern, das als Koordinator fungierte, beauftragt. Im Rahmen einer zentralen Evaluation waren für jedes Bundesland mit Ausgleichszulage Länderevaluationsberichte als Modul für die Gesamtbewertung der Programme zur Entwicklung ländlicher Räume (EPLR) zu erstellen. Der Ansatz einer zentral durchzuführenden Zwischenevaluierung geht auf einen in Deutschland gefassten Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück. Die Bewertung erfolgte nach einem mit den Ländern diskutierten eigens hierfür konzipierten Evaluationskonzept.

---

[1] Die hier zu untersuchenden Beihilfen in den benachteiligten Gebieten umfassen gemäß Artikel 18, 19 und 20 der VO (EG) Nr. 1257/1999 *Berggebiete, andere benachteiligte Gebiete* und *Gebiete mit spezifischen Nachteilen*. Diese sind synonym mit den benachteiligten Gebietskategorien *Berggebiete, benachteiligte Agrarzonen* und *kleine Gebiete* der Berichterstattung der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) in Deutschland.

[2] Bearbeiter: Ulf Bernhards, Helmut Doll, Christoph Klockenbring, Reiner Plankl, Katja Rudow.

# 5a.1 Ausgestaltung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

## 5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

### 5a.1.1.1 Allgemeines

Die Ausgleichszulage wird in Deutschland seit mehr als 25 Jahren als Instrument zur flächendeckenden Erhaltung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten eingesetzt. Sie wurde aus dem Bergbauernprogramm der EG entwickelt und auf bestimmte benachteiligte Gebiete ausgeweitet.

Benachteiligte Gebiete sind Grenzertragsstandorte, auf denen aufgrund von erschwerten natürlichen Produktionsbedingungen die Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft größer ist als in nicht benachteiligten Gebieten. Die erschwerten Produktionsbedingungen werden durch Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, Erreichbarkeit, aber auch durch eine geringere Bodenqualität verursacht. Wegen ihrer jeweiligen Eigenschaften werden bei den benachteiligten Gebieten die Gebietskategorien *Berggebiete*[3], *benachteiligte Agrarzonen*[4] und *kleine Gebiete*[5] unterschieden. Neben den schlechteren natürlichen Produktionsbedingungen sind benachteiligte Gebiete durch eine vergleichsweise geringere Bevölkerungsdichte gekennzeichnet. Die genauen Abgrenzungskriterien für benachteiligte Gebiete sind in der Richtlinie Nr. 86/465/EWG des Rates (RAT 1986) festgelegt. Die benachteiligten Gebiete Schleswig-Holsteins mit der aktuellen Förderkulisse sind im MB-Va-Abbildung 5.1 dargestellt.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Ausgleichszulage in den jeweiligen Bundesländern als Landesrichtlinien umgesetzt. Sofern Bundesmittel in Anspruch genommen werden, unterliegt die Förderung neben der VO (EG) Nr. 1257/1999 (RAT 1999a) auch den Grundsätzen der Bestimmungen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

---

[3] Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 18.

[4] Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 19: *andere benachteiligte Gebiete.*

[5] Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 20: *Gebiete mit spezifischen Nachteilen.*

### 5a.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Mit der Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (RAT 1975) wurde den Mitgliedstaaten im Mai 1975 erstmalig die Möglichkeit gegeben, in bestimmten Gebieten mit für die landwirtschaftliche Produktion besonders ungeeigneten Standortbedingungen spezielle Beihilfen einzuräumen, die teilweise aus dem EU-Gemeinschaftshaushalt finanziert wurden. Als Form der Beihilfe wurde die Ausgleichszulage eingeführt, eine direkte Transferzahlung, die auf Antrag Bewirtschaftern landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten als Anreiz für eine weitere Bewirtschaftung der Flächen gewährt wird.

In Schleswig-Holstein wurde die ausgleichszulagenberechtigte Fläche zunächst im Jahr 1985 im Zuge einer Überprüfung der Abgrenzungskriterien von 412.998 ha LF um ca. 3,9 % auf 429.100 ha LF ausgedehnt. Das als *benachteiligte Agrarzone* eingestufte Gebiet umfasst eine Fläche von ca. 395.000 ha, die *kleinen Gebiete* betragen 34.000 ha, dabei ist letztere Kategorie in die *kleinen Gebiete I* und *kleinen Gebiete II* unterteilt. In Folge einer Überprüfung des Landesrechnungshofes[6] im Jahre 1995 wurde die Gebietskulisse mit Anspruch auf Ausgleichszulage ab dem Jahr 1998 deutlich reduziert: Derzeit werden nur die Flächen in der Gebietskategorie *kleine Gebiete I* sowie die Deiche und Vorländereien der Westküste und die gefährdeten Deiche der Ostküste Schleswig-Holsteins gefördert. Die der Förderung unterliegende Fläche beträgt 17.470 ha, dies entspricht einem Anteil von ca. 4,1 % der als benachteiligt eingestuften Fläche bzw. ca. 1,1 % der Landesfläche des Landes Schleswig-Holstein.

Eine Vergrößerung des Adressantenkreises der Betriebe, die die Ausgleichszulage beantragen konnten, erfolgte 1988, als zusätzlich zu der bis dahin antragsberechtigten Rinder-, Schaf- und Pferdehaltung einschließlich der dazugehörigen Futterflächen weitere landwirtschaftliche Flächennutzungen in die Förderung einbezogen und gleichzeitig die Höchstsätze je Großvieheinheit bzw. Hektar angehoben wurden. Mit dem GAK-Rahmenplan 2000 bis 2003 wurde die Ausgleichszulage von einer tiergebundenen auf eine ausschließlich flächengebundene Förderung umgestellt.

---

[6] Vgl. Bemerkungen 1996 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 1994, Kiel, 28. März 1996, S. 227-232.

### 5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird eine Förderung benachteiligter Gebiete mit folgenden Zielen angestrebt: dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, Erhaltung des ländlichen Lebensraums und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen. Die Umsetzung der Förderung erfolgt mit der Maßnahme *Ausgleichszulage*. Die Ziele der Förderung benachteiligter Gebiete sind in der Ausgleichszulage aufgegriffen und konkretisiert. In Kapitel V, Artikel 13 der o.g. Verordnung heißt es: „Die Beihilfen für benachteiligte Gebiete [...] dienen folgenden Zielen: Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum, Erhaltung des ländlichen Lebensraums, Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen, die insbesondere den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen."

In den GAK-Grundsätzen für die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten werden die Ziele der VO (EG) Nr. 1257/1999 aufgenommen. Eine Präzisierung und Anpassung der Ziele an die spezifischen Bedingungen in den benachteiligten Gebieten erfolgt auf Länderebene durch entsprechende Landesrichtlinien. In diesen Richtlinien werden die EU- und GAK-Ziele unter Gesichtspunkten des Landes ausformuliert, konkretisiert und gegebenenfalls durch landesspezifische Ziele ergänzt. Die in Schleswig-Holstein verfolgten Ziele sind in Abschnitt 5a.6.1 im Rahmen einer Zielanalyse ausführlich beschrieben.

### 5a.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die GAK

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Rahmenplan 2000 bis 2003. Hiernach sind alle Unternehmen der Landwirtschaft förderfähig, mit Ausnahme solcher Betriebe, bei denen die Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand mehr als 25 % beträgt; dies gilt nicht für Weidegemeinschaften. Außerdem müssen mindestens drei ha landwirtschaftlich genutzter Fläche der Zuwendungsempfänger im benachteiligten Gebiet liegen. Der Zuwendungsempfänger verpflichtet sich, die Flächen, für die Zuschüsse gewährt werden, noch mindestens weitere fünf Jahre ab der ersten Zahlung in der Nutzung zu halten. Nur in speziellen Ausnahmefällen kann von dieser Regelung abgewichen werden. Der Zuwendungsempfänger hat die „gute fachliche Praxis" im üblichen Sinne einzuhalten. Die Ausgleichszulage wird ausschließlich für Flächen gewährt, die im benachteiligten Gebiet bewirtschaftet werden. Flächen für die Erzeugung von Weizen, Mais, Wein, Zuckerrüben sowie Anbauflächen für Intensivkulturen (Gemüse, Obst, Hopfen, Tabak, Blumen, Zierpflanzen und Baumschulflächen) sind von dieser Förderung ausgeschlossen. Außerdem

sind Äpfel, Birnen und Pfirsiche in Vollpflanzungen, die 0,5 ha je Betrieb überschreiten, nicht förderfähig.

Die Höhe der Ausgleichszulage beträgt mindestens 26 Euro/ha und höchstens 179 Euro/ha. Zwischen diesen Eckwerten kann die Förderung in Abhängigkeit von der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) bzw. der bereinigten Ertragsmesszahl (bEMZ) linear oder mindestens in vier gleichen Stufen differenziert werden. Bei einer LVZ von über 30,0 dürfen nicht mehr als 51 Euro/ha gezahlt werden. Für Ackerland darf die Förderung maximal 50 % der Grünlandbeihilfe betragen, mindestens jedoch 26 Euro/ha. Je Zuwendungsempfänger darf der Gesamtbetrag der gewährten Zuschüsse 12.271 Euro nicht übersteigen. Im Falle von Kooperationen und bei Unternehmen mit mehr als zwei betriebsnotwendigen Arbeitskräften gilt eine höhere Kappungsgrenze. Ein Empfänger wird von der Gewährung der Ausgleichszulage ausgeschlossen, wenn bei einem Tier aus seinem Rinderbestand Rückstände bestimmter Stoffe nachgewiesen werden.

Wie bereits erwähnt, können die Länder von den GAK-Förderungsgrundsätzen abweichen und eigene ergänzende Bestimmungen für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage festsetzen. Das Land Schleswig-Holstein hat in geringem Maße hiervon Gebrauch gemacht (vgl. Abschnitt 5a.1.4).

Im Laufe der mehr als 25-jährigen Förderung mit Hilfe der Ausgleichszulage gab es mehrfach Veränderungen bei den GAK-Förderungsgrundsätzen der Ausgleichszulage (Plankl (1989), Ex-post Analyse (Burgath et al., 2001) gem. VO (EG) Nr. 950/97). Bei der in der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Halbzeitbewertung werden nur die Änderungen der letzten vier Beobachtungsjahre (2000 bis 2003) berücksichtigt. Änderungen in den Rahmenplänen haben hauptsächlich hinsichtlich der Höhe und Staffelung der Fördersätze stattgefunden. So wurde z.B. im Rahmenplan 2001 bis 2004 die Handarbeitsstufe eingeführt: Bei Flächen mit hoher Handarbeitsstufe in *Berggebieten* und Gebieten mit Hangneigung über 50 % in übrigen benachteiligten Gebieten können sich die Förderbeträge auf 205 Euro/ha erhöhen. In dem Rahmenplan 2002 bis 2005 wurde erstmals eine Differenzierung der Förderung in mindestens vier Stufen zwischen dem höchsten und niedrigsten Förderbetrag für *benachteiligte Agrarzonen* verbindlich festgelegt. Die im Rahmenplan 2000 bis 2003 verankerte Konzentration der Ausgleichszulage auf Grünlandstandorte wurde im Rahmenplan 2002 bis 2005 modifiziert. Es wird nicht mehr zwischen Acker- und Grünlandnutzung unterschieden; für den Anbau von Getreide, Ölfrüchten und Kartoffeln werden jedoch nach wie vor nur 50 % der Grünlandprämie gezahlt. Außerdem werden im Rahmenplan 2002 bis 2005 die Kriterien für einen Ausschluss von der Förderung verschärft. Kann in einem Betrieb mit mehr als zwei Großvieheinheiten je Hektar nicht nachgewiesen werden, dass die Nährstoffbilanz auf der Grundlage der selbstbewirtschafteten Fläche ausgeglichen ist, wird der Betrieb von der Förderung ausgeschlossen. Die Änderungen sind der synoptischen Darstellung im Anhang (vgl. MB-Va-Tabelle 5.1) zu entnehmen.

### 5a.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien

Bezüglich der Ausgestaltung der Ausgleichszulage folgt das Land Schleswig-Holstein in den wesentlichen Punkten den Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Wie im Abschnitt 5a.1.1.2 dargestellt, wird die Förderung ausschließlich für das anhand der schleswig-holsteinischen Verordnung vorgegebene *kleine Gebiete I* sowie die Deiche und Vorländereien der Westküste und die gefährdeten Deiche der Ostküste Schleswig-Holsteins gewährt. In Unterscheidung zu den Vorgaben der GAK gilt als Bemessungsgrundlage ausschließlich die als Grünland genutzte Fläche, zusätzlich werden auch die Ackerflächen auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland gefördert. In Tabelle 5a.1 sind die Ausgestaltungen der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein für die Förderperiode 2000 bis 2002 im Vergleich zur Situation im Jahr 1999 dargestellt.

In Schleswig-Holstein findet im Jahr 2000 keine Staffelung anhand der LVZ statt, vielmehr beträgt die Ausgleichszahlung auf den Inseln und Halligen 146 Euro je ha, auf den Deichen und Vorländereien 97 Euro je ha sowie für die Ackerflächen 72 Euro je ha. In den Jahren 2001 und 2002 wurden keine gravierenden Änderungen bei der Förderausgestaltung eingeführt.

Im Jahr 2000 wurde die Ausgleichszulage bei einer Überschreitung der Höhe von 8.181 Euro gekappt. Im Fall von Kooperationen lag diese Kappungsgrenze bei insgesamt 32.723 Euro, jedoch durfte die Höhe von 8.181 Euro je Zuwendungsempfänger nicht überschritten werden. Bei Besitz erheblicher, nicht zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörender Vermögenswerte oder bei Überschreitung außerlandwirtschaftlicher Einkünfte des Begünstigten und dessen Ehegatten von 40.392 Euro wird keine Ausgleichszulage gewährt, bei Überschreitung von 38.347 Euro führt eine Überschreitung des Betrages um je 511 Euro zu einer Kürzung des Förderbetrages um 20 %. Die Bagatellegrenze für die Ausgleichszulage je Begünstigtem liegt bei 256 Euro. Im Jahr 2001 wurde die Förderung nach den Modalitäten des Vorjahres weitergeführt. Für das Jahr 2002 wurde der Höchstfördersatz je Betrieb geringfügig auf 8.200 Euro bzw. 32.800 Euro bei Kooperationen angehoben. Die Höhe des außerlandwirtschaftlichen Einkommens, ab dem eine Förderung ausgeschlossen wird, wurde geringfügig auf 40.000 Euro abgesenkt und die Mindestauszahlungssumme auf 250 Euro festgesetzt.

**Tabelle 5a.1:** Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten – Schleswig-Holstein

| Jahr | Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage | | Höchstbetrag je Betrieb und Jahr | Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen | a) Prosperitätsregelung<br>b) Mindestbetrag |
|---|---|---|---|---|---|
| | *für Rinder-, Pferde-, Schaf- und Ziegenhaltung* | *für andere Produktionen (Flächenprämie)* | | | |
| *1999* | - 146 Euro/ha auf Halligen und Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland, Deiche, Vorländereien auf dem Festland sowie auf der Insel Nordstrand | - 146 Euro/ha auf Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland | - 6.135 Euro<br>- 24.542 Euro für Kooperationen | - auf Deichen und Vorländereien maximal Berücksichtigung von 0,67 GV/ha HFF | a) Bei außerlandwirtschaftlichen Einkommen von >= 30.347 Euro Kürzung um 20% pro 511 Euro<br>b) 153 Euro |
| | *für Grünland* | *für Ackernutzung* | | | |
| *2000* | - 146 Euro für Grünland auf Inseln und Halligen<br>- 97 Euro für Grünland auf Deichen und Vorländereien | - 140 Euro | - max. 8.181 Euro je Unternehmen,<br>- im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zusammen max. 32.723 Euro, jedoch max. 8.181 Euro je Zuwendungsempfänger | - nur Förderung der als Grünland bewirtschafteten Fläche,<br>- auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland auch Förderung auf Ackerflächen gemäß GAK-Förderungsgundsätze | a) keine Förderung bei ausserlandw. Einkommen von >=40.392 Euro oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerten oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke;<br>- bei außerlandw. Einkommen >= 38.347 Euro führt die Überschreitung pro 511 Euro zu einer Kürzung um je 20 %<br>b) 256 Euro |
| 2001 (Veränderung) | dito | dito | dito | dito | dito |
| 2002 (Veränderung) | dito | dito | - max. **8.200 Euro** je Unternehmen,<br>- im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zusammen max. **32.800 Euro**, jedoch max. **8.200 Euro** je Zuwendungsempfänger | dito | a) keine Förderung bei ausserlandw. Einkommen von >=**40.000 Euro** oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerten oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke;<br>- bei außerlandw. Einkommen >= **38.000 Euro** führt die Überschreitung pro **500 Euro** zu einer Kürzung um je 20 %<br>b) **250 Euro** |

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auswertungen des BMVEL, Referat 523 und der Förderrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein (1999 bis 2002)

Die Ausgleichszulage kann mit verschiedenen anderen Fördermaßnahmen kombiniert werden. Sofern sich die Förderkulissen von benachteiligten Gebieten mit natürlichen Standortnachteilen (Ausgleichszulage) und Gebieten mit umweltspezifischen Einschrän-

kungen (Ausgleichszahlungen) überschneiden, werden bei einer Überschreitung der beantragten Flächen für die Ausgleichszulage von 56,14 ha (Grünland auf Halligen) bzw. 84,21 ha je Betrieb (Grünland auf Deichen und Vorländereien) nur die Ausgleichszahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen gewährt (betriebliche Kumulierung), da oberhalb der angegebenen Flächenumfänge die Zahlungsbeträge für die Ausgleichszulage gekappt werden. Die im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen angebotenen Förderungen sind bei Kumulation der Prämien kombinierbar (vgl. MB-Va-Tabelle 5.2).

## 5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Nachfolgend werden zunächst die für die zentrale länderübergreifende und ländervergleichende Bewertung der Ausgleichszulage verwendete Untersuchungsmethodik und Datenquellen dargestellt.

Für die zentrale Bewertung der Förderung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wird als Untersuchungsmethodik ein Methoden-Mix verwendet. Dabei erfolgt die Bewertung nach den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“ (KOM 2002a) sowie in den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ (KOM 2000) und den MEANS-Dokumenten niedergelegt ist. Der Bewertungsprozess gliedert sich in die vier Phasen: Strukturierungs-, Erhebungs-, Analyse- und Berichterstattungsphase. Die methodischen Elemente der Strukturierungsphase – wie Spezifizierung und Operationalisierung von Zielwerten, Überprüfung der Relevanz der kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen und Gewichtigkeit der Erfolgskriterien sowie Ableitung national/regional ergänzender Bewertungsfragen – werden weitgehend im Kontext des Abschnitts 5a.6 dargestellt.

### 5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign ist grundsätzlich und von vornherein so angelegt, dass auf die Herausarbeitung der Wirkungen abgezielt wird, die im Rahmen der Bewertung am Ende des Programmplanungszeitraums zu erfassen sind. Insofern kommt bereits bei der Zwischenbewertung ein vorausschauender, auf die Ex-post Bewertung ausgerichteter Ansatz zur Anwendung. Einige Bewertungsschritte können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur konzeptionell dargestellt werden, da für die Konkretisierung und Umsetzung entsprechende Daten im Rahmen der Zwischenbewertung nicht bereitgestellt werden konnten. Der Bewertungsansatz sieht ferner vor, dass für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme in Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren herangezogen werden.

Als Bewertungsmethode ist ein Mit-Ohne-Vergleich sowie – gegebenenfalls im Rahmen der Ex-post Bewertung – die Kombination mit einem Vorher-Nachher-Vergleich vorgesehen. Details hinsichtlich der methodischen Vorgehensweise sind dem Materialband zu entnehmen. In der vorliegenden Zwischenbewertung wird der Schwerpunkt auf den Mit-Ohne-Vergleich zu Beginn der Förderperiode gelegt. Dabei wird der Ist-Zustand in den Betrieben mit Ausgleichszulage mit einer Referenzgruppe von Betrieben verglichen, die nicht dem Einfluss der Ausgleichszulage der benachteiligten Gebiete unterliegen. Der Mit-Ohne-Vergleich dient als Ersatz für den Vergleich eines Programmindikators mit einer festen Zielgröße. Da eine Quantifizierung letzterer vielfach fehlt oder die Zielgröße mit den vorhandenen Daten nicht hinreichend operationalisiert werden kann, ist der Mit-Ohne-Vergleich eine praktikable Methode zur Bewertung der Wirkung der Ausgleichszulage. Für den Mit-Ohne-Vergleich gilt es, unter den Vorgaben des Bewertungsleitfadens und auf der Basis von Erkenntnissen der Zielanalyse, geeignete, möglichst homogene Gruppen – insbesondere Referenzgruppen – abzugrenzen und die Situation geförderter Betriebe mit der Referenzgruppe zu vergleichen. Dieser vorwiegend auf einzelbetrieblichen Daten basierende Mit-Ohne-Vergleich wird durch einen Vergleich mit sozioökonomischen Indikatoren ergänzt. Letzterer Vergleich befasst sich zum einen mit der Situation von Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, zum anderen mit wichtigen Kontextinformationen zu den Bewertungsfragen. Dazu werden allgemeine statistische und wirtschaftsstatistische Daten auf Landkreisebene als Datengrundlage herangezogen. Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage mehrerer unterschiedlich komplexer und relevanter Indikatoren.

In Anlehnung an die Empfehlungen des Bewertungsleitfadens zu Kapitel V (Ausgleichszulage) wird die Untersuchung in Abhängigkeit von der Qualität der Daten auf betrieblichen und gebietsspezifischen Vergleichs- und Disaggregationsebenen durchgeführt. Dabei wird grundsätzlich nach geförderten und nicht geförderten Betrieben, nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten und – soweit möglich – nach den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete differenziert. Ferner wird nach Erwerbs- und Betriebsformen sowie nach Betriebsgrößenklassen unterschieden. Wegen des hohen Anteils an Futterbaubetrieben in den benachteiligten Gebieten stehen diese im Zentrum der Bewertung. Um die unterschiedlichen Standortvoraussetzungen zu berücksichtigen, werden neben einer Differenzierung der Ergebnisse nach *Berggebiet, benachteiligten Agrarzonen* und *kleinen Gebieten* – soweit verfügbar – auch die ursprünglichen Kerngebiete der benachteiligten Gebiete, Wirtschaftsgebiete und Betriebsgruppen anhand unterschiedlicher LVZ-Klassen analysiert. Bedingt durch zu geringe Stichprobenumfänge kann die regionale und betriebliche Differenzierung nicht einheitlich in allen Bundesländern umgesetzt werden. Auch in Schleswig-Holstein konnte aufgrund der für die Evaluierung nicht ausreichenden Datenqualität sowie des hohen Aggregierungsgrades der Daten die Untersuchung nicht in voll differenzierten Umfang durchgeführt werden; bezüglich verschiedener Auswertungsaspekte waren erhebliche Abstriche hinzunehmen. Dem Fehlen durch die Ausgleichszulage geförderter Betriebe bei den buchführenden Betrieben des

Testbetriebsnetzes konnte durch eine vom Land Schleswig-Holstein bereitgestellte zusätzliche Stichprobe buchführender Betriebe mit Ausgleichszulage abgeholfen werden.

Für den Vorher-Nachher-Vergleich, der die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben/Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums mit Hilfe der Erfolgskriterien und -indikatoren nach Gebiets- und/oder Betriebsgruppen umfasst, liegt im Rahmen der Zwischenbewertung der Schwerpunkt auf der Darstellung der Ausgangssituation. Darüber hinaus werden die methodischen Voraussetzungen für die zukünftige Ex-post Untersuchung geschaffen sowie die dazu notwendigen datentechnischen Vorarbeiten geleistet. Insbesondere müssen die Probleme der Gebietsabgrenzung sowie Zuordnung nach dem Flächen- bzw. Betriebssitzprinzip entsprechend der unterschiedlichen Datenquellen variabel und statistikspezifisch gelöst werden. Um die Wirkungen der Maßnahme besser erfassen zu können, wird einer weitgehend scharfen Abgrenzung von Gebieten und Gruppen der Vorzug gegeben. Durch die reduzierte Gebietskulisse an benachteiligten Gebieten mit Ausgleichszulage kommt es in Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern – speziell Flächenbundesländern – zu größeren Erfassungsschwierigkeiten. Der Vorher-Nachher-Vergleich ist insbesondere für die Bewertungsfragen V.2 und V.3 von Bedeutung.

Mit Hilfe der Bewertungstechniken einer erfolgskriterien- und indikatorengestützten Vergleichsgruppenanalyse werden die im EU-Dokument VI/12004/00 (KOM 2000) vorgegebenen kapitelspezifischen Evaluationsfragen zur Ausgleichszulage direkt oder indirekt beantwortet und – soweit im Rahmen der Zwischenbewertung möglich – die Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage abgeschätzt. Die Probleme der Quantifizierung komplexer kausaler Zusammenhänge, insbesondere die Überlagerung der Erfolgsgrößen durch andere Maßnahmen, erschweren eine Abschätzung der Nettoeffekte erheblich. Neben der unmittelbaren Beantwortung der Bewertungsfragen lassen sich aus der Analyse der Bestimmungsfaktoren in Kombination mit einer kontinuierlichen Analyse der Ausgestaltung der Ausgleichszulage wichtige Hinweise für die Überprüfung der Förderausgestaltung ableiten. Schließlich können im Zuge des breit angelegten methodischen Bewertungsansatzes wichtige Informationen als Teilbeitrag zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen aus der Programmbewertung (Querschnittsfragen) gewonnen werden.

### 5a.2.2 Datenquellen

Der zentrale Bewertungsansatz sieht vor, dass mehrere unterschiedlich miteinander verschnittene Datenquellen verwendet werden. Die für die Evaluierung herangezogenen Datengrundlagen für Schleswig-Holstein sind in Tabelle 5a.2 dargestellt.

**Tabelle 5a.2:** Daten und deren Verwendung bei der Analyse und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – Schleswig-Holstein

| Datenart | Datenquellen | Datensatzbeschreibung | Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des | | | | | Fundstelle im Anhang |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | administrative Umsetzung | Vollzugs | Inanspruchnahme / Output | Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen) | Sonstiges | |
| **Quantitative Daten** | | | | | | | | |
| Sekundär | Lageberichte und Monitoringdaten | repräsentative Förderstatistik | X | X | X | | | |
| | Förderdaten 1999, 2000, 2001, 2002 | Sonderauswertung (Grundgesamtheit) | | X | X | | | MB-Va-Tabellen 5.14-5.17 |
| | GAK-Finanzdaten | Voll-(Teil-) Gesamtheit | | X | | | | |
| | LZ-Kreisstatistik | Vollerhebung (Anzahl Betriebe, LF) | | | X | | dient der Abgrenzung der Fördergebiete | |
| | EASYSTAT-Daten (mit LZ-Teil, VGR, ...) | Grundgesamtheit | | | X | X V.2 + V.3 | Kontextinformationen | MB-Va-Tabelle 5.7 |
| | Arbeitsmarktdaten | Grundgesamtheit | | | | | Kontextinformationen | MB-Va-Tabelle 5.11 |
| | Pachtpreis + Kaufwerte ldw. Boden | Grundgesamtheit | | | | X V.1 + V.3 | | MB-Va-Tabelle 5.11 |
| | Einzelbetriebliche TB-Daten und zusätzliche Buchführungsdaten | Repräsentativerhebung | | | | X V.1 | | MB-Va-Tabellen 5.18-5.25 |
| | InVeKoS-Daten | Grundgesamtheit | | | | X V.4 | | MB-Va-Tabellen 5.26-5.27 |

**Fortsetzung Tabelle 5a.2:**

| Datenart | Datenquellen | Datensatzbeschreibung | Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des | | | | | Fundstelle im Anhang |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | administrative Umsetzung | Vollzugs | Inanspruchnahme / Output | Wirkungen (ggf. nach Bewertungsfragen) | Sonstiges | |
| **Qualitative Daten** | | | | | | | | |
| Primär | Erfassungsbogen für Förderkombination | Erhebung bei den Länderreferenten | | | X | X V.1 | Kohärenz der Förderpolitik | MB-Va-Tabelle 5.2 |
| | telefonische Befragung zur administrativen Umsetzung | Fachreferenten in den Ländern (offener Fragebogen) | X | | | | | |
| | Expertengespräche | Fachreferenten Programm-Evaluatoren | X | | | | Beitrag zu den Querschnittsfragen | |
| | schriftliche Befragung zur Spezifizierung und Quantifizierung der Ziele | Experten der Länder | | | X | X | Spezifizierung regionaler Bewertungsfragen | MB-Va-Tabelle 5.3 |
| Sekundär | GAK-Förderungsgrundsätze + Förder-RL + Durchführungs-VO | Dokumente | X | | | X | dient der Förderausgestaltung | MB-Va-Tabelle 5.1 |
| | update der Ausgestaltung der Förderung | Fachreferenten in den Ländern | | | X | | | |
| | Gebietsverzeichnisse | benacht. Gebiete u. Gebietskategorien Kerngebiete Wirtschaftsgebiete | | | X | | dient der regional differenzierten Darstellung | |
| | Attraktivitätsindex der Landkreise | BBR-Daten | | | X | X V.3 | Kontextinformationen | MB-Va-Tabelle 5.11 |
| | Abgrenzung siedlungsstruktureller Kreistypen | BBR-Daten | | | X | X | | |
| | Befragungsergebnisse aus Ex-post Evaluation 950/97 | einzelbetriebliche Berater | | | | X | | |

## 5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 52,7 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 5a.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und die bisher verausgabten Finanzmittel für die Ausgleichszulage im bisherigen Förderzeitraum 2000 bis 2002.

**Tabelle 5a.3:** Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mitteleinsatz) für die Ausgleichszulage, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben – Schleswig-Holstein

| Jahr [1] | geplante Ausgaben (Mittelansatz) | | | Anteil | tatsächl. Ausgaben (Vollzug) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | 2001 | 2002 | EU geplant | AZ | Abweichung[2] |
| | Mio. Euro | Mio. Euro | Mio. Euro | % | Mio. Euro | % |
| 2000 | 1,75 | - | - | 50 | 1,74 | -0,90 |
| 2001 | 1,80 | . | - | 50 | 1,74 | -3,33 |
| 2002 | 2,32 | . | . | 50 | 1,75 | -32,88 |
| 2000 - 2006 | 15,41 | . | . | . | . | . |

1) EU-Haushaltsjahr

2) Zu den jeweils zuletzt vorliegenden Planzahlen im jeweiligen Bezugsjahr.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Plans des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes, der Änderungsanträge und Expertenbefragung.

Von dem eingeplanten Finanzvolumen sind rund 15,4 Mio. Euro (29,2 des Gesamt-Finanzvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes) für die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben in benachteiligten Gebieten im Gesamtförderraum 2000 bis 2006 vorgesehen. Pro Förderjahr sind damit ungefähr 2,2 Mio. Euro veranschlagt.

Für das Jahr 2000 waren 1,75 Mio. Euro für die Ausgleichszulage eingeplant, in den folgenden Jahren wurden die eingeplanten Mittel schrittweise auf über 2 Mio. Euro im Jahr 2002 angehoben. Im Jahr 2000 entsprechen die tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage ziemlich genau den eingeplanten Ausgaben. In den folgenden Jahren sind deutliche Abweichungen zu beobachten. In 2002 liegen die ursprünglich eingeplanten Ausgaben bei 2,32 Mio. Euro. Gegenüber den Vorjahreswerten ist dies eine Steigerung um ca. 28 %. Da die tatsächlichen Ausgaben über den dreijährigen Beobachtungszeitraum bei konstant 1,75 Mio. Euro liegen, ist in 2002 eine deutliche Abweichung der tatsächlichen Ausgaben von den geplanten Ausgaben des Indikativen Finanzplanes zu beobachten.

Die in den ersten beiden Jahren zu beobachtenden geringen Abweichungen zwischen den Planansätzen und den tatsächlichen Ausgaben deuten nicht darauf hin, dass Vollzugs-

probleme und damit Effizienzeinbußen bei der finanziellen Abwicklung der Maßnahme bestehen. Demgegenüber geben die starken Abweichungen in 2002 Anlass, Veränderungen in den verbleibenden Förderjahren weiter kritisch zu analysieren.

Die Tabelle 5a.4 gibt einen detaillierten Aufschluss über die Aufteilung der tatsächlichen Ausgaben auf die verschiedenen Finanzierungsträger.

**Tabelle 5a.4:** Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträgern – Schleswig-Holstein

| Jahr | EU | | Bund | | Land | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mio. Euro | in % | Mio. Euro | in % | Mio. Euro | in % |
| 1999 | 0,00 | 0,0 | 0,89 | 60,0 | 0,60 | 40,0 |
| 2000 | 0,88 | 51,5 | 0,53 | 30,9 | 0,30 | 17,6 |
| 2001 | 0,87 | 50,0 | 0,52 | 30,0 | 0,35 | 20,0 |
| 2002 | 0,87 | 50,0 | 0,52 | 30,0 | 0,35 | 20,0 |
| 2000 bis 2002 | 2,62 | 50,5 | 1,57 | 30,3 | 1,00 | 19,2 |

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Förderstatistik sowie ergänzenden Monitoringdaten des Ministeriums für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurden die Aufwendungen für die Ausgleichszulage im Jahr 1999 gemäß den GAK-Vorgaben im Verhältnis 60:40 auf den Bund und das Land verteilt. Hingegen teilen sich die Aufwendungen auf die Finanzträger in 2000 im Verhältnis 52 % EU, 31 % Bund und 17 % Land auf. In den folgenden Jahren liegt der Finanzierungsanteil der EU bei 50 %, auf den Bund entfallen 30 % und auf das Land 20 %. Damit erreicht der tatsächliche EU-Kofinanzierungsanteil den in der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegten Maximalwert von 50 % für die Nicht-Ziel-1-Gebiete.

## 5a.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In Schleswig-Holstein wurden in den Jahren 2000 bis 2002 jährlich um die 400 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert. Angaben über Umfang und Anteile von Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieben bzw. Juristische Personen liegen nicht vor (vgl. Tabelle 5a.5).

**Tabelle 5a.5:** Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2002 – Schleswig-Holstein

| Jahr | geförderte Betriebe | geförderte Fläche (ha) | | | Anteil (%) geförderter Grünland-Flächen |
|---|---|---|---|---|---|
| | kleines Gebiet | Acker-fläche | Futter-fläche | insgesamt | |
| 2000 | 402 | 1.087 | 12.762 | 13.848 | 92,2 |
| 2001 | 390 | 1.048 | 12.725 | 13.773 | 92,4 |
| 2002 | 382 | 1.100 | 12.940 | 14.040 | 92,2 |

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik des Landes Schleswig-Holstein.

Die insgesamt abnehmende Zahl der geförderten Betriebe lässt sich vermutlich auf den allgemeinen Strukturwandel innerhalb der Landwirtschaft zurückführen. Die geförderte LF liegt im Jahr 2000 bei knapp 13.850 ha, diese Flächen sind ausschließlich der Gebietskategorie *kleine Gebiete* zugeordnet. Im Jahr 2000 entfielen 1.087 ha auf Ackerflächen bzw. 12.762 ha auf Futterflächen. Der Anteil der geförderten Grünlandflächen macht einen Anteil von rund 92 % an der gesamten geförderten Fläche aus. In den folgenden Jahre haben sich die Anteile nur marginal geändert. Der Flächenumfang hat um rd. 200 ha zugenommen, ein Teil der Zunahme ging auf eine Ausweitung der Futterfläche zurück.

Für die Bewertung der Ausgleichszulage spielt die Potenzialabschätzung eine bedeutende Rolle. Die Inanspruchnahme der Ausgleichszulage – gemessen an der geförderten Fläche bzw. den geförderten Betrieben – kann annäherungsweise durch den Vergleich der geförderten Fläche bzw. Betriebe mit den Daten über Fläche und Betriebe aus der Landwirtschaftszählung 1999 abgebildet werden (vgl. Tabelle 5a.6).

**Tabelle 5a.6:** Gegenüberstellung von mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Flächen sowie potenziell förderbaren Betrieben und Flächen nach Gebietskategorien – Schleswig-Holstein

| Indikator | Einheit | benachteiligte Agrarzone | kleines Gebiet | benacht. Gebiet insges. |
|---|---|---|---|---|
| Potenziell förderfähige Betriebe nach Agrarstatistik[1)] | Anzahl | 8.055 | 554 | 8.609 |
| Geförderte Betriebe nach Förderstatistik | Anzahl | 0 | 402 | 402 |
| Anteil geförderter Betriebe | % | . | 73 | 5 |
| Potenziell förderfähige Fläche nach Agrarstatistik[1)] | ha | 367.599 | 22.500 | 390.099 |
| Geförderte Fläche nach Förderstatistik | ha | 0 | 13.848 | 13.848 |
| Anteil geförderter Fläche | % | . | 62 | 4 |

1) Daten der Landwirtschaftszählung 1999 (unveröffentlichte Sonderauswertung des BMVEL). Es bestehen unterschiedliche Zuordungskriterien der Betriebe zum benachteiligten Gebiet und den verschiedenen Gebiets-kategorien zwischen Landwirtschaftszählung (Betriebssitzprinzip) und Förderstatistik. Beinhaltet auch Betriebe unter 3 ha, die lt. GAK-Rahmenplan nicht förderfähig sind.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Landwirtschaftszählung 1999 und der Förderstatistik 2000.

Da bei der Landwirtschaftszählung die Flächen nach dem Betriebssitzprinzip den benachteiligten Gebieten zugeordnet werden und zudem weitere Förderrestriktionen zum Ausschluss von Betrieben von der Förderung führen können, stellt die daraus ermittelte potenziell förderfähige Fläche eine grobe Schätzung der tatsächlich förderfähigen Fläche bzw. der geförderten Betriebe dar. Dieser Schätzung zur Folge wurde im Jahr 2000 in Schleswig-Holstein an ca. 73 % der potenziell förderfähigen Betriebe in den *kleinen Gebieten* die Ausgleichszulage gezahlt (vgl. Tabelle 5a.6). Die tatsächlich geförderte Fläche in dieser Gebietskategorie nimmt einen Anteil von ca. 62 % der potenziell förderfähigen Fläche ein. Bei dieser Potenzialabschätzung ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei der Ermittlung der potenziell förderfähigen Fläche zwar nach den Gebietskategorien *benachteiligten Agrarzone* und *kleine Gebiete* differenziert werden konnte, aber nicht nach der reduzierten schleswig-holsteinischen Gebietskulisse der *kleinen Gebiete I.* Damit enthält die potenziell förderfähige Fläche bzw. Zahl der Betriebe mehr Flächen bzw. Betriebe als tatsächlich gefördert wurden. Weiterhin beinhaltet die potenziell förderfähige Fläche auch die nicht der Förderung unterliegenden Ackerflächen auf dem Festland Schleswig-

Holsteins. Aus diesen Gründen stellen die ermittelten potenziellen Anteile an förderfähigen Fläche bzw. Betrieben nicht die tatsächlichen Anteile dar.

Die Höhe der Ausgleichszulage und die Veränderungen im Laufe des betrachteten Untersuchungszeitraumes sind in Tabelle 5a.7 aufgeführt.

**Tabelle 5a.7:** Höhe der Ausgleichszulage und Veränderung in verschiedenen Betriebsgruppen und Gebietskategorien – Schleswig-Holstein

| | Ausgleichszulage | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | je gefördertem Betrieb | | | | | | je geförderter Fläche | | | |
| | 2000 | 2001 | 2002 | Veränderung (%) | | | 2000 | Veränderung (%) | | |
| | Euro | Euro | Euro | 2000/99 | 2001/00 | 2002/01 | Euro | 2000/99 | 2001/00 | 2002/01 |
| geförderte Betriebe insgesamt | 4.362,2 | 4.486,8 | 4.571,7 | 19,51 | 2,86 | 1,89 | 126,6 | 18,96 | 0,33 | -2,10 |

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten der Förderstatistik.

Die Höhe der Ausgleichszulage pro Betrieb liegt im Jahr 2000 durchschnittlich bei 4.362 Euro und ist im Jahr 2001 um knapp 2,9 % auf 4.487 Euro und im folgenden Jahr um 1,9 % auf 4.572 Euro angestiegen (vgl. Tabelle 5a.7). Aufgrund fehlender detaillierter Angaben über die geförderten Betriebe lassen sich keine Aussagen über die Höhe der Ausgleichszulage nach Betriebstypen treffen. Die Förderhöhe je geförderter Fläche liegt durchschnittlich bei knapp 127 Euro/ha. Hier zeigt sich im Förderjahr 2001 eine im Vergleich zur Förderhöhe je Betrieb geringere Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 0,3 %. Im Förderjahr 2002 nimmt die Förderhöhe sogar um knapp 2,1 % ab.

## 5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

### 5a.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Wie bereits in Abschnitt 5a.1.1.2 dargestellt, handelt es sich bei der Ausgleichszulage um ein langjährig praktiziertes und in der Umsetzung bekanntes Förderinstrument. Die organisatorische Zuständigkeit liegt in der Landeshoheit des Landes Schleswig-Holstein.

### 5a.5.2 Antragstellung, Bearbeitung, Bewilligung und Kontrolle

Die Ausgleichszulage wird mit dem jährlich zum 15. Mai des Jahres zu stellenden gemeinsamen Antrag für die Flächenbeihilfen beantragt. Der Antragsteller, der erstmalig einen Antrag auf Flächenbeihilfe stellt, erhält einen Antrag bei der antragsannehmenden Stelle, jeder andere Antragsteller bekommt die Antragsunterlagen (Mantelbogen, Flächen- und Nutzungsnachweis sowie ggf. weitere Anlagen) per Post zugesandt. In Schleswig-Holstein sind die Ämter für ländliche Räume für die Antragsannahme zuständig. In dem Antrag ist die Beantragung der Ausgleichszulage anzugeben, zusätzlich ist im Flächen- und Nutzungsnachweis zu vermerken, welche Flurstücke in benachteiligten Gebieten liegen.

Nach fristgerechtem Eingang des Antrages erfolgt bei den Ämter für ländliche Räume die Antragsbearbeitung in Form der Dateneingabe in das InVeKoS-Datenerfassungsprogramm und eine ersten Verwaltungskontrolle unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips einschließlich einer Prüfung der Angaben auf Richtigkeit, Vollständigkeit und Plausibilität. Anschließend sind die für die Bewilligung erforderlichen Daten an die Bewilligungsstelle weiterzuleiten. Die Bewilligung des Antrages liegt im Zuständigkeitsbereich der Ämter für ländliche Räume. Hierbei wird eine zweite Verwaltungskontrolle durchgeführt. Anhand der Risikoanalyse und Zufallsauswahl werden 5 % der Antragsteller für die Vor-Ort-Kontrollen ausgewählt. In Verbindung mit der Vor-Ort-Kontrolle wird die Einhaltung der Vorgaben der guten fachlichen Praxis überprüft, die eine Grundvoraussetzung für die Gewährung der Ausgleichszulage darstellt (KOM 1999). Nach der dezentralen Erstellung und Versendung der Bewilligungsbescheide an die Antragsteller wird die Höhe der Ausgleichszulage im Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus berechnet und zur Zahlung an den Endbegünstigten angewiesen.

In regelmäßigen Abständen wird eine Kontrolle durch den Internen Revisionsdienst des Landes durchgeführt. Diese Institution hat die Aufgabe, im Rahmen von Systemprüfungen die Konformität zwischen den verwaltungsmäßigen und buchungstechnischen Verfahren und den Anforderungen der Europäische Kommission zu überwachen.

Die zur Umsetzung der Ausgleichszulage notwendigen Vorschriften werden im Amtsblatt Schleswig-Holstein veröffentlicht. Zusätzlich werden Informationsveranstaltungen abgehalten und Veröffentlichungen über die Fachpresse herausgegeben.

Der Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage wird nach Angaben des Ministeriums als sehr hoch eingeschätzt, da mit der Förderung für einen relativ kleinen Kreis von Begünstigten (ca. 400 Antragsteller) ein Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren verbunden ist. Im Vergleich zu anderen Maßnahmen des ländlichen Raums – z.B. Agrarinvestitionsförderprogramm – wird jedoch der Verwaltungsaufwand als gering eingestuft. Durch automatisierte Zahlung bei der Abwicklung der Ausgleichszulage und dem überschauba-

ren Förderzeitraum von einem Jahr ist mit der Ausgleichszulage ein vergleichsweise geringer Aufwand verbunden.

### 5a.5.3 Finanzmanagement

Ein speziell für die Abwicklung der Ausgleichszulage konzipiertes Finanzmanagement besteht nicht; vielmehr wird sich bei der Abwicklung des für die Maßnahmen der Flächenbeihilfen etablierten Systems bedient. Nach der Bewilligung der Ausgleichszulage und Anweisung der Zahlung erfolgt die Auszahlung im Dezember des Antragsjahres. Die Zahlungen gehen in vollem Umfang den Begünstigten zu, es werden keine Gebühren erhoben.

### 5a.5.4 Begleitung der Maßnahme

Wie bereits dargestellt, ist in Art. 48 und 49 der VO (EG) Nr. 1257/1999 festgelegt, dass die Durchführung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum wirksam zu begleiten ist. Die Begleitung erfolgt anhand im Voraus vereinbarter und festgelegter spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren (vgl. Art. 36 der VO (EG) Nr. 1260/1999 (RAT 1999b)). Die Ergebnisse der Begleitung werden im Monitoringrahmen bzw. in Lageberichten festgehalten und sind gem. Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002 (KOM 2002b) der Europäischen Kommission jährlich zum 30. April vorzulegen. Für die Ausgleichszulage scheint die jährliche Berichterstattung adäquat.

Der Monitoringrahmen besteht aus Tabellenblättern, die den jeweiligen Maßnahmen des EPLR zugeordnet sind. Vorab werden einige sozioökonomische Kenngrößen zur Lagebeschreibung dargestellt, wobei nicht nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten unterschieden wird. Inhalt der Lageberichte sind die für die jeweiligen Maßnahmen relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen – insbesondere signifikante sozioökonomische Entwicklungen, aber auch Änderungen nationaler, regionaler und sektoraler Politiken – sowie der Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte des EPLR. Außerdem sind die von den Verwaltungsbehörden getroffenen Vorkehrungen zur effizienten Umsetzung und Durchführung darzustellen. Dazu zählen ausdrücklich die Tätigkeiten für die Begleitung, die finanzielle Kontrolle und die Bewertung sowie die Darstellung der bei der Verwaltung aufgetretenen wichtigen Probleme und der ergriffenen Gegenmaßnahmen.

Die Sichtung der Monitoringdaten und der Lageberichte zeigt, dass die Erfassung sowie eine Weiterleitung der vorgesehenen Daten sichergestellt ist. In den verschiedenen Übersichten wird für die Förderung durch die Ausgleichszulage in Abhängigkeit von der Gebietskategorie (*Berggebiet, andere benachteiligte Gebiete, Gebiete mit spezifischen*

*Nachteilen* und *Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen*), die Zahl der Begünstigten, der Umfang der für die Ausgleichszulage gewährten Flächen, die Höhe der durchschnittlichen Zahlungen je Hektar sowie die Höhe der öffentlichen Ausgaben erfasst.

Die für die Förderung durch die Ausgleichszulage erhobenen standardisierten Daten im Rahmen des Monitoring entsprechen formal den Anforderungen der Europäischen Kommission. Sie sind für die Bewertung hilfreich, sind mit den in Deutschland im Rahmen der jährlichen GAK-Berichterstattung erhobenen Daten vergleichbar und liefern einen ähnlichen Detaillierungsgrad wie die Daten der GAK-Berichterstattung. Dennoch fehlen die Anknüpfungspunkte für eine detaillierte Bewertung. Für eine nach Betriebsgruppen und regionalen Kriterien differenzierte Analyse der Wirkungen der Ausgleichszulage sind die homogenen Monitoringdaten zu hoch aggregiert. Die Darstellung der Abweichungen zum Stand der Durchführung beschränkt sich ausschließlich auf die finanztechnischen Daten der Ist- und Planzahlen und nur in geringem Umfang auf eine Beschreibung der relevanten Änderungen der Rahmenbedingungen und der daraus resultierenden Modifikation der operationellen Ziele. Durch die aktive Mitwirkung der zuständigen Verwaltungsbehörden am Aufbau eines Begleitsystems für die Bewertung und die Bereitstellung der Daten an den Evaluator ist die Basis für das Begleit- und Bewertungssystem der Ausgleichszulage gelegt.

### 5a.5.5 Durchführung der Bewertung der Maßnahme

Für die Bewertung stehen neben einigen wenigen materiellen und finanziellen Indikatoren des Monitoringsystems die in der Ex-ante Bewertung erhobenen Informationen zur Verfügung. Eigene vom Land selbst vorgenommene Bewertungen und Berichte liegen – abgesehen von den Informationen aus den Berichterstattungen gemäß GAK, der Länderagrarberichte und einem Bericht des Landesrechnungshofes (vgl. Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 1996) – nicht vor. Diese primär im Rahmen des spezifischen Begleitungssystems erfassten Informationen reichen für eine Beurteilung der Ausgleichszulage in den von Natur benachteiligten Gebieten nicht aus.

Das Evaluierungskonzept der Zwischenevaluierung sieht vor, dass dem Bewerter der Ausgleichszulage durch das Land und den Bund weitere wichtige Daten, soweit möglich in digitalisierter Form, zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund des abzuschätzenden relativ hohen Bearbeitungsaufwands und der Bearbeitung der Daten im Rahmen der zentralen Bewertung bei einigen Daten wurde ein fester Zeitpunkt für die Datenbereitstellung mit den zuständigen Stellen vereinbart.

Als wichtigste Datenquelle für die ersten Ergebnisse der Zwischenevaluierung erwies sich – neben den Daten der Agrar- und Regionalstatistik – das Datennetz der buchführenden Testbetriebe. Mit Hilfe eines eigens hierfür entwickelten indikatorengestützten Auswer-

tungskonzeptes wurde der Grundstock für die Beantwortung der Bewertungsfragen gelegt. In den alten Bundesländern, wo die Ausgleichszulage bereits im Rahmen der Ex-post Evaluierung der VO (EG) Nr. 950/97 (Rat 1997) bewertet wurde, liegen Ergebnisse für die Periode 1994 bis 1999 vor, die in einigen Fällen ergänzend hinzugezogen wurden.

## 5a.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

### 5a.6.1 Zielanalyse und Ableitung landesspezifischer Bewertungsfragen

Der hier durchgeführten Zwischenbewertung kommt u.a. die Aufgabe zu, die Umsetzung der mit der Maßnahme *Ausgleichszulage* angestrebten Ziele zu überprüfen. Für die Ermittlung des Zielerreichungsgrades kommt es dabei darauf an, konkrete, wenn möglich quantifizierbare Zielangaben zu definieren und Gruppen von Zielen abzugrenzen, die mit den verfügbaren Daten abgebildet werden können. Hierzu wurde ein auf der ersten Begleitausschusssitzung mit den Ländern abgesprochenes, mehrstufiges Verfahren angewendet. In einer ersten Stufe wurden aus den kapitelspezifischen und -übergreifenden Bewertungsfragen der Europäischen Kommission sowie aus dem EPLR und weiteren Länderdokumenten relevante Ziele abgeleitet und in eine Tabellendarstellung gebracht. In einer zweiten Stufe war durch die zuständigen Fachreferenten in den Ländern das auf der Dokumentenanalyse abgeleitete Zielsystem zu vervollständigen sowie die Prioritäten in der Zielsetzung allgemein und nach den Gebietskategorien differenziert anzugeben.

Aufgrund des komplexen Wirkungszusammenspiels konnten die von Schleswig-Holstein genannten Ziele nicht immer eindeutig den EU-Zielen zugeordnet werden. War eine Einordnung der Ziele zu mehreren Fragen möglich, wurde sie in der Regel der Frage zugewiesen, für die noch kein Ziel benannt war. Die detaillierte Zielanalyse einschließlich der Bewertung der Ziele und der vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren ist ausführlich in tabellarischer Form in Tabelle 5a.8 sowie im MB-Va-Tabelle 5.3 dargestellt.

**Tabelle 5a.8:** Ziele, Zielspezifizierung und Zielindikatoren – Schleswig-Holstein

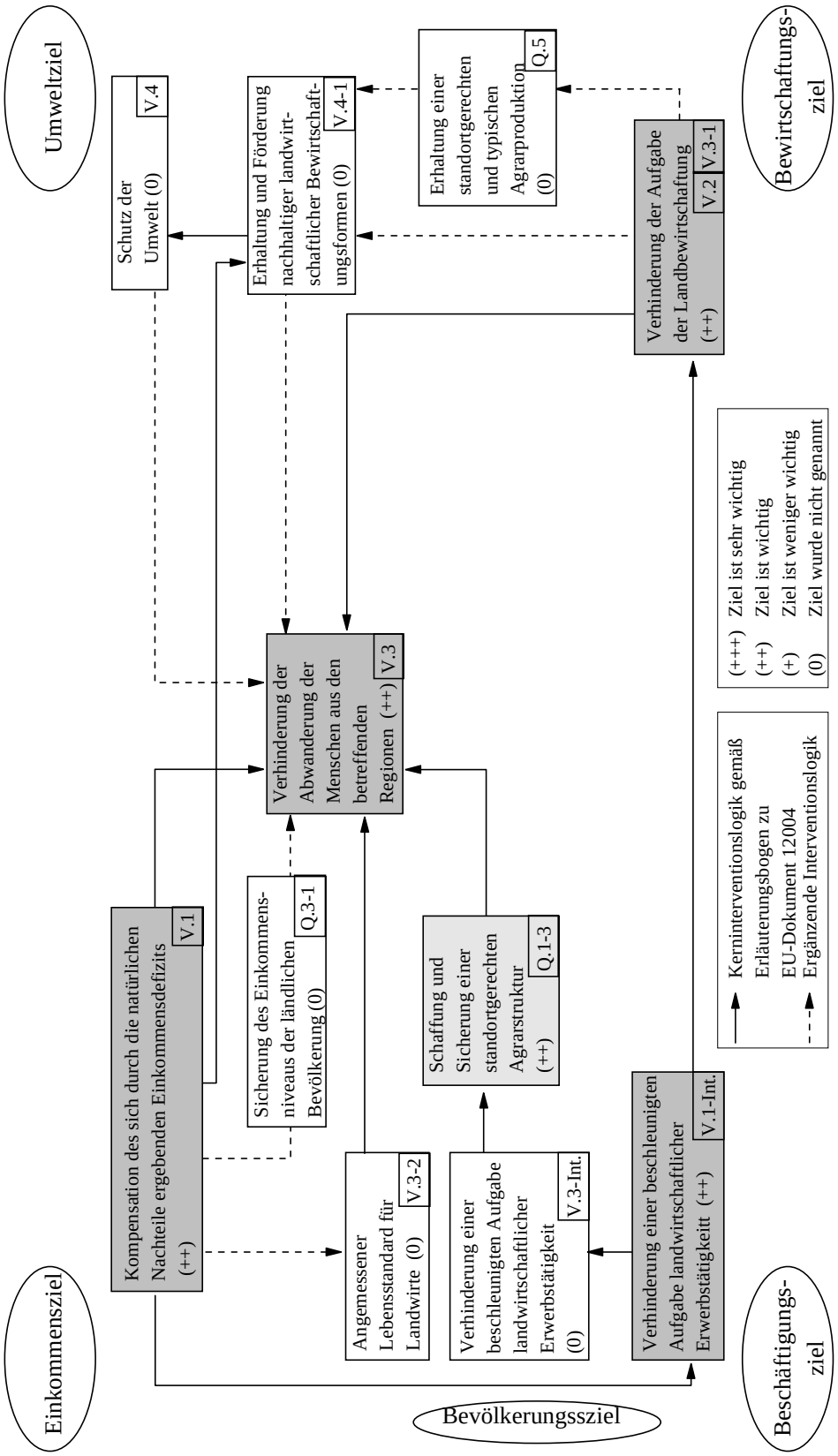
| EU-kapitelspezifische und kapitelübergreifende Leitziele | Landesspezifische Zielpräzisierung | Relevanz | Vom Bundesland vorgeschlagener Indikator |
|---|---|---|---|
| V.1 Ausgleich von Einkommensdefiziten, die aus natürlichen Nachteilen resultieren | Kompensation des sich durch die natürlichen Nachteile ergebenden Einkommensdefizits | ++ | Die Einkommensdefizite der Ausgleichzulagen-geförderten betriebe soll in Schleswig-Holstein i. V. zu den nicht Ausgleichszulagen-geförderten Betrieben der gleichen Produktionsrichtung in Schleswig-Holstein überwiegend ausgeglichen sein. |
| V.1 Int. Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit | Verhinderung einer beschleunigten Aufgabe landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit | ++ | Der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe soll in den benachteiligten Gebieten nicht schneller verlaufen, als außerhalb der benachteiligten Gebiete. |
| V.2 Dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen | Verhinderung der Aufgabe der Landbewirtschaftung | ++ | Der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe soll in den benachteiligten Gebieten nicht schneller verlaufen, als außerhalb der benachteiligten Gebiete. |
| V.3 Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum<br>V. 3-1 Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen<br>V.3-2 Angemessener Lebensstandard für Landwirte<br>V. 3 Int. Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Bevölkerung | Verhinderung der Abwanderung der Menschen aus den betreffenden Regionen | ++ | Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Bevölkerung soll in den benachteiligten Gebieten nur unwesentlich schlechter verlaufen, als außerhalb der benachteiligten Gebiete. |
| V.4.A. Schutz der Umwelt<br>V.4-1 Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen | | | |

Quelle: Abfrage beim Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein

In Abbildung 5a.1 sind die vom Land Schleswig-Holstein spezifizierten Ziele einem Zielsystem zugeordnet und die wesentlichen Interventionsbeziehungen dargestellt. In MB-Va-Abbildung 5.2 sind die Ziele sowie die Interventionslogik zusammenfassend für alle Bundesländer zusammengestellt. In den Abschnitten zur Beantwortung der Bewertungsfragen wird auf die jeweiligen landesspezifischen Ziele eingegangen.

Da aus Sicht des Schleswig-Holsteinischen Landtages (vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag 2000) die Ausgleichszulage auch das Ziel des flächendeckenden Küstenschutzes verfolgt, wäre das in der Zwischenbewertung abgeleitete Zielsystem um dieses Ziel zu ergänzen. Mit der Ausgleichszulage geförderte Flächen auf den Halligen sind durch ein geringes natürliches Ertragspotenzial gekennzeichnet und außerdem häufig Flächenüberflutungen ausgesetzt. Daneben trägt die Ausgleichszulage dazu bei, in diesen speziellen benachteiligten Gebieten eine standortgerechte Agrarstruktur zu sichern, um über die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit einen Beitrag zur Erhaltung der Bevölkerungsdichte zu leisten. Daneben dient die Ausgleichszulage der touristischen Entwicklung des ländlichen Raumes.

**Abbildung 5a.1:** Zielspezifizierung und Relevanz der Ziele der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein vor dem Hindergrund der EU-kapitelspezifischen (V.) und EU-kapitelübergreifenden (Q.) Leitziele sowie der Interventionslogik (Int.)




Quelle: Eigene Darstellung.

## 5a.6.2 Bewertungsfragen

### 5a.6.2.1 Frage V.1 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Der Interventionslogik folgend soll die Ausgleichszulage natürliche Nachteile, die in den benachteiligten Gebieten zu höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen und damit zu Einkommensverlusten führen, kompensieren und dadurch die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den benachteiligten Gebieten bewirken. Als Bewertungskriterium für die Zielerreichung wird von der Europäischen Kommission das Verhältnis der Ausgleichszulage zu höheren Produktionskosten und der Senkung des „Wertes der landwirtschaftlichen Produktion der Betriebe in benachteiligten Gebieten“ vorgeschlagen.

Die für das Land Schleswig-Holstein durchgeführte Zielanalyse definiert als Ziel der Ausgleichszulage *Kompensation des sich durch die natürlichen Nachteile ergebenden Einkommensdefizits*. Diesem Ziel wird eine große Bedeutung (++) beigemessen. Zur Bewertung des Ziel wird als Indikator *Die Einkommensdefizite der ausgleichszulagegeförderten Betriebe sollen im Verhältnis zu den nicht ausgleichszulagegeförderten Betriebe der gleichen Produktionsrichtung überwiegend ausgeglichen sein* genannt.

Die Bewertungsfrage – wie auch das Bewertungskriterium – werden vor dem Hintergrund der Zielanalyse in Schleswig-Holstein von dem Evaluator als relevant angesehen, aber in der konkreten Umsetzung als schwer handhabbar betrachtet. Die Schwierigkeiten liegen einerseits in der Ableitung des Programmindikators, andererseits in der offenen Frage, welche Gruppe die „richtige“ Referenzgruppe darstellt. Als Programmindikator (V.1-1.1.) soll zunächst das Einkommensdefizit ermittelt werden, das aus den höheren Kosten und geringeren Erträgen durch die natürlichen Nachteile zurückzuführen ist.

In der vorliegenden Untersuchung wird ein auf Basis verfügbarer Daten modifizierter Programmindikator herangezogen. Bei der hier durchgeführten Auswertung wird auf einzelbetriebliche Daten der buchführenden Betriebe des BMVEL-Testbetriebsnetzes sowie auf zusätzlich vom Ministerium für ländlichen Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein bereitgestellte Daten buchführender Betriebe mit Ausgleichszulage zugegriffen, auf deren Basis eine Unterscheidung der Ursachen der höheren Kosten und niedrigeren Erlösen in den benachteiligten Gebieten nicht möglich ist. Die bestehenden Einkommensunterschiede zwischen den Vergleichsgruppen können durch natürliche Nachteile, aber auch durch andere Einflussfaktoren, wie z.B. betriebliches Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen etc. bedingt sein. Eine Zuordnung der Einflussfaktoren stößt an methodische Grenzen. Aus diesen Gründen wird als Ersatz eine Einkommensgröße – i.d.R.

der betriebs- oder flächenbezogene Gewinn – verwendet und ergänzend Kosten- und Ertragsindikatoren sowie weitere, die Ertragslage beeinflussende Faktoren herangezogen und die Differenzen zwischen den betrachteten Betriebsgruppen ermittelt. Ein gutes Maß für die unterschiedliche Ertragskraft der Betriebe stellt zudem das Standardbetriebseinkommen (StBE) dar. Durch die unterschiedlichen Bezugsparameter (Betrieb, ha LF, Arbeitskräfte) wird eine gewisse Homogenisierung und damit eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Gruppen erreicht. Die nach Betriebsgruppen differenzierten Ergebnisse sind im Anhang (vgl. MB-Va-Tabelle 5.18 bis 5.25) ausführlich dargestellt.

Gemäß den EU-Vorgaben soll mit Hilfe eines weiteren Programmindikators (V.1-1.2.) die Verteilungswirkung und die Effizienz und Wirksamkeit der Maßnahme überprüft werden. Die Europäische Kommission schlägt vor, den Anteil an Betrieben mit Ausgleichszulage anhand von drei Kategorien zu ermitteln: Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage a) weniger als 50 %, b) zwischen 50 und 90 % und c) mehr als 90 % der höheren Produktionskosten zuzüglich der Senkung des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion kompensiert. Auch hier wird aufgrund der im vorherigen Abschnitt dargestellten methodischen Gründe von dem vorgeschlagenen Indikator abgewichen: Die höheren Kosten und die geringeren Erträge werden auch bei diesem Indikator durch eine Einkommenskenngröße ersetzt. Zusätzlich werden die Betriebe, die bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn gegenüber dem Durchschnitt der nicht benachteiligten Betriebe aufweisen, in einer vierten Kategorie zusammengefasst. Dementsprechend ergeben sich bei diesen Betriebe negative Anteile der Ausgleichszulage an der Gewinndifferenz.

Als weiterer Indikator für die Abschätzung des in der Interventionslogik genannten Ziels, der *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit*, könnte die Veränderung der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im benachteiligtem Gebiet im Vergleich zum nicht benachteiligten Gebiet als ein Hinweis für ein existenzsicherndes Einkommen herangezogen werden. Dieser Indikator kann aufgrund des Fehlens von Vergleichswerten in der Halbzeitbewertung erst in einer Folgeuntersuchung (Ex-post) abgebildet werden.

Anhand des Vergleichs unterschiedlicher, in nicht benachteiligten als auch benachteiligten Gebieten ermittelten Betriebsgruppen wird – wie von der Europäischen Kommission gefordert – die durchschnittliche Gewinndifferenz abgebildet. In den Vorgaben der Europäischen Kommission wird jedoch nicht festgelegt, auf welche Referenzgruppe sich bei der Bewertung zu beziehen ist. Soweit möglich leiten sich die relevanten Referenzgruppen aus der Zielanalyse ab (vgl. Kapitel 5a.6.1 und MB-Va-Tabelle 5.3), die dann in den Vergleich im Rahmen dieser Untersuchung einbezogen werden. Aufgrund der teilweise geringen Stichprobenumfänge bestehen bei der Bildung der Betriebsgruppen gewisse Grenzen. Dies ist auch in Schleswig-Holstein der Fall. Zunächst werden die größeren, mit ausreichend Testbetrieben belegten, aber auch verhältnismäßig heterogenen Gruppen, wie beispielsweise die *landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt (L)*, analysiert, bevor die Ein-

flüsse einzelner Faktoren in einer nach LVZ-Klassen oder Betriebsgrößen differenzierten Betriebsgruppenanalyse näher betrachtet werden. Mit der vergleichenden Darstellung der Einkommenslage der *landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt (L)* soll auf einer repräsentativen Stichprobe die mit der Grundgesamtheit weitgehend entsprechende Situation abgebildet und Rückschlüsse über strukturelle Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen gezogen werden. Eine weitgehende Homogenisierung der Vergleichsgruppen bietet dagegen den Vorteil, Struktureinflüsse – wie z.B. durch unterschiedliche Betriebsgrößen oder Rechtsformen – auf das Ergebnis isolieren zu können. Zudem verlangt die Europäische Kommission in ihrem Bewertungsleitfaden (KOM 2000) eine Aufgliederung der Untersuchungsgruppen nach Gebietskategorie und Betriebstyp. Eine Auswertung nach diesen Kriterien wird vorgenommen, sofern der Stichprobenumfang des Testbetriebsnetzes eine aussagekräftige Darstellung zulässt. In der folgenden Tabelle 5a.9 sind die wichtigsten Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 als Übersicht dargestellt. Eine detaillierte Darstellung der Indikatoren und Ausgestaltung der Gruppen finden sich im Anhang (MB-Va-Tabellen 5.18 bis 5.25).

**Tabelle 5a.9:** Vergleich ausgewählter Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 – Schleswig-Holstein

| Vergleichsgruppen | | Euro Differenz des benachteiligten zum nicht benachteiligten Gebiet im | | | % AZ am Gewinn | % AZ an Gewinndifferenz | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| nicht gefördert | gefördert | Gewinn | Gewinn / ha LF | Verfügb. Eink. | | Ø | < 0 | > 90 | 50 - 90 | 0 - 50 |
| Betriebe (L), außerh. benG | Betriebe (L), Flächen im benG | -15.759 | -245,0 | -12.497 | 16,7 | 20,8 | 23,1 | 4,8 | 6,7 | 65,4 |
| Betriebe (L), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr. | Betriebe (L), Flächen im benG | 1.505 | -150,0 | 142 | 16,7 | 29,9 | 29,8 | 6,7 | 2,9 | 60,6 |
| Betriebe (L), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr. | Betriebe (L), 100 % im benG | 4.863 | -31,0 | 3.318 | 19,0 | 75,1 | 45,0 | 6,7 | 5,0 | 43,3 |
| Betriebe (L), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr. | Betriebe (L), 100 % im benG, LVZ 21-26 | 6.279 | 35,0 | 6.221 | 18,8 | 148,8 | 40,0 | 6,7 | 6,7 | 46,7 |
| Betriebe (L), außerhalb bG, LVZ, Eink.-Begr. | Betriebe (L), 100 % im benG, LVZ >26 | 3.387 | -71,0 | 1.393 | 19,6 | 56,2 | 43,9 | 7,3 | 4,9 | 43,9 |
| Betriebe (L), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr. | Betriebe (L), 100 % im benG, 50-100 ha LF | 3.508 | -55,0 | 224 | 21,5 | 65,1 | 39,0 | 7,3 | 2,4 | 51,2 |
| Betriebe (L), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr. | Betriebe (L), 100 % im benG, HE | 2.026 | -69,0 | 1.921 | 20,5 | 57,9 | 42,6 | 5,6 | 5,6 | 46,3 |
| Betriebe (F), außerh. benG, LVZ, Eink.-Begr. | Betriebe (L), 100 % im benG | 5.275 | -11,0 | 4.741 | 19,0 | 89,6 | 45,0 | 6,7 | 5,0 | 43,3 |
| Betriebe (L), in benG, LVZ, Eink.-Begr. | Betriebe (L), 100 % im benG | 6.767 | 4,0 | 5.836 | 19,0 | 104,2 | 45,0 | 8,3 | 5,0 | 41,7 |

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes WJ 2000/01 und weiterer vom Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tozrisnmus der Landes Schleswis-Holstein bereitgestellter Buchführungsdaten (zur genauen Ausgestaltung und Besetzung der Gruppen siehe Anhang MB-Va-Tabelle 5.18 bis 5.25)

Durchschnittlich kompensiert die Ausgleichszulage 20,8 % der Gewinndifferenz zur Gruppe der vergleichbaren Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten. Bei ca. 5 % der Betriebe gleicht die Ausgleichszulage mehr als 90 % der Gewinndifferenz aus. Rund 23 % aller Betriebe im benachteiligten Gebiet haben bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn als der Durchschnitt der Betriebe in nicht benachteiligten Gebiet. Dagegen konnte bei knapp 65 % der Betriebe die Ausgleichszulage nicht einmal 50 % der Gewinndifferenz ausgleichen. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn liegt bei 17 %.

Für die Beurteilung der gesamten Einkommenssituation und des Lebensstandards der Familie des Betriebsleiterehepaars sowie weiterer in dem Betrieb lebender Personen eignet sich der Gewinn nur unzureichend, da eventuelle außerlandwirtschaftliche Einkommensarten und Korrekturen für die Ermittlung der Nettoeinkommensgrößen keine Berücksichtigung finden. Zu diesem Zweck ist es zielführender, das Gesamteinkommen des Betriebsleiterehepaars oder das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie zu berücksichtigen. Die Gruppe der Betriebe im benachteiligten Gebiet hat im Vergleich zur Gruppe im nicht benachteiligten Gebiet im Durchschnitt auch ein niedrigeres verfügbares Einkommen. Allerdings fällt der Einkommensunterschied etwas geringer als beim Gewinn.

Für den weiteren Betriebsgruppenvergleich wurden die geförderten Betriebe schrittweise nach weiteren Kriterien (100 % der Betriebsflächen im benachteiligten Gebiete), der sich aufgrund der Förderungsausgestaltung ergebenden Einkommensbegrenzung, LVZ-Obergrenze, Haupterwerbsbetrieben und Betriebsgröße abgegrenzt (vgl. MB-Va-Tabelle 5. 18 bis 5.25)[7] und entsprechend mit nicht geförderten Betrieben verglichen.

Bei einer differenzierten Auswertung der Gruppe der Betriebe mit 100 % ihrer Flächen im benachteiligten Gebiete ergibt sich ein Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn von 19 %. Die Ausgleichszulage macht in diesem Vergleich 75 % des Gewinns aus. Mit 45 % liegt der Anteil der Betriebe, die bereits ohne Förderung über ein gleich hohes bzw. höheres Einkommen verfügen, relativ hoch. Der Anteil der Betrieb, bei denen die Einkommensdifferenz bis zu 50 % kompensiert wird, beträgt 43 %. Die betriebliche Gewinndifferenz zur Vergleichsgruppe beträgt 4.863 Euro.

Bei der Betrachtung von Betrieben mit der Größenklasse 50-100 ha zeigt sich ebenfalls, das sowohl beim Gewinn als auch beim verfügbaren Einkommen ein Einkommensrückstand besteht. Dieser fällt beim verfügbaren Einkommen mit 224 Euro relativ gering aus. Mit durchschnittlich 22 % macht die Ausgleichszulage nur einen deutlich geringeren An-

[7] Der größere Anteil von Futterbaubetrieben wird von den Daten der Landwirtschaftszählung (siehe MB-Va-Tabelle 8 und 9) bestätigt. Zusätzlich wird die Bedeutung der Futterbaubetriebe durch ihren in der Regel höheren Grünlandanteil mit höherer Ausgleichszulage verstärkt.

teil am Gewinn aus. Knapp 40 % der Betriebe verfügen bereits ohne die Ausgleichszulage über ein gleich hohes bzw. höheres Einkommen als in der Vergleichsgruppe.

Mit Hilfe eines Vergleiches von geförderten Betrieben mit einer LVZ von 21 bis 26 und von größer 26 sowie von Haupterwerbsbetrieben mit Betrieben außerhalb benachteiligter Gebiete wird die Ausgestaltung der Ausgleichszulage überprüft. Auch bei diesen Vergleichsgruppe bestehen deutliche Einkommensunterschiede. Der Anteil an der Einkommensdifferenz der von der Ausgleichszulage kompensiert wird, liegt bei einem relativ hohen Anteil zwischen 60 % bis über 100 %. Dennoch ist auch hier die Kategorie der Betriebe – immerhin knapp über 40 % – relativ stark besetzt, die bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn gegenüber dem Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiete erwirtschaften.

Die in der Gesamtstichprobe der Betriebe des Testbetriebsnetzes und die zusätzlich vom Land Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellten Buchführungsdaten der geförderten Betriebe umfasst 729 Betriebe. Diese repräsentieren knapp 3,5 % aller landwirtschaftlichen Betriebe und 5,5 % der LF Schleswig-Holsteins. Die 104 mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe repräsentieren immerhin ungefähr 26,7 % der geförderten Betriebe und ca. 53 % der geförderten Fläche (vgl. MB-Va-Tabelle 5.6). Die gezahlte Förderung an Ausgleichszulage liegt gemäß der ausgewerteten Betriebsdaten der buchführenden Betriebe bei 6.736,6 Euro je Betrieb, während der entsprechende Wert in der Förderstatistik mit 4.362,2 Euro ermittelt wird. Die je ha geförderter LF gezahlte durchschnittlich Ausgleichszulage liegt hingegen bei der Stichprobe der buchführenden Betriebe mit 95,9 Euro geringer als jene der Förderstatistik mit 126,6 Euro/ha. Nicht zuletzt wegen der in einigen Betriebsgruppen sehr geringen Fallzahl sind die Ergebnisse nur mit einer ausgeprägten Zurückhaltung zu interpretieren.

***Anmerkungen zu den Indikatoren***

Die Einkommenseffekte der Ausgleichszulage sollen laut Leitlinien der Europäischen Kommission anhand des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz gemessen an den höheren Produktionskosten und der Senkung des Werts der landwirtschaftlichen Produktion abgeschätzt werden. Mit Hilfe der Daten der Testbetriebe und der zusätzlich bereitgestellten Daten kann diese durch die natürlichen Standortunterschiede bedingte Einkommensdifferenz nicht eindeutig abgebildet werden. Als Ersatz wird das betriebliche Einkommen, der *Gewinn* sowie das *ordentliche Ergebnis*, bereinigt um die Personalaufwendungen, verwendet. Durch den Bezug der Einkommensgröße auf alternative Kennwerte (Betrieb, LF bzw. Arbeitskräfte) sowie die Bildung von homogenen Auswertungsgruppen, werden agrarstrukturelle Unterschiede zwischen den Betriebsgruppen in gewissem Maße ausgeglichen und die Ergebnisse besser miteinander vergleichbar. Für den von der Europäische Kommission geforderten Vergleich des Verhältnisses der Prämie zur Einkommensdifferenz mit einem Zielwert, welcher kleiner als der Verhältniswert sein

soll, werden soweit vorliegend, die vom Land vorgeschlagenen Zielindikatoren herangezogen.

Auf der Grundlage dieser o.g. Einkommensgrößen werden die weiteren Verteilungsindikatoren ermittelt. Um die logische Vollständigkeit einzuhalten, wurde für den Programmindikator V.1-1.2 eine vierte Kategorie von Betrieben im benachteiligten Gebiet gebildet. Die Betriebe dieser Kategorie weisen bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn zum Durchschnitt der Vergleichsbetriebe aus.

***Fazit***

In Abhängigkeit der Auswahlkriterien lässt sich bei der Gegenüberstellung der Vergleichsgruppen in unterschiedlicher Deutlichkeit die Wirksamkeit der Ausgleichszulage darstellen. Grundsätzlich zeigt sich, dass die Ausgleichszulage eine relativ hohe Wirkung auf das Einkommen in den geförderten landwirtschaftlichen Betrieb ausübt. Die Anteile am Gewinn liegen – je nach betrachteter Gruppe und unter Nichtbewertung der Extremwerte – im Durchschnitt in einer hohen bis sehr hohen Größenordnung. In Hinblick auf die Beurteilung der Kompensationswirkung wird der größte Anteil der geförderten Betriebe jeweils der Kategorie zugeordnet, in der die Ausgleichszulage eine Kompensationswirkung von 0 bis 50 % der auf den natürliche Nachteilen beruhenden höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträgen erreicht. Der Kategorie mit einer Kompensationswirkung von 50 bis 90 % der Gewinndifferenz ist prozentual ein geringer Teil der Betriebe zugeordnet. Dennoch ist in Schleswig-Holstein auch die Kategorie der Betriebe stark besetzt, die bereits ohne Ausgleichszulage einen gleich hohen bzw. höheren Gewinn gegenüber dem Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiete erwirtschaften.

Anhand der dargestellten Ergebnisse der Auswertung auf der Basis des Testbetriebsnetzes sowie der zusätzlich bereitgestellten Daten buchführender Betriebe kann gezeigt werden, dass das durch den Indikator *Die Einkommensdefizite der Ausgleichszulage geförderten Betrieben soll im Vergleich zu den nicht Ausgleichszulage geförderten Betrieben der gleichen Produktionsrichtung überwiegend ausgeglichen sein* erfasste Ziel *Kompensation des sich durch die natürlichen Nachteile ergebenden Einkommensdefizits* zu einem erheblichen Teil erreicht wurde. Zwar konnte das ambitionierte Ziel den Einkommensabstand zwischen allen Betrieben in benachteiligten Gebieten zu jenen der nicht benachteiligten Gebiete auszugleichen, nicht in jedem Fall erreicht werden. Aufgrund des geringen Stichprobenumfanges konnte die Wirkung der für die Ausgleichszulage bedeutsameren Gruppe der Futterbaubetriebe nicht ausreichend differenziert nachgewiesen werden. Partiell übertrifft die Höhe der Ausgleichszulage die bestehende Einkommensdifferenz zwischen den nicht geförderten und geförderten Betrieben.

Da sowohl die Untersuchungsgruppe der Testbetriebe als auch die Referenzgruppe erheblich von der Grundgesamtheit abweichen, der Stichprobenumfang teils sehr gering ist und nicht nach allen relevanten Betriebsgruppen differenziert werden konnte, lassen sich nur vage Schlussfolgerungen zur Korrektur der Ergebnisse der Ausgleichszulage ziehen.

### 5a.6.2.2 Frage V.2 - Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Ein wichtiges Ziel der Ausgleichszulage besteht darin, den *Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung* zu gewährleisten und somit zur *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* beizutragen. Mit der Bewertungsfrage V.2 soll vor allem der erste Teil dieses Ziels, die Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung durch die Ausgleichszulage bewertet werden. Die Interventionslogik der Europäischen Kommission sieht dazu folgendes vor: Durch die Gewährung der Ausgleichszulage wird der Einkommensverlust der Landwirte, der ihnen aufgrund der natürlichen Standortbedingungen im benachteiligten Gebiet entsteht, ausgeglichen. Die landwirtschaftliche Tätigkeit bleibt erhalten und es besteht kein Anlass, aufgrund der natürlichen Nachteile die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen einzustellen.

Als Bewertungskriterium schlägt die Europäische Kommission die „Fortsetzung der Nutzung landwirtschaftlicher Fläche“ vor. Von diesem Bewertungskriterium wird der Programmindikator – Änderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) in den benachteiligten Gebieten (in ha und %) – abgeleitet. Das implizit enthaltene Ziel der *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit*, gemessen an der Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. landwirtschaftlichen Arbeitskräfte bleibt im Fall einer strikten Anlehnung an die EU-Vorgaben bei der Beantwortung dieser Bewertungsfrage zunächst unberücksichtigt. Das Ziel der Förderung ist gemäß EU-Zielvorgabe dann erreicht, wenn die Verringerung der LN – ausgehend vom Jahr 2000 – geringer ist als die Verringerung der LN in einem Vergleichsgebiet. Als „Vergleichsgebiete“ sollen die an die benachteiligten Gebiete angrenzenden Gebiete dienen oder Gebiete, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Bei der Änderung der LN sollen jedoch nur Änderungen berücksichtigt werden, die auf die Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion wegen zu niedrigen Einkommens aufgrund der Randstellung der Standorte (Grenzertragsstandorte) zurückzuführen sind. Änderungen, die sich aus einer Umstellung auf rentablere, nicht landwirtschaftliche Flächennutzungen ergeben (z.B. für Bauzwecke) sollen unberücksichtigt bleiben.

In Schleswig-Holstein wird das Ziel *Verhinderung der Aufgabe der Landbewirtschaftung* in allen noch verbleibenden benachteiligten Gebieten als wichtig (++) beurteilt. Der Erfolg soll am Indikator „Der Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe soll in den be-

nachteiligten Gebieten nicht schneller verlaufen als außerhalb der benachteiligten Gebiete“ gemessen werden.

Aus Sicht des Evaluators werden sowohl das von der EU vorgeschlagene Bewertungskriterium als auch der Bewertungsindikator nur mit Einschränkungen als relevant und sinnvoll erachtet. Dabei ist besonders die Erfassung und Abgrenzung der landwirtschaftlichen Flächen, deren Bewirtschaftung aufgrund von zu geringen Einkommen aufgegeben wurde, sowie die Festlegung der Vergleichsgruppen, schwierig. Die eingeschränkte Aussagekraft hat neben allen Schwierigkeiten der korrekten statistischen Erfassung ihre Ursache in der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen: So wird der Anreiz der Ausgleichszulage zur Weiterbewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Fläche auch durch die direkten Flächenzahlungen verstärkt, da diese nur gezahlt werden, wenn eine Mindestpflege der Flächen sichergestellt wird. Da in den benachteiligten Gebieten der Kategorie *kleines Gebiet* in Schleswig-Holsteins ausschließlich Grünland gefördert wird und nur auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung auch Ackerflächen gefördert werden, erscheint es zielführend, zusätzlich zur landwirtschaftlich genutzten Fläche die Grünlandfläche und deren Entwicklung als Indikator zu verwenden.

Für die Herausarbeitung des Nettoeffektes der Ausgleichszulage wird ein Mit-Ohne-Vergleich mit einem Vorher-Nachher-Vergleich kombiniert. Mit dieser Methodik soll überprüft werden, wie sich das Bewertungskriterium in den Vergleichsräumen über den Untersuchungszeitraum (2000 bis 2006) entwickelt hat. Im Rahmen der Zwischenevaluierung ist jedoch die Entwicklung auf der Grundlage der vorliegenden Sekundärstatistiken nicht darstellbar. Lediglich die Abbildung des Programmindikators sowie weiterer Kontextindikatoren für die Ausgangssituation, die Definition und Abgrenzung der Vergleichsgruppen und damit die Schaffung der methodischen Grundlagen für die Ex-post Bewertung war möglich.

Statt der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) als Indikator verwendet, da diese Kennzahl kein Öd- und Unland und auch keine Hofflächen enthält. Die LF liegt damit näher an der zu untersuchenden Größe, die sich auf die tatsächlich bewirtschaftete Fläche bezieht. Für die Abbildung der LF, der Grünlandfläche sowie weiterer agrarischer Daten in den benachteiligten Gebieten wird auf die Daten der Landwirtschaftszählung 1999 zurückgegriffen. Die Datenbasis liegt zwar ein Jahr vor dem abzubildenden Ausgangsjahr 2000, sie bietet jedoch den großen Vorteil, dass es sich um eine Vollerhebung handelt, mit deren Hilfe im Fall einer Sonderaufbereitung die relevanten Indikatoren gebietsscharf abgegrenzt werden können[8]. Auch der Forderung der Europäischen Kommission, die Bewertungsfrage nach Gebietskategorien

[8] Zur methodischen Aufbereitung der Daten der Landwirtschaftszählung vgl. Abschnitt 5a.2 sowie Materialband.

differenziert zu beantworten, kann dadurch nachgekommen werden. Neben der landwirtschaftlich genutzten Fläche insgesamt können auch die Flächen anderer landwirtschaftlicher Nutzungen sowie die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und Arbeitskräfte nach Betriebstypen differenziert dargestellt werden. Durch die Unterscheidung der Betriebe nach StBE-Klassen lassen sich in beschränktem Umfang die Effekte in Abhängigkeit von unterschiedlichen Einkommensmöglichkeiten analysieren. Zu beachten ist allerdings die Anwendung des so genannten „Betriebssitzprinzips“ – d.h. dass die Flächen eines Betriebes dem Gebiet zugeschlagen werden, in dem sich der Sitz des Betriebes befindet. Diese Vorgehensweise führt im Vergleich zum sogenannten „Belegenheitsprinzip“ zu einer geringeren Trennschärfe der Gebietskategorien und stellt damit eine Fehlerquelle dar. Da in Schleswig-Holstein wie bereits an anderer Stelle erwähnt, die Fördergebietskulisse stark reduziert wurde, besteht hier die Möglichkeit, die Situation in benachteiligten Gebieten mit und ohne Ausgleichszulage vergleichen zu können. Durch die kleinere benachteiligten Gebietskulisse ergaben sich in Schleswig-Holstein Schwierigkeiten, Veränderungen auf der Basis der amtlichen Agrarstatistik (Landkreis bzw. Gemeindestatistik) nachzuweisen.

Die ursprünglich zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 geplante Sonderauswertung der Landwirtschaftszählung nach Gebiets- und Betriebstypen und ggf. StBE-Klassen wurde in dieser Untersuchung nicht durchgeführt. In der Zwischenevaluierung konnte nur auf eine Auswertung der in EASYSTAT erfassten Landkreisergebnisse der Landwirtschaftszählung 1999 sowie auf eine Sonderaufbereitung der LZ-Daten durch das BMVEL zurückgegriffen werden (vgl. MB-Va-Tabelle 5.7 bis 5.9). Bei dieser Auswertung bleiben Lücken bei der Abbildung der Indikatoren, zudem bestehen die erwähnten Schwierigkeiten bei der differenzierten Darstellung nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Die auf Ebene der Landkreise erhobenen Indikatoren spiegeln nicht die kleinräumigen Unterschiede wider.

Da die Veränderung des Umfangs landwirtschaftlich genutzter Fläche, der Grünlandflächen sowie anderer Agrarindikatoren aufgrund des frühen Zeitpunktes der Zwischenbewertung hier noch nicht abgebildet werden können, müssen diese Untersuchungen in einer späteren Bewertung durchgeführt werden. Dabei sind sowohl die Entwicklungen im benachteiligten Gebiet (*kleines Gebiet*) selbst, als auch in einem Referenzgebiet zu berücksichtigen. Wie bereits dargestellt, schlägt die Europäische Kommission vor, als Referenzgebiete auf Gebiete zurückzugreifen, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Da die Ausgleichszulage in den meisten Bundesländern jedoch nach wie vor auf der gesamten berechtigten Flächen gewährt wird, muss die Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche in den benachteiligten Gebieten mit der in nicht benachteiligten Gebieten verglichen werden. Die Situation im Ausgangsjahr 1999 für die landwirtschaftliche Flächennutzung und die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe für verschiedene Betriebsgruppen ist für Schleswig-Holstein in den verschiedenen Materialbandstabellen

MB-Va-Tabelle 5.8 und 5.9 beschrieben. Hieraus sind später die relevanten Bewertungsindikatoren abzuleiten.

Um die Entwicklung der LF im benachteiligten Gebiet und der Referenzgruppe besser einordnen zu können und um abzuschätzen, welcher Teil auf eine rentable Flächennutzung zurückgeführt werden kann, sollen für die Beurteilung der Situation eine Reihe von Kontextinformationen – z.B. Pachtpreise sowie die anteilige Nutzung der Gebietsflächen – herangezogen werden. So gibt zum Beispiel die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche Hinweise darauf, ob in der Region ein größerer Siedlungsdruck besteht. Ist dies der Fall, kann davon ausgegangen werden, dass eine Reihe von Flächen aufgrund rentablerer Nutzungen, z.B. als Bau- bzw. Bauerwartungsland der landwirtschaftlichen Produktion entzogen werden. Der Anteil an Unland an der Gesamtfläche aus der allgemeinen Flächenstatistik sowie die Entwicklung der Brachefläche aus der Agrar- und Testbetriebsstatistik können wichtige Hinweise für die Veränderung der Flächennutzung liefern. Insgesamt sind dies jedoch alles nur erklärende Hinweise für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche, da der Wirkungszusammenhang teilweise relativ schwach ist und – wie bereits erwähnt – von anderen Faktoren überlagert werden kann. Im Rahmen dieser indikatorengestützten Analyse können diese Einflüsse nicht kausal erklärt werden. Bislang konnte in Schleswig-Holstein mit den zur Verfügung gestellten Daten ein Großteil dieser Kontextindikatoren für die extrem kleine Gebietskulisse des *kleinen Gebiets* nicht hinreichend ausgewertet werden. In diesem Zusammenhang ist das Land gefordert, weitere Informationen auf kleinräumigerer Ebene (unterhalb der Landkreisebene) bereitzustellen. Für die Beschreibung der Ausgangssituation wird zunächst nur auf einige wenige Indikatoren eingegangen (vgl. Tabelle 5a.10).

Vor dem Hintergrund der Interventionslogik muss darauf hingewiesen werden, dass das Ziel einer dauerhaften landwirtschaftlichen Bewirtschaftung durch die Ausgleichszulage auch erreicht werden kann, wenn sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe verringert. Frei werdende Flächen finden auf dem Pachtmarkt bei ausreichender Nachfrage neue Bewirtschafter. Dieser Logik folgend kann der Pachtpreis als Indikator für die Wahrscheinlichkeit angesehen werden, am Pachtmarkt neue Bewirtschafter zu finden. Der Pachtpreis kann bei einem funktionierenden Markt mittelfristig als ein Anhaltswert für die Ertragskraft der Böden einschließlich Viehhaltung angesehen werden. Niedrige Pachtpreise deuten auf eine geringe Nachfrage nach diesen Flächen hin und beschreiben damit ein erhöhtes Risiko, dass diese Flächen brachfallen. Da die Ausgleichszulage eine lange Tradition aufweist und deren Zahlungsströme vom Landwirt mit großer Sicherheit erwartet werden können, schlagen sich diese Zahlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem höheren Pachtpreis nieder.

Als Kontextinformation aus den Daten der amtlichen Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten kann der Pachtpreis damit in die Untersuchung einbezogen werden. Der durchschnittlich über alle zugepachteten Flächen ausgewiesene Pachtpreis kann jedoch inner-

halb der betrachteten Region sowie innerhalb eines Betriebes erhebliche Streuungen aufweisen. Außerdem sind Entwicklungstendenzen kaum ableitbar, weil Pachtverträge oft über 8 bis 10 Jahre und mehr abgeschlossen werden. Trotz dieser Schwächen soll der durchschnittliche Pachtpreis als Hilfsmittel zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage dienen, insbesondere zur Identifizierung von größeren Gebieten mit einem eminenten Risiko des Brachfallens. Ist die durchschnittliche Ausgleichszulage je Betrieb in etwa so groß wie der durchschnittlich gezahlte Pachtpreis, ist dies ein Indiz dafür, dass die Ausgleichszulage einen großen Anreiz zur Weiterbewirtschaftung bietet. In Schleswig-Holstein war dieses Risiko des Brachfallens anhand der analysierten Daten der Ausgangssituation nicht zu erkennen (vgl. Tabelle 5a.10). In allen Untersuchungsgruppen lag der durchschnittliche Pachtpreis nahezu doppelt bis dreifach so hoch wie die durchschnittlich je geförderten ha LF gezahlte Ausgleichszulage. Aufgrund dieses deutlichen Abstandes und der Durchschnittsbetrachtung ist die Gefahr des Brachfallens von Flächen als nicht sehr hoch einzuschätzen. Um dem nachzugehen, ist eine kleinräumlichere Analyse erforderlich.

Die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung oder der landwirtschaftlichen Tätigkeit kann bei einer weniger rentablen Bewirtschaftung auch mit mangelnden Erwerbsalternativen zusammenhängen. Hierfür sind arbeitmarkt- und regionalwirtschaftliche Indikatoren heranzuziehen. Auch hier sind speziell für Schleswig-Holstein bislang auf der Basis der Landkreise erhobenen Daten in vielen Fällen noch zu hoch aggregiert und zeigen Erfassungslücken. In Tabelle 5a.10 sind ergänzend zu den wichtigsten Kontextinformationen einige Indikatoren zur Beschreibung der allgemeinen Beschäftigungssituation zusammenfassend dargestellt.

Anhand der auf der Basis der Landkreisdaten dargestellten Kontextinformationen wird deutlich, dass es nur auf den ersten Blick zielführend erscheint, die Änderungen der landwirtschaftlichen Nutzfläche monokausal mit der Förderung der Ausgleichszulage zu erklären. Vielmehr dürften Flächenänderungen das Resultat mehrerer Einflussfaktoren darstellen. Der Verknüpfung der Informationen aus dem Mit-Ohne-Vergleich mit dem Vorher-Nachher-Vergleich in der Ex-post Bewertung dürfte daher – sofern es gelingt, weitere kleinräumigere Daten zu erhalten – ein relativ hoher Erklärungswert zukommen.

**Tabelle 5a.10:** Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.2 – Schleswig-Holstein

| Indikator | Einheit | benachteiligte Gebiete | nicht benachteiligte Gebiete |
|---|---|---|---|
| | | LK insges.[1)] | LK insges.[2)] |
| **Anteil** | | | |
| - LF an Gesamtfläche | % | - | 68,7 |
| - Siedl. und Verkehrsfl. an Gesamtfläche | % | - | 9,2 |
| - WF an Gesamtfläche | % | - | 14,7 |
| - Unland an Gesamtfläche | % | - | 0,4 |
| **Beschäftigtendichte** | | | |
| - am Arbeitsort | Be/EW | - | 0,22 |
| - am Wohnort | Be/EW | - | - |
| **Arbeitslosenquote** | | | |
| - insgesamt | % | - | 9,1 |
| - Anteil AL unter 25 Jahre | % | - | 12,3 |
| - Anteil Langzeitarbeitslose | % | - | 27,8 |
| **Pachtpreis** | | | |
| - Agrarstatistik[3)] | Euro/ha | 201,5 | 254,2 |
| - TB-Statistik[4)] | Euro/ha | 283,7 | 291,6 |
| **Kaufpreis[3)]** | Euro/ha | - | 11.910,0 |
| **Höhenlage[4)]** | - | - | 1,0 |

1) LK mit unter 150 EW/km² und benachteiligter LF > 75 %.

2) LK mit unter 150 EW/km² und benachteiligter LF < 25 %.

3) Ermittelt aus den LK-Daten für LK mit mehr als 75 % bzw. unter 25 % benachteiligter LF.

4) Ermittelt aus den Daten der buchführenden Testbetriebe (Betriebsbereich L).

Quelle: Eigene Ermittlung.

### *Anmerkungen zu den Indikatoren*

Für den gemäß den Leitlinien der Kommission vorgeschlagenen Indikator „Veränderung der LN“ wurde für eine bessere statistische Erfassung auf die LF sowie weiterer Flächennutzungsindikatoren und weitere Hilfsindikatoren zurückgegriffen. Dabei ist die Aufgabe der Flächennutzung wegen zu geringen Einkommens mit den in der Zwischenbewertung aufzubereitenden Daten nur über Hilfsindikatoren indirekt zu beantworten. In der Ex-post Bewertung könnten unter Abwägung des Kostenaufwandes die Ergebnisse einer Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik sowie Ergebnisse aus Fallstudien in die Bewertung zusätzlich einfließen.

***Fazit***

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Fläche kann nicht befriedigend dargestellt werden. Belastbare Aussagen lassen sich zum derzeitigen Zeitpunkt nicht ableiten, lediglich ausgewählte Indikatoren zur Darstellung der Ausgangssituation konnten zusammengestellt werden.

### 5a.6.2.3 Frage V.3 - Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Die Abschätzung des *Beitrages der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* ist eine besondere Herausforderung. Dies liegt zum einem an dem indirekten und nur schwer zu quantifizierenden Einfluss der Ausgleichszulage auf diese Zielgröße, zum anderen an der Vielzahl anderer Maßnahmen sowie exogener Faktoren, die die Entwicklung des ländlichen Raums und das Ziel einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur beeinflussen. Eine Analyse und Abschätzung der kausalen Wirkungen und Quantifizierung der Einflüsse stellt sich als besonders schwierig dar.

Auch zu dieser Bewertungsfrage hat die Europäische Kommission im Bewertungsleitfaden Vorgaben gemacht. Die Ausgleichszulage soll den Einkommensrückstand ausgleichen, der durch natürliche Benachteiligung entstanden ist. Dadurch wird die landwirtschaftliche Tätigkeit aufrechterhalten, die landwirtschaftlichen Nutzflächen bleiben weiter in der Bewirtschaftung und die landwirtschaftliche Bevölkerung verbleibt in der Region. Durch das Zusammenspiel der Ziele *Aufrechterhaltung einer landwirtschaftlichen Bevölkerung, fortgeführte Flächenbewirtschaftung und angemessener Lebensstandard für die Landwirte* wird ein Beitrag zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum geleistet.

Da sich das Ziel dieser Bewertungsfrage aus einer Kombination der vorherigen Ziele herleitet, werden Bewertungskriterien und Programmindikatoren vorgeschlagen, die an die Bewertungsfragen V.1 und V.2 angelehnt sind. Mit dem Programmindikator V.3.1.1 sollen Hinweise geliefert werden, die auf eine dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als entscheidender Faktor für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum anzusehen sind. Dabei soll dieser Zusammenhang unabhängig von der benachteiligten Gebietskategorie Gültigkeit haben. Die Europäische Kommission ist sich der Schwierigkeit eines quantitativen Nachweises bewusst und spricht von einer „beschreibenden“ Beweisführung. Für das Bewertungskriterium V.3.-2 „Erzielung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte“ soll der Programmindikator V.3.-2-1. das Verhältnis von {„Familienbetriebseinkommen“ + nicht landwirtschaftlichem Einkommen des Betriebsinhabers und/oder des Ehegatten} zu {dem durchschnittlichen Einkommen

von Familien in verwandten Sektoren} betrachtet werden und dieser Indikator soll größer als ein zu quantifizierender Zielwert sein (vgl. KOM 2000). Letzterer Indikator soll die Ausgangssituation beschreiben. Um Veränderungen während der Förderperiode zu messen, ist der Indikator in einer späteren Ex-post Bewertung erneut abzuschätzen.

Die Bewertungsfrage, die Bewertungskriterien und die Indikatoren werden als relevant erachtet, der Nettoeffekt ist aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge allerdings schwierig zu ermitteln. Hinzu kommt, dass für die Messung des Bewertungsindikators V.3-2, dem „angemessenen Lebensstandard für Landwirte“, mit der Festlegung auf eine Einkommensgröße kein ausreichender und die Vermögenslage berücksichtigender Wohlfahrtsindikator vorgeschlagen wird und für die Wahl des verwandten Sektors als Referenzgruppe die sozioökonomischen Verhältnisse in der Landwirtschaft nicht klar definiert sind, so dass für die Gruppe der Nebenerwerbsbetriebe eine andere Referenzgruppe relevant ist als für die Haupterwerbsbetriebe oder die juristischen Personen.

In der für Schleswig-Holstein durchgeführten Zielanalyse (vgl. Abschnitt 5a.6.1.) finden die in der Interventionslogik genannten Ziele durchaus Berücksichtigung. Das Oberziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* wird dennoch nicht explizit genannt. Die in der Zielanalyse genannten landesspezifischen Ziele gelten nur innerhalb der sehr eng abgegrenzten Gebietskulisse der *kleinen Gebiete* und werden innerhalb einer vierstufigen Bewertungsskala als wichtig (++) beurteilt.

Im Folgenden sollen die EU-Ziele der Bewertungsfrage V.3 soweit wie möglich mit den im Bewertungsleitfaden genannten Bewertungskriterien überprüft werden. Dies geschieht auf der Grundlage verschiedener Auswertungen von Sekundärindikatoren, deren wesentliche Ergebnisse in Tabelle 5a.11 zusammengefasst sind. Teilweise handelt es sich dabei um Hilfsindikatoren, die im Kontext wichtige Hinweise für die Beantwortung der Bewertungsfrage liefern. In der Zwischenevaluierung liegt auch hier der Schwerpunkt bei der Beschreibung der bisherigen Situation in Form eines Mit-Ohne-Vergleichs. Eine aussagekräftige Messung von Veränderungen bleibt der Ex-post Beurteilung vorbehalten.

Eine Bewertung des Ziels der *Verhinderung eines Einkommensrückstandes von Betrieben in benachteiligten Gebieten* im Vergleich zu den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet wurde bereits in Abschnitt 5a.6.2.1 vorgenommen. Dabei bleibt festzuhalten, dass die Ausgleichszulage einen bedeutenden Beitrag zum Einkommen der Betriebe in den benachteiligten Gebieten leistet, aber den Einkommensrückstand zu landwirtschaftlichen Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete in der Regel nicht vollständig ausgleicht. Um weitere Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 zu erhalten, wird als Alternative zum Einkommensabstand zusätzlich die Eigenkapitalbildung betrachtet. Die Eigenkapitalbildung dient als Bewertungsgröße für die Stabilität und damit für die Zukunftsfähigkeit der Betriebe. Um sich langfristig am Markt durchsetzten zu können, sind Wachstumsinvestitionen notwendig. Mit Hilfe der Eigenkapitalbildung lässt sich messen,

zu welchem Grad Betriebe in der Lage sind, Eigenkapital für diese Wachstumsinvestitionen bereitzustellen. Zur Analyse werden – wie bei der Bewertungsfrage V.1– die einzelbetrieblichen Daten der Testbetriebe sowie die zusätzlich vom Land bereitgestellten Daten buchführender Betriebe für die Gruppe der geförderten Betriebe des Wirtschaftsjahres 2000/2001 verwendet. In Schleswig-Holstein beträgt die durchschnittliche Eigenkapitalbildung des Unternehmens in der Gruppe aller mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe 6.064 Euro je Betrieb und bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet 1.899 Euro (vgl. Tabelle 5a.11). Obwohl eine Bewertung der Eigenkapitalbildungshöhe von betriebsspezifischen Faktoren abhängt, kann man davon ausgehen, dass die hier erzielten Beträge für einen Großteil der geförderten Betriebe günstigere Voraussetzungen für ausreichende Wachstumsinvestitionen zulassen als für nicht geförderte Betriebe. Eine Verbesserung der Einkommenslage durch außerlandwirtschaftliche Erwerbseinkünfte stellt sich für die mit Ausgleichszulage geförderten Betriebe ungünstiger dar. Ihr außerlandwirtschaftliches Einkommen liegt im Durchschnitt rd. 3.000 Euro unter dem Referenzeinkommen der Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete ohne Ausgleichszulage. Gegenüber den Betrieben in benachteiligten Gebieten ohne Ausgleichszulage vermindert sich der Unterschied auf rd. 300 Euro je Betrieb (vgl. MB-Va-Tabelle 5.18 bis 5.25).

Für das EU-Bewertungskriterium „Erreichung und Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für Landwirte“ soll das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe mit dem durchschnittlichen Einkommen in verwandten Sektoren verglichen werden. In Deutschland sieht die Darstellung der Einkommensanalyse in den jährlichen Agrarberichten der Bundesregierung gemäß § 4 des Landwirtschaftsgesetzes eine solche Vergleichsrechnung vor. Dabei werden landwirtschaftliche Gewinne je nicht entlohnter Familienarbeitskraft mit den durchschnittlichen Bruttolöhnen in der gewerblichen Wirtschaft verglichen. Hinsichtlich des intersektoralen Vergleichs sei angemerkt, dass die Aussagekraft dieser Ergebnisse eingeschränkt ist, da es weder gewerbliche Arbeitnehmer- und Tarifgruppen noch Selbstständigengruppen gibt, die uneingeschränkt mit den landwirtschaftlichen Unternehmen vergleichbar sind. Neben der Vernachlässigung unterschiedlicher Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben, werden auch die Besonderheiten der sozialen Sicherung nicht erfasst. Landwirtschaftliche Unternehmer profitieren außerdem von berufsspezifischen Vorteilen – wie z.B. freie Arbeitszeiteinteilung, Arbeitsumfeld etc. –, welche die persönlichen Opportunitätskosten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verringern dürften (vgl. BMVEL Agrarbericht 2002, S. 37f.). In Ermangelung besserer Alternativen wird trotz dieser Schwächen die Vergleichsrechnung zur Beantwortung des Bewertungskriteriums herangezogen und mit kontextuellen Informationen ergänzt. Die vom BMVEL verwendete Vergleichsrechnung wird durch eine modifizierte Vergleichsrechnung auf Basis eines Vergleichs zwischen verfügbaren Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie und dem verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte ergänzt. Da in Schleswig-Holstein keine mit der Ausgleichszulage geförderte Betriebe im Testbetriebsnetz enthalten sind, fehlt für diese Gruppe die entsprechende Einkommensvergleichsrechnung. Stattdessen muss auf die Ergebnisse einer modifizierten

Vergleichsrechnung sowie auf kontextuelle Informationen zurückgegriffen werden (vgl. MB-Va-Tabelle 5.13).

Die Auswertung der Vergleichsrechnung – basierend auf dem Ordentlichen Ergebnis der landwirtschaftlichen Betriebe und der Bruttolohn- und Gehaltssumme der im verarbeitenden Sektor Beschäftigten – ergibt einen Einkommensrückstand der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten in Höhe von 474 Euro je Betrieb (vgl. Tabelle 5a.11). Die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebieten erzielen demgegenüber ein im Vergleich zum außerlandwirtschaftlichen Sektor höheres Einkommen von 6.616 Euro je Betrieb. Bei einer alternativen Abschätzung des intersektoralen Einkommensabstandes auf der Grundlage der verfügbaren Einkommen schneiden die geförderten Betriebe in den benachteiligten Gebieten etwa gleich gut ab. Weitere nach Betriebsgruppen differenzierte Ergebnisse können den in MB-Va-Tabelle 5.13 dargestellten Ergebnisse entnommen werden. Grundsätzlich stellt ein intersektoraler Einkommensvergleich hohe Ansprüche an die Methoden, die im Rahmen der Zielbewertung nicht erfüllt werden können und daher sind die Ergebnisse mit Zurückhaltung zu interpretieren.

Das Ziel der *Aufrechterhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* wird, wie an anderen Stellen des Berichtes beschrieben, auch von vielen weiteren Faktoren beeinflusst. Auf einige relevante Kontextinformationen wie die Bevölkerungsdichte und -entwicklung in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten wäre im Weiteren einzugehen. Aufgrund von Problemen der Datenverfügbarkeit können aber in diesem Zusammenhang noch keine aktuellen Entwicklungen dargestellt werden. Ersatzweise sollte auf der Grundlage der aktuellsten verfügbaren Daten die Ausgangslage in beiden Gebieten definiert werden[9]. In Schleswig-Holstein war dies aber unter den methodischen Vorgaben bei der Abgrenzung der Landkreise nicht möglich. Aufgrund dieser teils unbefriedigenden Datengrundlage sind die in der Zwischenbewertung erzielten Ergebnisse nicht sehr belastbar. Die Schwierigkeiten liegen – wie bereits erwähnt – in der relativ kleinen Kulisse benachteiligter Gebiete, welche mit den Kreisdaten nicht scharf genug untersucht werden konnte. Um der Gefahr einer Entleerung der ländlicher Räume entgegenzuwirken und eine Mindestbevölkerungsdichte zu gewährleisten, sollte in einer späteren Bewertung auf der Grundlage eines Vorher-Nachher-Vergleichs das potenzielle Problem mit Hilfe geeigneterer Daten analysiert und beurteilt werden.

[9] Detaillierte Informationen zur Datenauswahl und Abgrenzung der Kreise finden sich im Materialband.

**Tabelle 5a.11:** Bewertungs- und Kontextindikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 – Schleswig-Holstein

| Indikator | Einheit | benachteiligte Gebiete insges. | nicht benachteiligte Gebiete |
|---|---|---|---|
| **Anteil DGL an LF** | | | |
| - Agrarstatistik | % | 42,4 | 22,8 |
| Anteil Brache, stillgel. Fläche an AF | % | 5,5 | 7,7 |
| AK/100 ha LF[1)] | Anzahl | 2,0 | 2,7 |
| Einkommensabstand[1)] | | | |
| - Vergl.gewinn - Vergl.lohn[3)] | Euro | - | 4.893,0 |
| - Ordentl. Ergebnis - LohnII[4)] | Euro | -474,3 | 6.615,8 |
| - Verf. Eink. Ldw. - Verf. Eink. priv. HH[5)] | Euro | 14.095,0 | 13.958,0 |
| **Anteil AZ[1)] am** | | | |
| - Gewinn | % | 16,7 | - |
| - Gesamteinkommen | % | 13,6 | - |
| - Ordentl. Ergebnis + Personalaufwand | % | 14,0 | - |
| - betriebs- + prod.bez. Ausgleichszahlung | % | 24,2 | - |
| Außerldw. Einkommen[1)] | Euro | 7.739,0 | 10.356,0 |
| Eigenkapitalveränderung je Unternehmen/Betrieb[1)] | Euro | 6.064,0 | 1.899,0 |
| Anteil NE-Betriebe | % | 52,7 | 40,7 |
| Anteil Betriebe ≥ 50 000 StBE | % | . | . |
| Veränderung d. Gewinns (95/96-98/99)[2)] | % | -5,1 | -10,6 |
| Lohn Sektor II | Euro | - | 17.266,0 |
| BWS je Einwohner | Euro | - | 14.695,0 |
| Anteil BWS-Primärsektor | % | - | 3,3 |
| Bevölkerungsdichte | EW/km | - | 136,2 |

1) Ermittelt aus den Angaben der buchführenden nicht AZ geförderten Testbetriebe und einer Stichprobe buchführender Betriebe mit AZ (Betriebsbereich L).

2) Angaben aus Eval-Bericht 950/97.

3) Definiert als Vergleichsgewinn der ldw. Betriebe insges. minus Vergleichslohn.

4) Definiert als Ordentl. Ergebnis der ldw. Betrtiebe insges. je Familien-AK minus Bruttolohn und Gehaltssumme je Beschäftigten im verarbeitenden Sektor.

5) Definiert als verfügbares Einkommen der ldw. Unternehmerfamilie aller ldw. Betriebe minus verfügbares Einkommen der privaten Haushalte.

Quelle: Eigene Ermittlung.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hängt neben den erwähnten Bewertungskriterien auch von der Bedeutung der Landwirtschaft für das jeweilige Gebiet ab. Macht der Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung nur geringe Anteile aus, kann die Ausgleichszulage selbst bei einem an den Bewertungskriterien gemessenen hohen Einfluss keinen

bedeutsamen Beitrag zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum leisten. Andere Entwicklungsmaßnahmen des ländlichen Raums könnten in solchen Gebieten möglicherweise einen größeren Beitrag zur lebensfähigen Gesellschaftsstruktur mit besserer Kosteneffizienz leisten. Da diesbezügliche Abschätzungen auf Landkreisebene stark verzerrt sind, stößt man mit einer sekundärstatistischen Analyse schnell an Grenzen. Ähnliches gilt für den Anteil der im Primärsektor Beschäftigten an den Beschäftigten insgesamt. Dieser Indikator kann als grober Anhaltswert für den Teil der Bevölkerung dienen, dessen Verbleib in der Region durch die Ausgleichszulage maximal beeinflusst wird. Dabei entstehen Ungenauigkeiten durch eine unscharfe Abgrenzung des Primärsektors als Zielgruppe und mögliche Multiplikatoreffekte. Trotz dieser methodischen Schwächen kann der so ermittelte Wert eine grobe Aussage zur Bedeutung der Landwirtschaft in den beobachteten Kreisen geben (vgl. MB-Va-Tabelle 5.11).

Trotz erster Anzeichen eines positiven Beitrages der Ausgleichszulage zum Einkommen der Landwirte und damit an der Weiterbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, dürften aufgrund einer eher geringen Bedeutung des Primärsektors im ländlichen Raum die Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Lebensfähigkeit der Gesellschaftsstruktur begrenzt sein. Da aber diese ersten Aussagen auf einem sehr dünnen und hoch aggregierten Datenmaterial beruhen und wichtige Veränderungsindikatoren fehlen, ist nicht auszuschließen, dass der Ausgleichszulage zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaft in ländlichen Gemeinden dennoch ein relevanter Beitrag zukommt. Mit Hilfe der in Tabelle 5a.11 erfassten Indikatoren kann nur ein grober Grundstock an Informationen für die spätere Ex-post Bewertung gelegt werden

***Anmerkungen zu den Indikatoren***

Für die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum wird gemäß EU-Interventionslogik die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen als der entscheidende Faktor angesehen. Bereits bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 wurden die Grenzen einer Bewertung in der Zwischenevaluierung verdeutlicht. Um den Einfluss der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur besser bewerten zu können, wären eigenständige wissenschaftliche Untersuchungen wünschenswert. Die bislang erzielten quantitativen Ergebnisse liefern hierzu nur wenig Erkenntnisgewinn, zumal diese von weitaus mehr Einflussgrößen abhängen und nur schwer zu quantifizieren sind. Der große Spielraum, der hier den Bewertern eingeräumt wird, sowie die Nennung einer einzigen Zielgröße dürften einen interregionalen Vergleich erschweren.

Durch einen von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikator zur Messung intersektoraler Einkommensunterschiede soll über eine weitere Kenngröße die Bewertungsfrage V.3 beantwortet werden. Eine Quantifizierung dieses Indikators ist aus verschiedenen Gründen äußerst schwierig. Zum einen wird für einen Wohlfahrtsindikator zu

sehr auf das Einkommen abgestellt und den unterschiedlichen sozioökonomischen Verhältnissen wird bei der Abgrenzung des landwirtschaftlichen sowie außerlandwirtschaftlichen „verwandten“ Sektors zu wenig Rechnung getragen. Insbesondere die Vergleichsgruppe lässt sich nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruieren und ein Vergleich mit einer quantifizierten Zielgröße kann nicht unmittelbar vollzogen werden. Mit der Ableitung alternativer Vergleichsrechnungskonzepte, die den agrarstrukturellen Besonderheiten in Schleswig-Holstein besser gerecht werden, und der Konstruktion weiterer Kontextindikatoren scheint ein für die Beantwortung dieser Bewertungsfrage angemessener Kompromiss gefunden worden zu sein. Eine befriedigende Antwort kann jedoch auch hier erst im Rahmen der Ex-post Bewertung gegeben werden.

***Fazit***

In der für das Land Schleswig-Holstein durchgeführten Zielanalyse wird dem Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum eine wichtige Bedeutung (++) beigemessen. Aufgrund der nur sehr aufwendig und schwer nachweisbaren Wirkungszusammenhänge zwischen der Ausgleichszulage und deren Beitrag zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum sowie des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die aktuelle Förderperiode, können keine weitreichenden Aussagen getroffen werden. Somit wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligen Gebiet beschreibend dargestellt. Zu einem späteren Zeitpunkt (Ex-post Bewertung) muss der mögliche Beitrag der Ausgleichszulage unter Berücksichtigung der externen Effekte detailliert abgeschätzt werden.

### 5a.6.2.4 Frage V.4.A - Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden. In Deutschland werden für die Zahlung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten keine Standards festgelegt, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Die „gute fachliche Praxis“ beruht in Deutschland auf Regelungen des landwirtschaftlichen Fachrechts, das bundesweit für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen und Tierhaltungen gilt. Vor diesem Hintergrund ist die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage, Landwirte zu einer umweltschonenderen Bewirtschaftungspraxis zu bewegen, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgeht, als äußerst gering einzuschätzen.

Dennoch können positive Umwelteffekte dadurch entstehen, dass sehr extensiv bewirtschaftete Flächen durch die Ausgleichszulage weiter in der Nutzung gehalten werden. Diese Grenzertragsstandorte zeichnen sich oft durch eine standortspezifische Biodiversität aus, die nur durch eine Fortführung der Bewirtschaftung erhalten werden kann. Eine Abschätzung dieser auf die Ausgleichszulage zurückzuführenden Wirkung ist sehr schwierig, da eine Marginalisierung bzw. ein Brachfallen von Flächen und eine Intensivierung Phänomene sind, die gleichzeitig in einer Region ablaufen können (vgl. Dax und Hellegers, 2000). Um diese Effekte ausreichend bewerten zu können wäre eine sehr kleinräumige Untersuchung notwendig, die im Rahmen dieser Bewertung nicht möglich ist.

Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenztem Umfang ebenfalls durch die Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Durch die Förderungsausgestaltung wird eine relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland erreicht und somit vermindert sich zu einem gewissen Teil den Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet.

Positive Umwelteffekte sind auch durch die modifizierten Förderauflagen ab dem Jahr 2004 zu erwarten, wenn die Ausgleichszulage an eine Tierobergrenze geknüpft wird. Danach wird ein Betrieb von der Förderung ausgeschlossen, wenn er eine Viehbesatzdichte von mehr als zwei Großvieheinheiten je ha LF überschreitet und nicht nachweisen kann, dass die Nährstoffbilanz auf seinen selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Die Wirkung dieser Förderrestriktion kann frühestens bei der Ex-post Bewertung berücksichtigt werden.

Die Europäische Kommission schlägt zur Beantwortung der Bewertungsfrage folgende Programmindikatoren zur Quantifizierung vor:

- V.4.A-1.1. Anteil der LF, die umweltfreundlich bewirtschaftet werden
- V.4.A-1.1. (a) Anteil der LF, die für den ökologischen Landbau genutzt werden
- V.4.A-1.1. (b) Anteil der LF, auf denen integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird
- V.4.A-1.1. (c) Anteil der LF, die als Weiden für weniger als 2 GVE je ha dienen
- V.4.A-1.2. Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt
- V.4.A-1.3. Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden

Als Zielvorgabe wird von Seiten der Europäischen Kommission vorgeschlagen, die ermittelten Anteile zwischen geförderten und nicht geförderten Flächen zu vergleichen und Änderungen im Zeitablauf zu beobachten. Als Referenzgebiet werden angrenzende Ge-

biete sowie Flächen vorgeschlagen, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben. Als Bewertungsmethoden stehen somit der Mit-Ohne-Vergleich und der Vorher-Nachher-Vergleich zur Verfügung.

Die Verwendung des Mit-Ohne-Vergleichs in Form eines Vergleiches zwischen Flächen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ist zur Abschätzung der Umweltwirkungen nur bedingt geeignet, da sich die Ausstattung der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten bereits durch ihre natürlichen Ausgangsbedingungen unterscheidet. In den benachteiligten Gebieten herrschen meist schlechtere Böden mit niedrigerem Ertragsniveau vor, woraus sich ein höherer Grünlandanteil und ein geringer Anteil anspruchsvoller Ackerfrüchte in der Fruchtfolge ergeben. Somit ist in den benachteiligten Gebieten tendenziell mit einem geringeren Pflanzenschutz- und Düngemittelaufwand je ha zu rechnen, als in den nicht benachteiligten Gebieten. Gleichzeitig ist auch der Anreiz, Agrarumweltprogramme in Anspruch zu nehmen größer, da der Ertragsrückgang durch die Umweltrestriktion in diesen Regionen geringer ausfällt als z.B. in Hochertragsgebieten. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden also diese externen Einflüsse (Bodenqualität, klimatische Bedingungen) zu einer ohnehin umweltfreundlicheren Bewirtschaftung führen und damit den geringen Wirkungszusammenhang zwischen Ausgleichszulage und dem Erhalt und Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung bei einem Mit-Ohne-Vergleich überlagern.

Auch der Vorher-Nachher-Vergleich ist nicht ohne Schwächen: Die Ausgleichszulage ist, wie oben angeführt, ein Förderinstrument mit einer langen Tradition. Durch die Fortführung der Förderung mit nur geringfügigen Änderungen in der Ausgestaltung werden kaum messbare Veränderungen in den Bewirtschaftungspraktiken der Landwirte zur vorherigen Förderperiode induziert. Eine Ausnahme stellt dabei die Umstellung der Förderung von einer tier- und flächengebundenen Ausgleichszulage in der VO (EG) Nr. 950/97 auf eine rein flächengebundene Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 dar. Durch die Abkopplung der Ausgleichszulage von den im Betrieb vorhandenen Tiereinheiten konnte der Anreiz einer Intensivierung der Produktion gemindert werden. Eine Quantifizierung dieses Effekts ist zum Zeitpunkt der jetzigen Untersuchung noch nicht möglich, da die Ausgestaltungen der vorangegangenen Förderperiode auch noch über das Ende dieser Förderperiode hinaus wirken. Diese Wirkungen sind jedoch vermutlich sehr gering und damit schwer nachzuweisen.

Aufgrund der dargestellten methodischen Schwierigkeiten, der schwachen Wirkungszusammenhänge und des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen der aktuellen Förderperiode, wird in dieser Untersuchung nur die Ausgangssituation im benachteiligten und nicht benachteiligen Gebiet beschreibend dargestellt. Damit wird die Grundlage gelegt, um bei der Ex-post Bewertung mögliche Umwelteffekte unter Berücksichtigung von externen Effekten bestmöglich abschätzen zu können.

Von den zur Beantwortung von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Indikatoren kann nur der Programmindikator V.4.A-1.1(a) „Anteil des ökologischen Landbaus“ zuverlässig aus der Agrarstatistik ermittelt werden. Für die anderen Indikatoren lassen sich unter vertretbarem Arbeitsaufwand in Schleswig-Holstein keine geeigneten Daten erheben. Deshalb wurden als Hilfsinformation Daten über die landesspezifischen Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein herangezogen und den EU-Programmindikatoren zugeordnet. Die Datengrundlage bilden hier vor allem die InVeKoS-Daten[10]. Da von der Europäischen Kommission nicht definiert wurde, welche Kriterien die „umweltfreundlich bewirtschafteten Flächen“ außer den dargelegten Indikatoren zu erfüllen haben, wurden alle Flächen, auf denen Agrarumweltprogramme zur Anwendung kommen, als „umweltfreundlich bewirtschaftete Flächen“ nach Programmindikator V.4.A-1.1 eingestuft. Diese Flächen sind aus den InVeKoS-Daten verfügbar und können für die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete sowie Gebietskategorien abgebildet werden. Mit den Programmindikatoren V.4.A-1.1(b) und V.4.A-1.1(c) wurde analog verfahren: Auch hier wurden die Flächen, auf denen die entsprechen Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt wurden, für die Auswertung der InVeKoS-Daten zugrunde gelegt. Zusätzliche Indikatoren zu Umweltwirkungen wurden aus der Agrarstatistik und den Testbetriebsdaten sowie den zusätzlich zur Verfügung gestellten Daten ermittelt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 5a.12 zusammenfassend dargestellt.

Für Flächen, die durch die Agrarumweltmaßnahmen erfasst sind, kann eine relativ sichere Aussage zu den Programmindikatoren der Bewertungsfrage V.4 abgeleitet werden. Für die gesamte Landesfläche, bzw. das gesamte benachteiligte Gebiet bleibt die Aussagekraft jedoch eingeschränkt, da zum einen nicht alle Flächen erfasst sind und zum anderen Landwirte auch ohne an den Agrarumweltprogrammen teilzunehmen, ihre Flächen den vorgegebenen Kriterien entsprechend umweltfreundlich bewirtschaften können.

Bei den von der Europäischen Kommission vorgegebenen, sich auf die Ackerflächen beziehenden Indikatoren, sind die Unterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten nicht auf die Ausgleichszulage zurückzuführen, da nur das Grünland sowie Ackerland auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung der Förderung unterliegt. Die Flächen, auf denen ökologischer Landbau betrieben wird, stellen u.U. eine Ausnahme dar.

[10] Eine methodische Beurteilung der Aufbereitung der InVeKoS-Daten sowie detaillierter Ergebnisse finden sich in MB-Va-Tabelle 5.26 und 5.27.

**Tabelle 5a.12:** Bewertungs- und Kontextindikatoren für Bewertungsfrage V.4 sowie Querschnittsfrage Q.5 – Schleswig-Holstein

| Indikator | Einheit | benachteiligte Gebiete[5)] | nicht benachteiligte Gebiete |
|---|---|---|---|
| | | insges. | |
| Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insgesamt [1)] | % | 13,0 | 3,4 |
| Anteil ökol. bewirtsch. LF an umweltfreundl. bewirtschafteter LF[1)] | % | 29,1 | 69,4 |
| Anteil umweltfreundl. AF an AF | % | 14,9 | 2,3 |
| Anteil AF < = 170 kg/ha N an AF | % | 14,9 | 2,3 |
| Anteil AF mit Schwellenwert beim Pflanzenschutz an AF | % | 14,9 | 2,3 |
| Anteil an umweltfreundl. GF an GF | % | 12,4 | 6,8 |
| Anteil GL für Weideflächen mit weniger als 2 RGV/ha an umweltfreundl. bewirtsch. GF | % | 64,7 | 35,4 |
| Veränderung des Dauergrünland (91-99)[4)] | % | -27,9 | -11,5 |
| GV/100 ha LF | Anzahl | 103,0 | 70,2 |
| Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb[3)] | Euro | 54,4 | 31,4 |
| Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb[1)] | Euro | | |
| Anteil AZ an Prämien für Agrarumweltm.[3)] | % | - | - |
| Pflanzenschutzmittelaufwand/ha AF[3)] | Euro | 27,3 | 90,5 |
| Düngemittelaufwand/ha LF[3)] | Euro | 98,9 | 115,2 |

1) Angaben aus Auswertung InVeKoS.

2) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik.

3) Angaben der TB-Statistik für alle ldw. Betriebe [F-Betriebe].

4) Angaben aus Eval-Bericht 950/97.

5) Im Fall der TB-Daten handelt es sich um die Betriebe ohne AZ.

Quelle: Eigene Ermittlung.

Aus den für Schleswig-Holstein ausgewerteten InVeKoS-Daten des Jahres 2000 geht hervor, dass der Anteil der entsprechend als umweltfreundlich eingestuften LF (V.4.A-1.1) im benachteiligten Gebiet bei 13 % (2.068 ha) liegt, und damit deutlich höher ist als im nicht benachteiligten Gebiet, wo der Anteil nur 3,4 % (19.692 ha) beträgt (vgl. Tabelle 5a.12 bzw. MB-Va-Tabelle 5.26 und 5.27).

Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche (V.4.A-1.1(a)), auf der ökologischer Landbau betrieben wird, ist hingegen im nicht benachteiligten Gebiet mit 70 % (13.660 ha) mehr als doppelt so hoch wie im benachteiligten Gebiet (602 ha) mit knapp 30 %. Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF, auf der integrierter Pflan-

zenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird (V.4.A-1.1(b)), konnte in der vorliegenden Untersuchung aufgrund der speziellen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein nicht ermittelt werden.

Der „Anteil des umweltfreundlich bewirtschaften Grünlands am Grünland insgesamt“ liegt im benachteiligten Gebiet bei ungefähr 12 % und ist damit deutlich höher als im nicht benachteiligten Gebiet mit knapp 7 %. Der EU-Indikator „Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz kleiner 2 RGV je ha am umweltfreundlich bewirtschafteten Grünland“ (V.4.A-1.1(c)) beträgt im benachteiligten Gebiet 65 % und ist somit fast doppelt so hoch wie im nicht benachteiligten Gebiet mit 35 %. Die umweltfreundliche Grünlandnutzung ist, wie die Auswertung zeigt, im benachteiligten Gebiet stärker vertreten als im nicht benachteiligten Gebiet.

Die Auswertung der InVeKoS-Daten für 2000 ergab für den Indikator V.4.A-1.2. „Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt“, dass der Anteil dieser Ackerflächen im benachteiligten Gebiet 15 % beträgt und in den nicht benachteiligten Gebieten lediglich 2,3 %. Für den Anteil der LF, die für Ackerbau genutzt werden und auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden (V.4.A-1.2.), ergeben sich die gleichen Werte, da hier die gleichen Maßnahmen greifen. Differenzierte Ergebnisse für Betriebe der Betriebsgrößenklasse 50 bis 75 ha LF sind in MB-Va-Tabelle 5.27 dargestellt. Ergebnisse für die Referenzgruppe der Betriebe ohne Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten fanden in der Ergebnisdarstellung des Zwischenberichts noch keine Berücksichtigung.

Hinweise für die Bewirtschaftungsintensität können aber auch aus den Daten des Testbetriebsnetzes und der zusätzlich bereitgestellten auflagenbuchführenden Betriebe gewonnen werden. Dazu werden die Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel zusätzlich als Hilfsgröße herangezogen. Aufgrund von Einflüssen wie z.B. unterschiedliche Ackerflächenanteile, Bodenqualität, etc., die in der Regel einen höheren Pflanzenschutzmittelaufwand erfordern sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenen Wirtschaftsdünger aus unterschiedlich hohen Viehbeständen, können diese Indikatoren jedoch nur als sehr grobe Anhaltswerte dienen. Der Pflanzenschutzmittelaufwand je ha Ackerfläche lag in der Stichprobengruppe der landwirtschaftlichen Testbetriebe im benachteiligten Gebiet bei 27,3 Euro je ha und bei 90,5 Euro je ha im nicht benachteiligten Gebiet. Auch der Düngemittelaufwand je ha LF liegt in den benachteiligten Gebieten wesentlich niedriger. In den benachteiligten Gebieten erreichen die Aufwendungen nur ca. 100 Euro je ha, während sie im nicht benachteiligten Gebiet gut 15 Euro je ha mehr betragen. Insgesamt unterstützen diese Ergebnisse die Anzeichen, dass in den benachteiligten Gebieten umweltfreundlicher gewirtschaftet wird.

Der Vergleich mit einer Referenzgruppe von Betrieben, die ihren Status als benachteiligtes Gebiet verloren haben, konnte anhand der vorliegenden Daten für Schleswig-Holstein nicht gezogen werden. Zum einen konnten die Daten nicht derart differenziert ausgewertet werden, zum anderen ist die letzte Reduzierung der Gebietskulisse im Jahre 1996 erfolgt, sodass deren Auswirkungen nicht kausal auf die derzeitige Förderperiode sowie die Förderungsausgestaltung zurückzuführen ist.

***Anmerkungen zu den Indikatoren***

Die im Leitfaden der Kommission genannten Programmindikatoren zur Beantwortung der Frage V.4 stellen für die Bewertung eine Basis dar. Die für die Bildung der Indikatoren verwendeten Informationen liegen in Deutschland von wenigen Ausnahmen abgesehen nur für Flächen, die im Rahmen der Agrarumweltprogramme und -maßnahmen gefördert werden, vor. Durch den hohen Freiheitsgrad bei der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen und die unterschiedliche finanzielle Ausstattung in den Ländern kann es einerseits bei der Zuordnung zu den einzelnen Maßnahmengruppen zu Abgrenzungs- und Vergleichbarkeitsproblemen führen, andererseits sind die Ergebnisse nicht uneingeschränkt auf die gesamte Fläche übertragbar. Die der Ausgleichszulage zuzuschreibenden Nettowirkungen sind nur schwer abzuschätzen. In der Zwischenevaluierung kann nur anhand des Mit-Ohne-Vergleichs die Basis für differenzierte Ergebnisse in der Ex-post Bewertung gelegt werden. Hierzu werden in Anlehnung an den Leitfaden der Europäischen Kommission weitere Hilfs- und Kontextindikatoren herangezogen.

***Fazit***

Obwohl das Land Schleswig-Holstein – wie in Abschnitt 5a.6.1 durch die Zielanalyse gezeigt – keine Ziele im Zusammenhang mit der Erhaltung und Förderung nachhaltiger, den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragender Bewirtschaftungsformen nennt, ergibt die vorliegende Untersuchung jedoch, dass in den benachteiligten Gebieten umweltfreundlicher gewirtschaftet wird. Hier ist der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF höher, ebenso der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Ackerflächen und des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlandes. Auch andere Indikatoren zur Messung der Umweltfreundlichkeit der Bewirtschaftung zeigen in den benachteiligten Gebieten eine positivere Bilanz. Insgesamt ergib sich aus der Vielzahl der ermittelten Bewirtschaftungsintensitäten und Hilfsindikatoren ein Bild, welches auf eine deutlich geringere Bewirtschaftungsintensität in den benachteiligten Gebieten hindeutet. Die aussagekräftigeren Veränderungen in der Bewirtschaftungsintensität werden in der Ex-post Bewertung untersucht.

Grundsätzlich können aufgrund der schwachen Wirkungszusammenhänge zwischen der Ausgleichszulage und dem Schutz der Umwelt und des frühen Zeitpunktes zur Abschätzung der Wirkungen in Bezug auf die aktuelle Förderperiode, keine weitreichenden Aussagen getroffen werden.

### 5a.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung

Die im Leitfaden der Kommission zur Ausgleichszulage enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und –indikatoren stellen aus der Sicht des Evaluators für die Bewertung der Maßnahme eine gute Grundlage dar. Wenngleich bei einigen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren nicht hinreichend operationalisiert werden, geben sie wichtige Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. Der vorliegende Bericht kann die Bewertungsfragen noch nicht vollständig beantworten, da der kurze Beobachtungszeitraum eine Quantifizierung aller Indikatoren noch nicht möglich macht. Es werden jedoch die Grundlage und der Rahmen für eine spätere Ex-post Bewertung gelegt. Insofern lassen sich anhand der bislang vorliegenden Ergebnisse noch keine hinreichenden Empfehlungen zur inhaltlichen Ausrichtung der Ausgleichszulage geben. Es können dennoch einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen vorgenommen werden.

Der Querschnittsvergleich zwischen geförderten Betrieben in benachteiligten Gebieten und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete erwies sich auch für Schleswig-Holstein als eine durchaus brauchbare, jedoch in der Umsetzung schwierige Methode. Insbesondere die statistikspezifischen Besonderheiten bei der Zuordnung der allgemeinstatistischen und betrieblichen Informationen waren nicht immer mit der notwendigen Präzision und Konsistenz zu lösen. Bei einer von der Europäischen Kommission gewünschten, nach Gebietskategorien und Betriebsgruppen differenzierten Abschätzung der Wirkungen, zeigten sich vielfach die durch das unzureichende Datenmaterial bedingten Grenzen. Die Option, geförderte Betriebe mit einer Referenzgruppe von Betrieben zu vergleichen, die ihren Status als benachteiligtes Fläche verloren haben, war in Schleswig-Holstein durch die Bildung einer Gruppe von Betrieben, die in benachteiligten Gebieten liegen, aber keine Ausgleichszulage mehr bekommen, zu einem geringen Teil möglich. In beiden Referenzgruppen erwies sich die Abgrenzung als schwierig und war mit ausgeprägten Unzulänglichkeiten verbunden. Durch die Kombination der Ergebnisse des Mit-Ohne-Vergleichs mit einem Vorher-Nachher-Vergleich stellt diese Methodik aber ein geeignetes Beurteilungsverfahren dar.

Vor dem Hintergrund der im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen lassen sich in Hinblick auf die Umsetzbarkeit des EU-Bewertungsrasters unter den Datenoptionen für Schleswig-Holstein folgende erste Erkenntnisse ableiten.

In den Ausführungen zu den einzelnen Bewertungsfragen wird auf viele Schwierigkeiten und Lücken verwiesen. Insbesondere wurde immer wieder deutlich, dass die Testbetriebsdaten, insbesondere für die Bewertungsfrage V.1 die einzige brauchbare Sekundärdatenbasis darstellen, jedoch der Stichprobenumfang bei einer nach Betriebsgruppen und Gebietskategorien differenzierten Untersuchung nicht ausreicht, um zu verlässlichen und belastbaren Aussagen zu kommen. Die in der Zwischenbewertung arbeits- sowie zeitin-

tensiven Auswertungen verschiedener Sekundärstatistiken haben für einiger Bewertungsfragen in Schleswig-Holstein erste aussagekräftige Ergebnisse erbracht, auch wenn vielfach die Untersuchung dem in den benachteiligten Gebieten vorzufindenden hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben nicht gerecht wird. Zudem sind die aus der amtlichen Agrarstatistik abgeleiteten Informationen auf Landkreiseben zu hoch aggregiert. Durch die Bereitstellung einer Stichprobe buchführender Betriebe mit Ausgleichszulage konnten entscheidende Lücken im BMVEL-Testbetriebsnetz bei den Betrieben mit Ausgleichszulage geschlossen werden. Grundsätzlich sei erwähnt, dass für die Bewertung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen im Rahmen der Zwischenbewertung bei einigen Bewertungs- und Programmindikatoren Anpassungen vorgenommen werden mussten. Die in der Zwischenbewertung vorgenommenen Auswertungen und Verschneidung verschiedener Sekundärstatistiken ermöglichen in Schleswig-Holstein erste aussagekräftige Ergebnisse. Die Auswertung war jedoch zeit- und arbeitsintensiv und machte den Einsatz weiterer Primärdaten mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews und Fallstudien nachrangig. Dennoch kann in der Ex-post Bewertung die Erhebung weiterer Primärdaten mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews und Fallstudien die Datenbasis verbessern. Beide Vorgehensweisen – die Bewertung der Ausgleichszulage auf Ergebnissen anhand massenstatistischer Auswertungen und Fallstudien – ist nur mit einem erhöhten zeitlichen und personellen Evaluationsaufwand zu leisten.

Die Auswertung der InVeKoS-Daten für die Ermittlung von Bewertungsindikatoren für die Frage V.4 sollte weiterhin in den Händen des jeweiligen Landes liegen. Dies hat sich bewährt und führt zu einer sachlich konsistenten Aufbereitung des Datenmaterials. Ferner sollten für den Fall, dass die Ausgleichszulage in Zukunft in Deutschland wieder zentral einer Ex-post Evaluierung unterzogen wird, die Länder eine inhaltlich und zeitlich besser aufeinander abgestimmte Datenlieferung garantieren, um möglichst hohe Synergieeffekte zu erzielen.

Für die Ex-post Bewertung wird es verstärkt darauf ankommen, die Beiträge der Ausgleichszulage anhand der zu beobachtenden Veränderungen zu dokumentieren und zu quantifizieren. Dabei sind die äußerst komplizierten kausalen Zusammenhänge durch eine notwendigerweise differenzierte Vorgehensweise zu bewerten und aus den unterschiedlich quantifizierten Zielbeiträgen ist eine Gesamtbeurteilung abzuleiten.

Weitere Hinweise zur Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters sind den bei den jeweiligen Bewertungsfragen aufgeführten Anmerkungen zu den Indikatoren zu entnehmen.

## 5a.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das Förderinstrument der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 nur im letzten Beobachtungsjahr deutlich weniger als im EPLR geplant in Anspruch genommen. Durch die bereits in der vorhergehenden Förderperiode starke Reduzierung der Förderkulisse hat die Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein insgesamt an Relevanz verloren, in der kleinen Fördergebietskulisse hat die Ausgleichszulage jedoch gemessen an den tatsächlichen Ausgaben im Vergleich zu 1999 geringfügig an Bedeutung gewonnen. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich die mit Hilfe der Ausgleichszulage erzielten Wirkungen noch nicht ausreichend beurteilen, da der Strukturbruch in der Förderung gerade einmal zwei Jahre zurückliegt.

Die in der Zwischenevaluierung praktizierte Auswertung nach speziellen Betriebsgruppen und regionalen und gebietsspezifischen Merkmalen machte in einigen Fällen den unterschiedlichen Beitrag der Ausgleichszulage auf die Ziele deutlich. Die so ermittelten Einflussfaktoren sind aber nicht ausreichend abgesichert, um die Höhe der Ausgleichszulage anhand dieser Faktoren auch zu differenzieren. Die Ergebnisse in stark homogenisierten Gruppen waren nicht zuletzt in vielen Fällen wegen des geringen Stichprobenumfangs wenig belastbar und repräsentativ.

Dennoch sind erste Tendenzaussagen insbesondere aus den Vergleichen der Testbetriebs- und Buchführungsdaten zur Bewertungsfrage V.1 *Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. –verlusten* möglich. Sie liefern wichtige Informationen für die Beschreibung der Ausgangssituation und dienen als Basis für die Ex-post Bewertung. Mit durchschnittlich 17 bis 20 % hat die Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein einen bedeutenden Anteil am Gewinn der geförderten Betriebe. Der durch die Ausgleichszulage kompensierte Teil des Gewinnrückstands zum Durchschnitt der Betriebe in nicht benachteiligten Gebieten schwankte in den einzelnen Untersuchungsgruppen stark. Im Durchschnitt der Untersuchungsergebnisse konnte die Ausgleichszulage beim Gros der geförderten Betriebe nur weniger als 50 % des Gewinnrückstandes zum Durchschnitt der nicht benachteiligten Gebiete ausgleichen.

Hinsichtlich der Wirksamkeit der Ausgleichszulage für die Beantwortung der übrigen Bewertungsfragen und landesspezifischen Ziele lassen sich noch keine zur Bewertungsfrage V.1 vergleichbaren Aussagen treffen. Hier kommt einer späteren Bewertung eine größere Bedeutung zu. Die Ausgangssituationen zu den Bewertungsfragen V.3 und V.4 lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die anhand des ordentlichen Ergebnisses durchgeführten Vergleichsrechnungen ergaben für die mit Ausgleichszulage geförderten landwirtschaftlichen Betriebe einen Einkommensrückstand gegenüber dem Einkommen im verwandten Sektor. Beim Vergleich der verfügbaren Einkommen ist dies nicht der Fall. Trotz dieser widersprechenden Ergebnisse scheint der Einkommensabstand zwischen

Landwirtschaft und außerlandwirtschaftlichem Referenzsektor bei den geförderten Betrieben etwas ungünstiger zu sein als bei den Betrieben ohne Ausgleichszulage. Um hier zu gesicherteren Ergebnissen zu kommen, ist die intersektorale Einkommensvergleichsrechnung methodisch zu verbessern. Dies bedarf jedoch einer eigenständigen wissenschaftlichen Arbeit. Die Auswertung der Inanspruchnahme der Agrarumweltprogramme anhand der InVeKoS-Daten zeigte in den benachteiligten Gebieten einen höheren Anteil umweltfreundlich bewirtschafteter LF an der gesamten LF als im nicht benachteiligten Gebiet. Die Unterschiede lassen sich jedoch nicht kausal auf die Gewährung der Ausgleichszulage zurückführen.

Generell scheint eine Beurteilung der Ausgleichszulage dadurch erschwert zu sein, dass gerade in jüngster Zeit von weiteren sektoralen und regionalen Förderprogrammen, wie z.B. Modulation und Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen, überlagernde Effekte ausgehen und diese eine Abschätzung der reinen Nettoeffekte der Ausgleichszulage erschweren. Die stark reduzierte Fördergebietskulisse in Schleswig-Holstein macht ferner eine Bewertung der Ausgleichszulage nach dem für alle Bundesländer konzipierten Bewertungsverfahrens schwierig und verlangt nach einem modifizierten Evaluationsverfahren.

Da der Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein eine Zielsetzung im flächendeckenden Küstenschutz zugesprochen wird, sollten grundsätzlich Aspekte des Küstenschutzes in die spätere Ex-post Bewertung mit aufgenommen werden.

## 5a.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 5a.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schwierigkeiten bei der Abschätzung der Wirkungen der Ausgleichszulage und der Beantwortung der Bewertungsfragen sind vielfältig und erschweren zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt Schlussfolgerungen und die Ableitung von Empfehlungen. Für die detaillierte Beantwortung der Bewertungsfragen erwies sich die von den Bewertern angeregte und vom Land Schleswig-Holstein umgesetzte erweiterte Zielanalyse als sehr hilfreich.

Die ersten vorläufige Schlussfolgerungen für die künftige inhaltliche Gestaltung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten basieren im Wesentlichen auf den in der Zwischenbewertung und in der vorhergehenden Ex-post Bewertung gesammelten Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und -auswertung, den ersten messbaren Ergebnissen der Zwischenbewertung sowie auf Fachgesprächen mit

den zuständigen Länderreferenten und Diskussionen im Rahmen der ersten und zweiten Begleitausschusssitzung.

Generell sind zwei Probleme bei der Analyse der Ausgleichszulage zu nennen: Zum einen handelt es sich bei der Ausgleichszulage um eine Maßnahme mit langer Tradition. Die Ausgangssituation zu Beginn der aktuellen Förderperiode bildet insofern nicht die Nullsituation ab. Zum anderen stellt der indikatorengestützte Bewertungsansatz eine eindeutige Analyse der Ursache-Wirkungszusammenhänge nicht sicher. Mit Hilfe der erweiterten Zielanalyse ist es allerdings gelungen, gewisse Defizite bei der Quantifizierung von Zielgrößen zu beseitigen.

### 5a.8.2 Ausgestaltung der Landesrichtlinien

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können auf der Grundlage der Ergebnisse der Zwischenbewertung keine abschließenden Empfehlungen hinsichtlich Änderungen der Ausgestaltung der Landesrichtlinie für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten gegeben werden. Abgesehen von den ersten Ergebnissen zum Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 sind die Ergebnisse im Hinblick auf die übrigen Bewertungsfragen noch nicht hinreichend quantifiziert. Die multidimensionale Zielsetzung der Ausgleichszulage macht jedoch eine Überprüfung des Zielerreichungsgrades für alle Ziele erforderlich. Im Hinblick auf die Einkommenswirkung der Ausgleichszulage scheint die Prosperitätsgrenze jedoch einen Beitrag zur effizienten Mittelverwendung zu leisten. Auch zeigt der Vergleich der Einkommenssituation zwischen Betrieben in benachteiligten Gebieten mit und ohne Ausgleichszulage, dass die in der Vorperiode vollzogene Reduzierung der Fördergebietskulisse durchaus zu rechtfertigen war.

In der Ex-post Bewertung ist verstärkt der Frage nachzugehen, inwieweit landesspezifische Sonderausgestaltungen der Ausgleichszulage zu positiven als auch negativen Zielbeeinflussungen führen. Dies sollte im Vergleich zu Ländern, die sich strikt oder weitestgehend an den GAK-Fördervorgaben orientieren, geschehen.

### 5a.8.3 Durchführungsbestimmungen

Aus der administrativen Analyse kann die Förderung hinsichtlich ihrer verwaltungsmäßigen Organisation und Abwicklung als sachgerecht beurteilt werden. Hemmbarrieren bei der finanziellen Abwicklung konnten in der Anfangsphase nicht festgestellt werden. Der im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten geringe Verwaltungsaufwand mag zwar das Instrument der Ausgleichszulage aus administrativer Sicht zu einem effizienten Instrument machen, da jedoch die Ausgleichszulage nur noch für ein sehr kleines Gebiet ge-

währt wird und der Verwaltungsaufwand nicht proportional reduziert werden konnte, dürften die Verwaltungskosten je Fördereinheit vergleichsweise hoch ausfallen, was mit Effizienzverlusten verbunden ist. Generell erschweren inhaltliche und formale Änderungen in den Durchführungsbestimmungen im Planungszeitraum eine Bewertung.

### 5a.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die im Zusammenhang mit den Bewertungsfragen, -kriterien und Programmindikatoren relevanten Ausführungen sind bereits im Abschnitt 5a.6.3 niedergelegt. Dabei wurde auf die wesentlichen Schwierigkeiten – soweit dies im Rahmen der Zwischenbewertung möglich ist – eingegangen. Für die Begleitung und Bewertung der Ausgleichszulage im strengen Sinne des EU-Leitfadens ist der finanzielle und materielle Indikatorensatz des Monitoringsystems unzureichend und durch ein breites Netzwerk weiterer Daten zu ergänzen, was aber sehr arbeitsintensiv ist. Um der von der EU geforderten räumlich und betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber EUROSTAT-Daten bewährt. Die teilweise zeitaufwendige Verschneidung verschiedener Datenquellen erwies sich bei der Beantwortung der Bewertungsfragen als sinnvoll und sollte auch in einer späteren Bewertung beibehalten werden. Darüber hinaus sollten die einzelnen Länder die Voraussetzungen prüfen und ggf. schaffen, dass für die Ex-post Bewertung eine Verschneidung der Daten der Testbetriebe mit den InVeKoS-Daten ermöglicht wird. Da speziell in Schleswig-Holstein die Auswertung der Landkreisdaten die Situation in den benachteiligten Gebieten nicht ausreichend beschreibt, ist für eine tiefere Auswertung die Datenbasis partiell noch zu vervollständigen. Dabei ist das Aufwands- und Ertragsverhältnis abzuwägen. Modifizierungen bei einigen Programmindikatoren wurden der inhaltlichen und landesspezifischen Ausrichtung der Untersuchung gerecht. Die vom Bewerter konzipierte Variablenliste schöpft die Informationen der verschiedenen Sekundärstatistiken weitestgehend aus und bildet den notwendigen exogenen Rahmen für eine umfassende Bewertung. Insbesondere der auf der Basis der buchführenden Testbetriebe konzipierte Indikatorenkatalog und das hierfür eigens entwickelte, nach vielfältigen Betriebsgruppen differenzierte Auswertungsprogramm stellt sicher, dass die Daten für die Ex-post Bewertung in einer einheitlichen Form bereitgestellt und aufbereitet werden können. In einigen Fällen wird jedoch eine kleinräumigere Untersuchung empfohlen. Das Bewertungsverfahren könnte in gewissem Umfang verbessert werden, wenn bereits im Rahmen des Monitoring die sozioökonomischen Indikatoren nach benachteiligtem und nicht benachteiligtem Gebieten dargestellt würden.

Die bereits in den ersten drei Jahren zu beobachtenden inhaltlichen Veränderungen in der Förderausgestaltung, welche im Wesentlichen auf die Vorgaben der GAK-Förderungsgrundsätze zur Ausgleichszulage zurückgehen, erfordern von den Betrieben eine gewisse Anpassungsflexibilität, die sich mitunter auch in den Ergebnissen niederschlägt. Eine quantitative Abschätzung dieser Einflüsse setzt eine kontinuierliche Bewertung voraus.

Der damit einhergehende Aufwand dürfte i.S. einer effizienten Bewertung nicht zu rechtfertigen sein. Daher sollte man sich auf die Abschätzung des Einflusses signifikanter Änderungen konzentrieren.

## Literaturverzeichnis

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 1998, Band 1, Bonn 1998.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2000. Band 7, Bonn 2000.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, und Landwirtschaft, versch. Jahrgänge Agrarbericht der Bundesregierung, Bonn.

Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.

Dax und Hellegers (2000): Policies for less favoured areas. in: CAP regimes and the European countryside: prospects for integration between agricultural, regional, and environmental policies/ ed. Floor Brouwer CABI Publication. S.179-197.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; verschiedene Jahrgänge.

GAK-Gesetz: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl I S. 1055) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zu Änderung des GAK-Gesetzes vom Mai 2000 (BGBl I 1527).

KOM (1997): Entscheidung der Kommission vom 10. Februar 1997 zur Änderung der Abgrenzung der gemäß der Richtlinie 75/268/EWG in Deutschland benachteiligten Gebiete, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 072 vom 13.3.97, S.1-38.

KOM (1999): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates – Aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Maßnahmen, Europäische Kommission VI/10535/99 – DE Rev. 7 in der Fassung vom 23.07.2002.

KOM (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/12004/00 endg., Dezember 2000.

KOM (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/4351/02-DE, 2002.

KOM (2002b): VO (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förde-

rung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 074 vom 15.03.2002, S. 1-34.

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (1996): Nr. 26 Bemerkungen 1996 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 1994, Kiel, 28. März 1996, S. 227-232.

Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Lande (ZAL) Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG)1257/1999.

Plankl, R. (1989): Entwicklung der Ausgleichszulage in der Bundesrepublik – Ziele, Ausgestaltung, Mittelaufwand, Institut für Strukturforschung, Arbeitsbericht 2/1989, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Braunschweig 1998.

RAT (1975): Richtlinie 75/268/EWG des Rates vom 28. April 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 128 vom 19.05.1975, S. 1-7.

RAT (1986): Richtlinie 86/465/EWG des Rates vom 14. Juli 1986 betreffend das Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete im Sinne der Richtlinie 75/268/EWG (Deutschland), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 273 vom 24.09.1986, S. 1-103.

RAT (1997): VO (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 142 vom 02.06.1997, S. 1-21.

RAT (1999a): VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.09.1999, S. 80-102.

RAT (1999b): VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 161 vom 26.06.1999, S. 1-42.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2000): Bericht der Landesregierung zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ Sachliche Schwerpunkte zum 28. Rahmenplan 2000 bis 2003, Drucksache 14/2660, S. 4.

Statistische Ämter der Länder und des Bundes (1999): Kreiszahlen – Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland.

Statistisches Bundesamt (1999): Tabellenprogramm zur Landwirtschaftszählung 1999 (einschl. Agrarstrukturerhebung) – Arbeitsunterlage, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2000): Landwirtschaftszählung 1999 (bisher unveröffentlicht), Wiesbaden.

**Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

# Kapitel 5

## Kapitel V - (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**Abbildungsverzeichnis** **III**

**Tabellenverzeichnis** **III**

**5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** **1**

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels 1
5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie 1
5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 2
5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 2

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 3
5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 3
5b.2.2 Datenquellen 6

5b.3 Vollzugskontrolle 6

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 7
5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs 7
5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 8
5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 9

5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 9
5b.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 9
5b.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 11
5b.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme 11
5b.5.4 Finanzmanagement 12
5b.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 12

5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 13
5b.6.1 Bewertungsfragen 14
5b.6.1.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten 14
5b.6.1.2 Frage V.4.B. – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt 15
5b.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen 16

5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 16

5b.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 17

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 18
5b.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen 18
5b.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung 18
5b.8.3 Durchführungsbestimmungen 20
5b.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem 20

**Literaturverzeichnis 20**

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5b.1: Untersuchungsdesign 3

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 5b.1: Verwendete Datenquellen 6

Tabelle 5b.2: Indikativer Finanzplan Schleswig-Holstein, Maßnahme e1 7

Tabelle 5b.3: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002 8

Tabelle 5b.4: Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel 8

Tabelle 5b.5 Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche 15

Tabelle 5b.6 Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen 16

Tabelle 5b.7: Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung 18

Tabelle 5b.8: Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten 19

# 5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

## 5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht über Kapitel V die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Artikel 16 der Verordnung, können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz der **Natura-2000-Gebiete**, das als Gebietskulisse Beihilfen in Form von Ausgleichszahlungen nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura-2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern (**„Kohärenzgebiete“**).

### 5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

Schleswig-Holstein bietet zu Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine Maßnahme an, das sog. „Grünlanderhaltungsprogramm“ in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (e1). Es handelt sich um eine Maßnahme, die erstmalig in 2001 angeboten wurde.

Grundlage für die Gewährung der Ausgleichszahlung sind (a) das Verbot des Grünlandumbruchs und (b) der Verzicht auf die Anlage von neuen Entwässerungseinrichtungen, wie z.B. Drainagen, auf Grünlandflächen innerhalb der Kulisse der Natura-2000-Gebiete sowie ihrer Kohärenzgebiete nach Art. 10 der FFH-Richtlinie. Die Abbildung im Materialband gibt eine Übersicht über die Größe und Verteilung der Gebietskulisse. Seit 2000 sind in Schleswig-Holstein 478.000 ha FFH-Gebiete und 653.000 ha Vogelschutzgebiete gemeldet, wobei es zwischen diesen Gebieten großflächige Überschneidungen gibt. Hierzu zählen auch große Bereiche der Lebensräume an Nord- und Ostseeküste, die nicht landwirtschaftlich genutzt werden. Der Anteil der landwirtschaftliche genutzten Fläche liegt bei ca. 26.000 ha LF, wovon rd. 10.000 ha Privatfläche und rd. 16.000 ha in öffentlichem Besitz sind. Die nach Art. 16 zu fördernde Gebietskulisse beträgt somit ca. 10.000 ha (EPLR S. 136).

Durch Schutzgebietsverordnungen in Naturschutzgebieten festgesetzte Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung müssen unabhängig vom Bezug der Ausgleichszahlung eingehalten werden. Ein Anspruch der Antragstellerin bzw. des Antragstellers auf Gewährung der Beihilfe besteht nicht. Der jährliche Verpflichtungszeitraum läuft vom 1. Januar bis zum 31. Dezember, die Mindestvertragsfläche beträgt 2 ha.

### 5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Die Zielsetzung der Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen orientiert sich an den Vorgaben des Artikel 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999:

- Sicherung der Schutzwürdigkeit der FFH- und EU-Vogelschutzgebiete sowie als Trittsteine dienende ausgewiesene Naturschutzgebiete durch die Erhaltung von Grünlandflächen,
- Gewährung eines Ausgleichs für das Verbot des Grünlandumbruchs zur Minderung wirtschaftlicher Nachteile der landwirtschaftlichen Betriebe und somit Leistung eines Beitrags zur Erhaltung der Landwirtschaft,
- die im Falle ausgewiesener Naturschutzgebiete getroffenen Bestimmungen über Art und Intensität der Grünlandnutzung bleiben hiervon unberührt,
- als operationelle Zielvorgaben werden 200 bis 250 Begünstigte auf ca. 5.000 ha pro Jahr angestrebt, das entspricht 50 % der Gebietskulisse von 10.000 ha.

Die aufgeführten Zielsetzungen und Wirkungen werden in den gemeinsamen Bewertungsfragen V.1 und V.4.B behandelt.

### 5b.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Maßnahmen mit ähnlichen Förderzielen oder mit identischen Zielgebieten bestehen mit der Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete (e2) sowie dem Vertrags-Naturschutz (f2) und dem Halligprogramm (f3). Vergleichbare landesfinanzierte Maßnahmen bestehen nicht.

Für benachteiligte Gebiete (die Halligen, die Inseln Föhr, Amrum, Pellworm, Sylt und auf den Deichen und Vorländereien) kann grundsätzlich keine zusätzliche Ausgleichszahlung

nach e1 gewährt werden[1]. Eine Kombination mit anderen Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere mit Maßnahmen des Vertrags-Naturschutzes – mit Ausnahme des Vertragsmusters „20-jährige Flächenstilllegung“ – ist hingegen möglich; eine Kumulation der Ausgleichszahlungen mit den Prämien daher erlaubt.

## 5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

### 5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Maßnahme e1 wird hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und Wirkungen analysiert und jeweils in Haupt- und Nebenziele bzw. –wirkungen unterschieden. Das oben beschriebene Zielsystem wird somit um die zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme ergänzt. Die zu beantwortenden gemeinsamen Bewertungsfragen werden auf der Basis der ermittelten Wirkungen ausgewählt.

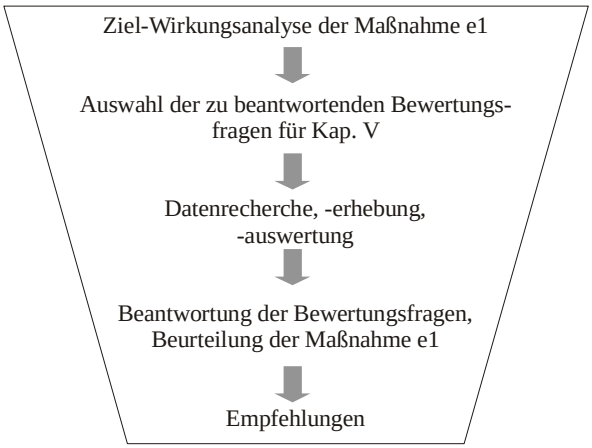
Die Beurteilung der Maßnahme für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen erfolgt hinsichtlich:

– der Inanspruchnahme der Maßnahme (Kapitel 5b.3 und 5b.4),

– der administrativen Umsetzung der Maßnahme (Kapitel 5b.5),

– der Wirkungen der Maßnahmen (Kapitel 5b.6).

**Abbildung 5b.1:** Untersuchungsdesign




Quelle: Eigene Darstellung.

[1] Sie kann jedoch für Flächenanteile gewährt werden, für die keine Zuwendung der Ausgleichszulage erfolgt. Eine Kumulation beider Förderungen auf der Fläche ist somit ausgeschlossen.

Die Inanspruchnahme der Maßnahme wird auf Basis der Datensätze des MUNF ausgewertet. Förderinhalte, maximaler Förderumfang sowie Förderzielgebiete sind in einer eindeutig definierten, begrenzten Gebietskulisse festgeschrieben.

Die Beantwortung von Einkommenswirkungen der Ausgleichszahlungen (Frage V.1) stößt an methodische Grenzen. Prinzipiell sind zu ihrer Ermittlung zwei Vorgehensweisen vorstellbar: a) die Nutzung von Sekundärdaten und b) Erhebung von Primärdaten. Als Sekundärdatenquelle liegen die Testbetriebsnetzdaten des BMVEL vor, auf die der Evaluator aufgrund seines Status als Ressortforschung des BMVEL Zugriff hat. Ein Manko der Testbetriebsdaten besteht darin, dass zwar seit dem Wirtschaftsjahr 2000/2001 die Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen“ (Code 2445) aufgenommen wurde, diese weist jedoch erhebliche Inkonsistenzen auf. So buchen bspw. Betriebe Zahlungen, die sie definitiv nicht erhalten haben können, da die Ausgleichszahlung in dem entsprechenden Bundesland nicht gewährt wird.

Darüber hinaus besteht eine methodische Schwierigkeit darin, sinnvolle Vergleichsbetriebe aus dem Datensatz zu isolieren, um einen Mit-Ohne-Vergleich durchführen zu können. Dies müssten Betriebe sein, die zwar einen rechtlichen Anspruch auf Ausgleichszahlung haben, also in der entsprechenden Gebietskulisse liegen, den Anspruch jedoch nicht geltend machen. Die Gruppe der in Frage kommenden Betriebe wird wahrscheinlich sehr klein sein, eine statistische Belastbarkeit ist demnach nicht gegeben. Unter den gegebenen Bedingungen ist die Nutzung der Testbetriebsdaten nicht adäquat.

Der zweite methodische Ansatz bestände darin, Primärdaten zu erheben. Gegen dieses Vorgehen spricht, dass der Erhebungsaufwand weder in Relation zur Ergebnisqualität noch zum Erkenntnisgewinn steht. Sowohl von Betrieben, die Ausgleichszahlungen erhalten, als auch bei einer Vergleichsgruppe müssten umfangreiche einzelbetriebliche Kennziffern erhoben werden, um die Einkommenseffekte zu isolieren. Dies sind Angaben, die i.d.R. bei Erhebungen nicht oder nur sehr zögerlich zur Verfügung gestellt werden. Als Hilfsgröße werden häufig Antwortgruppen vorgegeben, die jedoch nach unserer Ansicht keinen aussagekräftigen Beitrag zur Beantwortung der Frage bieten.

Aus den dargestellten Gründen wird auf die Bearbeitung der Einkommenseffekte verzichtet. In der Hoffnung, dass die Testbetriebsdaten in Bezug auf die Variable „Ausgleichzahlungen für Umweltauflagen“ zukünftig eine höhere Belastbarkeit aufweisen, ist eine Beantwortung zur ex-post Bewertung anzustreben.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) werden auch Daten zu potenziell zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betrieben benötigt (vgl. oben), die in Ermangelung eines umfassenden GIS-Systems auf Katasterbasis nicht verfügbar sind.

In diesem Fall werden Flächenangaben zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen.

Zur Bewertung der administrative Umsetzung der Ausgleichszahlung wurden Unterlagen zum Verwaltungsablauf systematisiert, eine schriftliche Vollerhebung der beteiligten Bewilligungsstellen durchgeführt und ein Expertengespräch mit dem Fachreferent der Obersten Behörde geführt.

Auf Basis der Ergebnisse werden Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung, sowie zur Begleitung und Bewertung formuliert.

## 5b.2.2 Datenquellen

**Tabelle 5b.1:** Verwendete Datenquellen

| Datenart | Datenquelle | Daten | | Datensatzbeschreibung | Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des | | | | Fundstelle im Anhang |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | qualitativ | quantitativ | | administrative Umsetzung | Vollzug | Inanspruchnahme / Outputs | Wirkungen | |
| Primär | Standardisierter Fragebogen für teilnehmende Landwirte (*) | X | X | Grundgesamtheit 1.108 Förderfälle, Stichprobengröße 211, Rücklauf 56 % | X | | X | X | MB-VI 6.5 |
| | Standardisierter Fragebogen für Bewilligungsstellen | X | X | Grundgesamtheit 3 ALR, Stichprobengröße 9 Fragebögen, Rücklauf 5 Fragebögen | X | X | X | X | MB-VI 6.5 |
| | Leitfadengestützte Befragung des Fachreferats (MUNF) | X | | protokolliertes 2,5-stündiges Gespräch | X | X | | | |
| Sekundär | Datenbank des MUNF für e1 (**) | | X | | | | X | | |
| | Monitoringdaten | | X | | | X | X | | |
| | Naturschutzfachliches Monitoring des LANU | X | | Zusammenstellung von Einzelgutachten und zusammenfassende Einschätzungen | | | | X | MB-VI 6.6 |
| | Literatur | X | X | | | | | X | |

(*) Befragt wurden Landwirte, die an der Maßnahme e1 teilnehmen und/oder am den Maßnahmen f2 und f3. Es wurde keine gesonderte Stichprobe für e1 erhoben.
(**) Die Datenhaltung erfolgt separat von InVeKoS; eine Anknüpfung ist durch die Stammnummer gegeben.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 5b.3 Vollzugskontrolle

In Tabelle 5b.2 werden die festgelegten Sollausgaben mit den tatsächlichen Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2002 verglichen.

**Tabelle 5b.2:** Indikativer Finanzplan Schleswig-Holstein, Maßnahme e1

| | | e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (in Millionen Euro) | | |
|---|---|---|---|---|
| | | geplant | tatsächlich | Abweichung in % |
| 2000 | Öffentliche Kosten<br>EU-Beteiligung | 0,000<br>0,000 | 0,000<br>0,000 | 0,00<br>0,00 |
| 2001 | Öffentliche Kosten<br>EU-Beteiligung | 0,200<br>0,100 | 0,178<br>0,089 | -10,88<br>-10,89 |
| 2002 | Öffentliche Kosten<br>EU-Beteiligung | 0,200<br>0,100 | 0,188<br>0,094 | -5,89<br>-5,89 |
| 2003 | Öffentliche Kosten<br>EU-Beteiligung | 0,200<br>0,100 | | |
| 2004 | Öffentliche Kosten<br>EU-Beteiligung | 0,540<br>0,270 | | |
| 2005 | Öffentliche Kosten<br>EU-Beteiligung | 0,540<br>0,270 | | |
| 2006 | Öffentliche Kosten<br>EU-Beteiligung | 0,560<br>0,280 | | |
| **Insgesamt** | Öffentliche Kosten<br>EU-Beteiligung | 2,240<br>1,120 | 0,366<br>0,183 | -83,64<br>-83,64 |

Quelle: EPLR, Monitoring, 2002, eigene Berechnungen.

Für die Neumaßnahme wurden 2001 erstmalig Zahlungen geleistet. Sie haben sich von 2001 bis 2002 geringfügig gesteigert und liegen ca. 6 % unter dem Planansatz. Für 2003 wird von einem identischen Ansatz wie für 2002 ausgegangen. Der ursprüngliche Planansatz von jährlich 0,54 Mio. Euro wurde somit deutlich auf 0,2 Mio. Euro nach unten korrigiert. Dies ist den hohen Planungsunsicherheiten bei der Neueinführung der Maßnahme geschuldet.

## 5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

### 5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Seit Beginn der Maßnahme hat sich der Anteil der geförderten Fläche leicht erhöht, während die Anzahl der geförderten Betriebe leicht zurückgegangen ist. Da ein jährlicher

Antrag zu stellen ist, kann vor dem Hintergrund der erst 2-jährigen Förderzeit keine Trendaussage getroffen werden. Nach Aussage des MUNF wurde ursprünglich jedoch mit einer höheren Inanspruchnahme gerechnet.

**Tabelle 5b.3:** Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung 2000 bis 2002

| | Output | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
| **Maßnahme** | Anzahl Betriebe | prämierte Fläche (in ha) | Anzahl Betriebe | prämierte Fläche (in ha) | Anzahl Betriebe | prämierte Fläche (in ha) |
| e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen | 0 | 0,00 | 265 | 2.324,45 | 256 | 2.444,44 |

Quelle: Datensätze 2000 bis 2002 des MUNF, eigene Berechnungen.

## 5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Bis 2002 wurde knapp die Hälfte der vorgesehenen Zielfläche in Natura-2000-Gebieten erreicht; gemessen an der Anzahl der Begünstigten wurde hingegen bereits eine hundertprozentige Zielerfüllung verwirklicht. Diese Zahlen lassen vermuten, dass die ursprünglichen Prognosen bei der Zielaufstellung von Teilnehmern ausgingen, die wesentlich größere Flächen in die Maßnahme einbringen. Nach Aussage des MUNF ist die angestrebte Flächengröße die relevante Zielvorgabe.

**Tabelle 5b.4:** Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel

| | 2002 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche | | Operationelles Ziel bis 2006 | | Zielerreichung | |
| **Maßnahme** | ha | Begünstigte | ha | Begünstigte | Fläche in % | Begünstigte in % |
| e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen | 2.444 | 256 | 5.000 | 200 bis 250 | 49 | 100 |

Quelle: Datensätze 2000 bis 2002 des MUNF; eigene Berechnungen.

### 5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Die Umsetzung der Maßnahme e1 ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete gebunden. Sie definiert sich im Detail wie folgt:

– FFH- und EU-Vogelschutzgebiete sowie sie verbindende ausgewiesene Naturschutzgebiete,

– ausschließlich als Grünland genutzte Flächen.

Somit ist eine 100-prozentige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gebunden. Die Maßnahme wird damit ausschließlich in Gebiete gelenkt, die zum Netz der Natura-2000-Gebiete einschließlich ihrer Kohärenzgebiete gehören.

## 5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Darstellung und Bewertung des Verwaltungsverfahrens beruht auf Auswertungen von Verwaltungsdokumenten, der schriftlichen Befragung der Bewilligungsstellen sowie auf einem Interview mit dem Fachreferenten der obersten Behörde. Des Weiteren fließen Angaben der Landwirte ein, die im Rahmen einer schriftlichen Befragung für den Vertrags-Naturschutz erhoben wurden[2].

Zur Datenerhebung, zum Stichprobenumfang und zum Rücklauf der schriftlichen Befragungen vgl. auf Grund der Überschneidungen zu Kapitel 6 den MB-VI-3.

### 5b.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Maßnahme e1 in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen ist organisatorisch dem MUNF, Referat V 31 zugeordnet. Maßnahmenkonzeption und -ausgestaltung erfolgen im Ministerium. Fördergrundlage ist die „Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Programm zur Grünlanderhaltung)“ (Gl.Nr. 6611.10 vom 14.05.2001). Tatbestände zum Ausschluss von Doppelförderungen werden in der Richtlinie festgesetzt. Für die organisatorische und in-

[2] Dies trifft für Landwirte zu, die gleichzeitig am Vertrags-Naturschutz (f2) oder am Halligprogramm (f3) teilnehmen und in der Stichprobe erfasst wurden.

stitutionelle Umsetzung der Maßnahme werden mit Erlass der Richtlinie die ALR zuständig erklärt.

***Partnerschaft***

Bei der Konzeption und Ausgestaltung der Maßnahme erfolgte keine über die in Kapitel 2 dargestellten Verfahren hinausgehende Beteiligung.

***Synergie***

Die Maßnahmenkonzeption erlaubt eine Kombination mit anderen Maßnahmen des ZAL. In den Bewilligungsstellen werden Synergiewirkungen und Kombinationsmöglichkeiten jedoch nur zum Teil gesehen. Des Weiteren bestehen Unsicherheiten bezüglich möglicher Doppelförderungen, was eine gezielte Beratung der Letztempfänger zur Teilnahme an weiteren ZAL-Maßnahmen behindert. Mit Blick auf die Zukunft wird u.a. die Umsetzung der WRRL als Einsatzbereich der Maßnahme genannt. In Gesprächen mit dem MUNF wurde deutlich, dass keine gezielte Lenkung von Maßnahmen stattfindet, um Synergien auf konkreten Flächen zu erreichen, Abstimmungen fanden lediglich innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen statt.

***Publizität und Informationsstrukturen***

Über die Verfahren hinausgehend, die in Kap. 2 dargestellt werden, erfolgt die Bekanntmachung der Maßnahme über das MUNF durch

– jährlicher Hinweis auf die Fördermaßnahme in einschlägigen Printmedien der Landwirtschaft,

– die Aufforderung an die Bewilligungsstellen Versammlungen mit teilnehmenden und interessierten Landwirten durchzuführen.

Im Gegensatz zu den Vertrags-Naturschutzmaßnamen besteht keine anschauliche Internetseite für die Maßnahme; allerdings hat die Befragung der Landwirte ergeben, dass sowieso nur sehr wenige dieses Medium nutzen (MB-VI-3).

Darüber hinaus spielen direkte persönliche Kontakte der Bewilligungsstellen zu potenziellen Teilnehmern und Multiplikatoren (Landwirtschaftskammer, Bauernverband) eine wichtige Rolle (MB-VI-3).

Das Informationsangebot wird im Gegensatz zu der Einschätzung des MUNF von den Bewilligungsstellen für verbesserungswürdig gehalten: So werden mehr Information durch das MUNF und Verbände gefordert sowie inhaltlich besser aufbereitetes Informationsmaterial (MB-VI-3).

Wünschenswert wäre eine kostenlose Informationsbroschüre, die die Fördermodalitäten, Ansprechpartner und Bewilligungsstellen aller Agrarumweltmaßnahmen sowie der Ausgleichszulage und des Grünlanderhaltungsprogramms im Überblick darstellt. Die Informationsbroschüre sollte sich an die Landwirte wenden und leicht verständlich sein. Die Broschüre „Vertrags-Naturschutz in der Landwirtschaft“ gibt hierfür ein gutes Beispiel.

### 5b.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Zur Abwicklung der Neumaßnahme e1 konnte auf bestehende Strukturen der ALR (Ämter für ländliche Räume) zurückgegriffen werden. Für die Antragsannahme, Verwaltungskontrolle, Bewilligung und Vor-Ort-Kontrollen sind die ALR in Kiel, Lübeck und Husum zuständig. Die Fauchaufsicht liegt beim MUNF. Die Kompetenzverteilung ist einfach gestaltet, der Antragsteller hat einen eindeutigen und festen Ansprechpartner, zu dem entweder persönlicher oder telefonischer Kontakt besteht (MB-VI-3). Die Regelung einzelner Verfahrensschritte durch das Ministerium werden per Erlass an die ALR weiter gegeben.

Auf Grund der bestehenden Strukturen traten nur in einzelnen Fällen Unsicherheiten im Rahmen der Abwicklung auf. Der durch die Neumaßnahme entstandene Mehraufwand wird allerdings nicht durch zusätzliche Personalmittel aufgefangen, so dass trotz optimierter Arbeitsabläufe und personeller Umschichtungen eine erhöhte Arbeitsbelastung der ALR auftritt[3] (MB-VI-3).

Die Antragstellung erfolgt im Rahmen des jährlichen Grundantrags auf Agrarförderung und wird mit diesem zusammen bearbeitet. Endtermin für die Antragstellung ist der 15. Mai des jeweiligen Jahres, der Antrag auf Auszahlung ist bis zum 31. Oktober des Jahres einzureichen, der Verpflichtungszeitraum gilt vom 1. Januar bis 31. Dezember.

### 5b.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Die Maßnahme unterliegt wie auch die Agrarumweltmaßnahmen den Regularien des InVeKoS-Verfahrens, welche regelkonform zur Anwendung kommen. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist für alle Teilmaßnahmen gewährleistet.

Die VOK erfolgt entsprechend der Vorgaben von Art. 47 der VO (EG) Nr. 1750/1999. Neben den InVeKoS-Prüfbögen werden speziell für die Maßnahme e1 erstellte Formulare

[3] Allerdings kann der Mehraufwand nicht explizit auf die Maßnahme e1 zurückgeführt werden, sondern resultiert auch aus Belastungen durch Agrarumweltmaßnahmen.

eingesetzt. Die zu kontrollierende Stichprobe wird vom MLR zentral gezogen. Die ALR führen die Vorortkontrollen ausschließlich für die Auflagen der Maßnahme durch. Im Rahmen der 2-jährigen Laufzeit der Maßnahme wurden bisher keine Verstöße festgestellt. Laut den Bewilligungsstellen kommt es in der Antragsphase jedoch gelegentlich zu Unklarheiten hinsichtlich der Abgrenzung der Gebietskulisse oder der Förderberechtigten.

### 5b.5.4 Finanzmanagement

Bei Einführung der Maßnahme bestanden zunächst Unsicherheiten hinsichtlich der zu erwartenden Inanspruchnahme. Der maximale potenzielle Mittelbedarf konnte nur grob anhand der Gebietskulisse abgeschätzt werden, ein dementsprechend uneinheitliches Bild zeichnet sich bei einer Rückfrage bei den Bewilligungsstellen ab. Der Mittelbedarf konnte bisher immer ausreichend gedeckt werden, die Erwartungen hinsichtlich der Inanspruchnahme wurden in keinem Fall übertroffen, wohl aber z.T. nicht erfüllt. Der Planansatz wurde dementsprechend korrigiert (vgl. Kap. 5b.3).

Der Einsatz der Finanzmittel für die Grünlanderhaltungsprogramm wird von den Bewilligungsbehörden überwiegend kritisch gesehen: So sind 3 von 5 Antwortende der Meinung, dass die Finanzmittel nicht optimal eingesetzt werden. Dies ist wahrscheinlich auf die vermuteten Mitnahmeeffekte in der Maßnahme zurückzuführen (vgl. weiter unten).

Die Verbuchung der Zahlungen erfolgt durch das MUNF, das durch den Geschäftsverteilungsplan Mitglied der Zahlstelle unter Führung der Zahlstellenleitung ist. Das MUNF nimmt somit auch alle anderen daran gebundenen Verpflichtungen in seinem Bereich wahr.

### 5b.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Für die Neumaßnahme bestehen keine spezifischen Begleitungs- und Bewertungssysteme. Eine naturschutzfachliche Begleitung erfolgt im Rahmen des Monitoring durch die LANU, das sich auf verschiedene Vertrags-Naturschutzmaßnahmen konzentriert. Hierzu liegen vielfältige Einzeluntersuchungen vor.

Da die hoheitlichen Auflagen der Schutzgebietsverordnungen auch ohne die Maßnahme einzuhalten sind, erscheint ein speziell hierfür konzipiertes Begleitsystem nicht, in Kombination mit Maßnahmen des Vertrags-Naturschutzes hingegen durchaus sinnvoll. Da die Maßnahme auch einen Anreiz zur weiteren Bewirtschaftung naturschutzfachlich wertvoller Flächen geben soll, wäre jedoch die Untersuchung der Anteile von Grünlandbrachflächen in den Gebieten von Interesse.

## 5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kap. 5b.1) sowie der Ausführungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden. Die Maßnahmenauflagen Verzicht auf Grünlandumbruch sowie auf zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen ist eine Mindestvoraussetzung zur Grünlanderhaltung. Wirkungen, die über die Sicherung der Flächen und damit einen indirekten Schutz für die Ressourcen Wasser, Boden und Landschaft hinausgehen sind lediglich außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete zu erwarten. Innerhalb der rechtskräftig nach Landesrecht ausgewiesenen Schutzgebiete müssen hoheitliche Beschränkungen der Nutzung unabhängig von einer Teilnahme an der Maßnahme eingehalten werden.

Grundsätzlich können auf Grund der vorliegenden Daten nur Aussagen zu **Deckungsbeiträgen**, nicht jedoch zu Einkommen getroffen werden. Der Deckungsbeitrag definiert sich in der Grünlandwirtschaft aus erzielten Nettoerlösen (z.B. für Milch oder Fleisch) abzüglich der direkt zurechenbaren (variablen) Kosten, während das Einkommen nur betriebsbezogen berechnet werden kann. Das Betriebseinkommen (Roheinkommen) wird definiert als Summe der Deckungsbeiträge abzüglich der Festkosten und zuzüglich sonstiger Einkünfte (BMVEL, 2001, Hydro Agri Dülmen, 1993, Steinhauser et al., 1992). Sofern sich die Festkosten nicht ändern, kann die Änderung des Deckungsbeitrags gleich der Änderung des Einkommens gesetzt werden.

Um die **Relevanz der Bewirtschaftungsauflagen** dennoch annähernd einordnen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. Für alle 256 geförderten Betriebe konnte über den Flächennutzungsnachweis 2002 der Umfang der betroffenen Grünlandflächen ermittelt werden. Im Durchschnitt besteht auf 53 % der LF der Betriebe, die derzeit eine Zuwendung erhalten, eine Grünlandlandnutzung. Für gut 20 % der Grünlandflächen werden Ausgleichszahlungen geleistet. Im Materialband sind die teilnehmenden Betriebe nach ihrer in die Maßnahme eingebrachten Flächenanteile klassifiziert (MB-Vb zuKapitel 5b.6). Es zeigt sich, dass über die Hälfte der Betriebe mit weniger als 10 % ihrer LF von den Auflagen der Maßnahme betroffen sind, weitere 35 % der Betriebe mit bis zu 25 % ihrer LF. Insgesamt ist folglich eine eher geringe Betroffenheit der Betriebe festzustellen.

Es bleibt festzuhalten, dass die Einkommensrelevanz einer Bewirtschaftungsauflage immer nur in Kenntnis der einzelbetrieblichen Anpassungsspielräume vor dem Hintergrund der Flächenverfügbarkeit ermittelt werden kann. Eine Betrachtung anhand von Durchschnittswerten lässt hierzu keine Aussagen zu. Vor diesem Hintergrund werden die nachfolgenden Fragen beantwortet.

## 5b.6.1 Bewertungsfragen

### 5b.6.1.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

***Indikator V.1-1.1. Verhältnis der Prämie zu den erhöhten Produktionskosten***

Die Zuwendungsberechnung für das Umbruchsverbot für Grünland stützt sich auf die Pachtpreisdifferenz zwischen Acker- und Grünlandflächen (EPLR S.295). Zur Bestimmung eines landeseinheitlichen Satzes werden sowohl die Pachtpreisdifferenz als auch der Flächenumfang von Acker- und Grünland in den vier Naturräumen Marsch, Hohe Geest, Vorgeest und Hügelland berücksichtigt, um zu einem flächengewichteten Mittel zu kommen. Die Daten wurden der Agrarstatistik Schleswig-Holstein 1999 entnommen. Laut Kalkulation bewegen sich die Pachtpreisdifferenzen zwischen maximal 124 Euro/ha im Hügelland und minimal 23 Euro/ha in der Vorgeest.

Die flächengewichtete, mittlere berechnete Zuwendungshöhe liegt bei rund 85 Euro, sie wird auf 77 Euro/ha abgerundet.

Die agronomischen Berechnungen erscheinen in sich konsistent. Der Ansatz einer flächengewichteten Pachtpreisdifferenz als Kalkulationsgrundlage wurde nach Aussage des MUNF gewählt, da eine Zuwendungsberechnung für die zentrale Auflage des Grünlandumbruchsverbotes in Schleswig-Holstein über Deckungsbeitragsberechnungen kaum praktikabel ist. Nach Ansicht der Evaluatoren sollte vor dem Hintergrund des zusätzlich entstehenden Verwaltungsaufwands sowie der Höhe der Zuwendungen geprüft werden, ob die Einführung einer stärker standörtlich oder naturräumlich gebundenen Zuwendung sinnvoll ist. Ansätze dafür sind in der Kalkulationsgrundlage vorhanden. Über- und Unterkompensationen, die allen Prämienzahlungen und Zuwendungen immanent sind, könnten dadurch minimiert werden. Weitere Hinweise zu Grundsätzen und Problemen der Berechnung von Zuwendungen und Prämien werden in Kap. 6 gegeben.

Vor dem Hintergrund der Erörterungen des Kapitels 5b.2.1 kann keine Aussage über die Höhe der Kompensation von Einkommenseinbußen getroffen werden. Beides, Über- und Unterkompensationen, sind – auf Grund der geringen Zuwendungshöhe in geringem Umfang – denkbar und werden auch durch die Bewilligungsstellen bestätigt (MB-Vb zu Kapitel 5b.6.1). Die durchschnittliche Höhe der Ausgleichszahlung pro Betrieb liegt bei 735 Euro/Betrieb, die durchschnittlich eingebrachte Fläche bei 9,5 ha. Dementsprechend sind potenzielle Einkommenswirkungen eher als nicht erheblich einzuschätzen. Die Flächenförderung liegt mit 77 Euro/ha deutlich unter der Förderhöchstgrenze.

***Indikator V.1-1.2. Deckung der erhöhten Produktionskosten durch die Prämie***

Wie aus den Erläuterungen zur methodischen Herangehensweise (vgl. Kap.5b.2.1) hervorgeht, können unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Evaluierungskosten und des Erkenntnisgewinns keine Angaben zur Höhe der Kompensation von potenziellen Einkommensverlusten gemacht werden.

### 5b.6.1.2 Frage V.4.B. – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

***Indikator V.4.B-1.1. Anteil der LF an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche***

Das für die Maßnahme e1 insgesamt ausgewiesene Fördergebiet beträgt ca. 10.000 ha. Der förderfähige Grünlandanteil daran ist nicht bekannt, er dürfte jedoch annähernd diese Größenordnung erreichen. Derzeit werden 2.444 ha gefördert, dass sind rund 24 % der Förderkulisse.

**Tabelle 5b.5** Anteil der geförderten Fläche an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

| **LF in Natura-2000** | **Zu Ausgleichszahlungen berechtigte Fläche (nur Grünland)** | | **Geförderte Fläche** | |
|---|---|---|---|---|
| ha | ha | % der LF | ha | % der LF |
| 10.000 | [keine Daten] | [keine Daten] | 2.444 | 24,4 |

Quelle: MUNF, 2003, eigene Berechnungen.

***Indikator V.4.B-1.2. Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen***

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden. Entsprechende Daten liegen in Schleswig-Holstein nicht vor. Sie würden die Kenntnis der Besitzverhältnisse aller Flurstücke innerhalb der Natura-2000-Gebiete erfordern, was nur auf Grundlage eines umfassenden GIS möglich ist. Dieses befindet sich erst im Aufbau. Die Anzahl der geförderten Betriebe liegt derzeit bei 256.

**Tabelle 5b.6** Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

| **Potenziell zuschussfähige landwirtschaftliche Betriebe** | **Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen** | |
|---|---|---|
| Anzahl | Anzahl | % der förderfähigen Betriebe |
| [keine Daten] | 256 | [keine Daten] |

Quelle: MUNF, 2003.

***Indikator V.4.B-1.3. Verhältnis von begünstigten sanktionierten Betrieben zu nicht begünstigten sanktionierten Betrieben***

Über die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, die antragsberechtigt sind, aber keine Zahlungen beantragt haben liegen keine Daten vor (vgl. Erörterung zu Indikator V.4.B-1.2). In 2002 wurden keine Sanktionen verhängt.

## 5b.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden nicht eingeführt.

## 5b.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Grundsätzlich sollten sich die Bewertungsfragen anhand von Datensätzen beantworten lassen, die entweder im Rahmen der administrativen Umsetzung der Maßnahme geführt werden oder aber leicht aus anderen bestehenden Quellen zu beziehen sind (z.B. der Agrarstatistik). In der Regel gilt dabei, dass nur Informationen über Betriebe und Flächen verfügbar sind, die an bestimmten Maßnahmen teilnehmen, Nicht-Teilnehmer werden im Allgemeinen nicht erfasst.

Darüber hinaus sind die Flächen sowohl von Teilnehmern als auch von Nicht-Teilnehmern nur selten in ihrer räumlichen Lage (z.B. in einem Geografischen Informationssystem) erfasst, so dass keine flächenhaften Zuordnungen getroffen werden können. Auch bis zur Ex-Post-Bewertung wird ein so umfassendes System auf Grund der zu bewältigenden Datenmengen nicht flächendeckend zur Verfügung stehen können. Für Maßnahmen mit geringem Flächenumfang und/ oder Mitteleinsatz wird mit solch umfassenden Evaluationsansätzen auch nicht die Verhältnismäßigkeit gewahrt. Ähnliche Einschränkungen müssen hinsichtlich der Ermittlung von Einkommensverlusten und –ausgleichen gelten. Dies gilt umso mehr, wenn Ausgleichszahlungen nicht für den Gesamt-

betrieb bzw. alle Betriebsflächen geleistet werden, sondern nur für einen i.d.R. geringen Anteil der Betriebsflächen.

Der vorgegebene Fragenkatalog wird sich somit auch zur Ex-post-Bewertung nicht vollständig beantworten lassen. Auf die eingeschränkte Verwertbarkeit der Testbetriebsdaten wurde bereits in Kap. 5b.2.1 hingewiesen.

## 5b.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Bis 2002 wurde knapp 50 % des operationellen Ziels von 5.000 ha geförderter Fläche erreicht. Seit 2001 erfolgte jedoch nur noch ein sehr geringer Flächenzuwachs von 100 ha, so dass abzuwarten bleibt, ob das gesteckte Ziel erreicht werden kann. Nach Aussage des MUNF ist das Potenzial zur Zielerreichung vorhanden, die konkrete Entwicklung jedoch schwer prognostizierbar.

Eine standörtlich oder regional gestaffelte Zuwendung sollte kritisch geprüft werden. Seitens der Bewilligungsstellen wird eine stärkere Differenzierung der Ausgleichszahlung nach Standort und Nutzungsauflagen überwiegend befürwortet (MB-Vb zu Kap. 5b.6.1).

Über die Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung hinaus gehende Umweltwirkungen der Maßnahme sind nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten, da hoheitliche Bewirtschaftungsauflagen auch ohne die Ausgleichszahlung einzuhalten sind. Lediglich außerhalb der Schutzgebiete können durch die freiwillige Teilnahme Wirkungen für die Umwelt erzielt werden. Der Anteil dieser Flächen ist nicht bekannt. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen fördern, Schutzgebietsausweisungen vereinfachen und einen Einstieg in freiwillige Vereinbarungen günstig vorbereiten.

**Tabelle 5b.7:** Zusammenfassende Einschätzung der Ausgleichszahlung

| Beurteilung der Schutzwirkung | Geförderte Fläche (ha) | Erfüllung OP (%) | Treffsicherheit | Implementierung | | Hauptwirkung durch | | Geschützte Ressource | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ++ hoch<br>+ gering<br>0 keine<br>- gering negativ<br>-- negativ | | | | Verwaltungsumsetzung | Lenkung durch Prämie | Erhaltung | Verbesserung | Boden | Wasser | Luft | Biodiversität | Landschaft | Sonstige |
| e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen | 2.444 | 49 | ++ | ++ | 0 | X | | keine oder nur sehr geringe Umweltwirkungen, da hoheitliche Auflagen auch ohne Maßnahme eingehalten werden müssen; jedoch Akzeptanzsteigerung hoheitl. Maßnahmen | | | | | |

OP: Operationelles Ziel
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## 5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 5b.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen dienen die in den Kapiteln 5b.3 bis 5b.7 durchgeführten Analysen. Die wichtigsten Datenquellen werden in Kap. 5b.2.2 genannt. Ergänzt werden diese Informationen durch einen Workshop mit dem zuständigen Fachreferat (MUNF), den Bewilligungsstellen (ALR) sowie der Fachbehörde (LANU).

### 5b.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Zur Sicherstellung eines günstigen Erhaltungszustands in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 2 der Richtlinie 92/43/EWG) bieten sich grundsätzlich unterschiedliche Schutzmodelle an (vgl. Tabelle 5b.8), die einerseits in unterschiedlichem Maße naturschutzfachliche Zielsetzungen erfüllen, andererseits unterschiedliche Belastungen für die Landwirtschaft und die Verwaltung mit sich bringen. Die Palette reicht von ausschließlich umfassenden hoheitlichen Beschränkungen bis zum ausschließlichen Angebot von Vertrags-Naturschutz. Weitere Modelle (z.B. Flächenankauf) sind denkbar. Prinzipiell steht den Mitgliedsstaaten die Wahl der Erhaltungsmaßnahmen frei, sofern damit die Ziele der FFH-Richtlinie erreicht werden.

**Tabelle 5b.8:** Vergleich unterschiedlicher Schutzoptionen in Natura-2000-Gebieten

| **Mögliches "Schutzmodell"** | **Erreichen der naturschutz-fachlichen Zielsetzung** | **Ausgleich für Bewirt-schaftungs-auflagen** | **Entwicklungs-spielraum für Betriebe** | **Akzeptanz bei Landwirten** | **Verwaltungs-aufwand** |
|---|---|---|---|---|---|
| Auschließlich hoheitliche Beschränkungen **ohne** Ausgleichszahlung | mittel bis hoch | kein | n.b. (*) | gering | gering (**) |
| Auschließlich hoheitliche Beschränkungen **mit** Ausgleichszahlung | hoch | vollständig | n.b. (*) | mittel | mittel |
| Basisschutz durch hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlungen in Kombination mit Vertrags-naturschutz | gering bis mittel | vollständig | mittel bis hoch | mittel bis hoch | hoch |
| hoher Grundschutz durch hoheitliche Beschränkungen mit Ausgleichszahlungen in Kombination mit Vertrags-naturschutz | mittel bis hoch | vollständig | gering bis mittel | mittel | hoch |
| Ausschließlich Vertrags-naturschutz, ggf. mit erhöhten Prämiensätzen | gering bis mittel | vollständig | hoch | hoch | mittel |

(*) n.b.= nicht bewertet, da zu stark von der Ausgestaltung der hoheitlichen Beschränkungen abhängig.
(**) Der Verwaltungsaufwand für die einzelnen Verfahren kann nur schwer eingeschätzt werden, da in der Praxis Unterschutzstellungsverfahren mit strengen Vorschriften besonders schwierig sind und auf so hohe Widerstände stoßen können, dass ein strenger Schutz nicht erreicht werden kann. Der Erfolg dieses Modells ist daher keinesfalls gewährleistet. An dieser Stelle setzt die Ausgleichszahlung als Akzeptanzinstrument an.

Quelle: Eigene Darstellung.

In Schleswig-Holstein wird ein großer Anteil der Natura-2000-Gebiete des Festlandes durch Naturschutzgebiete abgedeckt, den weitaus größten Anteil nehmen jedoch Lebensraumtypen des Wattenmeeres, Küstenstreifen sowie Flussökosysteme ein. Die Ausgleichszahlungen der Maßnahme e1 stellen insbesondere ein Instrument zur Steigerung der Akzeptanz gegenüber hoheitlichen Auflagen dar und sollen einen Ausgleich für objektiv entstandene wirtschaftliche Nachteile gewährleisten. Weiter gehende Regelungen können im Rahmen des Vertrags-Naturschutzes durch freiwillige Vereinbarungen geschlossen werden.

Durch eine stärker naturräumlich gestaffelte oder an Ertragsgebiete angelehnte Ausgleichszahlung könnten Über- und Unterkompensationen evtl. besser verhindert werden. Der Verwaltungsaufwand einer naturräumlich gebundenen Prämienstaffelung müsste al-

lerdings kritisch geprüft werden und kann ggf. erst bei Vorliegen eines umfassenden Geografischen Informationssystems mit akzeptablen Mehraufwand umgesetzt werden.

### 5b.8.3 Durchführungsbestimmungen

Die Analyse der administrativen Umsetzung zeigt keine Probleme auf. Die Zuordnung der Abwicklung zu den ALR erscheint plausibel, da sie einerseits eine größere flächenhafte Verteilung haben als die Schleswig-Holsteinische Landgesellschaft (die den Vertrags-Naturschutz abwickelt), andererseits die bestehenden EDV-technischen Strukturen effizient eingesetzt werden können (z.B. Flächenabgleich in InVeKoS). Zur besseren Nutzung von Synergien mit dem Vertrags-Naturschutz (z.B. zur gezielten Akquisition von e1-Teilnehmern für den Vertrags-Naturschutz) könnte ein Austausch zwischen ALR und SHL institutionalisiert werden.

### 5b.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Spezifische Begleitungssysteme existieren für die Maßnahme e1 nicht, erscheinen auch nicht sinnvoll, da auch ohne Gewährung der Zahlungen die Schutzgebietsauflagen eingehalten werden müssen. Ein interessanter Ansatzpunkt für Untersuchungen wäre in diesem Zusammenhang allerdings, wie sich der Anteil von Grünlandbrachen (Flächen mit aufgegebener Bewirtschaftung) entwickelt und ob durch das Brachfallen von Grünlandflächen Probleme entstehen, die den Erhaltungszielen in den Natura-2000-Gebieten entgegenstehen.

Das naturschutzfachliche Monitoring sollte daher durch Untersuchungen für die Vertrags-Naturschutzmaßnahmen mit abgedeckt werden (vgl. Kap. 6). Hierdurch könnten sich auch Synergieeffekte zur Erfüllung der FFH-Berichtspflichten ergeben.

## Literaturverzeichnis

BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001. 96 S. + 102 S. Anhang, Bonn.

EU-KOM – Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

Fragebogen-Auswertung Bewilligungsstellen (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001)

Fragebogen-Auswertung Landwirte (auf Basis der Antrags- und Bewilligungsdaten 2001)

Hydro Agri Dülmen (Hrsg.) (1993): Faustzahlen für Landwirtschaft und Gartenbau. - 12. überarbeitet, ergänzte und erweiterte Auflage 1993. 618 S., Münster-Hiltrup.

Jansson, B., Fachreferenteninterview (MUNF) Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung 02.12.2002, mündliche/ schriftliche Mitteilungen.

LNatSchG – Gesetz zum Schutz der Natur Landesnaturschutzgesetz, vom 16. Juni.1993 (GVOBl. Schl.-H. 1993 S. 215; 1994 S. 527; 1996 S. 652; 1998 S. 210)

Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (1999): „Zukunft auf dem Land“, Programmplanungsdokument für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein (Deutschland) 2000 bis 2006. Kiel.

MUNF - Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Forsten (2003): Datenabfrage der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft zur Evaluation der Agrarumweltmaßnahmen im Bundesland Schleswig-Holstein. Schriftliche Mitteilung und digitale Datenlieferung vom 07.02.2003.

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier und Pflanzen

Richtlinie des Rates vom 2.April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29.Juli 1997.

Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (Gl.Nr. 6611.10 vom 14.05.2001).

Steinhauser, H., C. Langbehn & U. Peters (1999): Einführung in die landwirtschaftliche Betriebslehre. Bd. 1: Allgemeiner Teil – 5., neubearb. Aufl.; Ulmer, Stuttgart.

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren Amtsblatt Nr. L 215 vom 30/07/1992 S. 0085 – 0090.

Workshop Agrarumwelt/ Ausgleichszahlung im MUNL, am 18.06.2003 mit den Fachreferenten, Bewilligungsstellen (ALR, SHL), Staatliche Umweltämter und Fachbehörde (LANU), mündliche/ schriftliche Mitteilungen.

# Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

# Kapitel 6

## Agrarumweltmaßnahmen – Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999


**Projektbearbeitung**

*Karin Reiter (Gruppenkoordinatorin), Sandra Essmann, Andreas Preising, Andrea Pufahl, Wolfgang Roggendorf*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

*Thomas Horlitz, Achim Sander*

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR (ARUM)



Braunschweig November 2003

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**Abbildungsverzeichnis** **III**

**Tabellenverzeichnis** **IV**

**6 Kapitel VI - Agrarumweltmaßnahmen** **1**

6.1 Ausgestaltung des Kapitels 1
6.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 2
6.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein 5
6.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 9

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 10
6.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 10
6.2.2 Datenquellen 11

6.3 Geplante und getätigte Ausgaben 12

6.4 Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme (Output) 13
6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen 14
6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad) 16
6.4.3 Bewertung des erzielten Outputs nach erreichten Gebieten und Gruppen 17

6.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 22
6.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 22
6.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 24
6.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme 26
6.5.4 Finanzmanagement 26
6.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 27

6.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 28
6.6.1 Bewertungsfragen 29
6.6.1.1 Frage VI.1.A - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität 29
6.6.1.2 Frage VI.1.B – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers 33
6.6.1.3 Frage VI.1.C - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen 38
6.6.1.4 Frage VI.2.A - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Artenvielfalt in Normallandschaften 38

6.6.1.5 Frage VI.2.B – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf Flächen mit hohem Naturwert 44
6.6.1.6 Frage VI.2.C – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung und zur Verbesserung der genetischen Vielfalt 48
6.6.1.7 Frage VI.3 - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Einhalt oder zum Schutz von Landschaften 48
6.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen 52
6.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 55

6.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 57
6.7.1 Akzeptanz, Treffsicherheit und Umweltwirkung von Agrarumweltmaßnahmen 57
6.7.2 Gesamtbetrachtung unter dem Aspekt des Ressourcenschutzes und der Treffsicherheit 64

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 65
6.8.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung 66
6.8.1.1 Generelle Empfehlungen mit Relevanz für die EU-Ebene, den Bund und das Land 66
6.8.1.2 Empfehlungen zu den Teilmaßnahmen 69
6.8.2 Durchführungsbestimmungen 72
6.8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem 73

**Literaturverzeichnis 76**

# Abbildungsverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| Abbildung 6.1: | Das Grundprinzip der Ziel-Wirkungsdiagramme am Beispiel der Maßnahme Grünlandextensivierung | 6 |
| Abbildung 6.2: | Förderhistorie, aktuelle Inanspruchnahme und operationelle Ziele der Agrarumweltmaßnahmen | 17 |
| Abbildung 6.3: | Verwaltungsablauf der AUM in Schleswig-Holstein | 25 |
| Abbildung 6.4: | Erosionsschutz - Indikator VI.1.A-1.1 | 30 |
| Abbildung 6.5: | Schutz vor Bodenkontamination - Indikator VI.1.A-2.1 | 31 |
| Abbildung 6.6: | Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln – Indikator VI.1.B-1.1 | 34 |
| Abbildung 6.7: | Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar - Indikator VI.1.B-1.2 | 35 |
| Abbildung 6.8: | Stickstoffsalden – Beispiele von Konventionellen- und Vertrags- und Verpflichtungsflächen - Indikator VI.1.B-1.3 | 36 |
| Abbildung 6.9: | Maßnahmen zur Beeinflussung der Transportmechanismen (Auswaschung, Oberflächenabfluss, Erosion) - Indikator VI.1.B-2.1 | 37 |
| Abbildung 6.10: | Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna (VI.2.A-1.1) | 39 |
| Abbildung 6.11: | Quantifizierung der Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna (VI.2.A-1.2) | 40 |
| Abbildung 6.12: | Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (VI.2.A-2.1) | 42 |
| Abbildung 6.13: | Erhalt naturschutzfachlich wichtiger Habitate (VI.2.B-1.1) | 44 |
| Abbildung 6.14: | Erhalt von ökologischen Infrastrukturen (VI.2.B-2.1) | 46 |

Abbildung 6.15: Indikator VI.2.B-3.1 – Landwirtschaftliche Flächen mit Maßnahmen zur Verminderung von Stoffeinträgen von landwirtschaftlichen Flächen zum Schutz wertvoller Feuchtgebiete 47

Abbildung 6.16: Erhalt und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft (VI.3.-1.1) 49

Abbildung 6.17: Erhalt und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft (VI.3.-2.1) 50

Abbildung 6.18: Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft (VI.3.-3.1) 51

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 3

Tabelle 6.2: Spezifische und operationelle Ziele von Agrarumweltmaßnahmen 7

Tabelle 6.3: Agrarumweltprobleme in den Naturräumen Schleswig-Holsteins 9

Tabelle 6.4: Verwendete Datenquellen 12

Tabelle 6.5: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen 13

Tabelle 6.6: Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2002 15

Tabelle 6.7: Zuordnung der Fragen VI.2.A und VI.2.B zu den Maßnahmen 39

Tabelle 6.8: Zusammenfassende Einschätzung von Agrarumweltmaßnahmen 58

Tabelle 6.9: Regionsspezifische Zuordnung von Maßnahmen und Umweltproblemen 64

# 6 Kapitel VI - Agrarumweltmaßnahmen

Die Evaluierung der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) des Landes Schleswig-Holstein orientiert sich an den Bewertungsvorgaben der Kommission (EU-KOM, 2000). Bestandteil der Zwischenevaluierung sind ausschließlich Agrarumweltmaßnahmen nach VO (EG) Nr. 1257/1999, die innerhalb von ZAL im Jahr 2000 durch die KOM notifiziert wurden sowie Verpflichtungen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992, die nach VO (EG) Nr. 1257/1999 als sogenannte Altverpflichtungen abgewickelt werden (MLR, 1999). Artikel-52-Maßnahmen sowie Staatsbeihilfen gehen nicht in die Zwischenbewertung ein.

Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass bei der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung auf den Ressourcenschutz (Kap. 6.6) neben den AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999 nur diejenigen Altverpflichtungen nach VO (EWG) Nr. 2078/1999 Beachtung finden, die inhaltlich fortgeführt werden.

Der Bericht spiegelt den Stand Sommer 2003 wider. Die Implikationen der Beschlüsse zur GAP-Reform aus dem Juni 2003 bleiben unberücksichtigt; dies gilt auch für die Einführung der Cross Compliance. Bei der Interpretation des Berichtes bitten wir dies zu berücksichtigen.

## 6.1 Ausgestaltung des Kapitels

Im Kapitel 6.1 wird ein kurzer Abriss über die durch den EPLR zur Förderung kommenden AUM gegeben und diese Maßnahmen werden in ihren historischen Kontext gesetzt. Darauf folgend wird im Kapitel 6.2 die Methodik der Evaluierung dargestellt. Eine eingehende Darstellung der verwendeten Daten befindet sich im Materialband unter MB-VI-1. Die eigentliche Analyse der Agrarumweltmaßnahmen beginnt mit der Betrachtung der Finanzdaten des Kapitels 6.3. Schwerpunkt dieses Kapitels bildet die Gegenüberstellung der Sollausgaben zu den tatsächlich getätigten Zahlungen. Die Ursachen für Abweichungen werden aufgeführt.

Das Kapitel 6.4 „Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme“ beschäftigt sich mit der Darstellung des Fördervolumens auf Ebene der Teilmaßnahmen. Neben einer summarischen Darstellung der Inanspruchnahme in Relation zu den angestrebten Förderumfängen, charakterisiert das Kapitel die Teilnehmer anhand von Betriebsparametern und gibt Aufschluss über die regionale Verteilung der Maßnahmen.

Mit der Analyse der Implementierung der Agrarumweltmaßnahme und ihrer administrativen Umsetzung verlässt die Evaluierung im Kapitel 6.5 die inhaltliche Betrachtung der AUM und wendet sich unterschiedlichen Aspekten der Verwaltungsumsetzung zu.

Der eigentliche Schwerpunkt des Berichtes liegt in der Beantwortung der von der Kommission gestellten Bewertungsfragen zur Ziel- und Wirkungsanalyse der AUM. Ihre Beantwortung erfolgt im vorliegenden Bericht zusammenfassend in graphischer und tabellarischer Form in Kapitel 6.6. Eine umfassende Bearbeitung befindet sich im Materialband (MB-VI-3, Wirkungsanalyse).

Das Kapitel 6.7 greift die Ergebnisse der Inanspruchnahme (Kap. 6.4) sowie die Wirkungen der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf (Kap. 6.6) und setzt sie in Kontext zueinander. Es wird gezeigt, welchen Ressourcenbeitrag die einzelnen AUM erbringen. Darüber hinaus werden die Maßnahmen im Hinblick auf die Gesamtstrategie der AUM eingeordnet, ggf. auftretende Defizite vor dem Hintergrund der landesspezifischen Umweltsituation aufgezeigt.

Der Evaluierungsbericht über die AUM schließt mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Kapitel 6.8.

### 6.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Die Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein sind, wie in Tabelle 6.1 dargestellt, in drei Teilmaßnahmen (f1 bis f3) unterteilt:

- f1 Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung,
- f2 Vertrags-Naturschutz,
- f3 Halligprogramm.

Die drei Teilmaßnahmen gliedern sich wiederum in 18 Fördertatbestände. Die einzelnen Fördertatbestände unterscheiden sich hinsichtlich:

- des Flächenbezugs: Betriebs(zweig)bezogen oder einzelflächenbezogen;
- der Maßnahmenkulisse: Förderfähig ist entweder die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche (horizontale Maßnahmen) oder definierte Gebiete bzw. Biotope mit besonderem Potenzial (z.B. Halligen).

## Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

| Maßnahme | | Steckbrief | Eu Kofinanzierung seit |
|---|---|---|---|
| **f1** | **Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung** | | |
| | f1-A Extensive Produktionsverfahren | - In den Varianten: a) Obstkulturen, b) andere Dauerkulturen; c) mit gezielter Begrünung | 2001 |
| | - bei Dauerkulturen | - Herbizidverzicht<br>- Betriebszweigbezogen, landesweit angeboten<br>- Ausgesetzt seit 23. Juni 2002 | zur Zeit ausgesetzt |
| | - im Ackerbau | - Verzicht auf chem.-synth. Dünger und PSM<br>- Kein Grünlandumbruch<br>- Viehbesatz 2,0 GVE/ha LF o. entsprechend Wirtschaftsdünger<br>- Betriebsbezogen, landesweit | 1993 bis 2001 |
| | f1-B Extensive Grünlandnutzung | - Einführung und Beibehaltung, Umwandlung Acker in Grünland, Viehabstockung, Flächenaufstockung<br>- Kein Grünlandumbruch<br>- Viehbesatz 0,3 RGV/ha bis 1,4 RGV/ha Hauptfutterfläche<br>- Mindestens eine Nutzung<br>- Begrenzte PSM-Anwendung und Wirtschaftsdüngereinsatz<br>- Betriebszweigbezogen, landesweit angeboten | 1993 |
| | f1-C Ökologischer Landbau | - Einführung und Beibehaltung der Bewirtschaftung gemäß den Richtlinien des Ökologischen Landbaus VO (EWG) Nr. 2092/1991<br>- Kein Grünlandumbruch<br>- Acker, Grünland, Dauerkulturen und Gemüsebau<br>- Betriebsbezogen, landesweit angeboten | 1993 |
| | f1-D Mehrjährige Stilllegung | - 10-jährige Verpflichtung<br>- Flächengrößenbegrenzung<br>- Keine Nutzung des Aufwuchses zu Futterzwecken<br>- Keine Düngung, keine PSM<br>- Einzelflächenbezogen, landesweit angeboten<br>- Ausgesetzt seit 23. Juni 2002 | 2001 zur Zeit ausgesetzt |
| **f2** | **Vertragsnaturschutz** | "Extensivierung der Landbewirtschaftung" - 1992 Ablösung durch "Biotopprogramme im Agrarbereich" - ab 1999 "Vertragsnaturschutz" | 1988 |
| | Amphibienschutz/ Amphibienschutz in Wiesenvogelbrutgebieten | - Erhaltung und Förderung des Lebensraumes von Amphibien durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen und biotopgestaltende Maßnahmen<br>- Kein Absenken des Wasserstandes, keine Düngung, keine PSM, Begrenzung des Bearbeitungszeitraumes; eingeschränkte Beweidung, eingeschränkte Mahd biotopgestaltende | |
| | Wiesenvogelschutz | - Erhaltung und Förderung des Lebensraumes von Wiesenvögeln durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen, biotopgestaltende Maßnahmen<br>- Kein Absenken des Wasserstandes, keine Düngung, keine PSM, Begrenzung der Mahd- und Bearbeitungszeitpunkte, eingeschränkte Beweidung, ggf. Vernässung | |
| | Trauerseeschwalben | - Erhaltung und Förderung des Lebensraumes von Trauerseeschwalben durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen<br>- Kein Absenken des Wasserstandes, eingeschränkte Düngung, keine PSM, Begrenzung des Bearbeitungszeitraumes, eingeschränkte Mahd und Beweidung, biotopgestaltende Maßnahmen | |

(Fortsetzung Tabelle 6.1)

| | Maßnahme | Steckbrief | EU Kofinanzierung seit |
|---|---|---|---|
| | Sumpfdotterblumen | - Erhaltung und Förderung von Sumpfdotterblumenwiesen durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen<br>- Kein Absenken des Wasserstandes, keine Düngung, keine PSM, zeitlich eingeschränkte Mahd, Beweidung und Bodenbearbeitung, biotopgestaltende Maßnahmen | |
| | Kleinseggenwiesen | - Erhaltung und Förderung von Kleinseggenwiesen durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen<br>- Kein Absenken des Wasserstandes, keine Düngung, keine PSM, zeitlich eingeschränkte Mahd, Beweidung und Bodenbearbeitung, biotopgestaltende Maßnahmen | |
| | Trockenes Magergrünland | - Erhaltung und Förderung von trockenem Magergrünland durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen<br>- Keine Bewässerung, keine Düngung, keine PSM, zeitlich eingeschränkte Mahd, Beweidung und Bodenbearbeitung, biotopgestaltende Maßnahmen | |
| | Nahrungsgebiet für Gänse und Enten | - Erhaltung und Förderung des Lebensraumes von rastenden Gänsen und Enten durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen<br>- Düngung erlaubt, keine PSM, Begrenzung der Bearbeitungs- und Mahdzeitpunkte, eingeschränkte Beweidung, biotopgestaltende Maßnahmen | |
| | 20jährige Flächenstilllegung | - 20-jährige Stilllegung von Grünland oder Acker<br>- Keine Düngung, keine PSM, ggf. Pflegemaßnahmen, biotopgestaltende Maßnahmen | |
| **f3** | **Halligprogramm** | - Zuwendungen für eine extensive, an den Erfordernissen des besonderen Lebensraumes der Halligen ausgerichteten Landbewirtschaftung | 1988 |
| | Bewirtschaftungsentgelt | Einhaltung der halligspezifischen Besatzstärken, halligtypische Entwässerung, keine Verfüllung von Bodensenken und Mäandern (außer zu Zwecken des Küstenschutzes), keine mineral. N-Düngung, keine Umstellung auf bzw. Erweiterung der Flüssigmistdüngung | |
| | Mähzuschuss | - Zusätzliche Auflagen zu f3 - Bewirtschaftungsentgelt:<br>- Einschränkung der Mahd, vor der Mahd Überprüfung auf Brutgelege, Heu ist nach dem Trocknungsvorgang unverzüglich zu bergen und auf den Warften zu lagern | |
| | Ringelgansentschädigung | - Zusätzliche Auflagen zu f3 - Bewirtschaftungsentgelt:<br>- Im Jahr des Schadensauftrittes durch Ringelgänse Durchführung einer Beweidung, die eine bestmögliche Grasnarbe erhält, Höhe der Entschädigung nach Ausmaß der Schäden | |
| | Prämie für Biotopprogramm | - Zusätzliche Auflagen zu f3 - Bewirtschaftungsentgelt:<br>- Verringerung der Besatzstärke (mind. 30 %, max. 70 %) auf den gesamten landwirtschaftlich genutzten Flächen eines Betriebes | |
| | Prämie für natürlich belassene Salzwiesen | - Zusätzliche Auflagen zu f3 - Bewirtschaftungsentgelt:<br>- Herausnahme aus der landwirtschaftlich genutzten Fläche, keine Düngung, keine PSM, keine Nutzung, halligtyp. Entwässerung bleibt erlaubt, rastende und nahrungssuchende Gänse und Enten sind auf den Flächen zu dulden, max. 50 % der Fläche eines Betriebes | |

Quelle: EPLR, Auswirkungen des Vertrags-Naturschutzes und weiterer Förderprogramme auf die Vegetation ausgewählter Grünlandflächen: 1, 12; Landschaftsprogramm SH 1999: 15, www.landesregierung.schleswig-holstein.de.

Alle Agrarumweltmaßnahmen zeichnen sich entsprechend der Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999 dadurch aus, dass

– der Verpflichtungszeitraum der Teilmaßnahmen 5 Jahre beträgt (Ausnahme ist die 20-jährige Flächenstilllegung und die bis 2002 angebotene 10-jährige Flächenstilllegung. Bei Umwandlung von Acker in Grünland beläuft sich der Verpflichtungszeit-

raum auf 10 Jahre für die Beibehaltung der Grünlandbewirtschaftung auf den umgewandelten Flächen).

– die Inanspruchnahme der Förderung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht;
– die Endbegünstigten grundsätzlich Landwirte sind und
– die Kofinanzierung durch die EU 50 % bis zu den Förderhöchstgrenzen beträgt. Darüber hinaus können top-ups nach vorheriger Genehmigung durch die Kommission gewährt werden.

Für die Fördertatbestände unter f1 ist zudem die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben aus den Grundsätzen einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft verpflichtend, die im Rahmen der GAK gefördert wird. Nicht alle Maßnahmen/Teilmaßnahmen werden bzw. wurden durchgehend angeboten, sondern einige wurden, wie in Tabelle 6.1 ersichtlich, eingestellt oder sind zur Zeit ausgesetzt.

Die Tabelle 6.1 gibt einen Überblick der Agrarumweltmaßnahmen Schleswig-Holsteins mit ihren inhaltlichen Ausrichtungen und ihrer Förderhistorie. Um die Übersichtlichkeit zu gewähren, wird die Förderhistorie nur in Bezug auf eine EU-Kofinanzierung dargestellt. Demnach ist der erste Zeitpunkt einer Förderung aus der Tabelle nicht abzulesen, insofern es sich um eine anfängliche reine Landesförderung handelte.

### 6.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein

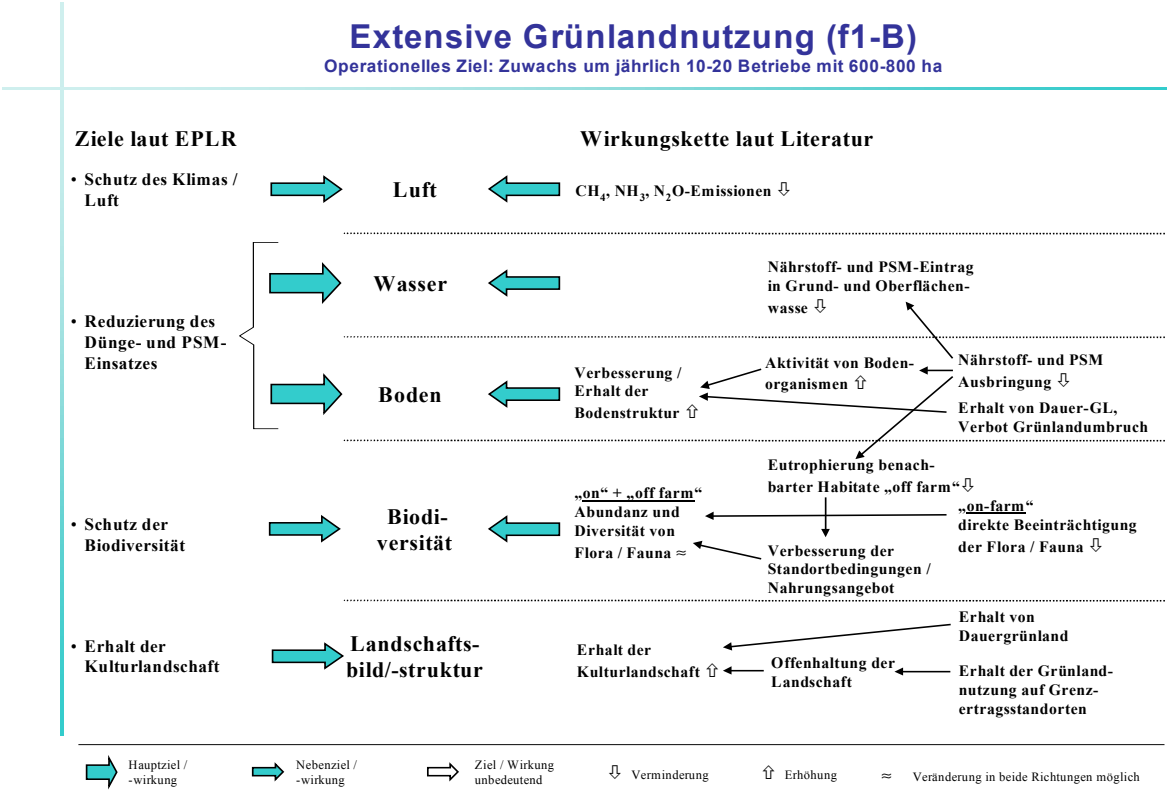
Im EPLR des Landes Schleswig-Holstein werden die Prioritäten und Ziele der AUM basierend auf der SWOT hergeleitet. Zur Bewertung der AUM, insbesondere auch zur Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfragen (Kap. 6.6) war es in Teilen notwendig, die im EPLR enthaltenen Zielformulierungen für Agrarumweltmaßnahmen zu überarbeiten. Die Gründe hierfür bestanden darin, dass

– zum Zeitpunkt der Aufstellung des EPLR die gemeinsamen Bewertungsfragen noch nicht bekannt waren und der Detaillierungsgrad der Zielformulierungen nicht auf die Fragen abgestimmt war;
– die Zielhierarchie der AUM in Bezug auf den Schutz einzelner Ressourcen nicht immer deutlich aus dem EPLR hervorging. Für die Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen ist jedoch eine eindeutige Zuordnung von Maßnahmen und der durch diese geschützten Ressourcen erforderlich.

Das Ergebnis ist in Form von Ziel-Wirkungsdiagrammen dargestellt (vgl. MB-VI- Anhang: Wirkungsdiagramme). Grundlage für die Diagramme sind die im EPLR formulierten maßnahmenspezifischen Ziele denen zu erwartende Wirkungen gegenübergestellt

wurden. Zu erwartende Wirkungen der Maßnahmen werden durch einschlägige Literaturquellen belegt. Eine Unterscheidung in Haupt- und Nebenziele bzw. Wirkungen stellt die Bedeutung der Maßnahmen zum Schutz bestimmter Ressourcen stärker heraus. Identifizierte Hauptwirkungen werden tiefgehender analysiert und beschrieben als Nebenwirkungen.

**Abbildung 6.1:** Das Grundprinzip der Ziel-Wirkungsdiagramme am Beispiel der Maßnahme Grünlandextensivierung




Quelle: Eigene Darstellung.

Auf Basis der Ziel-Wirkungsdiagramme wurden die Fachreferenten gebeten die maßnahmespezifischen **Ziele** zu bestätigen oder ggf. anzupassen bzw. zu spezifizieren[1]. Zugleich dienen die Ziel-Wirkungsdiagramme dazu die Auswahl der zu beantwortenden kapitelspezifischen Bewertungsfragen transparent zu gestalten. Grundlage für die Auswahl und Bearbeitung der Gemeinsamen Bewertungsfragen stellt die **Wirkungsseite** dar. Diese wurde herangezogen, um auch diejenigen Wirkungen abzubilden, die weder Haupt- noch

[1] Die Ziel-Wirkungsdiagramme der einzelnen AUM sind in ihrer endgültigen Fassung dem Anhang des Materialbandes zu entnehmen.

Nebenziel einer Teilmaßnahme sind, jedoch einen Beitrag zum Ressourcenschutz erbringen. Ergeben sich für eine Teilmaßnahme keine zu erwartenden **Wirkungen** in Bezug auf den Schutz einer Ressource, werden die entsprechenden Bewertungsfragen nicht bearbeitet.

Tabelle 6.2 fasst die operationellen Ziele sowie die Haupt- und Nebenzeile der AUM im Überblick zusammen. Die angeboten Agrarumweltmaßnahmen zielen im einzelnen auf:

– Schutz abiotischer Ressourcen (f1-C),

– Erhalt, Entwicklung und Pflege einer vielfältigen Kulturlandschaft (f1, f2, f3),

– Erhalt und Entwicklung von Dauergrünland (f1-B),

– Die Erhaltung und den Schutz der Biodiversität. Die Maßnahme f2 verfolgt mit den angebotenen Teilmaßnahmen ausschließlich den Arten- und Biotopschutz. Der Schwerpunkt der Förderung bezieht sich auf den Schutz einer möglichst hohen Vielfalt artenreicher Wiesen- und Weidenökosysteme,

– Den Schutz des natürlichen und einzigartigen Lebensraumes der Halligen mit dem Halligprogramm. Dabei spielen der Natur- und Küstenschutz aber auch die Einkommensmöglichkeiten der auf den Halligen lebenden Menschen eine bedeutende Rolle.

**Tabelle 6.2:** Spezifische und operationelle Ziele von Agrarumweltmaßnahmen

| Umweltrelevante Ziele | Boden | | | Wasser | Luft | Artenvielfalt/Lebensraum | | | | | | | | | | | | | | | | | | Landschaft | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ❍ Nebenziel<br>Agrarumwelt-maßnahmen | Erosionsschutz | Verminderung des Stoffeintrags in Böden | Erhalt und Verbesserung der Bodenstruktur /Humusaufbau | Verminderung des Stoffeintrags in Grund- und Oberflächengewässer | Verminderung von Geruchsbelästigung/klimarelevanter Emissionen | Schutz der Ökologischen Funktionen und Biodiversität in Agrarlandschaften | Flächenstillegung zu Naturschutzzwecken (Biotopverbund, Anlage von Blühstreifen) | Schutz geeigneter Grünlandstandorte als Lebensraum für Amphibien und Wiesenvögel | Schutz extensiver Dauergrünlandgesellschaften für Trauerseeschwalben | Schutz von für den Naturschutz wertvollen Grünlandbiotoptypen | Schutz des Lebensraumes von Zugvögeln wie Gänsen und Enten | Schutz von Ringelgänsen | Ungestörte Entwicklung natürlicher Lebensräume für den Biotop- und Artenschutz | Schutz des natürlichen Lebensraumes der Salzwiesen mit Flora und Biotopverbund | Erhalt und Pflege von Grünland | Entwicklung und Pflege einer vielfältigen Kulturlandschaft |
| f1-A Extensive Dauerkulturen (ausgesetzt seit Mitte 2002) | | ● | ● | ● | ❍ | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| f1-B Extensive Grünlandnutzung | | ● | ❍ | ● | ❍ | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● | ● |
| f1-B1 - davon Umwandlung Acker in Grünland | ❍ | ● | ● | ● | ❍ | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● | ● |
| f1-C Ökologischer Landbau | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Acker | | ● | ● | ● | ❍ | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | | ❍ |
| Grünland | | ● | ❍ | ● | ❍ | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | ● | ❍ |
| f1-D Mehrjährige Stilllegung (ausgesetzt seit Mitte 2002) | | ● | ● | ● | ❍ | ● | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| f1-E Extensiver Ackerbau (nur bis 2001) | | ● | ● | ● | ❍ | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **f2 Vertragsnaturschutz** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Amphibienschutz | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | ❍ |
| Amphibienschutz in Wiesenvogelschutz | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | | ❍ |
| Trauerseeschwalben | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | ❍ |
| Sumpfdotterblumenwiesen | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | ❍ |
| Kleinseggenwiesen | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | ❍ |
| Trockenes Magergrünland | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | | | | ❍ |
| Nahrungsgebiet für Gänse und Enten | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | | ❍ |
| 20jährige Flächenstilllegung | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | ❍ |
| **f3 Halligprogramm** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bewirtschaftungsentgelt | | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | ● |
| Mähzuschuss | | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | ● |
| Ringelgansentschädigung | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | ● |
| Prämie für Biotopprogramm | | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | ● |
| Prämie für natürlich belassene Salzwiesen | | | | | | | | | | | | | | | | ● | | | | | | | | | ● |
| Korrespondierende gemeinsame Bewertungsfragen | VI.1.A-1 | VI.1.A-2 | n.v.* | VI.1. B-1-4 | 5-3.3** | VI.2.A-1, VI.2.B-3 | VI.2.B | VI.2.A | VI.2.A | VI.2.B | VI.2.B | VI.2.B | VI.2.B | VI.2.A | | | | | | | | | | VI.2.A-2 | VI.3-1-3 |

n.v. Kein Indikator vorhanden. * Neues Kriterium VI.1.A-1.2 "Verbesserung und Erhalt der natürlichen Bodenfruchtbarkeit und der Bodenstruktur". ** Querschnittsfrage.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden wird die im EPLR dargestellte Stärken-Schwächen-Analyse nach Naturräumen stärker differenziert und in Tabelle 6.3 zusammengefasst:

Das **Östliche Hügelland** hat fruchtbare Lehmböden, die im schwach welligen Bereich bevorzugt ackerbaulich genutzt werden. Wegen der meist geringen Bodenbedeckung sind die Flächen durch Wassererosion gefährdet. Landschaftsstrukturen wie Knicks und Feldgehölze bedürfen hier eines besonderen Schutzes bei fortschreitender Nutzungsintensivierung.

Die **Geest und Vorgeest** mit eher ärmeren Böden werden auf feuchteren Standorten als Grünland, auf sandigen oder sandig-lehmeigen Standorten als Acker genutzt. Bei Ackernutzug treten nicht selten Wind-Erosionserscheinungen im Frühjahr auf. Auf den durchlässigen Sandböden ist die Gefahr der Grundwasserbelastung mit Nitrat (z.T. auch PSM) hoch, insbesondere im Zusammenhang mit intensiver Viehhaltung und Maisanbau. Auch der Verlust von Strukturelementen der Landschaft im Zuge der Nutzungsintensivierung und Standortnivellierung ist ein Problem in Teilen der Geest. Weite Teile sind bzw. waren vermoort und es finden sich noch Biotoptypen wie Sandmagerrasen und Sandheiden.

Die **Marsch** wird bei nassen Standorten als Grünland, bei trocken oder entwässerten Standorten als Acker genutzt. Bodenverdichtungen sind hier nicht selten. Der Nährstoffeintrag durch die Landwirtschaft in der Marsch ist hoch; die entsprechenden Nitratkonzentrationen im Grundwasser sind jedoch mehr aus Sicht des allgemeinen Ressourcenschutzes von Bedeutung – die Trinkwassernutzung in der Marsch ist wegen der tendenziellen Versalzung durch die Küstennähe eher bedeutungslos. In der Marsch herrscht stärker als in anderen Naturräumen Schleswig-Holsteins eine zahl- und artenreiche Vogelwelt vor. Zwar sind auch Teile des Schleswig-Holsteinischen Hügellandes als Rast- und Nahrungsräume von Bedeutung, die Teilmaßnahmen des Vertrags-Naturschutzes zum Wiesenbrüterschutz, für Trauerseeschwalben und für Nordische Gastvögel finden in der Marsch ihren Schwerpunkt. Auch die zahlreichen Gräben der Marschlandschaft mit ihre Ufervegetation sind von wesentlichen ökologischen Wert und schutzbedürftig.

Prioritäres Ziel des Naturschutzes ist die Erhaltung bestehender schutzwürdiger Biotope, Lebensräume und Arten. „Problemgebiete“ im Sinne der Tabelle 6.3 sind somit vorrangig Regionen in denen hohe naturschutzfachliche Werte bestehen, die durch den Vertrags-Naturschutz erhalten und ggf. verbessert werden können. Das Entwicklungsziel, z.B. durch Umwandlung von Acker in Grünland oder Pflanzung von Strukturelementen steht erst an zweiter Stelle, wird in Schleswig-Holstein durch den Fördertatbestand der obligatorischen biotopgestaltenden Maßnahmen jedoch stark mit eingebunden.

**Tabelle 6.3:** Agrarumweltprobleme in den Naturräumen Schleswig-Holsteins

| **Umweltrelevante Problembereiche** | **Boden** | | | **Wasser** | **Klima Luft** | **Artenvielfalt / Lebensraum** | | | | **Land-schaft** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ● Problemlage in der Region<br>Natur- und Wirtschaftsräume Schleswig-Holstein | Erosion (Wasser) | Erosion (Wind) | Verdichtung | Grund- und Oberflächen-wasserbelastung | Geruchsbelästigung / klimarelevante Emissionen | Grünlandverlust | Erhaltung und Ent-wicklung von Sand-heiden und Magerrasen | Erhaltung von Feuchtwiesenbereichen | Schutz von Feucht-grünlandbereichen für Wiesenvögel | Verlust von Feldgehölzen und Kleinstrukturen |
| Marsch | | | ● | | ● | ● | | ● | ● | ● |
| Geest und Vorgeest | | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Östliches Hügelland | ● | | | | ● | ● | ● | | | ● |

* Dargestellt sind hier nur die drei großen Naturräume Schleswig-Holsteins, die den größten Teil des Landes prägen.

Quelle: EPLR, www.umwelt.schleswig-holstein.de, LAPRO SH.

### 6.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Auf folgende rein landesfinanzierte Förderungen mit begleitender oder ergänzender Bedeutung für die AUM nach VO (EWG) Nr. 1257/1999 ist hinzuweisen:

Für den Ökologischen Landbau bestehen bzw. bestanden folgende landesfinanzierten Maßnahmen: a) Förderung der Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte (1998 bis 2002; für 2003 sind keine Mittel mehr vorgesehen); b) Zuschüsse für kontroll- und Beratungskosten im Ökologischen Landbau (Mittelbereitstellung für 2003 stark gekürzt); c) Beibehaltungsförderung Ökologischer Anbauverfahren im Rahmen MSL in Verbindung mit dem 40 %igen Pflichtbeitrag zum Öko-Vermarktungs-Fonds (ÖVF) (1989 bis 2001; seit 2001 wird diese Maßnahme wieder EU-kofinanziert). Hinweis: Die Reduzierung oder Einstellung der Förderung der o.g. Maßnahmen ist nicht sachbedingt, sondern in den massiven Einsparungen im schleswig-holsteinischen Landeshaushalt begründet.

Außerhalb der VO (EWG) Nr. 1257/1999 gibt es laut Aussagen des MUNF keine über Landesmittel finanzierte Fördermaßnahmen, die mit dem Vertrags-Naturschutz vergleichbar sind. Darüber hinaus werden über Landesmittel aber u.a. Naturparke und Naturerlebnisräume gefördert und Artenhilfsprogramme angeboten, die sich auf spezielle Leitarten beziehen (z.B. Fischotter, Weißstorch, Kranich u.a.) (vgl. Landschaftsprogramm 1999).

## 6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

### 6.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns[2]

Die **Beurteilung der Agrarumweltmaßnahmen** erfolgt hinsichtlich der:

- verausgabten Fördermittel (Kap. 6.3),
- Inanspruchnahme und räumliche Verteilung (Kap. 6.4),
- administrativen Umsetzung (Kap. 6.5),
- Umweltwirkungen (Kap. 6.6).

In der Finanzanalyse (Kap. 6.3) werden die geplanten Ausgaben auf Basis des EU-Haushaltsjahres den tatsächlichen gegenüber gestellt und Ursachen für mögliche Abweichungen zwischen Soll und Ist gegeben.

Die Kapitel 6.4, 6.6 und 6.7 bauen inhaltlich aufeinander auf. Die **Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen** (Kap 6.4) wird auf Basis der Förderdaten ausgewertet und gemeinde- bzw. naturraumbezogen dargestellt. Für ausgewählte Maßnahmen wird ein Teilnehmer/Nichtteilnehmer-Vergleich durchgeführt.

Das Kapitel 6.6 richtet den Blick auf den Ressourcenschutz, der durch die AUM induziert wird. Die zu **beantwortenden gemeinsamen Bewertungsfragen** des Kapitels 6.6 werden auf der Grundlage der zu erwartenden Wirkungen auswählt. Hierfür wird das unter Kapitel 6.1.3 eingeführte Zielsystem um die zu erwartenden Wirkungen zu einem Ziel-Wirkungssystem erweitert. Es wird zwischen Haupt- und Nebenwirkungen unterschieden. Identifizierte Hauptwirkungen werden in Hinblick auf Datenrecherche, Erhebung und Auswertung wesentlich umfangreicher behandelt als Nebenwirkungen. Auf Basis von Literatur und Versuchsergebnissen werden die Umweltwirkungen abgeleitet und durch Begleituntersuchung der Fachbehörden untermauert. Informationen zur Bewirtschaftung geförderter Flächen wurden durch eine schriftliche Befragung von teilnehmenden Landwirten und von landwirtschaftlichen Beratern erhoben. Die Treffsicherheit von Agrarumweltmaßnahmen in Gebieten mit landwirtschaftlich bedingten Umweltproblemen soll durch die räumliche Überlagerung mit der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen abgebildet werden.

Zur Bewertung der **administrativen Umsetzung** (Kap. 6.5) der Agrarumweltmaßnahmen werden Unterlagen zum Verwaltungsablauf systematisiert, eine schriftliche Vollerhebung

---

[2] Jedes Kapitel beginnt mit einer kurzen Einleitung, insofern beschränken sich die Ausführungen auf einen groben Überblick.

der beteiligten Bewilligungsstellen durchgeführt, Expertengespräche mit Fachreferenten der obersten Behörden geführt und die Einschätzung der Endbegünstigten zum Verwaltungsverfahren innerhalb der Landwirtbefragung eingeholt. Wesentliche Aspekte der Befragung zu der Verwaltungsumsetzung beruhen auf dem methodischen Prinzip der Triangulation, d.h. der gleiche Aspekt wird mehreren Beteiligten (hier Endbegünstigte, Bewilligungsstellen, Vertretern der obersten Behörde) zur Einschätzung vorgelegt (vgl. Kap 6.5 sowie MB-VI-2, Verwaltungsanalyse).

Auf Basis aller Teilergebnisse werden **Empfehlungen** zur verbesserten Umsetzung und Maßnahmenausgestaltung sowie zur Begleitung und Bewertung formuliert.

### 6.2.2 Datenquellen

In die Evaluierung sind – ausgehend von den gewählten Methoden und davon abgeleiteten Arbeitsschritten – ein breites Bündeln unterschiedlichster Datenquellen eingeflossen. Die folgende Tabelle 6.4 gibt dazu einen Überblick. Die Datenquellen sind nach der Terminologie der Kommission unterteilt in Primärdaten und Sekundärdaten. Primärdaten umfassen die Datenquellen, die im Rahmen der Evaluierung erhaben wurden. Sekundärdaten sind die bereits in der Landwirtschaftsverwaltung oder an anderer Stelle geführten Daten, die im Rahmen dieses Gutachtens Verwendung fanden.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden im Materialband (vgl. MB-VI-1) näher erläutert. Die wichtigsten Datenquellen für die Evaluierung der Agrarumweltmaßnahmen stellen als Primärquellen die schriftlichen und mündlichen Befragungen sowie als Sekundärquellen die InVeKoS[3] /Förderdaten und die Umweltdaten dar.

[3] Der Begriff InVeKos-Daten stellt eine sprachliche Vereinfachung dar. Im Folgenden wird er für die i.d.R. für die Daten aus den Flächennutzungsnachweisen (FNN) nach Antragsverfahren zu den Flächenausgleichsprämien benutzt. Zur Evaluierung lagen die Flächen- und Nutzungsnachweise aller Antragsteller in Schleswig-Holstein flurstücks- und betriebsgenau vor (vgl. MB-VI-1: Datenquellen).

**Tabelle 6.4:** Verwendete Datenquellen

| Datenart | Datenquelle | Daten | | Datensatz-beschreibung | Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | qualitativ | quantitativ | | administrative Umsetzung | Vollzug | Inanspruch-nahme/Output | Wirkungen |
| Primär | Standardisierter Fragebogen Letztempfänger MSL | X | X | 355 Förderfälle, Stichprobengröße: 177 Rücklauf: 50 % | X | | X | X |
| | Standardisierter Frage-bogen Letztempfänger Vertragsnaturschutz | X | X | 833 Förderfälle, Stichprobengröße: 211 Rücklauf: 56 % | X | | X | X |
| | Standardisierter Fragebogen Bewilligungsstellen | X | X | Grundgesamtheit: 8 Bewilligungsstellen Stichprobengröße: 24 Rücklauf:14 Fragebögen (5 Ämter) | X | X | X | |
| | Leifadengestütze Befragung der Fachreferenten im MLR und MUNF | X | X | protokollierte Gespräche | X | X | | |
| | Leitfadengestützte Befragung von Experten und Multiplikatoren | | X | 2 Interviewprotokolle | X | | X | X |
| Sekundär | InVeKos / Förderdaten | X | | | | X | X | X |
| | Daten der Agrarstatistik | | X | Daten der Landwirtschaft-zählung 1999 und der Agrar-berichterstattung 2001 | | | | X |
| | Literatur | X | X | | | | | X |

Quelle: Eigene Darstellung.

## 6.3 Geplante und getätigte Ausgaben

In Tabelle 6.5 sind die geplanten Mittel für Agrarumweltmaßnahmen des Indikativen Finanzplans zum Zeitpunkt der Plangenehmigung[4] den tatsächlich verausgabten Finanzen auf Basis der EU-Haushaltsjahre gegenüber gestellt.

[4] Die Mittelansätze der Änderungsanträge bleiben unberücksichtigt. Zur Darstellung der „Plangenauigkeit“ wird der ursprüngliche Planansatz den jährlichen Mittelabflüssen gegenüber gestellt.

Planansätze und tatsächliche Auszahlung weisen im MSL-Bereich erhebliche Unterschiede auf; die Auszahlungen liegen um mehr als 50 % unter Plan. Die Ursachen liegen zumindest teilweise in den haushaltsbedingten massiven Einsparungszwängen und der Nichtinanspruchnahme von Maßnahmen. Die Förderung von Flächenstilllegung und Dauerkulturen wurde ausgesetzt. Die Beibehaltungsförderung Ökologischer Anbauverfahren in Verbindung mit dem Öko-Vermarktungs-Fonds lief vorübergehend durch Landesmittel und wird erst seit 2001 wieder mitfinanziert.

Für den Vertrags-Naturschutz f2 insgesamt zeigt sich ein langsam ansteigender Mittelabfluss, der den Planansätzen entspricht. Für die Laufzeit insgesamt sind 19,5 Mio. Euro vorgesehen, was für die nächsten Jahre eine erhebliche Bedarfssteigerung bedeuten würde.

Der Mittelabfluss für das Halligprogramm ist ebenfalls leicht angestiegen. In 2002 wurde der Ansatz um 20.000 Euro übertroffen (Abweichung von 25 %). Die angesetzten Mittel für 2005 und 2006 scheinen vor dem Hintergrund des Änderungsantrages 2003 notwendig, der eine deutliche Prämienerhöhung vorsieht.

**Tabelle 6.5:** Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen

| **Öffentliche Kosten im Jahr** | **MSL nach VO (EWG) Nr. 1257/1999 und Altverpflichtungen VO (EWG) Nr. 2078/1992 (in Mio. Euro)** | | | **Vertragsnaturschutz (in Mio. Euro)** | | | **Halligprogramm (in Mio. Euro)** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | geplant | tatsächlich | Auszahlung in % | geplant | tatsächlich | Auszahlung in % | geplant | tatsächlich | Auszahlung in % |
| 2000 | 5,32 | 1,98 | 37,2 | 1,62 | 1,69 | 104,2 | 0,18 | 0,09 | 47,9 |
| 2001 | 5,46 | 2,04 | 37,4 | 1,62 | 1,76 | 108,9 | 0,08 | 0,08 | 106,1 |
| 2002 | 8,41 | 2,20 | 26,1 | 1,80 | 1,83 | 101,5 | 0,08 | 0,10 | 125,4 |
| 2003 | 8,56 | | | 2,00 | | | 0,10 | | |
| 2004 | 8,68 | | | 4,20 | | | 0,10 | | |
| 2005 | 8,88 | | | 4,14 | | | 0,24 | | |
| 2006 | 8,96 | | | 4,16 | | | 0,24 | | |
| **Insgesamt** | **54,27** | **6,22** | 11,5 | **19,54** | **5,28** | 27,0 | **1,02** | **0,27** | 26,6 |

Quelle: Datenlieferung MUNF 2002, eigene Berechnungen, EPLR und Angaben des Ministeriums f. ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft u. Tourismus SH.

## 6.4 Darstellung und Analyse der Inanspruchnahme (Output)

In diesem Kapitel liegt der Schwerpunkt der Analyse auf der Inanspruchnahme der einzelnen Fördertatbestände (Output). Die bisher erzielte Inanspruchnahme wird anhand der

vom Land gesetzten operationellen Ziele beurteilt sowie der langjährige Förderverlauf dargestellt. Zur Einschätzung der Teilnehmerstrukturen erfolgt für die horizontalen Maßnahmen ein Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich an Hand von Betriebsparametern. Die räumliche Verteilung der Inanspruchnahme wird darüber hinaus als Vorbereitung auf die Wirkungsanalyse des Kapitels 6.6 aufgearbeitet.

### 6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen

Bei dem MSL-Maßnahmen sind letztlich nur der Ökologische Landbau und die Grünlandextensivierung umgesetzt geworden. Die Maßnahmen Extensiv-Dauerkultur und mehrjährige Flächenstilllegung hatten keine Teilnehmer und wurden 2003 nicht mehr angeboten. Auch der extensive Ackerbau (nur ein Teilnehmer) wurde schon 2001 nicht mehr angeboten (vgl. Tabelle 6.6).

**Tabelle 6.6:** Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2002

| | | Output | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Maßnahme** | | **2000** | | **2001** | | **2002** | |
| | | Betriebe Anzahl | Fläche (in ha) | Betriebe Anzahl | Fläche (in ha) | Betriebe Anzahl | Fläche (in ha) |
| **f1** | **Markt- und Standortangepasste Landwirtschaft** | | | **325** | **16.254** | **355** | **17.483** |
| | Extensive Grünlandnutzung | * | * | 78 | 4.021 | 89 | 4.485 |
| | - davon Umwandlung Acker in Grünland | * | * | 15 | 4 | 15 | 140 |
| | Ökologischer Landbau | * | * | 241 | 12.194 | 266 | 12.998 |
| | Extensive Dauerkulturen (ausgesetzt seit Mitte 2002) | * | * | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Mehrjährige Stilllegung (ausgesetzt seit Mitte 2002) | * | * | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Extensiver Ackerbau (nur bis 2001) | * | * | 1 | 39 | - | - |
| **f2** | **Vertragsnaturschutz** | **879** | **6.407** | **796** | **7.205** | **778** | **7.674** |
| | Amphibienschutz | 379 | 2.987 | 408 | 3.627 | 492 | 4.536 |
| | Amphibienschutz in Wiesenvogelbrutgebieten | 147 | 1.113 | 141 | 1.300 | 160 | 1.477 |
| | Wiesenvogelschutz | 5 | 11 | 4 | 11 | 5 | 15 |
| | Trauerseeschwalben | 0 | 0 | 36 | 853 | 45 | 1.117 |
| | Sumpfdotterblumenwiesen | 63 | 260 | 58 | 258 | 56 | 258 |
| | Kleinseggenwiesen | 2 | 10 | 3 | 13 | 3 | 13 |
| | Trockenes Magergrünland | 3 | 62 | 3 | 77 | 3 | 77 |
| | Nahrungsgebiet für Gänse und Enten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 20jährige Flächenstilllegung - Acker | 4 | 15 | 7 | 27 | 7 | 27 |
| | 20jährige Flächenstilllegung - Grünland | 3 | 146 | 3 | 142 | 7 | 154 |
| | Acherrandstreifen ** | 34 | 109 | 12 | 34 | -- | -- |
| | Uferrandstreifen ** | 12 | 20 | 4 | 5 | -- | -- |
| | Extensive Wiesen- und Weidennutzung ** | 227 | 1.675 | 117 | 856 | -- | -- |
| **f3** | **Halligprogramm** | **47** | **1.526** | **47** | **1.469** | **48** | **1.618** |
| | Bewirtschaftungsentgelt | 47 | 1.293 | 42 | 1.195 | 47 | 1.464 |
| | Mähzuschuss | 21 | 260 | 18 | 264 | 18 | 252 |
| | Ringelgansentschädigung | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Prämie für Biotopprogramm | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Prämie für natürlich belassene Salzwiesen | 10 | 98 | 10 | 98 | 11 | 134 |

* Daten für die Inanspruchnahme in 2000 lagen bei der Erstellung dieses Berichtes nicht vor
** Altmaßnahmen, die nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 abgeschlossen wurden und 2002 ausgelaufen sind.

Quelle: Datenbank MUNF 2000 bis 2002, InVeKoS 2002, eigene Berechnungen.

Die in der Tabelle 6.6 dargestellten Teilnehmer- und Flächenangaben beziehen sich auf seit 2000 abgeschlossene Verpflichtungen, beinhalten aber auch die während der vorherigen Förderperiode abgeschlossenen, noch laufenden Altmaßnahmen[5]. Es zeichnet sich ab, dass die Altmaßnahmen allmählich auslaufen und 2002 folglich keine Fördergelder mehr für Ackerrandstreifen, Uferrandstreifen und eine extensive Weide- und Wiesennutzung gezahlt werden.

[5] Die Inanspruchnahme eines Jahres (s. Tab. 6.6) bildet damit nicht das EU-Haushaltsjahr ab, ein Vergleich mit Darstellungen auf Basis des EU-Haushaltsjahres muss zwangsläufig zu Abweichungen führen.

Die 10-jährige Flächenstilllegung hat seit Beginn der Programmlaufzeit keine Teilnehmer. Laut Aussage des MLR herrscht seitens der Landwirte die Befürchtung, dass nach 10-jähriger Vertragslaufzeit keine weitere Bewirtschaftung der Flächen gewährleistet sein würde, da § 15a des LNatSchG länger als 5 Jahre nicht bewirtschaftete Sukzessionsflächen als besonders wertvoll unter Schutz stellt. Die Maßnahme wurde 2003 auf Grund der mangelnden Akzeptanz nicht mehr angeboten. Darüber hinaus bestehen Überschneidungen zur 20-jährigen Flächenstilllegung des Vertrags-Naturschutzes.

Für die Teilmaßnahme „Nahrungsgebiete für Gänse und Enten“ liegt erst seit 2003 ein Vertragsabschluß vor. Die Fördertatbestände erwiesen sich zunächst als unpraktikabel. Im Jahr 2002 fand eine Modifizierung statt (insbesondere Herabsetzung der Mindestflächengröße von 25 auf 2 ha sowie Anpassung der maximalen Viehbesatzdichten an die landwirtschaftlichen Erfordernisse). Gemäß Änderungsantrag[6] soll darüber hinaus eine Ergänzung des Programms dahingehend stattfinden, dass eine Teilmaßnahme „Rastplätze für wandernde Vogelarten“ auf bestimmten Ackerkulturen angeboten werden soll.

### 6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)

Der Entwicklungsplan des Landes Schleswig-Holstein weist für einige Maßnahmen das operationelle Ziel für den angestrebten Output als konkreten Zahlenwert (meist den angestrebten Flächenumfang) aus. Zur Einordnung des operationellen Ziels wird die Inanspruchnahme im Zeitablauf dargestellt (vgl. Abb. 6.2). Die Fortführung der Linie über das Jahr 2002 hinaus verdeutlicht in Abb. 6.2 den notwendigen Flächenzuwachs, soll das gesteckte operationelle Ziel bis 2006 erreicht werden.

Beim Ökologischen Landbau erfolgte zum Jahr 2002 ein Zuwachs von ca. 800 ha, womit das doppelte des operationellen Jahreszieles erreicht wurde. Die in diesem Zeitraum günstige Vermarktungssituation und Nachfrage nach Öko-Produkten (BSE-Problematik und Maul- und Klauenseuche im konventionelle Bereich) haben diese Entwicklung begünstigt. Bei der Grünlandextensivierung war der Zuwachs verhaltener; mit ca. 450 ha neuer Fläche wurde das Jahresziel nur gut zur Hälfte erreicht.

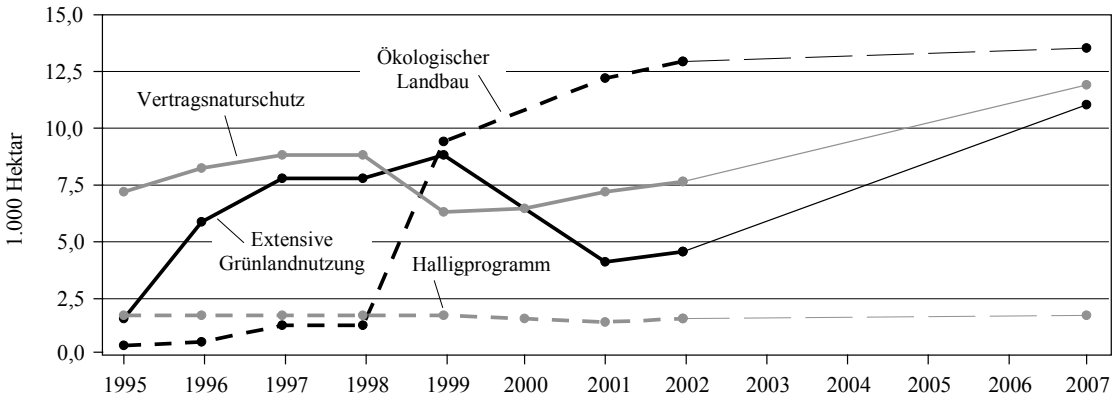
Für f2 und f3 gibt der EPLR operationelle Zielvorgaben auf Maßnahmenebene vor, Aussagen für Teilmaßnahmen werden nicht getroffen. Im Vertrags-Naturschutz wurden bis 2002 64 % der Zielflächen erreicht. Besonders hohe Flächenzahlen erreichten die Teil-

[6] Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) Nr. 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des einheitlichen Programmplanungsdokumentes des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006, Zukunft auf dem Land (ZAL).

maßnahmen des Amphibienschutzes und des Trauerseeschwalbenschutzes. Auch die 20-jährige Flächenstilllegung wird mit vergleichsweise hohem Flächenumfang angenommen. Nach Modifizierung des Vertragsmusters „Nahrungsgebiete für Gänse und Enten“ ist mit einer weiteren Zunahme der Förderflächen in größerem Umfang zu rechnen, wie Erfahrungen aus Niedersachsen zeigen.

Im Halligprogramm werden so gut wie alle Zielflächen erreicht und die Halligen damit fast flächendeckend durch die Maßnahme f3 abgedeckt.

**Abbildung 6.2:** Förderhistorie, aktuelle Inanspruchnahme und operationelle Ziele der Agrarumweltmaßnahmen




Quelle: Eigene Darstellung.

## 6.4.3 Bewertung des erzielten Outputs nach erreichten Gebieten und Gruppen

Im folgenden Kapitel wird für die horizontalen AUM (f1) die räumliche Verteilung geförderter Flächen dargestellt, sowie teilnehmende und nichtteilnehmende Betriebe anhand von Betriebsparametern charakterisiert. Der Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich lässt Rückschlüsse über erreichte bzw. noch nicht erreichte Teilnehmergruppen und eingeschränkt über die Umweltwirkung der Förderung zu. Über diesen Vergleich hinaus soll auch der Frage nachgegangen werden, ob zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern ein Unterschied hinsichtlich Flächennutzung und Produktionsausrichtung besteht.

Für einzelflächenbezogene Fördermaßnahmen (f2, f3) ist dieses Vorgehen nicht zielführend, da in Anbetracht der mehrheitlich geringen betrieblichen Beihilfefläche an der LF eine Charakterisierung anhand betrieblicher Kennziffern keinen Erklärungsansatz für eine Teilnahme an den AUM bietet. Die Treffsicherheit ist per se durch die Ausweisung von Gebietskulissen bzw. förderwürdigen Biotoptypen gegeben. Alternativ erfolgt eine Betrachtung der Teilnahmeintensität innerhalb der Kulisse.

### *Extensive Produktionsverfahren bei Dauerkulturen (f1–A)*

Die Förderung extensiver Produktionsverfahren bei Dauerkulturen durch Herbizidverzicht hat in der aktuellen Förderperiode keine Teilnehmer und ist seit Mitte 2002 ausgesetzt. Bereits in der vorrangegangen Förderperiode 1993 bis 1999 war der Förderumfang mit ca. 35 ha sehr gering.

Aufgrund der geringen Inanspruchnahme der Maßnahme stehen Gründe für die Nicht-Teilnahme im Vordergrund. Der Verzicht auf Herbizide in Dauerkulturen, speziell im gewerblichen Obstbau, muss i.d.R. durch eine mechanische Bekämpfung kompensiert werden. Die Prämienhöhe kompensiert nicht die Kosten für die arbeitsintensive mechanischen Unkrautbekämpfung und notwendige Investitionen für entsprechende Geräte (z.B. Müllerschar).

### *Extensive Grünlandnutzung (f1-B)*

Im Jahr 2002 haben 89 Betriebe mit einer Förderfläche von 4.485 ha an der Grünlandextensivierung teilgenommen. Das extensive bewirtschaftete Grünland hat einen Anteil von 1,2 % am Dauergrünland Schleswig-Holsteins. Das operationelle Ziel, einen jährlichen Flächenzuwachs um 300 bis 400 ha zu erreichen, ist für 2002 zu etwa 65 % erfüllt. Gegenüber dem vorangegangenen Förderzeitraum 1993 bis 1999 hat jedoch die geförderte Fläche um ca. 50 % abgenommen. Ungefähr die Hälfte der damaligen Teilnehmer hat keine Fortführung der Förderung beantragt. Ein Grund hierfür ist u.a. die späte Aufnahme des Fördertatbestandes der extensiven Grünlandnutzung mit dem Änderungsantrag im Jahr 2001. In den Jahren 1999 und 2000 wurde die Maßnahme nicht zur Neubeantragung angeboten. Insgesamt verbleibt die Inanspruchnahme der extensiven Grünlandnutzung auf einem sehr geringen Niveau.

Vorraussetzung für die Teilnahme an der Grünlandextensivierung ist ein mindestens 70 %iger Anteil Dauergrünland an der LF des Unternehmens. Potenzielle Teilnehmer der Maßnahme sind demnach überwiegende Grünlandbetriebe, die sich in den küstenahen Marschgebieten Schleswig-Holsteins befinden. Die räumliche Verteilung geförderter Flächen ist in Karte 6.1 dargestellt. Zu erkennen ist, dass der Schwerpunkt der Inanspruchnahme in den küstennahe Marschgebieten, wie z.B. Dithmarschen, während das Östliche Hügelland und Geestgebiete schon auf Grund der Fördervoraussetzungen nicht erreicht werden können.

### *Betriebsstruktur und ihre Entwicklung*

Die größte Teilnehmergruppe der Grünlandextensivierung (90 %) sind Grünlandbetriebe, da sie die Fördervoraussetzung von mindestens 70 % Dauergrünland an der LF des Unternehmens erfüllen. Insgesamt erfüllen in Schleswig-Holstein 2.939 Betriebe diese Fördervoraussetzung, jedoch nehmen nur 3 % dieser Betriebe die Förderung in Anspruch.

Im Vergleich zu nicht teilnehmenden Grünlandbetrieben zeichnen sich teilnehmende Grünlandbetriebe durch eine doppelt so große LF, einen signifikant höheren Grünlandanteil und eine signifikant geringere Acker- und Silomaisfläche aus. Der durchschnittliche Viehbesatz teilnehmender Betriebe liegt bei etwa 1,1 RGV/ ha HFF (Median) und wurde im Mittel um 0,3 RGV/ha HFF (Median) reduziert. Nach den Ergebnissen der Landwirtebefragung werden die teilnehmenden Betriebe werden je zur Hälfte im Haupt- bzw. Nebenerwerb geführt. Zwei Drittel der befragten Teilnehmerbetriebe (n=32) sind Mutterkuh bzw. Rindermastbetriebe. Milchviehbetriebe nehmen kaum teil (7 Betriebe).

Die Entwicklung der Betriebsstrukturen (2000 bis 2002) zeigt, untypisch und abweichend im Bundesvergleich, für Schleswig-Holstein keine wesentliche Unterschiede zwischen Teilnehmer- und Nichtteilnehmerbetrieben der Grünlandextensivierung. Auch auf Grund der geringen Inanspruchnahme, hat die Grünlandextensivierung keinen nennenswerten Einfluss auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein.

***Gründe für die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme***

Schleswig-Holsteins hat aufgrund der natürlichen Standortbedingung günstige Voraussetzungen für eine intensive Grünlandbewirtschaftung, v.a. für die Milchproduktion. Die intensive Grünlandnutzung zur Erzeugung hochwertigen Grundfutters für Milchkühe steht einer Grünlandextensivierung deutlich entgegen. Ausnahmen bilden z.B. Mutterkuhbetriebe, die sich zunehmend aus dem steigenden Anteil von Nebenerwerbsbetrieben rekrutieren. Restriktiv für die Teilnahme an der Grünlandextensivierung wirkt ferner die Viehbesatzobergrenze von 1,4 RGV je ha HFF und die Vorraussetzung eines 70 %igen Anteils Dauergrünland an der LF (LWK Schleswig-Holstein, 2002).

Lediglich 20 % der Schleswig-Holsteinischen Betriebe verfügen über den erforderlichen Grünlandanteil. Gemischt- und Ackerbaubetriebe werden von vornherein von der Förderung ausgeschlossen. Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen allerdings, dass die Grünlandextensivierung die höchste Akzeptanz in Grünlandbetrieben findet und der Anteil von Gemischt- und Ackerbaubetrieben zwischen 10 und 30 % an der Gesamtteilnehmerzahl liegt.

Die Mehrheit der befragten Betriebe musste infolge der Teilnahme nur geringe Anpassungsmaßnahmen vornehmen. Durch die Teilnahme konnten Kosten gesenkt und/bzw. das Einkommen verbessert werden (vgl. Tabellen A2 und A3 im Anhang, Befragungsdaten). Die Hälfte der teilnehmenden Betriebe sind Mutterkuhbetriebe – eine Bewirtschaftungsform, die sich mit den Auflagen der extensiven Grünlandnutzung gut vereinbaren lässt.

### *Ökologische Anbauverfahren (f1 – C)*

Die Teilnehmerzahl an der Maßnahme ist in den Jahren 2000 bis 2002 noch einmal angewachsen (vgl. Kapitel 6.2, Entwicklung der Inanspruchnahme seit 1995). In 2002 erfolgte ein Zuwachs um mehr als 10 % bei Betrieben und ca. 7 % bei bewirtschafteter Fläche auf über 260 Betriebe und ca. 13.000 ha Fläche[7]. Damit nahmen in Schleswig-Holstein 2002 ca. 1,8 % aller landwirtschaftlichen Betriebe mit einem Anteil von ca. 2 % an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche an ökologischen Anbauverfahren teil.

Die räumliche Verteilung der geförderten Flächen ist auf Gemeindeebene in Karte 6.2 und bezogen auf Naturräume im Kartenanhang dargestellt (vgl. MB-VI-Karten, Karte 6.4). Schwerpunkte in der räumlichen Verteilung der Inanspruchnahme liegen

- in der Marsch, einem Küstenbereich in Nordfriesland und Dithmarschen sowie eine Häufung in Steinburg/Elbmarsch;
- in Ostholstein und im Hügelland mit über 50 % aller Teilnehmer und einigen sehr großen Betrieben; hier vor allem Marktfruchtbau auf guten Standorten, die für extensiver oder ökologisch wirtschaftende Betriebe eher untypisch sind;
- im Einzugsbereich um Hamburg.

In den übrigen Regionen Schleswig-Holsteins ist eine eher dünne sporadische Verteilung gegeben.

### *Betriebsstrukturen und ihre Entwicklung*

Die Anbaustrukturen im ökologischen Landbau sind zwischen den einzelnen Betrieben und auch regional sehr heterogen. Hervorzuheben in Schleswig-Holstein ist der mit über 50 % hohe Anteil von Marktfruchtbau, während der Anteil des Futterbaus (Rinder, Schafe) mit ca. 23 % eher gering ausfällt – ein Verhältnis, das im Ökologischen Landbau ungewöhnlich ist. Es unterscheidet sich kaum von dem Acker-Grünland-Verhältnis der konventionellen Nichtteilnehmer in Schleswig-Holstein (vgl. MB-VI-Anhang, Tabelle A2: Strukturdaten Teilnehmer). Auch Gemischtbetriebe sind mit ca. 5 % nur gering vertreten. Der Bereich Futterbau wird in hohem Maße durch Mutterkuhhaltung im Nebenerwerb bestimmt. Die durchschnittliche Betriebsgröße im ökologischen Landbau liegt mit 72,13 ha gleichauf mit den Konventionellen (73 ha). Die Entwicklung der Betriebsstrukturen (2000 bis 2002) zeigt untypisch und abweichend von Bundesvergleich für Schleswig-Holstein keine wesentliche Unterschiede zwischen ökologisch wirtschaftenden und konventionellen Betrieben.

---

[7] Ob dieses Wachstum allerdings weiter anhalten wird, ist zweifelhaft, da neue Auflagen in der ökologischen Tierhaltung (Investitionsbedarf) sowie allgemein die schwierige Marktsituation für Öko-Produkte eher ein Stagnieren der Entwicklung erwarten lassen.

### *Gründe für die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme*

Grundsätzlich sind heute ökonomische Gründe für die Teilnahme ausschlaggebend – keine ideellen Werte wie in vergangenen Jahrzehnten. Der Veränderungs- und Innovationsdruck, der die derzeitige Situation der landwirtschaftlichen Betriebe prägt, und die Suche nach Perspektiven wird als eines der wesentlichen Argumente angeführt, eine Umstellung in Erwägung zu ziehen (BBZ Renzburg, 2002).

Ein entscheidender Aspekt bei der Teilnahme ist der Umfang des notwendigen Anpassungsaufwandes und der damit verbundenen Investitionen sowie die Prämie als ausgleichender Faktor. Unter diesem zweiten Aspekt ist auch die Teilnahme jener Gruppe von Betrieben zu sehen, die auch vor der Teilnahme eher extensiv (und zu Teilen auch im Grenzertragsbereich) gewirtschaftet haben und für die die Teilnahme nur einen geringen Anpassungsaufwand bedeutet (z.B. Mutterkuhhaltung); die Teilnahme stützt hier die Einkommensseite und die Erhaltung des Betriebes.

Die wichtigsten Hemmnisse für die Ausweitung des Ökologischen Landbau liegen derzeit in der schwierigen Marktlage für Öko-Produkte (SÖL et al., 2003), den Logistikproblemen für Abnehmer bei weit gestreuten und kleinen Produzenten, dem tendenziell höheren Risiko und Unsicherheiten für die Betriebsführung sowie regional in hohen Pachtpreisen und Flächendruck (BBZ Renzburg, 2002).

### *Vertrags-Naturschutz und Halligprogramm*

Ein Teil der AUM wird nur innerhalb definierter, auf Grund fachlicher Kriterien ausgewählter Gebietskulissen angeboten. Dazu zählen

- die Teilmaßnahmen des Vertrags-Naturschutzes (f2), mit Ausnahme der 20-jährigen Flächenstilllegung,
- und die Teilmaßnahmen des Halligprogramm.

Die Festlegung der Kulissen des Vertrags-Naturschutzes erfolgte unter fachlichen Gesichtspunkten durch das LANU und basiert auf einer Vielzahl gezielt durchgeführter Kartierungen. Hervorzuheben sind daraus die Kartierung besonders wertvoller Feuchtgrünlandflächen sowie die Alterfassungsprogramme des LANU zum Amphibienschutz und das Schutzprogramm für Wiesenvögel. Ergänzt wurden sie durch Informationen der Unteren Naturschutzbehörden und Verbände. Insgesamt bestehen ca. 280.000 ha Dauergrünland als Gebietskulisse, ohne die Gebiete für die Teilmaßnahme „Nahrungsgebiete für Gänse und Enten“. Die Kulissen wurden erstmalig 1986 erstellt und seitdem kontinuierlich erweitert und aktualisiert.

Von besonderer Bedeutung für den Vertrags-Naturschutz sind feuchte und nährstoffarme oder nährstoffreiche, sowie trockene, magere Grünlandstandorte. Die Kulissen für Maß-

nahmen zum Schutz der Gänse und Enten umfassen hingegen überwiegend überdurchschnittlich ertragreiches Grünland. Als international bedeutsames Durchzugs- und Rastgebiet von Gänsen und Enten hat Schleswig-Holstein v.a. Grünlandbereiche an der Westküste abgegrenzt. Sie wurden anhand der Höhe des Fraßdrucks ermittelt.

Außerhalb der Förderkulisse vorkommende aus naturschutzfachlicher Sicht wertvolle Bereiche können nach fachlicher Prüfung durch das LANU nachträglich in das Programm aufgenommen werden. Rund 20 % dieser beantragten Flächen gelangen nach einer Einzelfallprüfung in den Vertrags-Naturschutz.

Formal ist durch die Ausweisung von Maßnahmenkulissen eine hohe Treffsicherheit der Teilmaßnahmen gewährleistet.

Die 20-jährige Flächenstilllegung wird als einzige Teilmaßnahme des Vertrags-Naturschutzes flächendeckend angeboten. Soweit bei einer freiwilligen Vertragsteilnahme der Landwirte eine Lenkung der Maßnahme möglich ist, wird versucht Pufferzonen an Gewässern einzurichten.

## 6.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die folgende Analyse und Bewertung des Verwaltungsverfahrens der AUM beruht neben der Auswertung von Verwaltungsdokumenten auf einer schriftlichen Befragung Endbegünstigter (siehe MB-VI-Anhang: Fragebögen, Teil D) und der Bewilligungsstellen sowie auf Expertengesprächen mit den zuständigen FachreferentInnen.

Der vorliegende Text stellt eine verkürzte Version der Verwaltungsanalyse dar, eine ausführliche Fassung befindet sich im Materialband (MB-VI-2). Die hier untersuchten Aspekte orientieren sich an den Vorgaben der KOM und wurden durch das Bewertungsteam konkretisiert und ergänzt (siehe auch Textband Kapitel 10.4). Die Kurzfassung unterscheidet sich von der ausführliche Fassung dadurch, dass im vorliegenden Text der Schwerpunkt der Betrachtung auf den AUM in ihrer Gesamtheit liegt, während im Materialband verstärkt Teilmaßnahmen dargestellt werden.

### 6.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die organisatorische und institutionelle Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen des Landes Schleswig-Holstein oblag vom Zeitpunkt der Programmgenehmigung bis Februar 2003 dem Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Touris-

mus[8] (f1 – Abteilung 3, Fachreferat Ökologische Landbewirtschaftung) und dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Forsten (f2, f3 – Referat 31) (vgl. Abb. 6.3). Die Behörden interne Abwicklung für die MSL-Maßnahmen ist durch den Entwicklungsplan (MLR, 1999) und durch Runderlasse geregelt. Eine Zahlstellendienstanweisung aus dem Jahr 2000 gilt für alle ZAL-Maßnahmen, den Vertrags-Naturschutz (f2), das Halligprogramm (f3) und auch die MSL-Maßnahmen (f1). Da das ehemalige MUNF keine eigene Zahlstelle hatte, galt die Zahlstellenanweisung des MLR auch für das MUNF. Eine Bewertung des Zahlstellenverfahrens erfolgt im Textband Kapitel 10.

Förderinhalte der Maßnahmen f1 und f3 sind durch Richtlinien geregelt. Für die Fördertatbestände des Vertrags-Naturschutzes (f2) bilden die Festlegungen des EPLR die Fördergrundlage, die in öffentlich-rechtlichen Verträgen fixiert werden. Allen Teilmaßnahmen ist gemein, dass kein Rechtsanspruch auf Förderung besteht.

***Partnerschaft***

Über die im Textband in Kapitel 2 dargestellten Beteiligungsverfahren erfolgte eine Einbindung der Umwelt- und Interessenverbände für die Maßnahmen f1, f2, f3 sowohl für die Aufstellung als auch für (größere) Änderungsanträge. Die MSL-Maßnahmen des Landes SH wurden den landwirtschaftlichen Interessenvertretern im Vorfeld zugänglich gemacht, die Ausgestaltung der Maßnahmen f2 und f3 erfolgte unter Beteiligung des LANU, der Bewilligungsstellen, des Bauernverbandes und der Naturschutzverbände. Zur Erstellung des Halligprogramms wurden des Weiteren die Nationalparkverwaltung sowie Landwirte vor Ort in Arbeitskreisen beteiligt. Die Einbindung von Interessengruppen wird besonders beim Halligprogramm sehr ernsthaft fortgeführt und schlägt sich auch in der Maßnahmengestaltung nieder.

***Publizität***

Über die Verfahren hinausgehend, die wie im Textband Kap. 2 dargestellt zur Publizität des EPLR genutzt werden, erfolgt die Bekanntmachung der Agrarumweltmaßnahmen im wesentlichen durch a) Printmedien, wie landwirtschaftliche Wochenblätter und Informationsblätter und b) persönlichen Kontakt der antragsbearbeitenden Stellen mit den Landwirten. Eine umfassende Informationsbroschüre zu allen AUM des Landes Schleswig Holstein liegt nicht vor. Zusammenfassend beurteilen wir als Evaluierer die Verfahren zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades der AUM als umfassend und zeitnah.

[8] Die Zuständigkeiten auf ministerieller Ebene haben sich mit der Auflösung des MLR im 1. Quartal 2003 geändert (vgl. Kap. 2). Die nachgeordneten Verwaltungsebenen sind hiervon nicht betroffen. Da die Änderung außerhalb des Zeitraums liegt, der in die Zwischenevaluierung einfließt (Datenbasis bis Ende 2002), werden zur Darstellung des Verwaltungsverfahrens die alten Zuständigkeiten herangezogen.

***Interne Koordinations- und Informationsstrukturen***

Neben der Publizität im engeren Sinne sind die Informationsstrukturen auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen nach unserer Ansicht von zentraler Bedeutung für die Implementierung und Umsetzung der Agrarumweltprogramme. Im Ideal verläuft der Informationsfluss wechselseitig, d.h. die Oberste Verwaltungsebene gibt Förderrichtlinien und Anweisungen zur verwaltungsmäßigen Umsetzung vor. Die Aufgabe der antragsannehmenden und bewilligenden Stellen besteht darin, diese Informationen an (potenzielle) Endbegünstigte und ggf. an Multiplikatoren weiter zu geben. Zugleich sind dem Ministerium Hemmnisse zu melden.

Der Informationstransfer zu den AUM ist im Wesentlichen entsprechend der einzelnen Maßnahmen **vertikal** über die Verwaltungsebenen organisiert (vgl. Abb. 6.3). Anweisungen zur Verwaltungsumsetzung erhalten die Bewilligungsstellen entsprechend der Zuständigkeit durch das MLR (f1) und das MUNF (f2, f3). Das MLR informiert mittels interner Rundschreiben und Informationsveranstaltungen. Die Qualität der Informationen wird von den ÄLR mit deutlicher Mehrheit als „mittel“ (vgl. MB-VI-2) eingestuft. Ein wesentliches Problem beim Informationsaustausch zwischen Ministerium und nachgelagerten Behörden hat nach den Ausführungen der Bewilligungsstellen in dem häufigen Personalwechsel im Ministerium gelegen. Offensichtlich konnte die Übergabe der Aufgaben von einem Funktionsträger auf den anderen nicht optimal gelöst werden. Dieses Defizit wird von den Evaluatoren jedoch als nicht strukturell sondern als temporär eingeschätzt. Defizite konnten innerhalb der Befragung der Bewilligungsstellen hinsichtlich des Kenntnisstandes der umsetzenden Verwaltungseinheiten hinsichtlich anderer ZAL-Förderinhalte und weiterer rein landesfinanzierter AUM festgemacht werden, die sich zur Ergänzung der ZAL-AUM eignen. Damit ist die Nutzung von im Programm angelegten Synergien gefährdet. Der **horizontale** Transfer auf der höchsten Verwaltungsebene, nämlich den Ministerien könnte entsprechend der Selbsteinschätzung eines der an der Umsetzung beteiligten Referate verbessert werden. Erste Schritte sind hierzu bereits eingeleitet und umgesetzt worden.

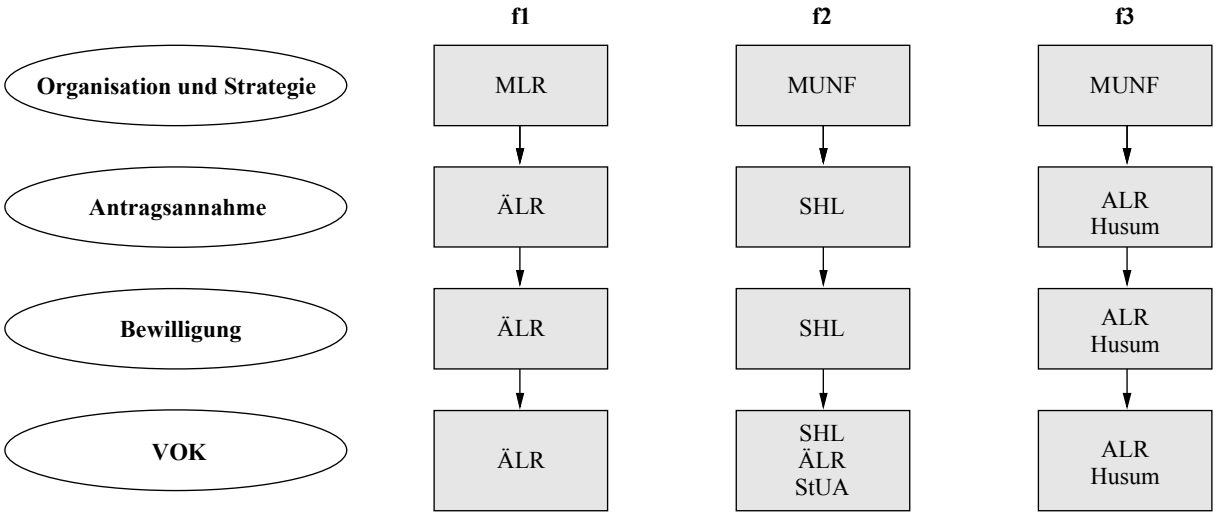
## 6.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Die Datenhaltung der Agrarumweltdaten wird ausschließlich im Materialband Kap. 3.2 dargestellt.

Die Abbildung 6.3 zeigt im Überblick den Verwaltungsablauf der Agrarumweltmaßnahmen. Ersichtlich wird, dass zwei verschiedene Verwaltungsstränge bestehen, zum einen die Abwicklung über die ALR, zum anderen über die SHL. Innerhalb der Verwaltungsstränge erfolgt keine institutionalisierte sondern eine personelle Funktionstrennung. Den Anforderungen des InVeKoS wird damit nachgekommen. Der hohe Bündelungsgrad beim

Verfahrensablauf innerhalb einer Institution hat den Vorteil, dass das Prinzip der kurzen Informationswege zum Tragen kommt.

**Abbildung 6.3:** Verwaltungsablauf der AUM in Schleswig-Holstein




Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es sich bei f1, f2 und f3 um Maßnahmen handelt, die hinsichtlich ihre Verwaltungsablaufs als etabliert einzustufen sind. Dies ist u.a. darin begründet, dass die Förderung in gleicher oder ähnlicher Form bereits gemäß VO (EWG) Nr. 2078/1992 stattfand und Verwaltungsabläufe genutzt werden, die zumindest für f1 und f3 dem Endbegünstigten im Zuge der jährlichen Anträge auf Flächenausgleichszahlung hinreichend bekannt sind. Die Zusammenarbeit zwischen der SHL und dem Ministerium besteht seit Jahren, die Landgesellschaft ist den Landwirten als Kooperationspartner gut bekannt. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass bei keinem der an der Befragung der Bewilligungsstellen teilnehmenden Mitarbeiter (gravierende) Unsicherheiten hinsichtlich der Abwicklung der AUM im Rahmen des EAGFL auftraten (MB-VI-2). Dementsprechend stufen auch mehr als zwei Drittel der Endbegünstigten die in der Landwirtebefragung erhobenen Aspekte zur Verwaltung mit Ausnahme der Kriterien „Lesbarkeit/Verständlichkeit und Umfang der Verwaltungsunterlagen“ als sehr zufriedenstellend oder zufriedenstellend ein.

Allgemein gilt, dass sich der Verwaltungssaufwand der AUM in den Ämtern für ländliche Räume erhöht bzw. deutlich erhöht hat. Als Gründe werden genannt: Kontrolle auf Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis, die allgemeine Erhöhung des Verwaltungsaufwandes durch die Regularien des InVeKoS, wie bspw. Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und der erhöhte Kontrollaufwand vor Ort. Der erhöhte Arbeitsanfall wird in der Mehrzahl der Ämter durch Umschichtungen der Aufgaben innerhalb der Abteilungen und/oder der Ämter als auch durch Optimierung der Arbeitsabläufe sowie durch Über-

stunden kompensiert. In keiner Dienststelle wurden neue Stellen eingerichtet. Ein ähnliches Bild hinsichtlich des Anstiegs des Verwaltungsaufwandes zeichnen die SHL und die beiden zuständigen Ministerien.

### 6.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Die Agrarumweltmaßnahmen unterliegen den strengen Regularien des InVeKoS-Verfahrens, welche regelkonform zur Anwendung kommen. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist für alle Teilmaßnahmen gewährleistet.

Sowohl nach Aussagen der Fachreferenten als auch der Bewilligungsstellen führt die Einhaltung der EAGFL - insbesondere der InVeKoS-Regularien - zu einem hohen, in einigen Fällen kaum noch zu rechtfertigenden Verwaltungsaufwand. Dies gilt insbesondere für Verträge mit geringen Flächenumfang, da ein nicht unerheblicher Teil der Verwaltungsaufwendungen unabhängig vom Vertragsumfang anfällt. Im Sinne der Verwaltungseffizienz wäre es nach Ansicht des Landes Schleswig Holstein sinnvoll Bagatellegrenzen auf europäischer Ebene einzuführen, unterhalb derer die Verwaltungskriterien deutlich vereinfacht werden.

Die Überprüfung der guten landwirtschaftlichen Praxis im Sinne von Art. 47 VO (EG) Nr. 1750/1999 erfolgt für die schleswig-holsteinischen AUM als Fachrechtsprüfung und wird für alle Maßnahmen nach Anlaufschwierigkeiten angewendet. Nach Aussage der Bewilligungsstellen führen bei MSL-Maßnahmen mit deutlicher Mehrheit die Prüfkriterien „Durchführung von Bodenuntersuchungen“ und „Aufzeichnung über Nährstoffvergleiche gemäß DüngeVO“ zu Verstößen.. Positiv ist hervorzuheben, dass die relative Prüfdichte auf die Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis in Schleswig Holstein für Nicht-Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen genauso hoch ist wie für Teilnehmer (jeweils 5 %). Durch dieses Vorgehen wird vermieden, dass sich für Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen der Eindruck aufdrängt, dass sie hinsichtlich der Einhaltung auf gute landwirtschaftliche Praxis stärker kontrolliert werden.

### 6.5.4 Finanzmanagement

Das Finanzmanagement innerhalb der EU-Haushaltlinie f weist eine eingeschränkte Flexibilität auf: Während die Teilmaßnahmen unterhalb der jeweiligen Maßnahmen f1 bis f3 deckungsfähig sind, gilt dies zwischen den einzelnen Agrarumweltmaßnahmen nicht, d.h. eine Mittelumschichtung von bspw. f1 zu f3 ist nicht oder nur sehr bedingt möglich. Dies ist in den unterschiedlichen Haushalten zur Landesfinanzierung begründet. Für f1 ist dies der Haushalt des MLR, für f2 der des MUNF. Bisher konnten alle beantragten Flächen in

die Förderung aufgenommen werden, Engpässe hinsichtlich der nationalen Kofinanzierung bestanden in der jetzt laufenden Förderperiode nicht. Zur Kofinanzierung der Vertrags-Naturschutzmaßnahmen werden zum Teil Mittel der Abwasser- sowie der Grundwasserentnahmeabgabe herangezogen, im Wesentlichen ist die Finanzierung der AUM jedoch von der Ausstattung des Landeshaushaltes bestimmt.

Nach Auffassung des MLR besteht für Verpflichtungen, die über die Förderperiode hinausgehenden, nicht die Kofinanzierungszusage durch die EU. Die Unsicherheit hinsichtlich der Kofinanzierung der AUM über das Jahr 2006 hat in Schleswig Holstein dazu geführt, dass für die MSL-Maßnahmen Vereinbarungen, die infolge der 5-jährigen Verpflichtung über das Jahr 2006 hinausgehen, für die Verpflichtungsjahre ab 2007 unter Vorbehalt ausgesprochen werden. Den an den MSL-Maßnahmen teilnehmenden Landwirten wird die Landesfinanzierung zugesichert, die Kofinanzierung durch die EU jedoch nicht. Dadurch reduziert sich der (zugesicherte) Prämienbetrag um 50 %. Es ist davon auszugehen, dass infolge dieser Vertragbestimmungen die Attraktivität dieser AUM deutlich leidet. Den beschriebenen Weg hat das MUNF nicht beschritten, auch über das Jahr 2006 hinaus werden die Beihilfen im vollen Umfang gewährt.

### 6.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

***Allgemeine Datenhaltung***

Bei den Datensätzen zur Abwicklung der Agrarumweltmaßnahmen und denen des InVeKoS handelt es sich nicht um spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme (ausführliche Darstellung erfolgt im MB-VI-1). Diese Datensätze wurden bereits zur vorliegenden Zwischenevaluierung genutzt, ihr Potenzial kann durch graduelle Veränderungen noch erhöht werden.

***Naturschutzfachliche Begleitforschung***

Die naturschutzfachliche Begleitung einzelner Teilmaßnahmen des Vertrags-Naturschutzes erfolgt in Schleswig-Holstein bereits seit 1986 mit vegetationskundlichen Untersuchungen in Dauerquadraten. Das Halligprogramm wird seit 1988 wissenschaftlich begleitet. Sie ermöglichen u.a. Vergleiche der Vegetationsentwicklung mit und ohne Durchführung von Naturschutzmaßnahmen. Des Weiteren liegen langjährige Studien zu Amphibien und Wiesenvögeln, sowie eine Vielzahl von Einzeluntersuchungen zu unterschiedlichen Fragestellungen vor. Vom LANU erfolgte eine kurze zusammenfassende Bewertung des Vertrags-Naturschutzes auf Grundlage der bisher durchgeführten Begleituntersuchungen. Sie können im Wesentlichen durch Analogieschlüsse auf die heutigen Vertragsvarianten übertragen werden.

***Fachliche Begleitung zum abiotischen Ressourcenschutz***

Begleituntersuchungen zu Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf abiotische Ressourcen werden derzeit nicht durchgeführt und liegen auch aus der vorherigen Evaluierung nach VO (EWG) Nr. 2078/1999 nicht vor. Eine fachliche Wirkungs- und Erfolgskontrolle wird als notwendig angesehen. In Schleswig-Holstein besteht eine regional unterschiedlich ausgeprägte Grund- und Oberflächenwasserbelastung mit Pflanzenschutzmittel und Nährstoffen. Zur Begleitung von Agrarumweltmaßnahmen sollten unterschiedliche Ansätze kombiniert werden: a) Erfassung der Emissionsseite b) Erfassung der Immissionsseite (Umweltbeobachtung) und c) Fallstudien in Einzelgebieten.

Zur Erfassung der Emissionsseite (z.B. Nährstoffeinträge) kann auf bestehende Instrumente, wie den durchzuführenden Kontrollen zur Einhaltung der „Guten fachlichen Praxis“, zurückgegriffen werden. Der Nährstoffnachweis nach Düngeverordnung ist Bestandteil der „Guten fachlichen Praxis“ und von allen Betrieben vorzuweisen. Durch dieses Vorgehen ist die stichpunktartige Erhebung des Düngemitteleinsatzes auf geförderten und nicht geförderten Flächen möglich. Die Immissionsseite wird bereits flächendeckend über das Grundwassermessnetz erfasst. Für Regionen mit hohen Teilnahmeraten sind gebietsbezogene Auswertungen und Fallstudien zur Prüfung der Umweltwirkungen denkbar, vor allem in Wasserschutzgebieten.

## 6.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Im folgenden Kapitel werden die gemeinsamen kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-KOM beantwortet und die Umweltwirkungen der in Schleswig-Holstein geförderten Agrarumweltmaßnahmen eingeschätzt. Wie bereits im Kapitel 6.1.2 beschrieben, wurden die im EPLR enthaltenen Zielformulierungen für AUM ergänzt und den zu erwartenden Wirkungen der Maßnahmen lt. einschlägiger Literaturquellen gegenübergestellt. In den sog. Ziel-Wirkungsdiagrammen wird zwischen Haupt- und Nebenziele bzw. Wirkungen unterschieden, um die Bedeutung der Maßnahmen zum Schutz bestimmter Ressourcen stärker herauszustellen. Hauptwirkungen werden tiefgehender analysiert als Nebenwirkungen.

Grundsätzlich sei angemerkt, dass auch Hauptwirkungen selten direkt nachgewiesen werden können. Erst Begleituntersuchungen der Fachverwaltungen, die aber nur in wenigen Fällen vorliegen, erlauben es, belastbare quantitative Wirkungsaussagen zu tätigen. Die sonstigen Aussagen zu den angenommen Wirkungen beruhen auf Analogieschlüssen zu Untersuchungen, die entweder von ihren Grundannahmen her nicht auf den gegebenen örtlichen Verhältnissen basieren oder aber auf andere als die hier betrachteten Fragestellungen abzielten. Schließlich ist zu einigen der aufgeführten Wirkungsfragen, -kriterien

und -indikatoren anzumerken, dass eindeutige Ursache-Wirkungsbeziehungen auch in der wissenschaftlichen Diskussion bislang noch nicht abschließend geklärt worden sind. In einigen dieser Fälle können nur indirekte Rückschlüsse auf die vermuteten Wirkungen getroffen werden, sodass die Aussagen – auch die quantitativen – als Einschätzungen zu werten sind. In anderen Fällen wird über Hilfsindikatoren versucht, vorhandene Tendenzen aufzuzeigen. In Einzelfällen kann auf Grund fehlender oder ungenügende Datengrundlage keine bzw. nur eine eingeschränkte Beantwortung der Fragen vorgenommen werden.

### 6.6.1 Bewertungsfragen

Das folgende Kapitel ist entsprechend der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-KOM gegliedert. Innerhalb der Fragenkapitel wird die Beantwortung der Fragen an Hand der vorgegebenen Indikatoren und Teilindikatoren vorgenommen. Indikatoren, die den erreichten Flächenumfang für die jeweiligen Ressourcenschutzziele abbilden sind als Säulendiagramm zusammengefasst dargestellt. In einer tabellarisch aufbereiteten Form werden alle Indikatoren und Teilindikatoren zusätzlich textlich abgehandelt, die Indikatoren sind den jeweiligen Tabellenköpfen zu entnehmen, die Teilindikatoren sind jeweils in der ersten Spalte gelistet.

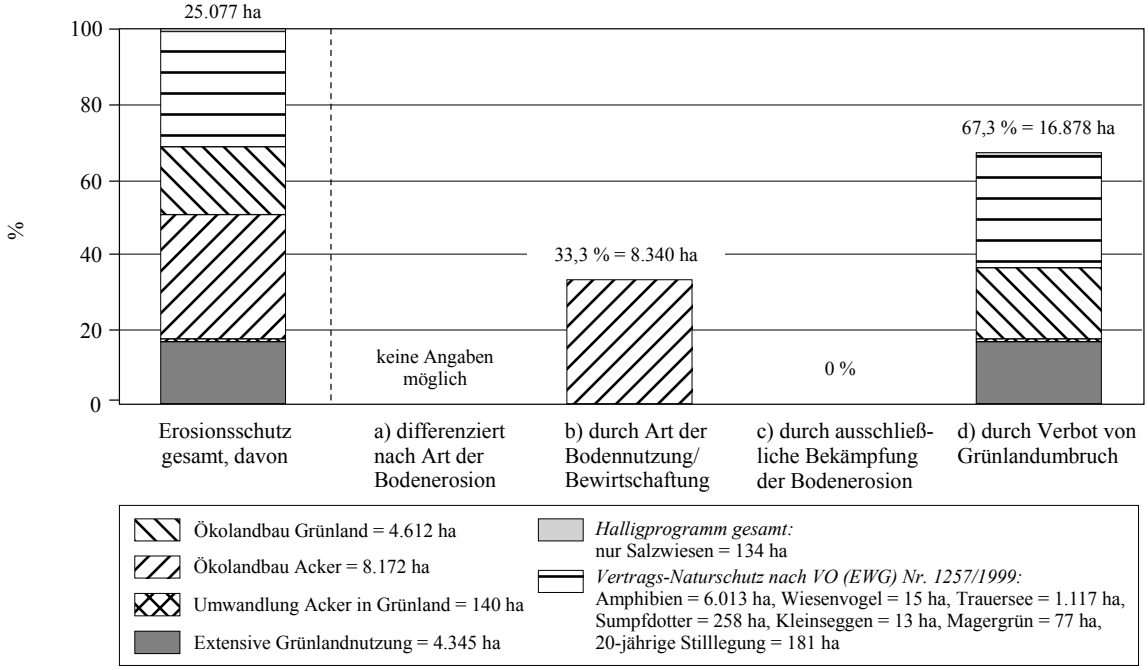
Im Folgenden ist die Abhandlung der kapitelspezifischen Fragen als Kurzfassung in tabellarischer Form widergegeben; die ausführliche Darstellung der Wirkungsanalyse findet sich im Materialband (siehe MB-VI-3; Wirkungsanalyse).

#### 6.6.1.1 Frage VI.1.A - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität

Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Bodenqualität werden über drei Indikatoren erfasst, die nach Wirkungen auf physikalische, chemische oder biologische Eigenschaften der Böden unterscheiden. Davon abgeleitet werden Sekundärwirkungen als Vorteile für die Betriebe und die Gesellschaft im Allgemeinen.

Alle angebotenen Agrarumweltmaßnahmen liefern einen Beitrag zum Bodenschutz. Den größten Flächenumfang weisen dabei die ökologischen Anbauverfahren und die Grünlandextensivierung auf, für die der Bodenschutz im EPLR als Schutzziel explizit genannt ist. Mit zusammen rund 9.300 ha tragen aber auch die Vertrags-Naturschutzmaßnahmen und das Halligprogramm in erheblichem Maße zum Schutzziel bei. Insgesamt machen die geförderten Flächen aber nur rund 2,6 % der LF in Schleswig-Holstein aus.

**Abbildung 6.4:** Erosionsschutz - Indikator VI.1.A-1.1



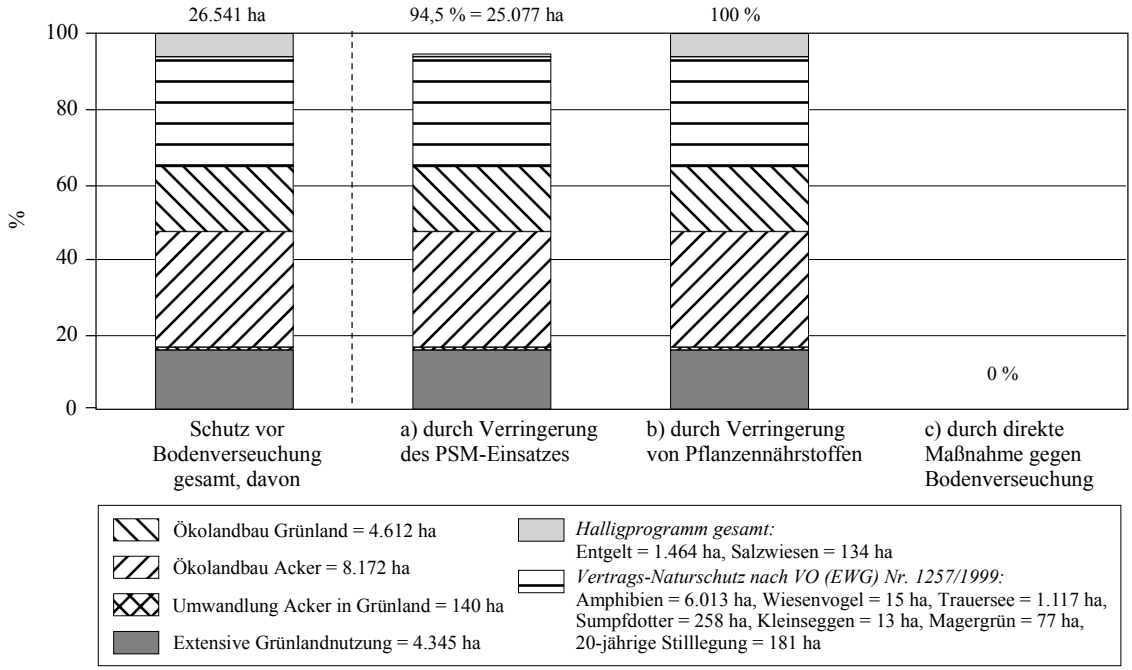

Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

| **VI.1.A-1.1 Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenerosion oder zur Verringerung der Bodenerosion unterliegen (in Hektar), davon ...** | |
|---|---|
| a) Flächen auf denen durch Wasser, Wind oder Bodenbearbeitung verursachte Bodenerosion verringert wird (in %). | Keine Angaben<br>Eine Differenzierung nach Erosionsursachen kann mit den zur Zeit vorliegenden Daten nicht vorgenommen werden.<br>Erosion gleich welcher Ursache wird über die angebotenen AUM durch erosionsschützende Bewirtschaftungsweisen auf Acker- oder Dauerkulturflächen sowie durch die Erhaltung der Grünlandnutzung verringert oder vermieden werden, also auf allen unter b) bis d) anzurechnenden Flächen mit einem Gesamtumfang von rund 25.080 ha. |
| b) Flächen, auf denen Bodenverluste durch Bodennutzung, Hindernisse und landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden verringert werden (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-B (nur Umwandlung Acker in Grünland)[*)], f1-C (Ackerflächen)[*)], f2-Stilllegung (nur stillgelegt Ackerflächen)[*)]<br>Eine Verringerung der Bodenerosion durch erosionsmindernde Bewirtschaftungsmethoden wird auf Ackerflächen erreicht, die unter ökologischen Anbauverfahren bewirtschaftet werden. Die Wirkung entsteht durch den nachweisbar höheren Anteil weniger erosionsanfälliger Kulturarten inkl. mehrjähriger Klee-/Grasbestände und dem vermehrten Zwischenfruchtanbau. Eine erosionsmindernde Änderung der Bodennutzung findet auf Ackerflächen auch über eine Umwandlung in Grünland oder die Flächenstilllegung statt. Über die geförderten ca. 8.340 ha Ackerflächen werden allerdings nur 1,35 % der Ackerfläche des Landes erreicht. |

*) Anmerkung zur Fußnote *) in den Tabellen: Sie kennzeichnet die genannte Maßnahme „inklusive gleicher Fördertatbestände nach VO (EWG) Nr. 2078/1992, die als Altverpflichtung über VO (EG) Nr. 1257/1999 abgewickelt werden“.

| | |
|---|---|
| c) Flächen, auf denen Fördermaßnahmen angewendet werden, die hauptsächlich zur Bekämpfung der Bodenerosion dienen (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen<br>In Schleswig-Holstein wird keine Maßnahme angeboten, die hauptsächlich /ausschließlich der Bekämpfung der Bodenerosion dient. |
| d) Flächen auf denen eine Bodenerosion aufgrund des Umbruchverbots von Grünland verhindert wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-B*), f1-C (nur Grünlandflächen) *), f2-gesamt (ohne Ackerflächen unter f2-Stilllegung)*), f3 Salzwiesen<br>Flächen, die als Grünland bewirtschaftet werden, weisen im Vergleich zu Ackerflächen eine sehr geringe Bodenerosion auf und entfalten damit eine vor Erosion schützende Wirkung (Auerswald et al., 1986). Auf Weideflächen wird zusätzlich durch die mit den Bewirtschaftungsauflagen verbundene geringere Besatzdichte das Erosionsrisiko abgesenkt. |

**Abbildung 6.5:** Schutz vor Bodenkontamination - Indikator VI.1.A-2.1




Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

| **VI.1.A-2.1 Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenverunreinigung unterliegen (in Hektar), davon ...** | |
|---|---|
| a) Flächen auf denen der PSM-Einsatz verringert wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-B*), f1-C*), f2-gesamt*), f3-Salzwiesen*)<br>Auf allen über AUM geförderten Flächen mit Ausnahme der Flächen unter f3-Entgelt im Halligprogramm sind entsprechend der Bewirtschaftungsauflagen die ausgebrachten Mengen an Pflanzenschutzmittel reduziert worden. Dies entspricht rund 2,45 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Schleswig-Holsteins. |

| | |
|---|---|
| b) Flächen, auf denen die ausgebrachten Mengen an Pflanzennährstoffen / Dünger verringert werden (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-B[*)], f1-C[*)], f2-gesamt[*)], f3-gesamt[*)] |
| | Alle angebotenen Maßnahmen führen in Folge der Bewirtschaftungsauflagen zu einer Verringerung der ausgebrachten Düngermengen. Die Mengeneinschränkungen der ausgebrachten Pflanzenährstoffe sind jedoch unterschiedlich hoch: Entweder ist die Ausbringung chem.-synth. Düngemittel völlig untersagt oder aber lediglich eine Reduktion in der Ausbringungsmenge vorgeschrieben. Die Fördertatbestände zur Extensivierung von Grünland erreichen eine Verringerung der eingetragenen Pflanzennährstoffmengen über eine Viehbesatzbegrenzung und in Folge über eine Reduktion der eingetragenen Wirtschaftdüngermenge. Eine differenzierte Darstellung findet sich unter Indikator VI.1.B-1.1 |
| c) Flächen, auf denen ausdrücklich Maßnahmen zur Bekämpfung von Bodenverseuchung angewendet werden (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen |
| | In Schleswig-Holstein werden keine Maßnahmen zur hauptsächlichen / ausdrücklichen Bekämpfung von Bodenverseuchung angeboten. |

**VI.1.A-3.1 Indirekte Auswirkungen in- und außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs, die sich aus der Förderung ergeben (Beschreibung).**

Onsite-Folgewirkungen:
- Erhaltung der Ertragsfähigkeit der Böden, Reduzierung des ständigen Boden- und Humusabtrags,
- Aufrechterhaltung der ökologischen bedeutsamen Bodenfunktionen wie Speicherung, Pufferung, Filterwirkung, als Pflanzenstandort und Lebensraum der Fauna,
- Verringerung oder Vermeidung von direkten Pflanzenschäden und Ernteausfällen,
- Erhaltung und Verbesserung der Gefügestabilität des Bodens mit einer breiten Palette positiver Folgeeffekte, z.B. Verbesserung der Tragfähigkeit und Bearbeitbarkeit der Böden und als Folge eine erhöhte arbeitswirtschaftliche Flexibilität,
- Höhere Wasseraufnahmefähigkeit des Bodens mit höheren Versickerungsraten,
- Vermeidung der Akkumulation persistenter Wirkstoffe von Pflanzenschutzmitteln oder deren Abbauprodukten mit ihrer ggf. phytotoxischen Wirkung in Fruchtfolgen.

Offsite-Folgewirkungen:
- Verringerung des Stoffaustrags (PSM, Pflanzennährstoffe) aus dem Boden in Oberflächen- und Grundwasser (über Run-Off, Zwischenabfluss, Versickerung),
- Verringerung des Stoffaustrags (PSM, Pflanzennährstoffe) durch Winderosion und Denitrifikation über den Austragspfad Luft,
- Verringerung der Deposition von PSM mit ihren potenziell ökotoxischen Wirkungen aus der Luftfracht in angrenzende oder weiter entfernte Ökosysteme,
- Reduzierung der nährstoffbedingten Eutrophierung von Gewässern, wertvollen Feuchtbiotopen oder anderen für die Natur wichtigen Habitaten,
- Verringerung oder Vermeidung der erosionsbedingten Verschmutzung von Vorflutern, Ablaufgräben, Kanälen, Kläranlagen, Wegen und Straßen inklusive der Verringerung und Vermeidung der daraus resultierenden Folgekosten,
- erhöhte Retention von Niederschlägen vor Ort, Verringerung der oberflächlichen Wasserabflusses nach Starkregenereignissen, Präventionswirkung in Hinblick auf Hochwassergefahren, erhöhte Grundwasserneubildung.

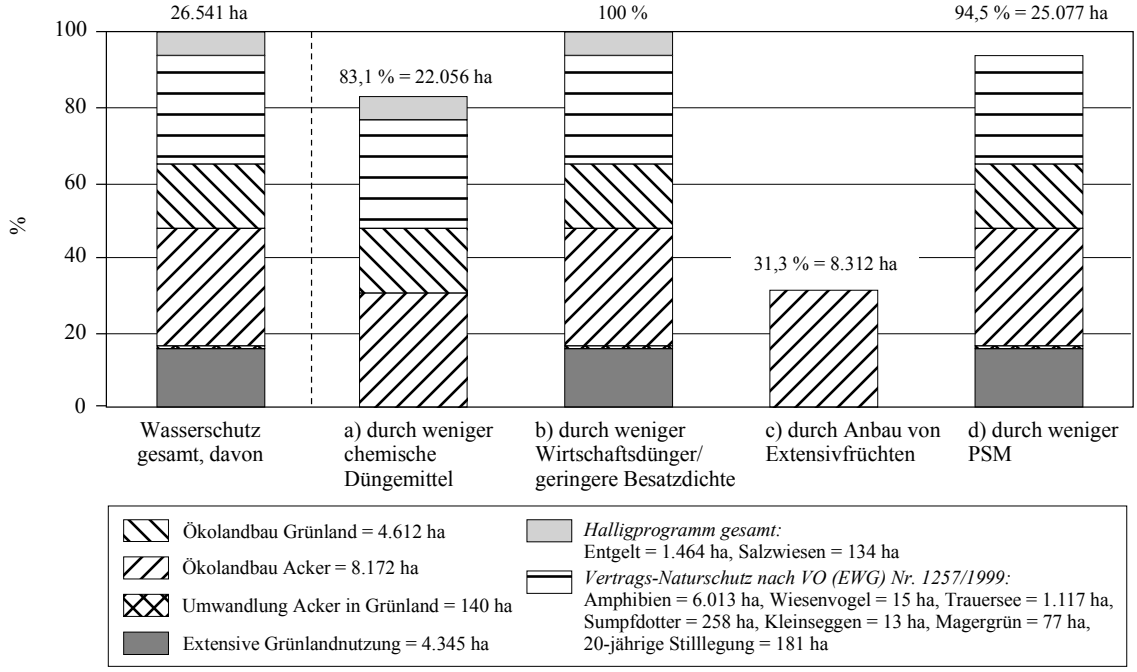
| VI.1.A (Zusatz) **NEUER INDIKATOR: Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz und zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden unterliegen (in Hektar)** | |
|---|---|
| a) Flächen auf denen die Humusbildung gefördert wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-C[*)] (nur Ackerflächen)<br>Eine Gefährdung des Gehaltes an organischer Substanz im Boden ist hauptsächlich auf Flächen mit häufiger Bodenbearbeitung, also auf Ackerflächen, gegeben. Eine Schutzwirkung zur Erhaltung der organischen Substanz wird durch ökologische Anbauverfahren erreicht, die besonders auf die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit angewiesen sind und über angepasste Bewirtschaftungsmethoden die organische Substanz im Boden fördern.<br>Auf Grund einer Analyse der Fruchtfolgegestaltung teilnehmender Betriebe in Schleswig-Holstein wird nachgewiesen, dass auf den geförderten Ackerflächen eine Erhaltung oder Verbesserung der organischen Substanz erreicht wird. |

### 6.6.1.2 Frage VI.1.B – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers

Alle in Schleswig-Holstein angebotenen Maßnahmen leisten einen Beitrag zum Schutz der Wasserqualität, jedoch ist sowohl die Wirkungsintensität als auch der Wirkungsumfang unterschiedlich hoch einzuschätzen. Die flächenmäßige Hauptwirkung für die Verbesserung der Wasserqualität geht von den flächenstarken Maßnahmen Ökologischer Landbau, Vertrags-Naturschutz, extensive Grünlandnutzung und Halligprogramm aus. Allerdings ist der gesamte Anteil aller Maßnahmeflächen mit 2,6 % an der landwirtschaftlichen Nutzfläche Schleswig-Holsteins eher gering; diese Relation gibt auch ein Bild von der Größenordnung des möglichen Wirkungsumfangs[9].

[9] Die landesweit angebotenen flächenstarken Maßnahmen Ökologischer Landbau und Grünlandextensivierung leisten in Schleswig-Holstein relativ gleichverteilt ihren tendenziellen Beitrag zur Reduzierung des Nährstoffeintrags. Allerdings zeigen auch die niedrigen Relationen von Maßnahmeflächen zu gesamter landwirtschaftlicher Nutzfläche, dass wesentliche Änderungen der Belastungssituation weder regional noch landesweit erwartet werden können (vgl. MB-VI-3.2, Treffsicherheit).

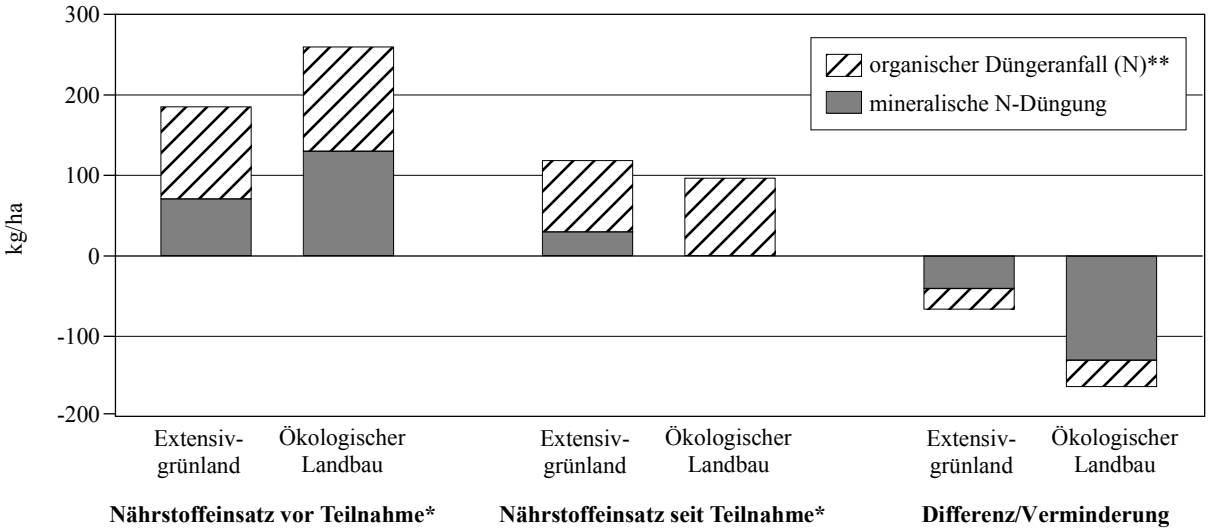
**Abbildung 6.6:** Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln – Indikator VI.1.B-1.1




Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

| **VI.1.B-1.1 Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen (in Hektar), davon...** | |
|---|---|
| a) Flächen auf denen pro Hektar weniger chemische Düngemittel ausgebracht werden (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-B*), f1-C1*), tlw. f2*), tlw. f3*)<br>Die Verringerung des Mineraldünger-Einsatzes ergibt sich aus den Bewirtschaftungsauflagen der gelisteten AUM. |
| b) Flächen auf denen pro Hektar weniger Wirtschaftsdünger ausgebracht werden, oder auf denen die Besatzdichte verringert wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-B*), f1-C*), tlw. f2*), tlw. f3*)<br>Die Verringerung der organischen Düngung resultiert aus der Bewirtschaftungsauflage des geringeren Viehbesatzes und infolgedessen einer Reduktion des anfallenden Wirtschaftsdüngers. |
| c) Flächen, auf denen Kulturpflanzen angebaut bzw. Fruchtfolgen eingehalten werden, die mit einem geringeren Mitteleinsatz bzw. einem geringeren N-Überschuss einhergehen (in %). | Zur Anrechnung kommen: tlw. f1-B*), tlw. f1-C*)<br>Die Anrechnung erfolgt für die Ackerflächen des Ökologischen Landbaus, da im Vergleich zum Konventionellen mehrheitlich extensivere Kulturen angebaut werden und die Fruchtfolge eine durchschnittlich höhere Anzahl von Fruchtfolgegliedern beinhaltet; sowie die Umwandlungsflächen „Acker in Grünland“. |
| d) Flächen auf denen pro Hektar weniger PSM ausgebracht wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-B*), f1-C*), f2*), tlw. f3*)<br>Ein Ausbringungsverbot von chem.-synth. PSM gilt prinzipiell für alle genannten Maßnahmen. Im Ökologischen Landbau dürfen die im Anhang II der Verordnung für den Ökologischen Landbau (VO (EWG) 2092/1991) enthaltenen Pflanzenschutzmittel verwendet werden. |

**Abbildung 6.7:** Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar - Indikator VI.1.B-1.2




* Jahresdurchschnittswerte nach Angabe befragter Teilnehmer (Extensivgrünland n = 23, ökologischer Landbau n = 14).

** Je Hektar Hauptfutterfläche; 1 RGV = 1 Dungeinheit = 80 kg N, maximal zulässig 1,4 RGV/ha HFF.

Quelle: Landwirtebefragung.

**VI.1.B-1.2 Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen pro Hektar**

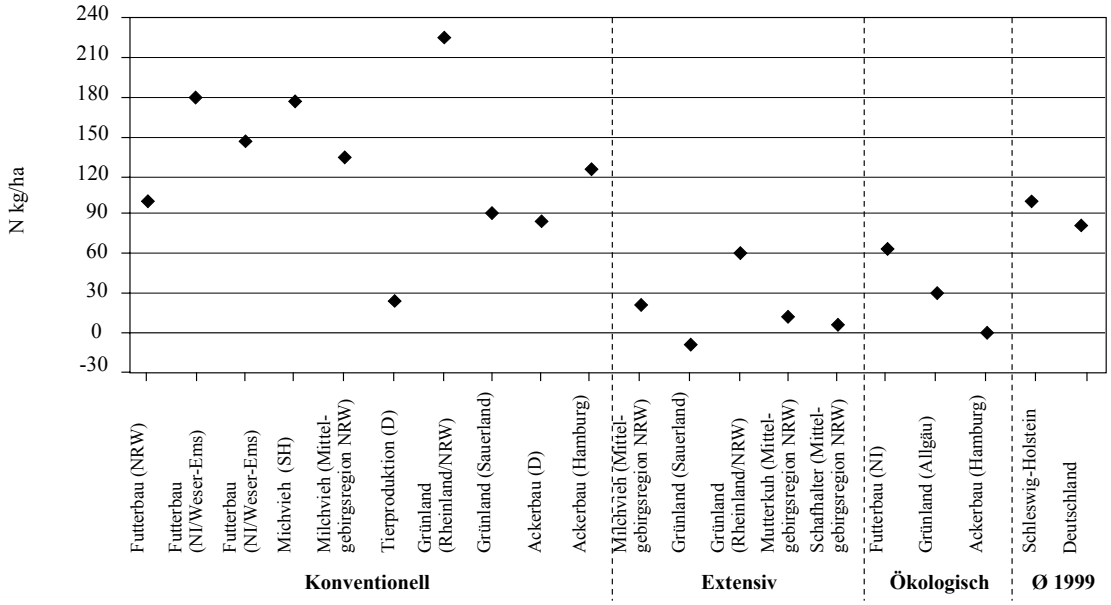
Die Maßnahmen, deren Fördertatbestände eine reduzierte Düngung umfassen (f1-B[*)], f1-C1[*)], tlw. f2[*)], tlw. f3[*)]), sind für eine N-Entlastung der Stoffkreisläufe vor allem von austragsgefährdeten Standorten wirksam. Erfolge des Grundwasserschutzes durch reduzierte Nitrateinträge werden sich i.d.R. nicht kurzfristig einstellen. Auch bei einer drastischen Reduzierung der in den Boden eingebrachten Stickstoffmengen lassen sich verringerte Nitratkonzentrationen im Grundwasser oft erst nach Jahren nachweisen (Pamperin et al., 2002). Bei gleichbleibendem Nährstoffentzug durch die Nutzung kann jedoch die Höhe des reduzierten N-Inputs ein erster Indikator für eine langfristige Gewässerentlastung sein.

**Abbildung 6.7** zeigt Beispielswerte für Verringerung des Nährstoffeinsatzes pro Hektar bei den flächenstarken Maßnahmen Grünlandextensivierung und Ökologischer Landbau:

- Ökologischer Landbau beinhaltet einen grundsätzlichem Verzicht auf N-Mineraldüngung und stellt damit im Vergleich zur ortsüblichen Düngung eine Verminderung an Reinstickstoff-Einsatz dar, die i. d. R. im Bereich von 90–140 kg/ha einzuschätzen ist; die Besatzstärke in der Tierhaltung ist begrenzt. Beide Faktoren schränken das verfügbare Nährstoffpotenzial weiter ein.
- Auch die Grünlandextensivierung begrenzt den Nährstoffeinsatz. Im Beispiel der Befragung beträgt die Verminderung bei der mineralischen N-Düngung 43 kg und beim Wirtschaftsdüngeranfall 25 kg/ha.

Eine Verminderung des Nährstoffeintrages ist aber nicht generell auf allen Maßnahmeflächen gegeben. Ein Anteil der Betriebe kann die Auflagen auch dann erfüllen, wenn er die schon extensive Bewirtschaftung, die vor der Teilnahme bestand, beibehält. Bei 15 bis 30 % der Teilnehmer erfolgt demnach keine faktische Extensivierung und Entlastung der Umweltressourcen sondern der Erhalt eines bestehenden geringern Niveaus der Nutzungsintensität (vgl. MB-VI-3.2).

**Abbildung 6.8:** Stickstoffsalden – Beispiele von Konventionellen- und Vertrags- und Verpflichtungsflächen - Indikator VI.1.B-1.3




Quelle: Zusammenstellung aus: Bach et al., 1998; Blumendeller, 2002; Ernst et al , 2002; Barunke et al., 2001; Bundesregierung, 2000; Geier et al., 1998; Anger et al., 1998; Wetterich et al., 1999.

**VI.1.B-1.3 Stickstoffsaldo auf Vertrags- und Verpflichtungsflächen (kg/ha/Jahr)**

**Abbildung 6.8** zeigt Beispiele für N-Salden für Grünlandextensivierung, Ökologischen Landbau und den konventionellen Landbau. Es wird deutlich, dass Grünlandextensivierung und Ökologischer Landbau tendenziell niedrigere Saldo-Werte aufweisen. Die Angaben in Abb. 6.8 sind als Beispiele mit regionaler und betriebstypischer Charakterisierung zu sehen, von denen standort- oder bewirtschaftungsbedingte Abweichungen möglich sind.

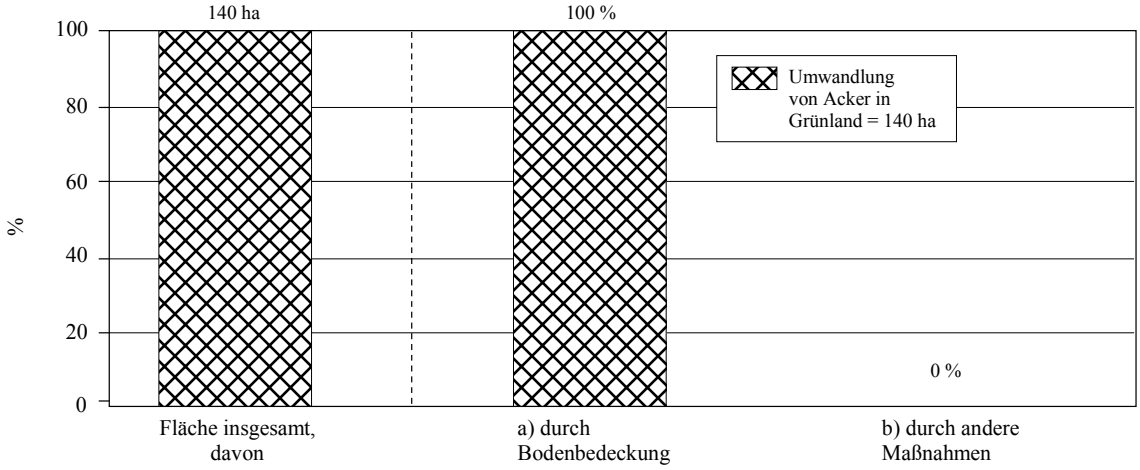
Der **N-Saldo**, die **Emissionsseite**, stellt grundsätzlich nur einen Risikofaktor dar. Die wichtigeren Parameter der **Immissionsseite**, die **Nitratkonzentrationen** in Boden, Grund- und Sickerwasser sind abhängig von Standortverhältnissen, Landnutzung und Niederschlagsmenge. Allerdings ist die Verfügbarkeit einheitlicher und vergleichbarer Daten noch sehr gering, sodass eine Quantifizierung der Wirkung von Grundwasserschutzmaßnahmen vorerst nur eine sehr grobe Einschätzung darstellt und letztlich nur tendenzielle Aussagen möglich sind:

**Grünlandextensivierung (f1-B)**: Dauergrünland, insbesondere extensives Grünland, stellt unter Wasserschutzaspekten die günstigste Form der landwirtschaftlichen Flächennutzung dar (Stadtwerke Hannover AG, 1997) (NLÖ et al., 2001). Durch die geschlossene Grasnarbe ist die N-Fixierung und N-Aufnahme bei Grünland sehr hoch. Auch bei steigenden N-Einträgen verhält sich die N-Fixierung bei Grünland sehr elastisch, sodass über eine weite Spanne Nährstoffe festgelegt und erst bei sehr hohen Einträgen auch starke Auswaschungen erfolgen. Bedeutende Unterschiede ergeben sich zwischen Schnitt- und Weidenutzung: Bei Schnittnutzung ist der Nährstoffexport in Abhängigkeit von der Schnittanzahl hoch und sehr hoch, sodass bei allen N-Parametern niedrige Werte erreicht oder gehalten werden. Bei Weidenutzung bleiben in Abhängigkeit von Besatzstärke und -dauer die Nährstoffe auf der Fläche – die Bedeutung der Weidenutzung für den Grundwasserschutz ist daher wesentlich geringer. **Umwandlung Acker in Grünland**: Die Änderung von der Ackernutzung mit generell sehr hoher potenzieller Auswaschung in Grünlandnutzung bzw. Extensiv-Grünland mit geringem potenzieller Auswaschung stellt eine der wirksamsten Maßnahmen im Grundwasserschutz dar. Die Wirkungen der Umwandlung und Grünlandnutzung sind um so höher zu bewerten, je länger die Maßnahme auf der Fläche durchgeführt wird.

**Ökologischer Landbau (f1-C)**: durch das Verbot von mineralischer Düngung und der Bewirtschaftung in geschlossenen Nährstoffkreisläufen werden Nährstoffüberschüsse vermindert (Stolze et al., 1999) und gering gehalten.

**Vertrags-Naturschutz - Grünland mit Auflagen zu Düngung/Besatzdichte*:*** Wirkung wie Grünlandextensivierung (f1-B). I.d.R. nur kleine Vertragsflächenanteile je Betrieb.

**Abbildung 6.9:** Maßnahmen zur Beeinflussung der Transportmechanismen (Auswaschung, Oberflächenabfluss, Erosion) - Indikator VI.1.B-2.1




Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

| **VI.1.B-2.1 Flächen, auf denen Transportwege, über die chemische Stoffe ins Grundwasser gelangen, ausgeschaltet wurden (in Hektar), davon ...** | |
|---|---|
| a) Flächen, die eine bestimmte Bodenbedeckung haben oder auf denen bestimmte Kulturpflanzen angebaut werden (in %). | Zur Anrechnung kommen: tlw. f1-B<br>Dieser Aspekt betrifft Flächen, auf denen eine ganzjährige Vegetationsbedeckung erreicht wird: die Umwandlung von Acker in Grünland. Vegetationsbedeckung fixiert PSM oder Nährstoffe in Blatt- und Wurzelbereich und wirkt mechanisch durch Hemmung des Oberflächenabflusses, Filterwirkung, Festlegung von Boden und Schwemmteilchen einer Auswaschung und Abschwemmung von eingetragenen Stoffen entgegen. |
| b) Flächen, auf denen Oberflächenabfluss durch andere Mittel vermieden wurde (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen<br>Es gibt keine Maßnahmen mit diesen Fördertatbeständen oder Zielen |

**VI.1.B-3.1 Schadstoffkonzentration im Wasser, dass von geförderten Flächen abfließt bzw. im Oberflächenwasser/Grundwasser**

Quantitative Wirkungen der Maßnahmen auf die Qualität von Grund- und Oberflächenwasser sind derzeit nicht ermittelbar oder nachweisbar (Pamperin et al., 2002): langjährige Zeitverzögerung der Wirkungen, regional unterschiedliche Standort- und Wirkfaktoren, mangelnde Datenverfügbarkeit sowie die Tatsache, dass Wirkungszusammenhänge und Vorgänge bisher nicht vollständig, zumindest nicht quantitativ beschreibbar sind, lassen hier keine quantitativen Aussagen zu.

**VI.1.A-4.1 Indirekte Auswirkungen in- und außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs, die sich aus der Förderung ergeben**

Nach wie vor stellen die Auswaschungen von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln in Oberflächen- und Grundwasser eine schwerwiegende Gefährdung für die Ressource im Allgemeinen und für den Trinkwasserschutz im speziellen dar (Kosten der Nitrateliminierung und Versorgungsschwierigkeiten bei der Trinkwassergewinnung, wirtschaftliche und ökologische Belastungen bei Oberflächengewässern). Die Reduzierung des Mitteleinsatzes, insbesondere der N-Düngung, ist der direkteste Ansatz, die hohen Einträge im Bereich Landwirtschaft zu regulieren.

### 6.6.1.3 Frage VI.1.C - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen

Eine Beantwortung dieser Fragestellung entfällt: Keine der Maßnahmen/Teilmaßnahmen enthält Fördertatbestände, Hauptziele oder Nebenziele, die auf den Umfang der Wasserressourcen gerichtet sind.

### 6.6.1.4 Frage VI.2.A - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Artenvielfalt in Normallandschaften

Die Frage VI.2.A befasst sich mit der Erhaltung und Verbesserung der Artenvielfalt auf „gewöhnlichen“ landwirtschaftlichen Flächen. Als Synonym für „gewöhnliche“ Flächen wird im folgenden der Begriff „Normallandschaft“ genutzt. Besondere Habitate auf landwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert werden unter VI.2.B. behandelt (EU-KOM, 2000). Dementsprechend werden MSL-Maßnahmen (f1) unter VI.2.A, Vertrags-Naturschutzmaßnahmen (f2) und das Halligprogramm (f3) unter VI.2.B behandelt. Die 20-jährigen Flächenstilllegung, inklusive der bis 2002 angebotenen 10-jährigen Flächenstilllegung, wird zwar auf „gewöhnlichen landwirtschaftlichen Flächen“ durchgeführt, soll laut den Erläuterungen zu den Gemeinsamen Bewertungsfragen unter Frage VI.2.B behandelt werden.

Die Unterscheidung der Fragen VI.2.A „ordinary farmland“ und VI.2.B „high nature value farmland“ nebst einiger weiterer Spezifikationen der Erläuterungsbögen zu den Gemeinsamen Bewertungsfragen stellt sich im Detail schwierig und als wenig praktikabel dar. So konzentrieren sich z.B. Indikatoren des speziellen Artenschutzes auf die Frage VI.2.A, während es sich hierbei überwiegend um eine Aufgabe des Naturschutzes in Schutzgebieten handelt. Andererseits liegen z.B. Gänse-Rastflächen (Maßnahme f3-d) bevorzugt auf konventionell bewirtschafteten Intensivgrünländern oder Rapsfeldern, während die Gastvogelarten nach internationalem und EU-Recht geschützt sind. Um eine unnötige doppelte Auflistung einiger Maßnahmen unter den Fragen VI.2.A und VI.2.B weitgehend zu vermeiden, wurde eine Aufteilung der Maßnahmen vorgenommen, die nachfolgender Übersicht zu entnehmen ist. Wie oben erörtert muss die Einteilung z.T. willkürlich bleiben, dies hat jedoch keinen Einfluss auf die Evaluationsergebnisse der Maßnahmen.

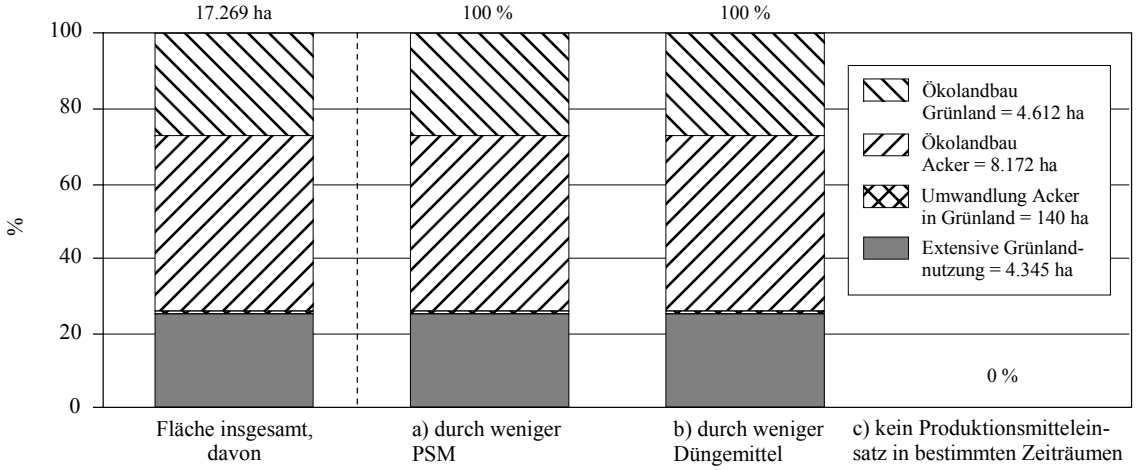
**Tabelle 6.7:** Zuordnung der Fragen VI.2.A und VI.2.B zu den Maßnahmen

| | **Frage VI.2.A** | **Frage VI.2.B** |
|---|---|---|
| f1-A | X | |
| f1-B | X | |
| f1-C | X | |
| f1-D | | X Indikator VI.2.B-2.1 |
| f2-Amphibien | | X |
| f2-Wiesenvögel | | X |
| f3-Trauerseeschwalben | | X |
| f2-Sumpfdotterblumen | | X |
| f2-Kleinseggenwiesen | | X |
| f2-Magergrünland | | X |
| f2-Gänse/ Enten | X | |
| f2-Stilllegung | | X Indikator VI.2.B-2.1 |
| f3 | | X |

Quelle: Eigene Darstellung.

Den flächenmäßig größten Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Artenvielfalt in der Normallandschaft leistet der Ökologische Landbau (vgl. Abb. 6.10). Der Anteil aller unter VI.2.A. berücksichtigten Maßnahmeflächen ist mit 1,7 % der LF Schleswig-Holsteins sehr gering. Diese Relation spiegelt die Bedeutung von AUM in Schleswig-Holstein und die Größenordnung möglicher Wirkungen wieder. Darüber hinaus zu erwähnen ist, dass die f2-Teilmaßnahme „Nahrungsgebiete für Gänse und Enten“ bis 2002 keine Teilnehmer hatte. Auf Erläuterungen hierzu wird daher im Weiteren verzichtet.

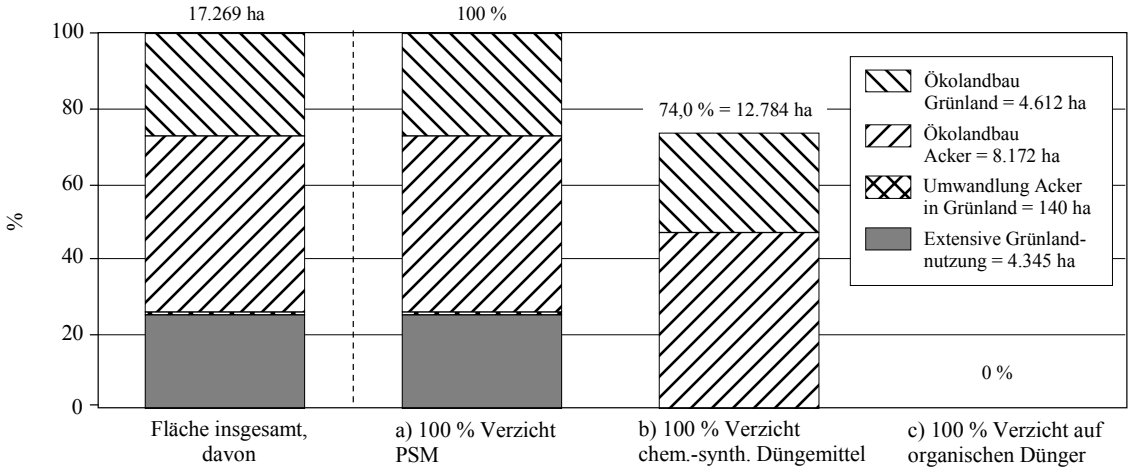
**Abbildung 6.10:** Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna (VI.2.A-1.1)




Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

| **VI.2.A-1.1 Agrarumweltmaßnahmen in der Normallandschaft, die zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Schutz von Flora und Fauna durchgeführt wurden (in Hektar), davon ...** | |
|---|---|
| a) Flächen auf denen der PSM-Einsatzes verringert wurde (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-B1*), f1-B2*), f1-C*) |
| | Ein Ausbringungsverbot von chem.-synth. PSM gilt prinzipiell für alle genannten Maßnahmen.<br>Ausnahmen: f1-C: Nach Anhang II der Verordnung für den Ökologischen Landbau (VO (EWG) 2092/1991) zugelassene PSM dürfen im Ökologischen Landbau verwendet werden. |
| b) Flächen, auf denen der Einsatz mineralischen und organischen Dünger verringert wurde (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-B1*), f1-B2*), f1-C*) |
| | Im ökologischen Landbau (f1-C) ist der Einsatz mineralischer N-Dünger nicht erlaubt. Auf Grünlandextensivierungsflächen besteht keine Beschränkung der mineralischen Düngung. Eine Verringerung des mineralischen Stickstoffs ergibt sich indirekt durch den geringeren Raufutterbedarf, infolge der Viehbestandsabstockung unter die zulässigen 1,4 RGV/ha HFF. |
| c) Flächen, auf denen Produktionsmittel während entscheidender Zeiträume des Jahres nicht eingesetzt wurden (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen |

**Abbildung 6.11:** Quantifizierung der Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna (VI.2.A-1.2)




Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

**VI.2.A-1.2 Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel auf Grund vertraglicher Vereinbarungen (in %)**

Der Indikator VI.2.A.-1.2 stellt die relative Verringerung des Einsatzes von PSM- und Düngemitteln, im Vergleich zu vor der Teilnahme, dar (vgl. Abb. 6.10). Eine 100%ige Verringerung des PSM-Einsatzes bedeutet, dass unter den Auflagen der AUM keine PSM mehr angewendet werden dürfen. Dies lässt jedoch keinen Rückschluss auf die absolute Reduzierung der PSM-Einsatzes (z.B. in kg aktive Substanz) zu, da das Ausgangsniveau unberücksichtigt bleibt.

| | |
|---|---|
| a) 100 % Verzicht auf chem.-synth. PSM. | Zur Anrechnung kommen: f1-B1[*)], f1-B2[*)], f1-C[*)] |
| | Für die genannten Maßnahmen besteht eine Ausbringungsverbot chem.-synth. PSM. Ausnahmen vgl. Indikator VI.2.A.-1.1 a) |
| b) 100 % Verzicht auf mineralischen Dünger. | Zur Anrechnung kommen: f1-C[*)] |
| | Im Ökologischen Landbau ist der Einsatz mineralischer Dünger nicht erlaubt |
| c) 100 % Verzicht auf organischen Dünger. | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen |

**VI.2.A.-1.3 Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen den Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes ldw. Produktionsmittel auf bestimmten Flächen und der Artenvielfalt (Beschreibung).**

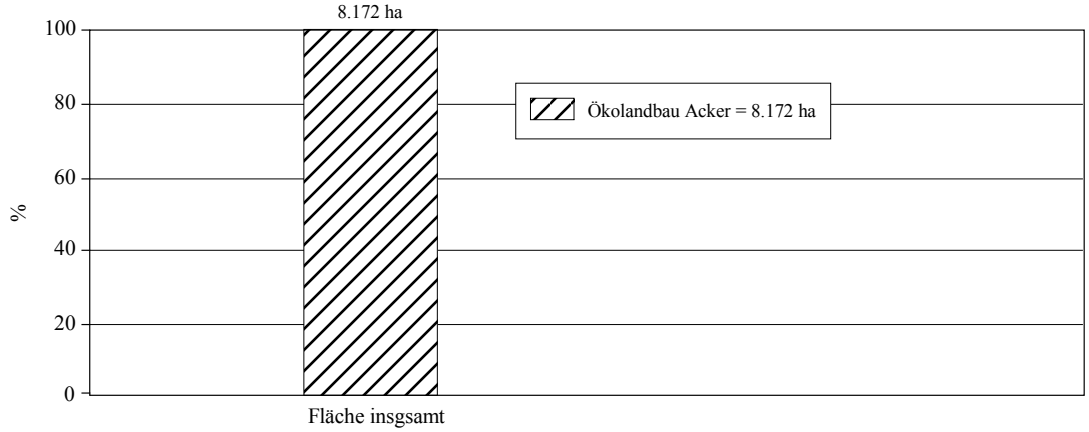
Als Indikatoren dieses Wirkbereiches werden die Artenzahl und die Häufigkeit des Auftretens charakteristischer und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten genutzt.

**Extensive Grünlandnutzung (f1-B):** Untersuchungen auf Grünlandflächen in Schleswig-Holstein, die nach den MSL-Richtlinien bzw. den Auflagen des Vertrags-Naturschutzes bewirtschaftet werden, zeigen, dass der floristische Wert extensiv und ökologisch bewirtschafteten Grünlandes im Vergleich zu Vertrags-Naturschutzflächen gering ist (Schmidt, 2001), (GHK, 2002) (vgl. Untersuchungen zur Wirkung der Grünlandextensivierung, MB-VI-3.4). Die Bedeutung von erst seit kurzem geringfügig extensivierten Grünland für den Arten- und Biotopschutz ist als gering einzuschätzen. Zudem ist die Nutzungsfrequenz (Beweidung, Schnitt, Mulche), auch auf den extensiv genutzten Grünland in Schleswig-Holstein noch sehr hoch, sodass auch hinsichtlich der Habitatbedingungen für die Kleintierfauna, keine nennenswerten Verbesserungen erreicht werden können.

**Ökologischer Landbau (f1-C):** Die höhere Artenzahl und Bestandsdichte von Wildkrautarten auf ökologisch bewirtschafteten Flächen im Vergleich zu konventionellen Anbauverfahren ist durch zahlreiche Publikationen belegt (Frieben et al., 1994). Neuere Untersuchungen zeigen jedoch auch, dass der Anteil charakteristischer Wildkrautarten auf ökologisch bewirtschafteten Feldern zwar deutlich höher ist als auf konventionellen Äckern. Insgesamt wurden aber nur 19 % der ökologischen Felder als artenreich eingeschätzt, im Gegensatz zu 1 % der konventionellen Äcker (Braband et al., 2003). Durch den ökologischen Landbaus können demnach deutlich mehr standorttypische Arten erhalten werden, das gesamte Spektrum der Segetalflora, insbesondere gefährdete Arten, kann auch durch den ökologische Landbau nicht vollständig geschützt werden (Köpke et al., 1998; v.Elsen, 1996). Der floristische Unterschied zwischen beiden Anbaussystem ist im Grünland weniger deutlich ausgeprägt als auf Acker.

Auch für die Kleintierfauna wurden in 80 % bzw. 90 % der untersuchten Studien höhere Artenzahlen und Individuendichten ermittelt (Pfiffner, 1997). Für Vögel sind überwiegend positive, teilweise auch negative Wirkungen ökologischer Anbauverfahren belegt und bedürfen weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen. Der Beitrag des ökologischen Landbaus zum Erhalt der Biodiversität ist auch im Licht der sich bereits vollziehenden Intensivierung und „Perfektionierung“ des Ökologischer Anbauverfahren zu sehen.

**Abbildung 6.12:** Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (VI.2.A-2.1)




Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

**VI.2.A.-2.1 Flächen mit umweltfreundlichen Anbauformen ldw. Kulturpflanzen, einschließlich der Kombination von Kulturpflanzen und Größe einheitlich bestellter Schläge, die auf Grund von Fördermaßnahmen erhalten/wiedereingeführt wurden (in Hektar)**

Zur Anrechnung kommen: f1-C (Acker)[*)]

Anbaumuster im hier verwendeten Sinne beziehen sich überwiegend auf Ackerflächen, z.B. Fruchtfolgen.
**Ökologischer Landbau (f1-C):** Ökologisch bewirtschaftete Ackerflächen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Fruchtfolge z.T. deutlich von konventionellen Flächen. Die Nutzung ökologisch und konventionell bewirtschafteter Flächen in Schleswig-Holstein ist anhand der zusätzlichen Indikatoren a) Bodennutzung, b) Flächenanteil ausgewählter Kulturen, c) Anzahl angebauter Kulturen je Betrieb und d) Anzahl von Pflege- und Düngemaßnahmen unter Indikator VI.2.A.-2.3 beschrieben.

**VI.2.A.-2.2 Flächen, die aufgrund von Fördermaßnahmen während kritischer Zeiträume mit einer für die Umwelt günstigen Vegetation und Ernterückständen bedeckt waren (in Hektar)**

Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

Keine der angebotenen Maßnahmen/Teilmaßnahmen enthält Fördertatbestände zu diesem Aspekt.

**VI.2.A.-2.3 Hinweise auf einen positiven Zusammenhang, gegliedert nach Hauptnutzungsart landw. Flächen, zwischen dem Anbau von Kulturpflanzen oder der Bodenbedeckung und der Artenvielfalt (Beschreibung)**

Der Flächenanteil, die Art und Anzahl angebauter Kulturen lässt bedingt Rückschlüsse auf die Habitatqualität landwirtschaftlich genutzter Flächen zu. Eine ansteigende räumliche Heterogenität kann mit einer ansteigenden Artenzahl und/ oder mit einer höhere Individuendichte charakteristischer Arten in Verbindung gebracht werden (Wascher, 2000).

**Ökologischer Landbau (f1-A):** Üblicherweise zeichnen sich ökologisch wirtschaftende Betriebe durch ein ausgeglichenes Acker-Grünland-Verhältnis (Niedersachsen) bzw. eine eher grünlandbetonte Nutzung (Hessen, Nordrhein-Westfalen) aus. In Schleswig-Holstein weisen die ökologisch bewirtschafteten Flächen, im Vergleich zu den konventionellen, einen a) ähnlich niedrigen Grünlandanteil b) einen höheren Leguminosen- und Sommergetreideanteil und geringen Mais- und Rapsanteil und c) eine größere Anzahl angebauter Kulturen je Betrieb auf (vgl. MB-VI-3.4, Indikator VI.2.A.-2.3). Der Anteil spezialisierter Ackerbaubetriebe[10] unter den ökologisch wirtschaftenden Betrieben (57 %) ist sogar höher als bei konventionellen Betrieben (46 %). Hierin zeigt sich eine deutliche Spezialisierung der schleswig-holsteinischen Öko-Betriebe auf dem Ackerbau. Der systemorientierte Ansatz des ökologischen Anbaus, der sich u.a. durch die enge Verzahnung von Ackerbau und Viehhaltung zur Sicherung des Nährstoffkreislaufes auszeichnet, wird damit teilweise verlassen.

Unterschiede im Spektrum angebauter Kulturen, z.B. der geringere Anbauumfang von Hackfrüchten und der höhere Anteil von Leguminosen sind überwiegend systembedingt. Eine in Schleswig-Holstein durchgeführte Untersuchung zeigt eine höher Siedlungsdichte von Feldlerchen in Kartoffel-, Hülsenfrucht- und Sommergetreidebeständen gegenüber Wintergetreide- und Rapsflächen (Koop et al., 2002). Kartoffeln, Hülsenfrüchte und Sommergetreide haben auf ökologisch bewirtschafteten Flächen einen größeren Anbauumfang. Mit den ökologisch bewirtschafteten Flächen wird ein größerer Flächenanteil mit einer guten Habitateignung bereitgestellt (vgl. Indikator VI.2.A.-2.3 und MB-VI-Abb. 11, Anbauumfang ausgewählter Kulturen). Zu weiteren Wirkungen auf einzelne Artengruppen vgl. MB-VI-3.4.

**VI.2.A-3.1 Flächen mit vertraglichen Vereinbarungen, die insbesondere auf Arten oder Gruppen wild lebender Tiere ausgerichtet sind (in Hektar und Angabe der Tierarten), davon ...**

Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen

Die f2-Teilmaßnahme „Nahrungsgebiete für Gänse und Enten“ ist aus wildlebende Tiere ausgerichtet, hatte bis 2002 keine Teilnehmer.

**VI.2.A-3.2 Entwicklung der Populationen spezifischer Arten auf den geförderten ldw. Flächen (sofern durchführbar) *oder* Hinweise zum positiven Zusammenhang zwischen der Maßnahme und der Häufigkeit dieser spezifischen Arten (Beschreibung)**

**MSL-Maßnahmen (f1-A, f1-B):** Unter spezifischen Arten werden hier Zielarten bzw. Zielartengruppen verstanden.

MSL-Maßnahmen haben ein Hauptziel im biotischen Ressourcenschutz, ohne jedoch auf den Schutz einzelner Arten ausgerichtet zu sein. MSL-Maßnahmen werden in der Normallandschaft durchgeführt. Positive Wirkungen des Ökologischen Landbaus auf die Kleintierfauna und die Avifauna wurden in mehreren Untersuchungen, u.a. in Schleswig-Holstein, nachgewiesen (Brenner, 1991; Koop et al., 2002). In Anbetracht des geringen Flächenanteils des Ökologischen Landbaus in Schleswig-Holstein kann der hierdurch der anhaltende Rückgang typischer Vogelarten der Lebensraumes Agrarlandschaft (Berndt et al., 2003; MNU, 1999) nicht aufgehalten werden.

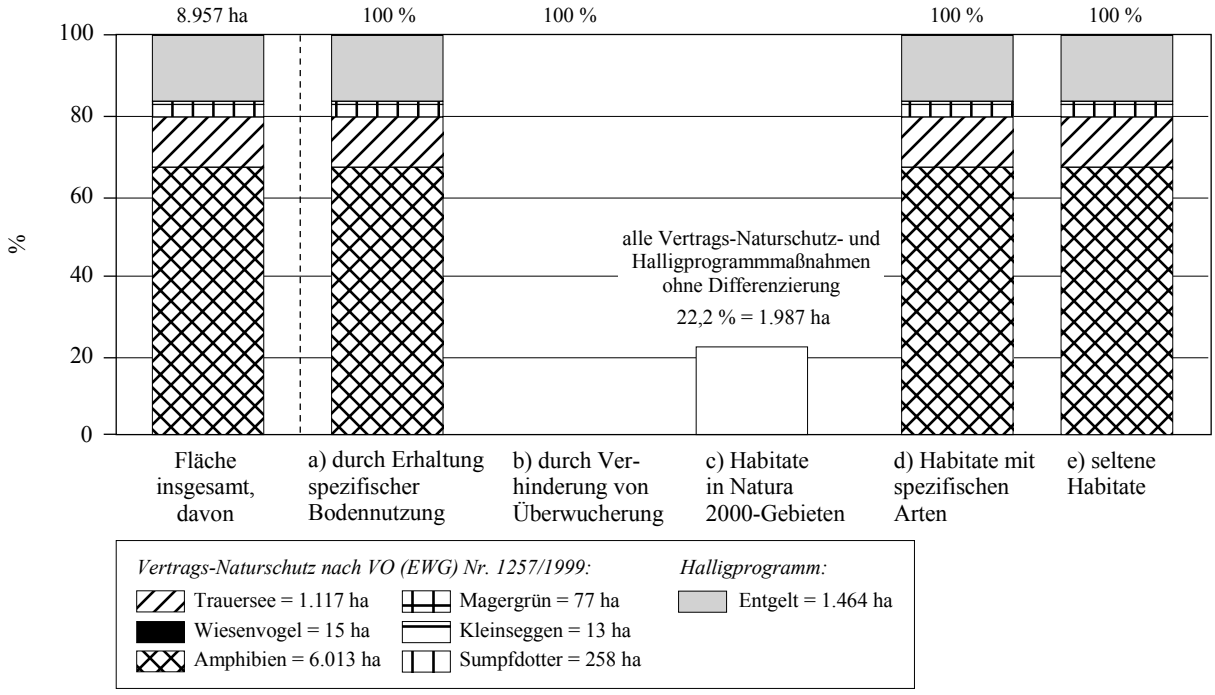
[10] Betriebe mit einer Ackerfläche von >70 % an der Betriebsfläche.

### 6.6.1.5 Frage VI.2.B – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf Flächen mit hohem Naturwert

Die Frage VI.2.B befasst sich im Gegensatz zur Frage VI.2.A mit der Erhaltung und Verbesserung der Habitatvielfalt auf „für die Natur sehr wichtigen“ landwirtschaftlichen Flächen. Dementsprechend werden hier die f2-Vertrags-Naturschutzmaßnahmen und das Halligprogramm (f3) behandelt. Die langjährige Stilllegung (f1-D, f2-Stilllegung) soll laut EU-KOM (2000) ebenfalls unter VI.2.B berücksichtigt werden. Da die 10-jährige Stilllegung (f1-D) keine Teilnehmer hat und ab 2003 nicht mehr angeboten wird, wird im weiteren auf eine Anrechnung und Erläuterungen verzichtet.

Der Terminus „Habitat“ wird in diesem Zusammenhang sowohl als Biotoptyp/ Vegetationstyp als auch als Lebensraum für Tierarten verstanden, die innerhalb eines Habitats verschiedene ökologische Nischen besetzen können (z.B. Boden- oder Blütenbesiedler in einer Sandheide).

**Abbildung 6.13:** Erhalt naturschutzfachlich wichtiger Habitate (VI.2.B-1.1)

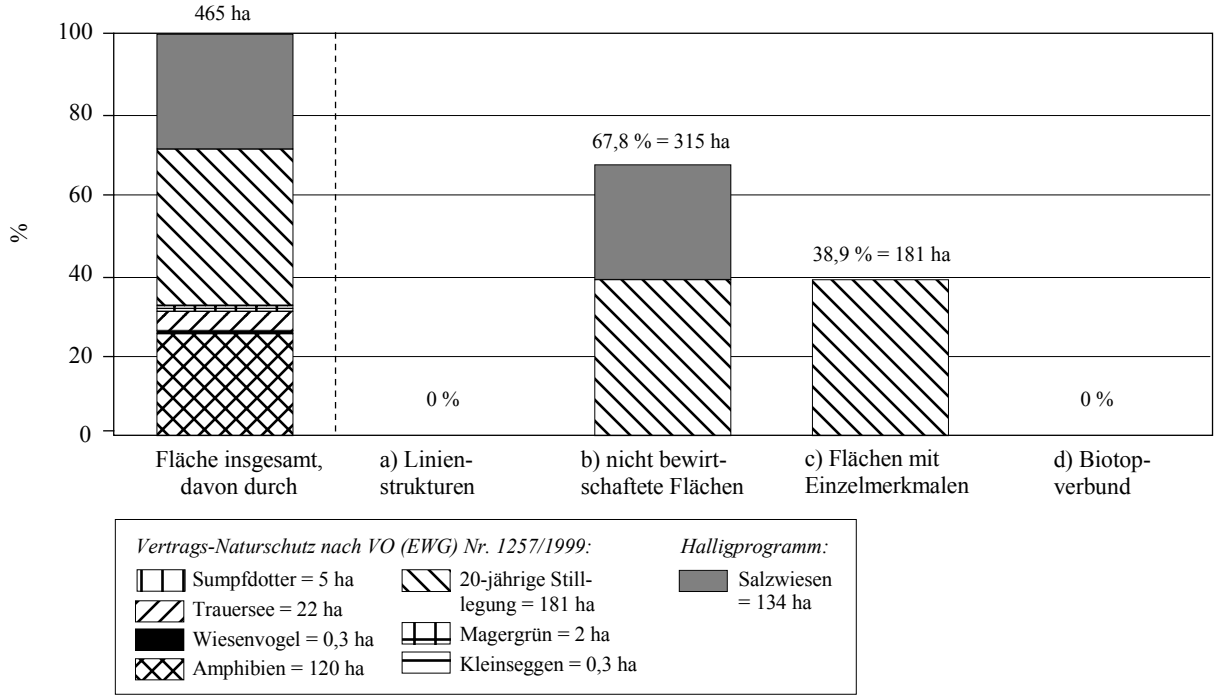



Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

| **VI.2.B-1.1 Auf landwirtschaftlichen Flächen vorhandene Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind und durch Fördermaßnahmen geschützt werden (Anzahl der Vereinbarung; Gesamtzahl der Hektar), davon ...** | |
|---|---|
| Der Indikator stellt die unter AUM geförderten naturschutzfachlich hochwertigen Flächen dar, die durch eine angepasste Flächennutzung geschützt werden und somit einen Beitrag zur Erhaltung spezifischer Arten und Lebensräume leisten. Insgesamt werden 8.957 ha floristisch und faunistisch hochwertige Habitate gefördert. | |
| a) Habitate, die sich aufgrund einer spezifischen Bodennutzung oder traditioneller Bewirtschaftung gebildet haben (in %). | Zur Anrechnung kommen: f2-gesamt*) (ohne f2-Gänse/-Stilllegung), f3-Entgelt*), f3-Mähzuschuss*) [11] |
| | Die Grünlandbiotoptypen sind an spezielle Nutzungsformen und –rhythmen gebunden, um ihren Artenreichtum und charakteristische Vegetationsausprägung zu erhalten. Bei Nutzungsaufgabe entstehen langfristig artenärmere Dominanzgesellschaften (Dierschke et al., 2002); bei Nutzungsintensivierung erfolgt eine Uniformierung der Vegetationsbestände unter Verlust der Rote-Liste-Arten. |
| b) Habitate, die durch Verhinderung der Flächenaufgabe erhalten werden oder durch Flächenaufgabe entstanden sind (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen |
| | Die Maßnahmen sind alle für eine Erhaltung extensiver Nutzungsformen konzipiert, nicht zur Pflege aufgegebener Flächen. Um Überschneidungen zu vermeiden werden f2-Stilllegung und f3-Salzwiesen unter dem Indikator VI.2.B-2.1 abgehandelt. |
| c) Habitate, die sich in Natura-2000-Gebiete befinden (in %). | Zur Anrechnung kommen: f2-gesamt*), f3-gesamt*) |
| | Insgesamt werden 1.987 ha Vertragsflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten sowie auf Flächen, die zu ihrer Kohärenz beitragen, gefördert. Das entspricht ca. 7,7 % der LF innerhalb der Kulisse. |
| d) Habitate, die von spezifischen Arten/ Artengruppen genutzt werden (in %). | Zur Anrechnung kommen: f2-gesamt*) (ohne f2-Gänse/-Stilllegung), f3-Entgelt*), f3-Mähzuschuss*) |
| | Alle Fördertatbestände, die eine extensive landwirtschaftliche Nutzung aufrecht erhalten, liefern einen Beitrag zur Erhaltung spezifischer Pflanzen- und Tierarten, die ausschließlich oder überwiegend an die jeweiligen Nutzungsarten, -zeitpunkte und –intensitäten angepasst sind. Beispiele hierfür sind Sumpfdotterblumenwiesen und Magerrasen sowie Lebensräume der Trauerseeschwalben und Wiesenvögel. |
| e) Habitate, die auf der maßgeblichen geographischen Ebene als seltene Habitate einzustufen sind (in %). | Zur Anrechnung kommen: f2-gesamt*) (ohne f2-Gänse/-Stilllegung), f3-Entgelt*), f3-Mähzuschuss*) |
| | Es können auf Grund der unzureichenden Datenlage keine Aussagen zur Flächensumme unterschiedlicher geförderter Biotoptypen gemacht werden. Die im Materialband dokumentierten Auswertungen zeigen jedoch exemplarisch auf, dass mit den Vertrags-Naturschutzmaßnahmen zu hohen Anteilen besonders geschützte Biotope und FFH-Lebensraumtypen erreicht werden, die innerhalb von Schleswig-Holstein als selten und schutzwürdig eingestuft werden. Viele der relevanten Biotoptypen sind auch auf der Roten Liste der gefährdeten Biotoptypen der Bundesrepublik Deutschland (Riecken et al. 1994) mit unterschiedlichen Gefährdungsgraden verzeichnet. |

[11] Die Teilmaßnahme f3-Mähzuschuss liefert einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung schutzwürdiger Habitate. Da ihr Flächenumfang jedoch gleichzeitig in der Teilmaßnahme f3-Bewirtschaftungsentgelt enthalten ist, wird sie hier zwar erwähnt, aber nicht doppelt angerechnet. Dieses Prinzip gilt auch für die folgenden Nennungen unter Indikator VI.2.B.

**Abbildung 6.14:** Erhalt von ökologischen Infrastrukturen (VI.2.B-2.1)




Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

**VI.2.B-2.1 Geförderte ökologische Infrastrukturen mit Habitatfunktion oder geförderte, nicht bewirtschaftete Schläge auf Flächen, die mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehen (in Hektar oder Kilometer), davon ...**

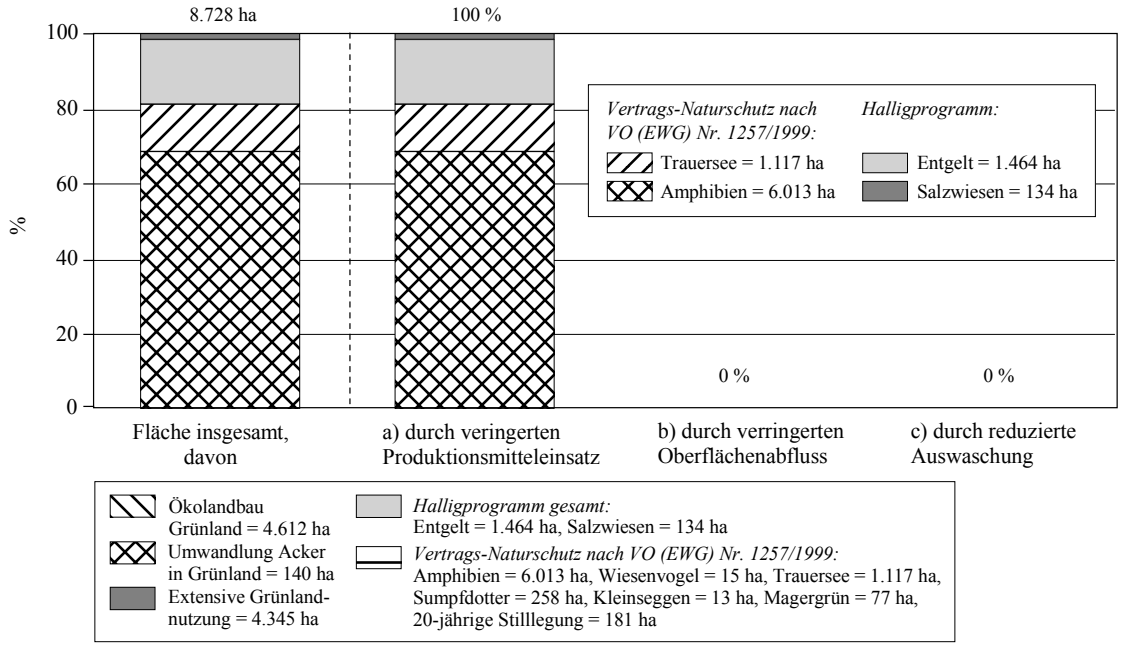
Der Indikator bezieht sich auf Strukturelemente der Landschaft, die im Biotopverbund als vernetzende Elemente Funktionen übernehmen können oder Pflanzen- und Tierarten (dauerhaft/temporär) Lebensraum bieten. Anrechnung finden in der Gesamtsumme neben den stillgelegten Flächen insbesondere die obligatorischen biotopgestaltenden Maßnahmen (BGM) im Gesamtumfang von mind. 150 ha. Eine Biotopverbundwirkung der Vertrags-Naturschutzmaßnahmen kann nur vor dem Hintergrund des räumlichen Kontextes beurteilt werden, was auf Grund der unzureichenden Datenlage nicht möglich ist.

| | |
|---|---|
| a) Infrastrukturen/ Flächen, die linienförmige Merkmale aufweisen (Hecken, Mauern) (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen<br>Über die Ausprägung der geförderten Infrastrukturen liegen keine differenzierten Daten vor. Ein Teil der BGM sind ihrem Charakter nach linienförmig, z.B. Säume und Knicks. |
| b) Infrastrukturen/ Flächen, die nicht bewirtschaftete Schläge oder Bereiche aufweisen (in %). | Zur Anrechnung kommen: f2-Stilllegung*), f3-Salzwiesen*)<br>Stilllegungsflächen werden für 20 Jahre aus der landwirtschaftlichen Nutzung genommen und stehen so als weitgehend ungestörte Ausgleichsräume mit einem breiten Nahrungs- und Lebensraumangebot in der Agrarlandschaft zur Verfügung. Das Halligprogramm gewährleistet insbesondere mit der „Prämie für natürlich belassene Salzwiesen“ die Entwicklung landwirtschaftlich ungenutzter Lebensräume. |
| c) Infrastrukturen/ Flächen, die Einzelmerkmale aufweisen (in %). | Zur Anrechnung kommen: f2-Stilllegung*)<br>Auf Stilllegungsflächen (z.B. nasse Senken innerhalb von Acker- und Grünlandschlägen) können kleinflächige, isolierte Strukturen entstehen, die je nach Lage der Flächen Trittsteinfunktionen im Biotopverbund übernehmen können. |
| d) Infrastrukturen/ Flächen, mit denen der Zersplitterung von Habitaten entgegengewirkt wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen<br>Anmerkung: Viele der Vertrags-Naturschutzmaßnahmen sowie der BGM tragen direkt oder indirekt zum Biotopverbund bei, auch wenn sie nicht explizit darauf ausgerichtet sind. Auf Grund der unzureichenden Datenlage können hierzu jedoch keine Aussagen getroffen werden. |

**Indikatoren VI.2.B-3.1 und VI.2.B-3.2 Schutz von Feuchtgebieten oder aquatischen Habitaten vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag**

Die Beantwortung des Kriteriums VI.2.B-3 mit ihren beiden Indikatoren erfordert eine Analyse der räumlichen Lage geförderter Flächen und zu schützender Feuchtgebiete/ aquatischer Habitate. Mit Hilfe Geografischer Informationssysteme (GIS) kann eine solche Nachbarschaftsanalyse durchgeführt werden. Die erforderlichen Raumdaten – sowohl für die geförderten Flächen als auch für potenziell angrenzende Feuchtgebiete – liegen z.Zt. nicht flächendeckend vor. Die Umsetzung der VO (EG) Nr. 2419/2001 bis zum Jahr 2005, welche die Verbindung der InVeKoS-Daten mit GIS vorsieht, schafft für die Bearbeitung dieser Fragestellungen eine erste, wenn auch noch nicht ausreichende Grundlage.
Unter dem Indikator VI.2.B.-3.1 kann ein Schätzwert angerechnet werden, für VI.2.B-3.2 liegen keine Daten vor.

**Abbildung 6.15:** Indikator VI.2.B-3.1 – Landwirtschaftliche Flächen mit Maßnahmen zur Verminderung von Stoffeinträgen von landwirtschaftlichen Flächen zum Schutz wertvoller Feuchtgebiete




Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

**VI.2.B-3.1 Flächen, auf denen geförderte Anbaumethoden oder –praktiken angewendet werden, die Auswaschungen, Oberflächenabflüsse oder Einträge ldw. Produktionsmittel/Boden in angrenzende wertvolle Feuchtgebiete/aquatische Habitate verringern/unterbinden (in Hektar), davon ...**

Auf Grund von Einschätzungen anhand der Lage der Gebietskulissen sowie der Bewirtschaftungsauflagen in den Teilmaßnahmen kommt ein Teil der f2-Maßnahmen und das Halligprogramm zur Anrechnung. Es kann davon ausgegangen werden, dass auf ca. 8.728 ha Vertragsflächen angrenzende aquatische Habitate vor Stoffeinträgen geschützt werden.

| | |
|---|---|
| a) Flächen, auf denen der Einsatz ldw. Produktionsmittel verringert wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f2-Amphibien*), f2-Trauerseeschwalben*), f3-Entgelt*), f3-Salzwiesen*) |
| | Verpflichtungen wie Grünlandumbruchverbot, Einschränkung bzw. Verbot der Düngung oder Reduzierung von Viehbesatzdichten und von PSM wirken sich auf angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitate aus. Einen hohen Stellenwert haben in Bezug auf angrenzende Feuchtgebiete und aquatische Habitate auch biotopgestaltende Maßnahmen in Form der Wiedervernässung. |
| b) Flächen, auf denen Oberflächenabflüssen bzw. Erosion vorgebeugt wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen |
| | Die Vertrags-Naturschutzmaßnahmen tragen nicht zur Verhinderung von Oberflächenabflüssen oder der Erosion bei. |
| c) Flächen, auf denen Auswaschungen verringert werden (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen |
| | Die Vertrags-Naturschutzmaßnahmen tragen nicht zur Verhinderung von Auswaschungen bei. |

### 6.6.1.6 Frage VI.2.C – Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung und zur Verbesserung der genetischen Vielfalt

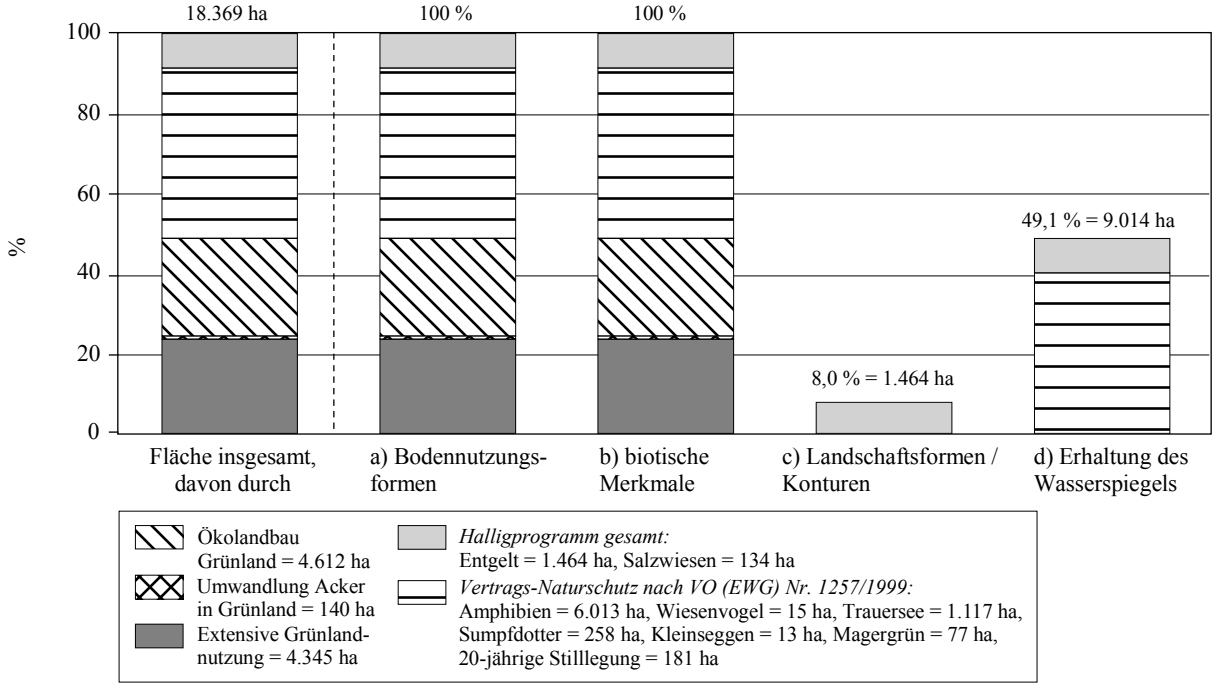
Eine Beantwortung dieser Frage entfällt: Keine der Maßnahmen/Teilmaßnahmen enthält Fördertatbestände, Hauptziele oder Nebenziele, die auf die Erhaltung und Verbesserung der genetischen Vielfalt gerichtet sind.

### 6.6.1.7 Frage VI.3 - Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Einhalt oder zum Schutz von Landschaften

Der Beitrag von AUM zum Schutz der Landschaft wird für drei Aspekte untersucht: Für die Landschaftskohärenz (Indikator VI.3-1.1), die Unterschiedlichkeit bzw. Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung (Indikator VI.3-1.2) und die kulturelle Eigenart von Landschaften (Indikator VI.3-1.3).

Die meisten dieser Fragen können in adäquater Form nur mittels Geländeerfassungen oder GIS-Analysen beantwortet werden. Dafür liegen einerseits die räumlichen Datengrundlagen nicht vor (vgl. Indikator VI.2.B-3.1), andererseits sind so umfassende Arbeiten im Rahmen der Evaluation für ein ganzes Bundesland nicht zu leisten. Zur Beantwortung der Indikatoren muss daher eine Beschränkung auf die (vermuteten bzw. ableitbaren) Eigenschaften der Förderflächen erfolgen, ohne den landschaftlichen Kontext betrachten zu können.

**Abbildung 6.16:** Erhalt und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft (VI.3.-1.1)

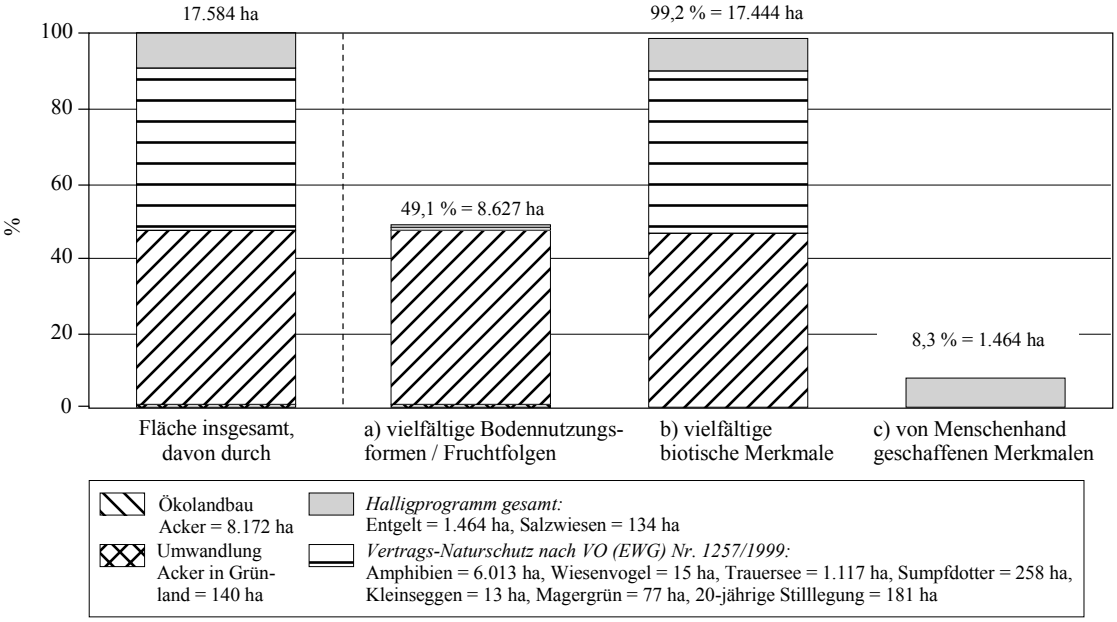



Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

| **VI.3-1.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur <u>Kohärenz</u> mit den natürlichen/ biologischen Merkmalen des betreffenden Gebietes beitragen (in Hektar), davon ...** | |
|---|---|
| Unter Kohärenz wird die Angemessenheit der Flächennutzung im Hinblick auf natürliche Standortfaktoren (Hydrologie, Geologie, etc.) verstanden. Die Kohärenz ist dann gewährleistet, wenn sich die Art und Form der Flächennutzung in den natürlichen Standortvoraussetzungen wiederspiegelt („Der Standort paust durch"). Eine kohärente landwirtschaftliche Flächennutzung kann in Einzelfällen der landschaftlichen Vielfalt oder naturschutzfachlichen Zielen entgegenstehen, z.B. wenn in bereits grünlandreichen Regionen Ackerflächen in Grünland umgewandelt werden. | |
| a) Flächen, auf denen dies aufgrund von Bodennutzungsformen erreicht wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-C (Grünland)[*)], f1-B[*)], f2-gesamt[*)], f3-Entgelt[*)], f3-Salzwiesen[*)] |
| | Grünland ist auf vielen Standorten auf Niedermoor- und Auenstandorten als kohärentere Nutzung anzusehen als Acker. Die grünlandbezogenen MSL- und Vertrags-Naturschutzmaßnahmen tragen zum Grünlanderhalt bei. Insbesondere im Vertrags-Naturschutz werden sehr extensive Nutzungsformen gefördert, die sich im Vergleich zur intensiven Bewirtschaftung, durch eine standorttypische Ausprägung auszeichnen. Die landschaftliche Kohärenz ist hier besonders gut ablesbar. |
| b) Flächen, auf denen dies aufgrund von Umweltmerkmalen (Flora, Fauna und Habitate) erreicht wird (in %). | Insbesondere die Prämie für natürlich belassene Salzwiesen im Rahmen des Halligprogramms, trägt zum Hervortreten der natürlichen Merkmale, auf Grund der geförderten Nutzungsaufgabe bei. Diese Art der Grünlandbewirtschaftung leistet einen hohen Beitrag zu der Erhaltung und Verbesserung der Erlebbarkeit natürlicher Landschaftsfaktoren und damit zur Landschaftskohärenz. |
| c) Flächen, auf denen dies aufgrund der Erhaltung von Landschaftsformen (Relief, Konturen) erreicht wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f3-Entgelt[*)] |
| | Teilmaßnahme f3 erfordert explizit eine Durchführung der halligtypischen Entwässerung. Darüber hinaus besteht ein Verbot des Verfüllens von Bodensenken und Mäandern. Die z.T. natürlich und z.T. anthropogen entstandenen Bodenformen und Entwässerungssysteme werden damit erhalten. |

| | |
|---|---|
| d) Flächen, auf denen dies aufgrund der Erhaltung der Wasserspiegels erreicht wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f2-gesamt*) (ohne f2-Magergrünland/-Stilllegung), f3-Entgelt*), f3-Salzwiesen*) |
| | Alle Teilmaßnahmen des Vertrags-Naturschutzes und des Halligprogramms sehen eine Erhaltung der bestehenden (Grund-) Wasserspiegel vor. In einigen Fördertatbeständen kann darüber hinaus eine Anhebung der Wasserstände durch biotopgestaltende Maßnahmen erfolgen (vgl. oben). |

**Abbildung 6.17:** Erhalt und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft (VI.3.-2.1)




Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

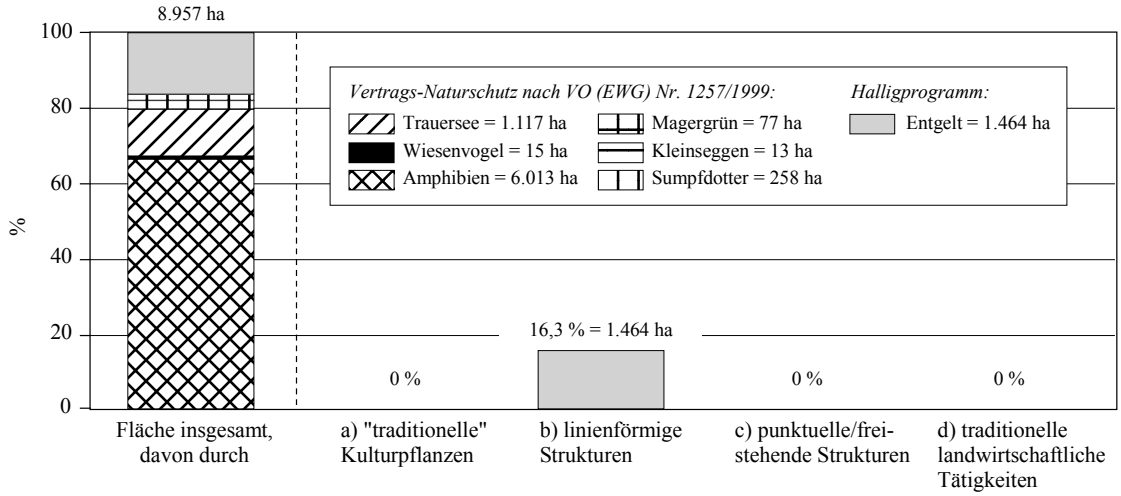
**VI.3-2.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Vielfalt der Landschaft beitragen (in Hektar), davon ...**

Unter der Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung wird die Unterschiedlichkeit von Landschaftsmerkmalen, der Bodennutzungsform und der Landschaftsstruktur gefasst (EU-KOM, 2000). Für die Beurteilung einer Maßnahme, hinsichtlich ihres Beitrages zur Vielfalt der landwirtschaftlichen Nutzung, muss der Kontext des Landschaftsraumes in der eine Maßnahme beurteilt wird, berücksichtigt werden. So kann die Umwandlung von Acker in Grünland in einer überwiegend ackerbaulich genutzten Landschaft positiv für die Nutzungsvielfalt, in einer Region mit einem bereits hohen Grünlandanteil dagegen negativ sein.

| | |
|---|---|
| a) Flächen, auf denen dies durch die Vielfalt der Bodennutzung/ Fruchtfolge erreicht wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f1-B2*), f1-C*), f2-Stilllegung*), f3-Salzwiesen*) |
| | Wie unter VI.2.A-2.3 dargestellt, werden in ökologisch wirtschafteten Betrieben mehr Kulturen angebaut als in konventionellen Betrieben. Hinsichtlich des Acker-Grünlandverhältnisses unterscheiden sich beide Anabausysteme nicht. Die Umwandlung von Acker in Grünland trägt i.d.R. zur landschaftlichen Vielfalt bei.<br>Durch den Vertrags-Naturschutz und das Halligprogramm werden für den Naturschutz besonders wertvolle Gebiete geschützt, die i. d. R. selten oder bedroht sind und landschaftliche Besonderheiten darstellen (z. B. Halligen, Magerrasen). Die Erhaltung dieser Lebensräume leistet auf Grund ihrer geringen Flächenanteile in der Agrarlandschaft einen wesentlichen Beitrag zur Vielfalt der ländlichen Räume. Extensive Bodennutzungsformen oder Flächenstilllegungen, wie sie durch das Halligprogramm oder den Vertrags-Naturschutz gefördert werden, ermöglichen einerseits auf den Vertragsflächen selbst eine höhere Artenvielfalt, Blütenreichtum und Strukturdiversität (vgl. Erörterungen zu Indikator VI.2.B), andererseits bereichern sie in der intensiv genutzten Agrarlandschaft das Spektrum der Nutzungsformen. Sie tragen daher entscheidend zur erlebbaren Vielfalt der Landschaft bei. |

| | |
|---|---|
| b) Flächen, auf denen dies aufgrund von Umweltmerkmalen (Flora, Fauna und Habitate) erreicht wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f2-gesamt*), f3-Entgelt*), f3-Salzwiesen*)<br>Der höhere Deckungsgrad von Segetalarten auf ökologisch bewirtschafteten Feldern erhöht, v.a. in den Randbereichen, die visuelle Attraktivität der Flächen. Die im Rahmen der Teilmaßnahmen f2 und f3 extensiv bewirtschafteten Flächen zeichnen sich durch ein deutlich höheres Artenspektrum als konventionell bewirtschaftete Flächen aus (Hälterlein 2002a, b; Eigner et al., 2002; Krüss et al., o.J.; Schmitt 2001, Rabe 2002a, b). Auffällige, blütenreiche Nass- und Magerwiesen oder besondere Tierarten sind gut in der Landschaft wahrnehmbar. |
| c) Flächen, auf denen dies durch von Menschenhand geschaffene Merkmale erreicht wird (in %). | Zur Anrechnung kommen: f3-Entgelt*)<br>Von Menschenhand geschaffene Landschaftselemente werden sowohl durch den Vertrags-Naturschutz (z.B. Knicks) als auch durch das Halligprogramm (z.B. Entwässerungssysteme) geschützt und entwickelt. Der Beitrag des Vertrags-Naturschutzes zu den anthropogen bedingten Strukturelementen kann jedoch nicht quantifiziert werden, da die meisten biotopgestaltenden Maßnahmen beim Betrachter eher eine natürliche Entstehung suggerieren. Dazu zählen z.B. die Anlage von Blänken, Kleingewässern und je nach Ausprägung auch Säumen. Zur Quantifizierung des Indikators werden daher lediglich die Maßnahmen des Halligprogramms herangezogen. |

**Abbildung 6.18:** Erhalt und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft (VI.3.-3.1)




Quelle: InVeKoS SH (2002); eigene Berechnungen.

**VI.3-3.1 Landwirtschaftliche Flächen unter Vereinbarung, die zur Erhaltung/Verbesserung der kultureller/historischer Merkmale eines Gebietes beitragen (in Hektar), davon ...**

Unter der kulturellen Eigenart der Landschaft wird der Frage nachgegangen, ob das äußere Erscheinungsbild oder die Struktur der landwirtschaftlichen Flächen mit der kulturellen Tradition des Gebiets im Einklang stehen (EU-KOM, 2000).

Vor dem Hintergrund einer zunehmend intensiveren und uniformen landwirtschaftlichen Nutzung, liefern auch die Vertrags-Naturschutzmaßnahmen einen Beitrag zur Erhaltung der kulturellen Eigenart des ländlichen Raumes. Sie sind von ihrer Intensität, jahreszeitlich und standörtlich bedingten Variabilität und z.T. auf Grund ihrer Nutzungsformen deutlich in der Landschaft zu unterscheiden. Hierzu zählen der Einsatz spezieller Maschinen oder Weidetiere, deutlich versetzte Bewirtschaftungszeitpunkte, abweichende Formen der Futtergewinnung (z.B. keine Silage), z. T. Handarbeit oder eine besondere Rücksichtnahme auf schwierige Standortbedingungen (Nässe, extreme Trockenheit). Es handelt sich insgesamt um eine herkömmliche Flächenbewirtschaftung, die in der hochmechanisierten intensiven Landwirtschaft nicht oder nur noch wenig bekannt ist. Die Halligen als unbedeichte Marschinseln stellen eine Besonderheit im nordfriesischen Wattenmeer dar. Sie werden traditionell mit geringen Besatzdichten genutzt und tragen zur Aufrechterhaltung angepasster, traditioneller Nutzungsformen im Ökosystem Wattenmeer bei.

| | |
|---|---|
| a) Flächen, auf denen „traditionelle“ Kulturpflanzen/ Tieren erhalten/ wieder eingeführt wurden (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen |
| b) Flächen, auf denen linienförmige Merkmale angelegt/ erhalten werden (in %). | Zur Anrechnung kommen: f3-Entgelt*)<br>An dieser Stelle sei auf die Ausführungen zum Indikator VI.3-2.1 c) verwiesen. Durch das Halligprogramm werden die typischen (linearen) Entwässerungssysteme erhalten. |
| c) Flächen, auf denen punktuelle Merkmale angelegt/ erhalten werden (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen |
| d) Flächen, auf denen herkömmliche landwirtschaftliche Tätigkeiten beobachtet/ erfahren werden (in %). | Zur Anrechnung kommen: keine Maßnahmen |

**VI.3.-4.1 Hinweise auf Vorteile/Werte für die Gesellschaft als Ergebnis geschützter/verbesserter Landschaftsstrukturen und -funktionen**

Die Erhaltung historischen Kulturlandschaften und die Bereitstellung von Erholungsräumen, sind direkt mit der landwirtschaftlichen Nutzung verbunden. Die Halligen sind Lebens- und Arbeitsraum, dienen dem Küstenschutz und sind als „Perlen der Nordsee“ Anziehungspunkt für den Tourismus. Letzterer bildet eine zusätzliche Einkommensquelle für die Hallig-Landwirte. Der Tourismus entwickelte sich in den vergangenen Jahrzehnten zum wichtigsten Wirtschaftsfaktor: Das ehemals abgeschiedene Land im Meer ist ein beliebtes Urlaubs- und Ausflugsziel geworden. Grundlage für den Halligtourismus ist die Einmaligkeit der Halliglandschaften, ihre Traditionen und ihr ständiger Kampf gegen das Meer. Das Halligprogramm liefert einen wichtigen Beitrag, um die natürlichen landwirtschaftlichen Standortnachteile auszugleichen und gewinnbringend für die Tourismuswirtschaft einzusetzen.
Im Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein werden historische Kulturlandschaften und einzelne Kulturlandschaftselemente beschrieben. MB-VI-3.7, enthält eine synoptische Zusammenstellung beider Quellen sowie eine Einschätzung des Beitrags von AUM zum Erhalt der Kulturlandschaften bzw. einzelner Kulturlandschaftselemente (vgl. MB-VI-3.7).

## 6.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Neben den Auswirkungen auf den Ressourcenschutz beeinflussen die AUM auch die sozioökonomische Entwicklung der teilnehmenden Betriebe. Das Kapitel 6.6.2 gibt einen kurzen Überblick über die verschiedenen Effekte im Bereich **Beschäftigung**, **Einkommen** und **Vermarktung**. Um diese Effekte einschätzen zu können, fand eine Auswertung von Literaturquellen, Expertengesprächen mit Beratern sowie eine schriftliche Befragung teilnehmender Betriebe statt, zusätzlich wurden Buchführungsdaten des Testbetriebsnetzes der Bundesregierung und einer privaten Buchführungsgesellschaft ausgewertet. Zunächst wird die Prämie als Lenkungsinstrument für die Teilnahme an den AUM betrachtet, im Anschluss daran die Teilmaßnahmen Ökologischer Landbau, extensive Grünlandnutzung und der Vertrags-Naturschutz im Hinblick auf ihre sozioökonomische Wirkung untersucht. Die ausführlichen Ergebnisse der Befragung und der Auswertung der Buchführungsdaten für die Einkommenswirkung sind im Materialband dargestellt, Kernaussagen in diesem Kapitel zusammengefasst.

| **Zusätzliche Kapitelspezifische Frage: Welche Auswirkungen hat die Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen auf die sozioökonomische Entwicklung der Betriebe?** | |
|---|---|
| a) Lenkungsfunktion der Beihilfe | Nach Art. 24 der VO (EG) Nr. 1257/1999 errechnet sich die Beihilfe anhand der Kriterien Einkommensverluste, zusätzliche Kosten infolge der eingegangenen Verpflichtungen und der Notwendigkeit, einen Anreiz zu bieten. Entsprechend der VO (EG) Nr. 445/2002 liegt der max. Anreiz bei 20 % der anfallenden Einkommensverluste und zusätzlichen Kosten. Die für eine Gemeinschaftsbeihilfe in Betracht kommenden Höchstbeträge, nach Kulturformen differenziert, sind durch die Verordnung vorgegeben. Top-ups sind generell zulässig, jedoch genehmigungspflichtig.<br>Aus den genannten Rahmenbedingungen lässt sich ableiten, dass:<br>-Kosten, die dem Endbegünstigten in Form von Informations- und Verwaltungskosten entstehen, nicht in die Beihilfekalkulation einfließen dürfen: Hierin ist nach Ansicht der Evaluatoren ein Defizit der Richtliniengestaltung zu sehen, da insbesondere bei geringem Beihilfevolumen die Antragskosten überproportional hoch sind, wodurch eine Teilnahme an Maßnahmen mit geringem Flächenumfang wie z.B. Vertrags-Naturschutz von den Endbegünstigten abgelehnt werden kann<br>-Beihilfebeträge, die mehr als die Einkommensverluste, die zusätzlichen Kosten und einen 20 % Anreiz abdecken, zu vermeiden sind. Zwar teilten die Evaluatoren den Anspruch der Kommission, Überkompensationen (Produzentenrenten) zu minimieren, ihre vollständige Negierung ist aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch i.d.R. ineffizient. Dies ist darin begründet, dass bei einer sukzessiven Verminderung der Überkompensationen im Gegenzug die Administrations- und Konsensfindungskosten steigen. Unter der Prämisse der Gesamtkostenminimierung einer Politikmaßnahme sind Produzentenrenten nur soweit zu vermeiden, wie die dadurch einzusparenden Ausgaben nicht durch steigende Administrations- und Konsensfindungskosten überkompensiert werden (vgl. MB-VI-3.8, Zur Theorie der Prämiengestaltung).<br>-Die Reduzierung der Produzentenrenten lässt sich durch eine Staffelung der Prämiensätze erzielen. Ideal ist es, wenn die Differenzierung anhand von Parametern erfolgt, die die mit den Agrarumweltmaßnahmen verbundenen Einkommensverluste und zusätzlichen Kosten möglichst genau abbilden, gleichzeitig jedoch einfach und mit geringem Verwaltungsaufwand zu operationalisieren sind. Die Parameter sollten folglich standörtliche und/oder betriebliche Faktoren spiegeln, wie bspw. das Ertragsniveau einer Region.<br>Aus dem Beschriebenen ergibt sich, dass die Forderung nach einer Prämiendifferenzierung unter Beachtung der obigen Ableitung ihre grundsätzliche Berechtigung hat, jedoch gesonderte Anstrengung der Operrationalisierung, bspw. innerhalb von Modellvorhaben, notwendig sind. |

| | |
|---|---|
| b) Auswirkungen auf die Beschäftigung | Die AUM lösen i.d.R. nur vorübergehende bzw. befristete Beschäftigungseffekte aus. Dauerhafte Effekte sind nicht oder nur in einem zu vernachlässigen Ausmaß nachzuweisen, da i.d.R. mit Wegfall der Transferzahlungen die extensive Produktionsweise aufgegeben würde. Dies kann zunehmend auch für ökologisch wirtschaftende Betriebe unterstellt werden, deren Einkommensanteil durch Transfers, angesichts der z.Zt. fallenden Erzeugerpreise für ökologisch erzeugte Produkte, steigt.<br>Der ökologische Landbau löst insgesamt positive (befristete) Beschäftigungseffekte aus. Diese sind in den ersten Jahren nach der Umstellung besonders deutlich erkennbar und in Marktfruchtbetrieben am höchsten.<br>Bei der extensiven Grünlandnutzung können sowohl positive als auch negative Beschäftigungseffekte ausgelöst werden. Diese sind von der Anpassungsstrategie der Betriebe abhängig. Die Einhaltung der Auflagen der Grünlandextensivierung kann durch a) Viehbestandabstockung oder b) Flächenausdehnung erreicht werden und damit c.p. durch a) Verringerung des Arbeitszeitbedarfs bzw. b) Erhöhung desselbigen. Als dritte Option ergibt sich die der Beibehaltung der extensiven Grünlandbewirtschaftung im Vergleich zur Ausgangssituation mit neutralen Wirkungen auf den Beschäftigungseffekt.<br>Maßnahmen des Vertrags-Naturschutzes finden in der Regel nur auf einem kleinen Flächenanteil der Betriebe statt, dementsprechend ist die Wirkung auf den Beschäftigungseffekt gesamtbetrieblich vernachlässigbar (Nieberg, 1997). |
| c) Auswirkungen auf das Einkommen | Die Prämienzahlungen haben per se keine Einkommenswirkung, sie dienen als Kompensation entgangener Gewinne infolge der Extensivierung. Positive Einkommenseffekte können sich zum einen durch Überkompensationen einstellen (vgl. MB-VI-3.8) oder - und dieser Effekt ist volkswirtschaftlich erwünscht – durch höhere Betriebseinkommen auf Grund höherer Preise für extensiv erzeugte landwirtschaftliche Produkte.<br>Ökologisch wirtschaftende Betriebe können in der Regel ihr Betriebseinkommen, durch die Teilnahme an der Maßnahme, erhöhen. Sie sind allerdings auch dann stark von den Prämienzahlungen abhängig (s.o).<br>Für Landwirte, die an der extensiven Grünlandnutzung teilnehmen, kann keine eindeutige Aussage getroffen werden. Auftretende Einkommenseffekte resultieren i.d.R. nur aus der Kompensationswirkung der Beihilfe, da sich höhere Produktpreise für Produkte der Grünlandextensivierung, wie bspw. Rindfleisch nur in Ausnahmefälle realisieren lassen.<br>Maßnahmen des Vertrags-Naturschutzes finden in der Regel nur auf einem kleinen Flächenanteil der Betriebe statt, dementsprechend ist die Wirkung auf das gesamtbetriebliche Einkommen vernachlässigbar. Eine Ausnahme bilden die Betriebe, deren Vertragsfläche einen hohen Anteil an der LF ausmacht. Für sie ergibt die Befragung, dass die Prämienzahlungen von Bedeutung sind.<br>Allgemein konnte bei der Befragung der teilnehmenden Betriebe kein Zusammenhang zwischen dem Einkommenseffekt und der geförderten Fläche, dem Grünlandanteil und der Erwerbsform (Haupt-/Nebenerwerbsbetriebe) festgestellt werden.<br>Die Auswertung der Buchführungsdaten aus den zwei vergangenen Wirtschaftsjahren (WJ) des Testbetriebsnetz und der privaten Buchführungsgesellschaft verdeutlicht, dass die Prämie einen gewissen Puffer für die an den AUM teilnehmenden Betriebe darstellen kann. Der prozentuale Rückgang des Betriebseinkommens aufgrund der niedrigen Erträge im WJ 2001/2002 ist bei teilnehmenden Betrieben deutlich geringer als bei den Betrieben, die nicht an den AUM teilnehmen. |

| | |
|---|---|
| d) Auswirkungen auf die Vermarktung | Die Vermarktungswege durch die sich höhere Produktpreise realisieren lassen, sind für extensiv erzeugte Produkte vielfältig. Sie werden durch die Produkte selbst und von den Absatzmöglichkeiten, die dem Betrieb zur Verfügung stehen, bestimmt. Während der Expertengespräche mit Fachberatern zu den AUM wurde deutlich, dass die Vermarktungsmöglichkeiten der extensiv erzeugten Produkte eine wesentliche Rolle für die Teilnahme der Betriebe an der Maßnahme spielen. Dies ist insbesondere im Ökologischen Landbau der Fall.<br>Eine Marktnische für Produkte aus der Grünlandextensivierung, wie beispielsweise Rindfleisch aus extensiver Produktion, besteht in der Regel nicht. Nur in Ausnahmefällen können höhere Preise realisiert werden.<br>Die Vermarktung der Erzeugnisse aus Agrarumweltprogrammen sollte ebenso wie die Verbraucheraufklärung, und damit die Stärkung der Nachfrage, optimiert werden. Das Ziel sollte eine Förderung sein, welche die gesamte Wirtschaftungskette des Ökologischen Landbaus integriert. (Nieberg et al., 2001). Zur Zeit ist der Absatz zu angemessenen Preisen allerdings nicht gesichert. Einschränkend ist jedoch anzuführen, dass Vermarktungsoffensiven nicht der alleinige Königweg sind. Es zeigt sich, dass die Gesellschaft zwar eine umweltschonende Landwirtschaft wünscht, die Verbraucher jedoch nicht bereit sind, dies über höhere Lebensmittelpreise zu ermöglichen. Aus diesem Grund kann auch langfristig nur durch die finanzielle Unterstützung des Staates eine ressourcenschützende Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzfläche garantiert werden. |

### 6.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Wir als Evaluierer der AUM begrüßen das Bewertungsraster der KOM dahingehend, dass

- die AUM ausschließlich an ihrem Ressourcenschutzbeitrag gemessen werden und die Gemeinsamen Bewertungsfragen die Schutzgüter u.E. nahezu umfassend abbilden.
- die Bewertung hinsichtlich eingetretener Wirkungen erfolgen soll.

Es ist für uns nachvollziehbar, dass als **Mindestanforderung** die Flächen zu berechnen sind, die zum Schutz der jeweiligen Ressource gefördert werden und hierbei nach unterschiedlichsten Kriterien zu differenzieren ist. Dennoch befürchten wir, dass zwischen den Bericht erstattenden Staaten große methodische Unterschiede auftreten werden, die eine Metaevaluierung nicht zulassen. Begründung:

- Doppelzählung von Flächen: Die jeweilige geförderte Fläche kann entsprechend der unterschiedlichen Ressourcenschutzwirkung mehrfach gezählt werden (Bsp. Beitrag zum Wasserschutz **und** Beitrag zum biotischen Ressourcenschutz). Im Extrem ist es möglich, dass jede geförderte Fläche für jedes Kriterium zur Anrechnung kommt. Wir haben versucht, dieses Problem durch die Aufnahme von Haupt- und Nebenwirkungen zu lösen (vgl. Kap. 6.1.2). Dieser Ansatz ist jedoch nur zufriedenstellend, wenn andere Staaten ähnlich restriktiv vorgehen.
- Die reine Addition der geförderten Flächen nach unterschiedlichen Schichtungskriterien lässt keine Aussagen zum Schutzgrad/-niveau zu. Lösungsansatz: Differenzie-

rung nach Haupt- und Nebenwirkung oder Einführung nach Schichtungskriterien: hoher-mittlerer-geringer Schutz.

– U.E. sollten bei der Flächenaddition neben einer Darstellung der geförderten Flächen zusätzlich auch danach unterschieden werden, ob die geförderte LF in gefährdeten/belasteten/empfindlichen Gebieten bspw. in Bezug auf eine Auswaschungsgefährdung liegt (Stichwort Treffsicherheit der Teilmaßnahme), (Lösungsansatz vgl. Kap. 6.6).

Zur Bewertung der Wirkungen der AUM auf den Ressourcenschutz haben wir folgende Anmerkungen:

– Wirkungszusammenhänge der AUM auf den Ressourcenschutz lassen sich z.T. nur bedingt nachweisen. Dies gilt insbesondere für diffuse Medien wie Wasser und Luft. Ihre Quantifizierung unterliegt großen methodischen Problemen, so dass oft nur tendenzielle Aussagen möglich sind.

– Zur Beurteilung der Wirkung von AUM ist u.E. eine Unterscheidung nach Beibehaltung[12] und Einführung einer Wirtschaftsweise sinnvoll (vgl. Tabelle 6.8). Dies begründet sich darin, dass insbesondere die Bewertung der Beibehaltungsförderung methodische Schwierigkeiten aufweist. Während die Einführung einer Agrarumweltmaßnahme i.d.R. mit einer (erstmaligen) Entlastung der intendierten Ressourcen einhergeht, gilt diese Aussage für die Beibehaltungsförderung nicht. So ist die Bewertung ihrer Ressourcenschutzwirkung u.a. stark vom gewählten Bewertungssystem abhängig. Bei einem Mit-Ohne[13] Vergleich ist hinsichtlich der Beibehaltungsförderung zu unterscheiden, ob sich bei Wegfall der Förderung (wieder) eine stärkere Ressourcenbelastung einstellen würde oder nicht[14]. Ein Vorher-Nachher-Vergleich führt unter den Maßgaben, dass a) als „vorher“ der Zeitraum vor der jetzigen Förderperiode definiert wird und b) in dem so definierten Zeitraum bereits eine Förderung (auf der betrachteten Fläche) stattgefunden hat, zu einer tendenziellen Unterbewertung der Ressourcenschutzwirkung. Dies resultiert daraus, dass unter den aufgestellten Prämissen in der laufenden Förderperiode keine Entlastung im eigentlichen Sinne entsteht, sondern der Status quo beibehalten und damit einer potenziellen Belastung entgegen gewirkt wird. Ist gewährleitstet, dass die Beibehaltungsförderung einer Ressourcenbe-

[12] Z.B. Beibehaltung einer extensiven Grünlandnutzung oder Beibehaltung der ökologischen Bewirtschaftung.

[13] Mit Förderung versus ohne Förderung.

[14] Wird bei Wegfall der Förderung die landwirtschaftliche Produktion nicht intensiviert, kann von einer „Mitnahme“ der Förderung ausgegangen werden. Eine Abgrenzung zwischen „Mitnahmen“ und einer Intensitätssteigerung bei Wegfall der Förderung ist in der Evaluierungspraxis nur in Ansätzen umsetzbar.

lastung entgegenwirkt, ist diese vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit der AUM als besonders positiv einzustufen.

Wir sehen folgende Bereiche, die nicht mit dem Bewertungsraster abgedeckt sind:

- Bodenschutz: Verbesserung/ Erhalt der Bodenstruktur bzw. Bildung/Erhalt der organischen Substanz,
- Tierschutz sollte als Bewertungskriterium aufgenommen werden,
- ökonomische Kriterien sollten als **kapitelspezifische** Fragen aufgenommen werden. U.E. hat z.B. die Prämienausgestaltung einen wesentlichen Einfluss auf eine Teilnahme/Nichtteilnahme an den AUM (vgl. Kap 6.6.2).

## 6.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die Gesamtbetrachtung greift die Ergebnisse aus der Analyse der Inanspruchnahme (Kap. 6.4) sowie die Wirkungen der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf (Kap. 6.6) und setzt sie in den Kontext zueinander. Es wird gezeigt, welchen Ressourcenschutzbeitrag die einzelnen AUM erbringen. Darüber hinaus werden die Maßnahmen im Hinblick auf die Gesamtstrategie der AUM eingeordnet, ggf. auftretende Defizite vor dem Hintergrund der landesspezifischen Umweltsituation aufgezeigt. Eine zusammenfassende Einschätzung und Bewertung unter Berücksichtigung aller Analyseaspekte als Grundlage der weiteren textlichen Ausführungen ist in folgender Tabelle 6.8 dargestellt.

### 6.7.1 Akzeptanz, Treffsicherheit und Umweltwirkung von Agrarumweltmaßnahmen

Tabelle 6.8 stellt die Gesamtbeurteilung von AUM hinsichtlich der Akzeptanz, der Erreichung des operationellen Ziels, der Treffsicherheit und der Umweltwirkung dar. Bei der Beurteilung der Umweltwirkung wurde zwischen dem Aspekt der Erhaltung bzw. Verbesserung einer Umweltqualität unterschieden.

**Tabelle 6.8:** Zusammenfassende Einschätzung von Agrarumweltmaßnahmen

| **Beurteilung der Umsetzung bzw. Schutzwirkung**<br>+++ sehr positiv<br>++ positiv<br>+ gering positiv<br>0 keine<br>- negativ | **Geförderte Fläche (ha)** | **Erfüllung OP (%)** | **Treffsicherheit** | **Implementierung** | **Hauptwirkung durch** | | **Geschützte Ressource** ( Bewertung pro Flächeneinheit ) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Verwaltungsumsetzung | Erhaltung | Verbesserung | Boden | Wasser | Luft | Biodiversität | Landschaft |
| **I. Markt- und standortgerechte Landwirtschaft** | | | | | | | | | | | |
| Extensiver Ackerbau/ Dauerkulturen (1) | 0 | 0 | - | - | X | | ++ | ++ | 0 | + | + |
| Extensive Grünlandnutzung | 4.485 | 65 | bedingt | mittel | X | | ++ | ++ | 0 | + | + |
| Ökolandbau | 12.998 | 200 | bedingt | mittel | X | X | ++ | ++ | + | ++ | + |
| f1-D MSL - Mehrjährige Flächenstilllegung (1) | 0 | 0 | nein | - | | X | +++ | +++ | 0 | +++ | +++ |
| **f2 Vertragsnaturschutz** (2) | 7.674 | 64 | ja | gut | X | X | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Amphibienschutz | 4.436 | - | ja | gut | X | X | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Amphibienschutz in Wiesenvogelbrutgebieten | 1.476 | - | ja | gut | X | X | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Wiesenvogelschutz | 14 | - | ja | gut | X | X | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Trauerseeschwalben | 1.116 | - | ja | gut | X | X | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Sumpfdotterblumenwiesen | 257 | - | ja | gut | X | X | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Kleinseggenwiesen | 13 | - | ja | gut | X | X | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Trockenes Magergrünland | 77 | - | ja | gut | X | X | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Nahrungsgebiet für Gänse und Enten (3) | 0 | - | ja | gut | | X | ++ | + | 0 | +++ | +++ |
| 20jährige Flächenstilllegung | 180 | - | nein | gut | | X | +++ | +++ | 0 | +++ | +++ |
| **f3 Halligprogramm** | 1.618 | 95 | ja | gut | | X | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Bewirtschaftungsentgelt | 1.463 | - | ja | gut | X | | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Mähzuschuss | 252 | - | ja | gut | | X | ++ | ++ | 0 | +++ | +++ |
| Prämie für natürlich belassene Salzwiesen | 134 | - | ja | gut | | X | +++ | +++ | 0 | +++ | +++ |

1) Maßnahme eingestellt/ausgesetzt.
2) Hoher Anteil an Biotopverbesserungen durch biotopgestaltende Maßnahmen.
3) Restriktive Vertragsbedingungen wurden überarbeitet.
4) Die Verpflichtungen zur Ringelgansentschädigung werden durch die Auflagen des Bewirtschaftungsentgelts abgedeckt;

Quelle: InVeKoS 2002, eigene Berechnungen.

Auf eine Gesamtbeurteilung einzelner Maßnahmen wird verzichtet. Statt dessen wird im Folgenden auf besondere Stärken und Schwächen einzelner Maßnahmen eingegangen.

### *Extensive Verfahren bei Acker- und Dauerkulturen (f1-A)*

– Die Maßnahme ist seit 2002 ausgesetzt und hatte in der aktuellen Förderperiode keine Teilnehmer. Extensive Produktionsverfahren finden in Schleswig-Holstein generell wenig Anklang (vgl. auch Ökologischer Landbau, extensive Grünlandnutzung), da gute Voraussetzungen für eine intensive Landnutzung bestehen. Die Maßnahme

„passt“ nicht in die agrarstrukturelle Situation Schleswig-Holsteins. Prinzipiell ist zu fragen, ob die Förderung extensiver Produktionsverfahren in landwirtschaftlichen Gunstlagen zielführend ist.

***Extensive Grünlandnutzung (f1-B)***

- Die Maßnahme extensive Grünladnutzung zielt auf die Verminderung des Pflanzenschutz- und Düngemitteleinsatzes zum Schutz der Ressourcen Boden und Wasser.
- Im Jahr 2002 wurden 1,2 % (4.485 ha) des Grünlandes in Schleswig-Holstein von 89 Betrieben unter den Auflagen der extensiven Grünlandnutung bewirtschaftet (vgl. Tabelle 6.6). Im Vergleich zur Förderperiode 1993 bis 1999 ist ein Rückgang der geförderten Fläche um ca. 50 % festzustellen. Grund hierfür ist u.a. die fehlende Kontinuität[15] im Förderangebot für die extensive Grünlandnutzung. Die extensive Grünlandnutzung hat in Schleswig-Holstein generell eine geringe Bedeutung, was sich in der geringen Teilnehmerzahl wiederspiegelt.
- **Ressourcenschutz**: Die Förderung der extensiven Grünlandnutzung bewirkt unter Hochrechnung der Landwirtebefragung auf die Grundgesamtheit a) auf ca. 80 % der geförderten Flächen (ca. 3.100 ha) eine Reduzierung der Nutzungsintensität durch Reduzierung des Viehbestandes und/oder des Düngemitteleinsatzes und b) auf ca. 20 % der geförderten Flächen die Beibehaltung einer bereits extensiven Nutzungsweise.
- Über die tatsächliche Verminderung des PSM- und Düngemitteleinsatzes, sowie des Viehbesatzes können nur Tendenzaussagen getroffen werden, da die Befragungsergebnisse nur bedingt plausibel erscheinen. Der Viehbesatz wurde demnach im Mittel (Medianwert) um 0,3 RGV/ ha HFF reduziert, die mineralische Düngung im um 68 kg/ha (Medianwert) (vgl. Abbildung 6.7, Verringerung des Einsatzes von Nährstoffen). Die Menge ausgebrachter Pflanzenschutzmittel hat sich infolge der extensiven Grünlandbewirtschaftung geringfügig vermindert, da auch vor der Teilnahme i.d.R. nur chemische Teilflächen- bzw. Horstbehandlung durchgeführt wurden.
- In ungefähr 20 % der teilnehmenden Betriebe wurde eine bereits bestehende extensive Nutzungsweise fortgeführt. Im Fall der Beibehaltung einer bereits extensiven Nutzungsweise wird keine Reduzierung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmittel realisiert, jedoch eine mögliche Intensivierung verhindert.
- **Fazit Ressourcenschutz:** Eine Verminderung des Einsatzes von PSM- und Düngemitteln wird auf ca. 80 % der Förderfläche erreicht. Aufgrund der geringen Akzeptanz der Maßnahme, 1,2 % des Dauergrünlandes Schleswig-Holsteins, ist der Beitrag der Grünlandextensivierung zum Schutz des Bodens und des Wassers sehr gering,

[15] In den Jahren 1999 bis 2000 war keine Neubeantragung möglich.

- Für den biotischen Ressourcenschutzes hat die Maßnahme eine sehr untergeordnete Bedeutung.
- **Erreichung von Zielgruppen und Zielgebieten:** Von den ca. 13.267 landwirtschaftlichen Betrieben Schleswig-Holsteins, erfüllen nur ca. 22 % die Fördervoraussetzung eines mindestens 70 %igen Dauergrünlandanteils an der LF des Unternehmens. Diese Betriebe befinden sich überwiegend in den Marschgebieten, z.B. Dithmarschen. Gemischt- und Ackerbaubetriebe sind auf Grund der Förderbedingungen von der Teilnahme ausgeschlossen. Im Hinblick auf Problemlagen in den bisher nicht erreichten Gebieten wie der Geest (Grünlandrückgang, erhöhte Nitrat- und PSM-Gehalte im Grundwasser), ist die Beschränkung der Grünlandextensivierung auf Betriebe mit einem 70 %igen Grünlandanteil nicht verständlich. Vermutlich werden auch bei Öffnung der extensiven Grünlandnutzung für alle Betriebe, nur wenige Betriebe aus der Geest an der Maßnahme teilnehmen. Um in diesem Gebieten eine extensivere Formen der Landnutzung zu fördern, sind Maßnahmen mit weniger restriktiven Auflagen, z.B. höhere Viehbesatzobergrenze, maximaler Anteil Silomaisfläche an der LF, etc. zu konzipieren.

***Ökologische Anbauverfahren (f1-C)***

- Insgesamt ist die Maßnahme Ökologischer Landbau in ihren einzelflächenbezogenen Umweltwirkungen als grundsätzlich positiv und tendenziell von erheblicher Bedeutung einzustufen: Durch Verzicht auf chemisch-synthetische Produktionsmittel, andere Bewirtschaftungsweisen und ein breiteres Fruchtartenspektrum im Anbau ergeben sich neben den verminderten Belastungen beim abiotischen Ressourcenschutz auch Vorteile beim biotischen Ressourcenschutz (insbesondere beim Ackerbau) für Biodiversität, Flora und Fauna auf bewirtschafteten und benachbarten Flächen; sowie ergänzend Vorteile für Tierhaltung und -gesundheit.
- Die Betriebsstrukturen, der Umfang der erforderlichen Umstellung und damit die tatsächliche Veränderung oder Beibehaltung vorheriger Bewirtschaftungsintensitäten sind im Ökologischen Landbau sowohl zwischen den einzelnen Betrieben als auch regional sehr unterschiedlich. Detaillierte und zugleich allgemeingültige Aussagen zur Wirkungsquantifizierung sind daher nur eingeschränkt möglich.
- Die Maßnahme ist landesweit and allgemein ausgerichtet; sie eignet sich nicht, spezielle thematische oder räumliche Konfliktschwerpunkte zu behandeln.
- Der Anteil der Maßnahmeflächen bleibt mit landesweit 1,9 % der LF Schleswig-Holsteins doch sehr gering. Bei diesen Relationen können wesentliche Verbesserungen in Agrarumweltbereich noch nicht erwartet werden.

### *Langjährige Flächenstilllegung (f1-D)*

– Die Maßnahme wurde bis 2002 nicht angenommen und mit dem Änderungsantrag 2003 konsequenter Weise aus dem Programmplanungsdokument genommen. Gründe für die Nichtteilnahme bestanden insbesondere in den Befürchtungen der Landwirte, dass sie die stillgelegten Flächen nach 10-jähriger Brache nicht wieder unter Nutzung nehmen können, weil naturschutzfachlich bedeutsame Flächen (nach § 15a LNatSchG) entstanden sein könnten.

### *Vertrags-Naturschutz (f2)*

– Die Maßnahme insgesamt wird mit guter Akzeptanz, Treffsicherheit und Wirkungseinschätzung beurteilt. Bisher wurden ca. 64 % der Zielvorgabe von 12.000 ha Vertragsfläche erreicht.

– Die Abwicklung erfolgt über die Schleswig-Holsteinische Landgesellschaft (SHL) in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Umweltämtern und dem Landesamt für Natur und Umwelt. Alleiniger Ansprechpartner für die Landwirte ist die SHL.

– Generell war das Prämienniveau bis 2002 als gering zu bezeichnen. Mit Vertragsbeginn 2003 wurden die Prämiensätze erhöht, um einen stärkeren Anreiz zur Teilnahme zu geben. Positiv hervorzuheben ist die „Treueprämie“, die bei einer Vertragsverlängerung gewährt wird.

– Die Durchführung biotopgestaltender Maßnahmen muss auf mind. 2 % der Vertragsflächen geduldet werden (Anlage von Hecken, ungenutzten Säumen/Zwickeln, Kleingewässern und Blänken, Anhebung der Grundwasserstände). Die biotopgestaltenden Maßnahmen können die Wirksamkeit der Nutzungsextensivierungen entscheidend verstärken und ergänzen, stellen aber u.U. eine besondere Hürde zur Teilnahme dar.

### *Amphibienschutz*

– Die Teilmaßnahme wird mit über 4.400 ha am umfangreichsten von allen Maßnahmen des Vertrags-Naturschutzes in Anspruch genommen.

– Der Amphibienschutz leistet einen effektiven Beitrag zur Erhaltung extensiv bewirtschafteten, strukturreichen Grünlands und bei einer Beibehaltung der Wasserstände speziell zur Sicherung und Verbesserung der Lebensräume für Amphibien. Über die besondere Förderung der Beweidung wird auch ein Beitrag zur Erhaltung extensiver Weidelandschaften und zur Bereicherung des Landschaftsbildes geleistet.

– Für den abiotischen Ressourcenschutz werden positive Nebenwirkung durch das Verbot von Düngung und Pflanzenschutzmitteln erzielt.

***Wiesenvogelschutz***

- Die Teilmaßnahme wird mit 5 Teilnehmern sehr wenig in Anspruch genommen, sie überschneidet sich jedoch z.T. mit dem Amphibienschutz.
- Teilnahmehindernisse sind (neben der kleinen Gebietskulisse): z.T. noch spätere Mahdtermine sowie biotopgestaltende Maßnahmen als Wasserhaltemaßnahmen und bislang vergleichsweise niedrige Prämiensätze.
- Grundsätzlich liefert die Maßnahme einen entscheidenden Beitrag zur Sicherung der Bestände von Wiesenvögeln. Untersuchungen haben zwar auch eine positive Wirkung der Amphibienschutzmaßnahmen auf Wiesenvögel gezeigt, häufig sind jedoch Wasserstandsanhebungen essentiell für langfristige Erfolge.

***Trauerseeschwalben***

- Die Teilmaßnahme wird mit 45 Teilnehmern und über 1.100 ha sehr gut angenommen.
- Die Trauerseeschwalbe ist auf Trinkkuhlen, temporär überstaute Grünlandbereiche oder Gräben in extensiv genutzten Grünländern als Brut- und Nahrungshabitate angewiesen. Der hohe Strukturreichtum der Vertragsflächen bereichert zugleich das Landschaftsbild.
- Durch einen grundsätzlichen Verzicht auf mineralische Dünge- und Pflanzenschutzmittel wird ein positiver Beitrag zum Boden- und Wasserschutz geliefert.

***Sumpfdotterblumenwiesen, Kleinseggenwiesen und Trockenes Magergrünland***

- Den drei Teilmaßnahmen des Vertrags-Naturschutzes ist gemein, dass sie nur in einer sehr kleinen Gebietskulisse angeboten werden. Der Umfang der geförderten Fläche ist mit insgesamt 348 ha daher gering.
- Alle drei geförderten Biotoptypen geben Zeugnis einer traditionellen Nutzung, die sich konsequent an den Standortbedingungen orientiert. Auf diesen Flächen haben hoch spezialisierte, seltene Pflanzen- und Tierarten ihren Lebensraum. Die Maßnahmen tragen dazu bei eine standortangepasste Mindestnutzung der Flächen sicherzustellen, die sonst entweder von Verbrachung oder Melioration bedroht wären.

***Nahrungsgebiete für Gänse und Enten***

- Die Teilmaßnahme hatte bis 2002 keine Akzeptanz gefunden. Sie wurde daraufhin inhaltlich modifiziert und hat in 2003 einen ersten Teilnehmer. Nach der Änderung der Bewirtschaftungsauflagen sollte eine gezielte Akquirierung von geeigneten Vertragsflächen durch die SHL erfolgen.
- Die Maßnahmenausgestaltung kann rastenden Gänsen und Enten störungsarmes Grünland als Äsungs- und Ruheflächen anbieten.

### *20-jährige Flächenstilllegung*

- Vor dem Hintergrund der langen Vertragslaufzeit der Stilllegung sowie der Verpflichtung entstehende Biotope auch nach Ablauf des Vertrages zu erhalten, ist ihre Akzeptanz mit 14 Teilnehmern und 181 ha als gut zu bezeichnen.
- Eine vollständige Nutzungsaufgabe bei Sicherstellung einer geschlossenen Pflanzendecke bewirkt einen bestmöglichen abiotischen und – je nach Lage der Flächen – auch biotischen Ressourcenschutz. Durch die gleichzeitige Anlage von Gehölzen ergeben sich auch verbesserte visuelle Wirkungen für die Landschaft.

### *Halligprogramm (f3)*

- Die Maßnahme f3 verfolgt nicht nur Naturschutzziele, sondern auch Ziele der Einkommenssicherung und des Küstenschutzes. Das Halligprogramm ist langjährig eingeführt und erfährt eine sehr hohe Akzeptanz. Nahezu die gesamte förderfähige Fläche und 48 von 50 Landwirten nehmen teil.
- Über das ALR Husum besteht eine ortsnahe Anlaufstelle für die Halliglandwirte. Positiv hervorzuheben sind die Arbeitskreise aus Landwirten, ALR Husum, Nationalparkverwaltung, Kreis, Bauernverband und MUNF. Diese Vorgehensweise führt zu erhöhter Akzeptanz bei gleichzeitiger Identifikation mit den Maßnahmen.
- Die Auflagen für das **Bewirtschaftungsentgelt** sehen neben einer halligspezifischen niedrigen Viehbesatzdichte, u.a. das Verbot von mineralischen Stickstoffdüngern sowie von Schleppen und Walzen der Flächen vor. Damit wird den Ansprüchen der Bodenbrüter Rechnung getragen. Gleichzeitig werden die Standortbedingungen für die Salzwiesenvegetation optimiert. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Nutzungsaufgabe von Salzwiesen den meisten Vogelarten zugute kommt. Dieser Aspekt wird durch die Prämie für **natürlich belassene Salzwiesen** gefördert. Sie wird mit 134 ha gut angenommen.
- Die Gewährung des **Mähzuschusses** ist an eine zeitliche und räumliche Staffelung der Mahd gekoppelt. Auch diese Maßnahme trägt insbesondere zur Sicherung der avifaunistischen Vielfalt der Halligen bei. Aus den unterschiedlichen geförderten Nutzungsformen ergibt sich insgesamt ein Mosaik von Kulturflächen und natürlichen Landschaftselementen, dass das traditionelle Bild der Halligen erhält.
- Ausschließlich aus Landesmitteln finanziert werden das **Biotopprogramm** und die **Ringelgansentschädigung**. Das Biotopprogramm sieht eine zusätzliche Verringerung der Viehbesatzstärke um mind. 30 % vor. Positive Effekte können für die Salzwiesenvegetation und Wiesenvögel erzielt werden. Der Fördertatbestand der Ringelgansentschädigung sieht über die Auflagen des Bewirtschaftungsentgeltes hinausgehend einen Verzicht auf die Bejagung der Gänse vor.

### 6.7.2 Gesamtbetrachtung unter dem Aspekt des Ressourcenschutzes und der Treffsicherheit

Der Zusammenhang zwischen der Verteilung der Teilnahme in Raum und den spezifischen regionalen Problemlagen aus Umweltsicht ist unten tabellarisch für die flächenstarken Fördertatbestände, die jeweils größere Anteile an der LF oder am Grünland in den Regionen erreichen, aufbereitet worden. Die Bewertung erfolgt detailliert aus Sicht jedes einzelnen Schutzgutes in den Wirkungs-bezogenen Fragen in Kap. 6.6.

**Tabelle 6.9:** Regionsspezifische Zuordnung von Maßnahmen und Umweltproblemen

| | | Flächenanteil der Maßnahme je Region in % der LF bzw. des Gesamtgrünlandes | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Agrarumweltmaßnahmen** | | Akzeptanz - Gesamtfläche in ha | Marsch | Vorgeest | Hohe Geest | Östliches Hügelland |
| Ökologischer Landbau | | 12.998 | 4,5 | 1,5 | 5,1 | 4,3 |
| Grünlandextensivierung | | 4.485 | 3,3 | 1,1 | 2,9 | 0,2 |
| Umweltrelevante Problembereiche der Regionen | Grundwasserbelastung | | | ● | ● | |
| | Stickstoffüberschuss | | ● | ● | ● | |
| | Erosion | | | ● | ● | ● |
| | Grünlandverlust | | ● | ● | ● | ● |
| | Verlust von Landschaftstrukturen | | ● | ● | ● | ● |

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von InVeKoS 2002, zur Umweltsituation vgl. Tabelle 6.3.

Ein ergänzendes Bild hierzu gibt Karte 6.5. Hier ist die Verteilung der Maßnahmeflächen (Maßnahmefläche in % LF je Kreis) für die flächenstarken Maßnahmen Ökologischer Landbau und Grünlandextensivierung dargestellt. Die Übersicht zeigt einen leicht größeren Anteil von Maßnahmeflächen in den Regionen des westlichen Küstenbereichs und im Süden. Eine gewisse Deckung von Gebieten mit erhöhten Stickstoffüberschüssen und der Inanspruchnahme von Maßnahmen ist für diesen Bereich festzustellen. Allerdings sind höhere N-Salden hier mit dem starken Grünlandanteil verbunden – Grünland weist in der Regel höhere N-Einträge, aber geringere N-Austräge ins Grundwasser auf als Ackernutzung. Tendenziell ist die Inanspruchnahme dieser beiden Maßnahmen gerade in Gebieten mit einer erhöhten Grundwasserbelastung eher gering. Dies trifft vor allem auf die Geest und Vorgeest zu. Insgesamt jedoch ist die Verteilung relativ gleichmäßig über alle Lan-

desteile – eine Situation, die im Vergleich mit anderen Bundesländern bemerkenswert untypisch ist; dort konzentrieren sich die Maßnahmen meist in Regionen, in denen standortbedingt eine eher extensivere Bewirtschaftung vorherrscht (siehe hierzu auch MB-VI-3.2: Treffsicherheit der flächenstarken Maßnahmen).

***Administrative Umsetzung über alle Agrarumweltmaßnahmen***

Die fachliche und strategische Ausrichtung der Agrarumweltmaßnahmen Schleswig Holsteins oblag im Evaluierungszeitraum zwei Ministerien. Das MLR war für die MSL-Maßnahmen (f1) zuständig, das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Forsten für die Vertrags-Naturschutzmaßnahmen (f2) und das Halligprogramm (f3). Hinsichtlich der Koordination und fachlichen Abstimmung konnten interministerielle Defizite aufgezeigt werden (vgl. Kap. 6.5), die zwar nicht grundlegender Natur sind, jedoch der Verbesserung bedürfen. Wesentlicher Handlungsbedarf besteht nach Auffassung der Evaluatoren darin, die Zuständigkeit für die Abwicklung der AUM stärker als bisher schriftlich zu fixieren. Dies gilt sowohl Hinsichtlich der Zuständigkeit der Zahlstelle für die MSL-Maßnahmen (allgemeine Zahlstellendienstanweisung) als auch hinsichtlich der Aufgabenverteilung der an der Umsetzung beteiligten Verwaltungseinheiten. Kritisch ist anzumerken, dass die Agrarumweltmaßnahmen offensichtlich nicht als gesamtprogrammatischer Ansatz verstanden werden, sondern als ein Nebeneinander von Teilmaßnahmen. Dies legt die Vermutung nahe, dass mögliche Synergien der AUM untereinander nicht hinreichend genutzt werden.

Die Analyse der Implementierung der Agrarumweltmaßnahmen zeigt, dass die verwaltungstechnischen Regularien des EAGFL und des InVeKoS im vollen Umfang zur Anwendung kommen. Die administrative Antragsabwicklung erfolgt standardisiert und ist für die Evaluatoren nachvollziehbar und transparent. Generell stellt die in Schleswig Holstein zur Anwendung kommende Verwaltungsabwicklung kein Teilnahmehemmnis dar. Allerdings ist der Verwaltungsaufwand der Agrarumweltmaßnahmen in Relation zum Fördervolumen nach Selbsteinschätzung der beteiligten Verwaltung hoch, dies begründet sich insbesondere in der von der Kommission vorgegebenen Anwendung des InVeKoS.

## 6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen und Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen des Evaluationsprozesses und umfassen alle Ebenen, von der strategischen Gesamtausrichtung des Bereichs, über Hinweise zur Administration und Begleitung bis zu Vorschlägen zur Optimierung von Teilmaßnahmen. Die Empfehlungen beinhalten die Bestärkung hinsichtlich bewährter Vorgehensweisen sowie je nach Erfordernis Aussagen zum Veränderungsbedarf der Maßnahmen.

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden einem ausgewählten Expertenkreis aus Vertretern der Administration in einem Workshop im Juni 2003 vorgestellt. Durch eine Punktebewertung hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus ihrer Sicht zu kommentieren und im Teilnehmerkreis zu diskutieren. Die herausragenden Standpunkte der Experten (Zustimmung, Ablehnung oder Kontroverse) sind im folgenden Kapitel dargestellt.

## 6.8.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

### 6.8.1.1 Generelle Empfehlungen mit Relevanz für die EU-Ebene, den Bund und das Land

Durch Gespräche der Länder untereinander und mit der EU ist zu klären, inwieweit ein geringerer Präzisierungsgrad der Programme hinsichtlich des Vertrags-Naturschutzes möglich ist. Auch derzeit weisen die notifizierten EPLR-Pläne der Länder unterschiedliche Detaillierungsgrade auf, sodass hier noch Spielräume erkennbar sind, die z.B. durch „Von-bis-Formulierungen“ genutzt werden können. Dadurch kann eine individuelle Anpassung z.B. an witterungsbedingte Situationen erfolgen. Eine höhere Flexibilität liegt nicht nur im Interesse der Landwirte, sondern kann z. B. auch durch das Vorhandensein eines räumlich kleinflächigen Mosaiks von Nutzungsart und -zeitpunkt für den Arten- und Biotopschutz vorteilhaft sein.

***Öffnung für andere Zuwendungsempfänger***

Neben den Vertragspartnern aus der Landwirtschaft sollten in Gebieten mit verstärktem Rückzug der Landwirtschaft oder für Maßnahmen mit besonderen Anforderungen – z.B. Spezialmaschinen für Biotoppflege – auch andere Zuwendungsempfänger wie Landschaftspflegeverbände oder Hobby-Tierhalter einbezogen werden können.

Zu ermöglichen sind ferner Fördermöglichkeiten für Flächen in der öffentlichen Hand. Da i.d.R. gerade solche Flächen angekauft werden, in denen die Art der landwirtschaftlichen Nutzung kaum mit betrieblichen Erfordernissen in Einklang gebracht werden kann, ist vielfach selbst die „Nullpacht“ nicht ausreichend um Bewirtschafter zu motivieren.

***Organisatorische Vereinfachungen***

Die Nichtanrechnung von Kleinstrukturen zur Berechnung der beihilfeberechtigten Fläche sollte in Schleswig-Holstein aufgehoben werden. Ihr Abzug erscheint in Hinblick auf die Ressourcenschutzziele der AUM widersinnig.

Der **Kontrollaufwand** sollte insbesondere für flächenbezogene Maßnahmen mit Gebietskulisse durch folgende Maßnahmen vereinfacht werden:

– Verstärkter Einsatz von GPS und GIS. Entsprechende Planungen zur Flächenerfassung ab 2005 bestehen bereits. Dann wird sich auch die Treffsicherheit der Naturschutzmaßnahmen besser darstellen lassen.

– Verzicht auf zusätzliche Kontrollen der Guten Fachlichen Praxis, wo diese aufgrund der Flächen- bzw. Tierprämienzahlen ohnehin durchgeführt werden. Dies schließt auch den Verzicht auf eine Mehrfachberücksichtigung eines Betriebs bei der Stichprobenziehung ein. Ferner könnte festgelegt werden, dass bei einzelflächenbezogenen Vertragsmaßnahmen nur die Gute Fachliche Praxis auf den jeweiligen Flächen zu kontrollieren ist. Hierzu wäre eine Änderung von Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 nötig.

### *Honorierungsmodell*

Über den Einsatz ergebnisorientierter Honorierungsmodelle, bei denen der Erfolg anhand des Vorkommens bestimmter Arten nachgewiesen wird, sollte nachgedacht werden. Solche Ansätze werden in Baden-Württemberg im Rahmen des MEKA II angeboten. In mehreren Bundesländern werden solche Ansätze für mittel-extensives Grünland erprobt (z.B. Bathke et al. 2003)[16]. Sollten die EU-Rahmenbedingungen auch weiterhin eine reine Ergebnishonorierung nicht ermöglichen, wäre eine Kombination mit einer konkreten Grundrestriktion möglich.

Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Die Erprobung neuer Ansätze, wie z.B. die ergebnisorientierte Honorierung, wurde grundsätzlich begrüßt.

### *Verlässlichkeit der Förderung*

Wir empfehlen dringend AUM, die sich hinsichtlich ihrer Umweltwirkung bewährt haben und die mit vertretbaren administrativen Aufwand umsetzbar sind, zukünftig (gesichert) fortzuführen. Diese Aussage gilt auch vor dem Hintergrund knapper werdender öffentlicher (Landes-)Mittel. Zu der Option eines möglichen Aussetzens einzelner Maßnahmen geben wir zu bedenken, dass sich als Resultat bei den Landwirten ein grundsätzlicher Vertrauensbruch in diesen Politikbereich einstellen könnte. Auch besteht die Gefahr, dass bereits erzielte Erfolge des Ressourcenschutzes verloren gehen und nicht widerrufbare Schäden für die Umwelt entstehen. Sehr wohl sehen wir unter der Auflage der Mitteleinsparung, in Teilbereichen die Möglichkeit die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen zu optimieren.

---

[16] Bathke, M., Brahms, E. & W. Raue (2003): Ergebnisorientierte Honorierung "arten- bzw. blütenreiches Grünland". Erprobung 2002 im Fuhrberger Feld. Sachbericht April 2003. Forschungsvorhaben gefördert durch die Niedersächsische Umweltstiftung.

Grundsätzlich sei angemerkt, dass zur Realisierung von Ressourcenschutzzielen, die über den derzeitigen ordnungsrechtlichen Rahmen hinausgehen, unseres Erachtens nur zwei, allerdings grundlegend unterschiedliche Instrumente zur Verfügung stehen: a) die Honorierung freiwilliger Ressourcenschutzvereinbarungen, wobei eine Ausgestaltungsform die AUM darstellen; b) besteht die Möglichkeit den ordnungsrechtlichen Rahmen entsprechend der erwünschten (höheren) Ressourcenschutzziele anzupassen. Ordnungsrechtliche Anpassungen sind i.d.R. jedoch schwerfällig und mit zeitlichen Verzögerung verbunden.

***Blick in die Zukunft***

Perspektivisch ist zu erwarten, dass sich in Europa infolge der Neuerungen der Gemeinsamen Agrarpolitik vom Juni 2003 veränderte landwirtschaftliche Produktionsbedingungen einstellen. Als Stichworte sind nur Entkoppelung/Teilentkopplung bzw. Betriebsprämie als auch Cross Compliance zu nennen. Die veränderten Produktionsbedingungen haben notwendigerweise die Anpassung der Agrarumweltmaßnahmen zur Folge. Für ihre (räumliche) Lenkung sind Kenntnisse über Produktionsstruktur und -intensität zukünftiger Gunststandorte und daraus abgeleitet möglicher Ressourcenbelastungen ebenso wesentlich wie die über Grenzstandorte. Interessant wird auch die Abschätzung der räumlichen Verteilung von Stilllegungsflächen und Flächen sein, die von Produktionsaufgabe bedroht sind.

Neben einer Veränderung der landwirtschaftlichen Produktion sind aber auch Änderungen der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Transferzahlungen der sogenannten 1. Säule der GAP zu erwarten, die wiederum Auswirkung auf die Abwicklung der 2. Säule und damit auf die Agrarumweltmaßnahmen haben werden. So kann bspw. davon ausgegangen werden, dass infolge einer vollständigen Entkopplung der Prämienzahlung die Erfassungstiefe des Flächennutzungsnachweises vermindert werden kann. Eine kulturartenspezifische Erfassung ist unter diesen Bedingungen ggf. nicht mehr notwendig. Vorstellbar ist, dass lediglich der Flächenstatus (Acker, Dauergrünland, Dauerkulturen, sonstige Flächen) im Flächennachweis abgebildet wird. An der Nutzung der Flächen setzen heute jedoch einige Agrarumweltmaßnahmen an, die Erfassung erfolgt z.T. unter Nutzung des Flächennachweises für die Flächenausgleichszahlungen (1. Säule). Bei Wegfall der Nutzungserfassung über die 1. Säule und gleichzeitiger Fortführung entsprechender AUM müsste das Erfassungssystem in Bezug auf die Verwaltungskosten alleinig den Agrarumweltmaßnahmen zugerechnet werden. Dieses Beispiel zeigt, dass eine Neugestaltung der Agrarumweltmaßnahmen auch im Kontext der verwaltungsmäßigen Abwicklung gesehen werden muss.

Fazit ist, dass die Folgen der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik derzeit in unterschiedlichen Szenarien modelliert werden. Das Regulativ AUM fließt in diese Modelle z.Z. jedoch kaum ein. Dies begründet sich einmal in der Komplexität der Materie, zum anderen aber auch darin, dass u.E. die Agrarumweltmaßnahmen in der Vergangenheit stark als

reagierendes Instrument genutzt wurden und nur in Ansätzen als gestaltendes. Gestaltung ist jedoch nur möglich, wenn „vorgedacht“ wird, Strategien und Konzepte unter Nutzung der zugegeben beschränkten derzeitigen Kenntnislage erarbeitet werden. Wir empfehlen die Finanzierung entsprechender Forschungsvorhaben auf Ebene der EU, des Bundes und der Länder.

### 6.8.1.2 Empfehlungen zu den Teilmaßnahmen

***Teilmaßnahme f1***

**Extensive Verfahren bei Dauerkulturen (f1-A)**

- Die Maßnahme extensive Produktionsverfahren bei Dauerkulturen sollte ersatzlos aus dem Förderangebot gestrichen werden. Die Förderung wurde bereits 2002 ausgesetzt und hatte auch in der Förderperiode 1993 bis 1999 einen sehr geringe Akzeptanz.
- Unter dem Gesichtspunkt der Ressourcenentlastung, sind Maßnahmen, die Anreize zur Substituierung von Fungizid- und Insektizidanwendungen schaffen, als wesentlich wirksamer einzuschätzen. Ein Beispiel ist die nationale Modulationsmaßnahme zur Förderung der Anwendung von biologischen/biotechnischen Methoden des Pflanzenschutzes. Dieser Fördertatbestand wurde in Schleswig-Holstein nicht in den Förderkatalog der Modulationsmaßnahmen aufgenommen.

**Extensive Grünlandnutzung (f1-B)**

- Die Maßnahme extensive Grünlandnutzung sollte weiter gefördert werden.
- Die Maßnahme sollte auch für Betriebe mit einem Dauergrünlandanteil von weniger als 70 % der Betriebsfläche geöffnet werden. Die 70 %-Grenze sollte entfallen bzw. deutlich reduziert werden. Durch Verzicht der Auflage hinsichtlich des Mindestanteils Dauergrünland je Betrieb, könnten andere Betriebe und Standorte erreicht werden.
- In Anbetracht der aktuellen Ausgestaltung und geringen Akzeptanz der Maßnahme extensive Grünlandnutzung, können nur geringe Wirkungen für den Ressourcenschutz erreicht werden. Um die Akzeptanz der Maßnahme bei Betrieben mit einer höheren Nutzungsintensität zu erhöhen, könnte beispielsweise eine Differenzierung der Prämienhöhe nach Mutterkuh- oder Milchviehhaltern vorgenommen werden.
- Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Die zahlreichen Stellungnahmen waren gegensätzlich – sowohl zur Einschätzung der Bedeutung und Fortführung bzw. modifizierten Fortführung der Maßnahme insgesamt, als auch zur Ausgestaltung (Mindestviehbesatz und 70 % -Dauergrünland/LF).

**Ökologischer Landbau (f1-C)**

- Die Fortführung der Maßnahme steht nicht in Frage; die Förderung des Ökologischen Landbaus wird auch maßgeblich von anderen Zielen der Agrarpolitik mitbestimmt.
- Auch unter Umweltaspekten ergibt sich ein grundsätzlich positiver allgemeiner Beitrag, der aber im Umfang begrenzt bleibt und nicht für gezielte Schwerpunktbildung geeignet ist.
- Der Ausbau der Vermarktungs- und Distributionsstrukturen sollte, unter Berücksichtigung der Nachfrageseite, weiter fortgeführt werden.

**Zehnjährige Flächenstilllegung (f1-D)**

- Die zehnjährige Flächenstilllegung wies keine Teilnahme auf und überschnitt sich mit der zwanzigjährigen Stilllegung aus dem Vertrags-Naturschutz. Sie ist daher konsequenter Weise bereits aus dem Programm genommen worden.

***Teilmaßnahme f2 (Vertrags-Naturschutz)***

**a) Allgemeine Empfehlungen zur Stärkung der Vertrags-Naturschutzmaßnahmen auf Landesebene**

**Effizienz des Maßnahmeneinsatzes auf Landesebene**

Grundsätzlich sind die Fördertatbestände des Vertrags-Naturschutzes zielgerichtet und werden überwiegend gut angenommen. Durch die Bindung an Gebietskulissen haben sie den Vorteil, dass nachvollziehbar ist, dass die Mittel eindeutig dort eingesetzt werden, wo Handlungsbedarf besteht. In Schleswig-Holstein kann zudem auf ein flächendeckendes Landschaftsprogramm zurückgegriffen werden, welches die Flächen besonderer Bedeutung für den Naturschutz sowie Entwicklungsräume darstellt. Damit können auch die zukünftigen Anforderungen des § 3 des Bundesnaturschutzgesetzes zur Entwicklung eines Biotopverbundsystems auf 10 Prozent der jeweiligen Landesfläche – in Kombination mit dem Flächenankauf im Rahmen der Art.-33-Maßnahmen – systematisch angegangen werden.

Der Vertrags-Naturschutz deckt insgesamt nur einen sehr geringen Teil der landwirtschaftlichen Fläche ab, ist aber gleichwohl von sehr hoher Bedeutung, da hier restriktive Auflagen umgesetzt werden können, mit denen wichtige Beiträge zum Schutz der Biodiversität geleistet werden.

Für die Effizienz ist u.A. die Langfristigkeit der Maßnahmen von großer Wichtigkeit. Dies trifft vor allem auf Fördertatbestände mit dem Ziel der Aushagerung (Nährstoffentzug) sowie der Wiedervernässung zu. Die in Schleswig-Holstein gezahlten „Treueprämien“ bei einer Vertragsverlängerung seitens der Landwirte sind daher vorteilhaft.

Für die Anreicherung der Landschaft mit Kleinstrukturen ist die Verpflichtung der Vertragsnehmer zu begrüßen, auf zwei Prozent der geförderten Flächen biotopgestaltende Maßnahmen (Kleingewässer, Blänken, Säume etc.) zuzulassen.

Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Die Treueprämien als Anreiz zur Vertragsverlängerung sowie die Einbeziehung, Anrechnung und Förderung von Kleinstrukturen wurden als sachdienlich und wichtig bestätigt.

**Flexibilisierung**

Als Ergänzung zu den Gebietskulissen hat sich die Einbeziehung von für das jeweilige Ziel bedeutsamen Einzelflächen außerhalb der Kulisse als vorteilhaft erwiesen. Rund 20 % der außerhalb der Fördergebietskulisse gestellten Anträge werden gefördert.

Nach Einschätzung des MUNF ist die unbefriedigende Flächenentwicklung bei einigen Vertrags-Naturschutzvarianten auf zu hohe Auflagen im Verhältnis zu den Zahlungen und geringe Flexibilität zurückzuführen. Für mehrere schlecht angenommene Vertrags-Naturschutz-Varianten ist eine Modifizierung der Fördertatbestände einschließlich Erhöhung der Prämienangebote zum 01.01.2003 vorgenommen worden.

Als Ergänzung der Maßnahmen mit Naturschutzbezug kommen „Halboffene Weidelandschaften“ in Frage. Ob die Finanzierung über den Vertrags-Naturschutz erfolgen sollte oder über Finanzierungsmodelle im Rahmen der investiven Maßnahmen, bleibt zu klären.

**b) Hinweise zu den einzelnen Fördertatbeständen**

**Teilmaßnahme f2 - Zwanzigjährige Flächenstilllegung**

Der Fördertatbestand Zwanzigjährige Flächenstilllegung wird gut angenommen, wobei die standörtlich differenzierte Prämienhöhe sich offensichtlich als Vorteil erweist. Bei begrenzten Mitteln würden Schwerpunktsetzungen einen Effizienzgewinn bringen. Dies wird dadurch unterstrichen, dass bereits heute versucht wird z.B. Flächen im Uferrandbereich zu akquirieren. Eine zusätzliche Steuerung könnte z.B. durch höhere Prämien in den besonders erwünschten Räumen erreicht werden.

**Teilmaßnahme f2 - Wiesenbrüterschutz**

Dieser Fördertatbestand wird sehr schlecht angenommen, was vermutlich an der angesichts der Auflage zur Wiedervernässung relativ niedrigen Prämie liegt. Diese müsste erhöht werden oder die Ziele sollten verstärkt im Rahmen der investiven Maßnahmen auf landeseigenen Flächen umgesetzt werden.

**Teilmaßnahme f3 - Halligprogramm**

Die sehr erfolgreiche Teilmaßnahme sollte fortgesetzt werden unter Berücksichtigung der bereits geplanten Prämienanpassungen, die die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Maßnahmen gewährleisten sollen.

## 6.8.2 Durchführungsbestimmungen

***Empfehlungen an den Bund/Kommission***

- Implementierung einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe zur Regelung von Verwaltungsfragen zur Umsetzung EAGFL kofinanzierter Agrarumweltmaßnahmen. Diese Gruppe sollte sich auch mit Maßnahmen beschäftigen, die über die MSL Maßnahmen hinausgehen, also durch EU/Land finanziert werden. Wegen der Behandlung übergeordneter Fragestellungen wäre die Implementierung des Arbeitskreises auf Bundesebene beim BMVEL wünschenswert.
- Entwicklung eines bundeseinheitliches Sanktionssystem (Beihilfeabzug) bei Verstoß gegen die gute fachliche Praxis im Sinne einer Gleichbehandlung. Begründung dafür ist, dass die Gesetzte, auf denen die Prüfkriterien der guten fachlichen Praxis basieren Bundesgesetze sind.
- Einführung von Bagatellegrenzen hinsichtlich Flächenumfang und/oder Beihilfehöhe unterhalb derer das Kontrollsystem deutlich vereinfacht wird, z.B. Aufhebung des Vier-Augen-Prinzips und Herabsetzung des Stichprobenumfangs.
- Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Die Notwendigkeit und Praktikabilität einer bundesweit einheitlichen Umsetzung der EAGFL-Regularien und eines einheitlichen Sanktionssystems wurden von den Teilnehmern sehr unterschiedlich bewertet.

***Empfehlungen über alle Agrarumweltmaßnahmen***

- Wir empfehlen mit höchster Priorität die Funktion und Aufgaben für die administrative Umsetzung der MSL-Maßnahmen im stärkeren Maße schriftlich zu fixieren, die gilt auch für die Funktionsbereich der Zahlstelle.
- Sachdienlich wäre der Druck einer Broschüre, in der **alle** AUM, die mit dem EAGFL-Garantie kofinanziert sind, vorgestellt werden. Diese sollte sich an Landwirte, aber auch an interessierte Bürger richten. Auf die Funktion der EU ist hinzuweisen. Weiterhin sollten die wesentlichen Förderprogramme des Landes (reine Landesfinanzierung) im Bereich (freiwilliger) Vertrags-Naturschutz und Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion vorgestellt werden.
- Aufbau eines EDV gestützten AUM-Newsletter, der **allen** an der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen beteiligten Verwaltungseinheiten zugeht. Mit diesem werden aktuelle Anweisungen zur Verwaltungsumsetzung versandt. Er dient dem einheitli-

chen Verwaltungshandeln. In regelmäßigen Abständen sollte ein elektronisches Schlagwort und Inhaltsverzeichnis versandt werden.

– Hilfreich wäre eine Kombinationstabelle der Agrarumweltmaßnahmen, aus der zugelassene respektive verbotene Maßnahmenkombinationen (MSL-, Vertragsnaturschutzmaßnahmen und e1-Maßnahmen) auf der gleichen Fläche abzulesen sind. Für die Bewilligungsstellen könnte sich daraus eine verbesserte Möglichkeit zur Nutzung von Synergien ergeben.

– Hinweise auf Verpflichtung der Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis bei Teilnahme an den MSL-Maßnahmen in den Antragsunterlagen, auf Kontrolle der Einhaltung und Kürzung der Beihilfe im Fall des Verstoßes wären wünschenswert.

– Letztlich sollte geprüft werden, inwieweit mit der Einführung der nationalen Modulationsmaßnahmen der Stellenkegel für die administrative Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in den Bewilligungsstellen erhöht werden muss.

– Stellungnahme aus dem Expertenworkshop: Die obigen Vorschläge wurden vom Teilnehmerkreis sehr unterschiedlich eingeschätzt und bewertet.

### 6.8.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

***Datenhaltung***

Wir empfehlen für die zukünftige Begleitung und Bewertung eine Optimierung der DV-Verfahren. Wichtig erscheint uns die Abwicklung aller Fördertatbestände der Agrarumweltmaßnahmen unter einer einheitlichen DV-Lösung sowie Integration aller Förderdaten in eine Datenbanklösung (Integration der Fördertatbestände aus dem Vertrags-Naturschutz sowie das ZALIS-Verfahren in das EDV-Verfahren für die Flächenprämien, InVeKoS-System). Das einheitliches Verfahren für die Abwicklung aller Agrarumweltmaßnahmen sollte bereits bei der Ersterfassung von Förderflächen in den Ämtern beginnen und bis zur Vorbereitung der Auszahlung in einer kontinuierlichen Vorgangsverwaltung integriert werden.

Erforderlich ist auch ein Einzelflächen-bezogener Nachweis aller Fördertatbestände, der auf Grund der Erfahrung aus anderen Ländern am besten gekoppelt mit dem InVeKoS-Verfahren über einen konsequenten Eintrag in den Flächen- und Nutzungsnachweis gefahren werden kann. In Ansätzen war dies im bestehenden System bereits angelegt, jedoch sind die Einträge nicht konsequent geführt worden. Außerdem ist die Codierungstiefe für die Fördertatbestände an dieser Stelle in Hinblick auf eine Begleitung und Bewertung stark verbesserungsbedürftig. Deutlich muss im Einzelflächen-bezogenen Nachweis auch werden, ob auf Flächen eine Kombinationsförderung (z.B. Vertrags-Naturschutz, MSL wahrgenommen wird).

### *Begleitung und Bewertung*

Die Wirkungsabschätzung konnte in der aktuellen Form zu manchen Kommissionsfragen nur unzureichende Antworten finden. Ursache dafür war in den meisten Fällen eine unzureichende Datenbasis. Im weiteren Fortgang wissenschaftlichen Begleitung und zur kontinuierlichen Verbesserung der Bewertung sollten bei weiter fortschreitendem Ausbau der Datenstrukturen die Methoden zur Wirkungsabschätzung angepasst werden. Methodische Vorschläge sind zu den einzelnen kapitelspezifischen Fragen sind an der ein oder anderen Stelle schon gemacht worden. Zwei zentrale Elemente sollten in der Strategie für eine kontinuierliche Verbesserung der Bewertungsmethoden enthalten sein:

– Es sollten Wirkungsabschätzungen auf Basis von Einzelflächenanalysen angestrebt werden, sobald geeignete Geobasisdaten vorliegen. Voraussetzungen sind entweder eine flächendeckend vorliegende Automatisierte Liegenschaftskarte (ALK) oder die im Zuge des Aufbaus von InVeKoS-GIS entstehende agrarspezifischen Geobasisdaten. Beide Datenbestände sollen 2005 flächendeckend vorliegen. Eine Verbindung mit den Förderdaten aus dem InVeKoS muss dabei gewährleistet sein. Kapitelspezifische Fragen wie insbesondere unter Frage VI.2.B können auf dieser Grundlage überhaupt erst beantwortet werden. Zu anderen Themenkomplexen können auf diesem Weg genauere Aussagen abgeleitet werden, insbesondere zur Treffsicherheit oder Zielereichung von Fördertatbeständen. Zum Beispiel ist es dann möglich, durch Überlagerung räumlich konkret darstellbarer Förderflächen und Erosionsgefährdungskarten der Wirkungsgrad von Erosionsschutzmaßnahmen besser abzuschätzen. Auch auf Seite der abiotisch/biotischen Ressourcen bestehen hier noch Datenlücken.

– Gerade in Bezug auf die Fragen der Verminderung von Stoffausträgen und Stoffflüssen beim Schutz abiotischer Ressourcen sind die Wirkungszusammenhänge teilweise so komplex, dass im vorliegenden Gutachten nur mit relativ einfachen Annahmen gearbeitet werden konnte. In Hinblick auf eine fundierte Gesamtbewertung vom Fördertatbeständen, besonders auch bezüglich der Ressourcenschutzwirkung, sollte zu einigen Wirkungsfragen der Einsatz von Simulationsmodellen angestrebt werden. Detaillierte Konzepte und bewährte Modelltechniken liegen für den Bereich der Pflanzenschutzmittel und der Pflanzennährstoffe vor.

### *Naturschutzfachliche Begleitforschung*

Die naturschutzfachliche Begleitung einzelner Teilmaßnahmen des Vertrags-Naturschutzes erfolgt In Schleswig-Holstein bereits seit 1986 mit vegetationskundlichen Untersuchungen in Dauerquadraten. Sie ermöglichen u.a. Vergleiche der Vegetationsentwicklung mit und ohne Durchführung von Naturschutzmaßnahmen. Des Weiteren liegen langjährige Studien zu Amphibien und Wiesenvögeln, sowie eine Vielzahl von Einzeluntersuchungen zu unterschiedlichen Fragestellungen vor. Vom LANU erfolgte eine kurze zusammenfassende Bewertung des Vertrags-Naturschutzes auf Grundlage der bisher durchgeführten Begleituntersuchungen. Sie können im Wesentlichen durch Analogieschlüsse

auf die heutigen Vertragsvarianten übertragen werden. Deutlich wird, dass aus den bisherigen Erkenntnissen Konsequenzen für die Ausgestaltung der aktuellen Vertragsvarianten gezogen wurden.

Da ein aussagekräftiges Naturschutzmonitoring langfristig angelegt sein muss, sollte das bestehende System erhalten und gezielt ausgebaut werden. Eine Fokussierung auf 5-jährige Vertragslaufzeiten von Naturschutzmaßnahmen ist dafür nicht ausreichend, da sich viele Wirkungen erst längerfristig einstellen (insbes. im Grünlandschutz). Synergien mit den FFH-Berichtspflichten sollten genutzt werden.

Aus Sicht der Evaluatoren wäre eine Dokumentation der weiterhin geplanten Monitoring-Aktivitäten und ihrer jeweiligen Zielsetzungen zu begrüßen.

## Literaturverzeichnis

Anger, M.; Kühbauch, W. (1998): Effizienzkontrolle der Grünlandextensivierungsprogramme im Mittelgebirge Nordrhein-Westfalens.

Auerswald, K.; Schmidt, F. (1986): Atlas der Erosionsgefährdung in Bayern. Karten zum flächenhaften Abtrag durch Regen. GLA-Fachberichte, H. 1. München.

Bach, M.; Frede, H.-G. (1998): Agricultural nitrogen, phosphorus and potassium balances in Germany - Methodology and trends 1970 to 1995. Zeitschrift für Pflanzenernährung und Bodenkunde H. 161, S. 385-393.

Bach, M.; Frede, H.-G.; Schweigkart, U.; Huber, A. (1999): Regional differenzierte Bilanzierung der Stickstoff- und Phosphorüberschüsse der Landwirtschaft in den Gemeinden/Kreisen in Deutschland. UBA-Texte, H. 75/99, Berlin.

Barunke, A.; Scheringer, J.; Köhne, M. (2001): Das Niedersächsische N-Pilotprojekt. Berichte über Landwirtschaft 79, H. 3, S. 361-374.

Bathke, M., Brahms, E. & Raue, W (2003): Ergebnisorientierte Honorierung “Arten- bzw. blütenreiches Grünland“. Erprobung 2002 im Fuhrberger Feld. - Sachbericht April 2003. Forschungsvorhaben gefördert durch die Niedersächsische Umweltstiftung.

BBZ Renzburg, Versuchs und Beratungsring Ökologischer Landbau Schleswig-Holstein e. V., Expertengespräch, mündlich/ schriftlich am 29.10.2002.

Berndt, R. K.; Koop, B.; Struwe-Juhl, B. (2003): Brutvogelatlas Schlewig-Holstein. Neumünster.

Blumendeller, D. (2002): Nährstoffvergleiche in Grünlandbetrieben. Vortrag auf der Fachveranstaltung "Intergrierte Grünlandbewirtschaftung in Leitbetrieben NRW". Spezialberatung Grünland. Kreisstelle Hochsauerlandkreis. Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe.

Braband, D.; v.Elsen, T.; Oppermann, H.; Haack, S. (2003): Ökologisch bewirtschaftete Ackerflächen - eine ökologische Leistung? - Ein ergebnisorientierter Ansatz für die Praxis. In: Freyer, B. (Hrsg.): Beiträge zur 7. Wissenschaftstagung zum Ökologischen Landbau - Ökologischer Landbau der Zukunft. Wien, Universität für Bodenkultur, Institut für Ökologischen Landbau. Wien, S. 153-156.

Brenner, L. (1991): Organic agriculture is for the birds [online]. Internetseite der Northwest Coalition for Alternatives to Pesticides (Kanada), zu finden in <http://www.eap.mcgill.ca/MagRack/JPR/JPR_16.htm>.

Bundesregierung (2000): 2. Bericht gem. Artikel 10 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

Dierschke, H. & Briemle, G. (2002): Kulturgrasland - Wiesen, Weiden und verwandte Staudenfluren.Stuttgart.

Ernst, P.; Dünnebacke, I. (2002): Reifeprüfung auf Dauergrünland im Frühjahr 2001 in NRW [online]. Landwirtschaftskammer Rheinland, Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, zu finden in <http://www.riswick.de/pdf/gruenland/ reifepruefung2001.pdf>.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3. Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.

Frieben, B.; Köpke, U. (1994): Bedeutung des Organischen Landbaus für den Arten- und Biotopschutz in der Agrarlandschaft. In: Landwirtschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität (Hrsg.): 8. Wissenschaftliche Fachtagung. Integrative Extensivierungs- und Naturschutzstrategiene. Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und Standortgerechte Landwirtschaft", H. 15. Bonn, S. 77-88.

Geier, U.; Frieben, B.; Haas, G.; Molkenthin, V.; Köpke, U. (1998): Ökobilanz Hamburger Landwirtschaft. Umweltrelevanz verschiedener Produktionsweisen, Handlungsfelder Hamburger Umweltpolitik. Schriftenreihe Insitut für Organischen Landbau, H. 8. Berlin.

GHK, Universität Gesamthochschule Kassel Fachbereich Futterbau und Grünlandökologie (2002): Auswertung der Vegetationsaufnahmen des bundesweiten Grünland-Extensivierungsversuches. Initiiert durch Prof. Dr. Weißbach. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL). nicht veröffentlicht.

Koop, B.; Neumann, H. (2002): Landwirtschaft und Vogelwelt. Finden Vogelschutzbelange beim Ökologischen Landbau Berücksichtigung. Bauernblatt für Schleswig-Holstein und Hamburg 56, S. 45-47.

Köpke, U.; Frieben, B. (1998): Untersuchungen zur Förderung Arten- und Biotopschutzgerechter Nutzung und ökologischer Strukturvielfalt im Ökologischen Landbau. Forschungsbericht, Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft", H. 60. Bonn.

LWK Schleswig-Holstein, Referat Grünland und Futterbau Referat Betriebswirtschaft Beratung und Markt, Expertengespräch, mündlich/ schriftlich am 30.10.2002.

MLR 2000, Richtlinien zur Förderung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung in Schleswig-Holstein.

MLR 1999, Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Hrsg. (1999): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.

MNU, Ministerium für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (1999): Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein. Kiel.

Nieberg, H. (1997): Produktionstechnische und wirtschaftliche Folgen der Umstellung auf ökologischen Landbau - empirische Ergebnisse aus fünf Jahren ökonomischer Begleitforschung zum Extensivierungsprogramm. Institut für Betriebswirtschaft FAL Braunschweig.

Nieberg, H.; Strohm-Lömpcke, R. (2001): Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland: Entwicklung und Zukunftsaussichten. Agrarwirtschaft 50, H. 7, S. 410-421.

NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie; NLÖ, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie (2001): Grundwasser Anwenderhandbuch für die Zusatzberatung Wasserschutz.

Pamperin, L.; Scheffer, B.; Schäfer, W. (2002): Empfehlungen zur grundwasserschonenden Landnutzung in einem Wasserschutzgebiet an Hand von Feldversuchsdaten. In: Berlin (Hrsg.): Landnutzung und Landentwicklung, H. 44-2/2003. S. 63-69.

Pfiffner, L. (1997): Welchen Beitrag leistet der ökologische Landbau zur Förderung der Kleintierfauna? In: Weiger, H.; Willer, H. (Hrsg.): Naturschutz durch ökologischen Landbau. Bad Dürkheim, S. 93-120.

Richtlinie MSL-Förderung, Richtlinien für die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung als Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" -VIII 353/5471.152.

Schmidt, G. (2001): Die Landschaft des ökologischen Landbaus. Ökologie und Landbau 29, H. 120, S. 43-46.

SÖL; Stiftung Ökologie & Landbau (2003): Ökologie und Landbau. Jahrbuch Öko-Landbau, H. 125 1/2003.

Stadtwerke Hannover AG (1997): Vorstudie zur Machbarkeit deiner Kosten-Nutzen-Analyse von Grundwasserschutzmaßnahmen der Stadtwerke Hannover AG. Hannover.

Stolze, M.; Piorr, A.; Häring, A.; Dabbert, S. (1999): Umweltwirkungen des ökologischen Landbaus: Eine Agrarpolitische Betrachtung. Informationen für die Agrarberatung 1999, H. 6, S. XI-XIII.

v.Elsen, T. (1996): Wirkungen des ökologischen Landbaus auf die Segetalflora. Ein Übersichtsbeitrag. In: Diepenbrock, W.; Hülsbergen, K.-J. (Hrsg.): Langzeitef-

fekte des ökologischen Landbaus auf die Fauna, Flora und Boden. Halle, S. 143-152.

Vereinbarung über die Durchführung, MF, Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein, Vereinbarung über die Durchführung der Maßnahmen im Bereich der Zahlstelle EAGFL Abt. Garantie.

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/1992 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen.

Verordnung (EWG) Nr. 2092/1991 des Rates vom 24. Juni 1991 über den Ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel.

Wascher, D. M., Hrsg. (2000): Agri-environmental indicators in Europe. Tilburg.

Wetterich, F.; Haas, G. (1999): Ökobilanz Allgäuer Grünlandbetriebe. Schriftenreihe Institut für Organischen Landbau, H. 12. Berlin.

**Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

# Kapitel 7

## Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999


**Projektbearbeitung**

*Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht, Heinz Wendt*

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig November 2003

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**Abbildungsverzeichnis** **III**

**Tabellenverzeichnis** **III**

**7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse** **1**

7.1 Methodischer Ansatz 1

7.2 Untersuchungsgegenstand 5
7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes Schleswig-Holstein im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse 5
7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes Schleswig-Holstein (Ausgangssituation) 6
7.2.2.1 Ernährungswirtschaft 6
7.2.2.2 Sektorbeschreibung 7
7.2.2.2.1 Vieh und Fleisch 7
7.2.2.2.2 Milch 7
7.2.2.2.3 Blumen und Zierpflanzen 7
7.2.2.2.4 Obst und Gemüse 8
7.2.2.2.5 Kartoffeln 8
7.2.2.2.6 Nachwachsende Rohstoffe 8

7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programmteils „Verarbeitung und Vermarktung“ im Bundesland Schleswig-Holstein 9
7.3.1 Programmkonzeption, Strategie 9
7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen) 9
7.3.1.2 Bedarf 10
7.3.1.3 Ziele und Prioritäten 11
7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren 13
7.3.1.5 Maßnahmen 15
7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie 16
7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms 17
7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles 17
7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung 18
7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung 19

7.3.2.4 Finanzabwicklung 19
7.3.2.5 Das Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung 22

7.4 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen 24
7.4.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999 24
7.4.1.1 Auswertung Monitoringtabelle 24
7.4.1.2 Auswertung Projektliste 27
7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren 29

7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge 38
7.5.1 Programm 38
7.5.2 Durchführung 39
7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssystems 40
7.5.4 Änderungsvorschläge 41

7.6 Zusammenfassung 41
7.6.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes 45
7.6.1.1 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V 47

**Literaturverzeichnis 48**

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 7.1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V 3

Abbildung 7.2: Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und ‚Grünen Investitionen' in Schleswig-Holstein 25

Abbildung 7.3: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen' in Schleswig-Holstein 26

Abbildung 7.4: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in Schleswig-Holstein 27

Abbildung 7.5: Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum" geförderten Projekte in Schleswig-Holstein (Bewilligungsstand 31.12.02) 28

Abbildung 7.6: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum" geförderten Projekte in Schleswig-Holstein (Bewilligungsstand 31.12.02) 29

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten 2

Tabelle 7.2: Entscheidungen zum Plan des Landes Schleswig-Holstein für 2000 bis 2006 6

Tabelle 7.3: Zielquantifizierung und Indikatoren für den Programmteil „Verarbeitung und Vermarktung" 13

Tabelle 7.4: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2002) 21

Tabelle 7.5: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Schleswig-Holstein (Stand: 31.12.2002) 28

# 7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

## 7.1 Methodischer Ansatz[1]

Die Evaluation im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse orientiert sich an den Vorgaben, wie sie durch die Richtlinien und Durchführungsbestimmungen auf EU-Ebene sowie im nationalen Rahmen festgelegt sind. Der Maßnahmenbereich der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 soll auf drei Aspekte bewertet werden:

1. Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils,
2. seine Durchführung und Umsetzung,
3. Wirkungen und erste Ergebnisse.

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen.

Im ersten Bereich wird eine systematische **Programmanalyse** im Hinblick auf die Identifizierung und Ableitung des Bedarfs an Förderung sowie der Formulierung von Zielen, Maßnahmen und Wirkungsindikatoren vorgenommen und die innere Kohärenz der sich daraus ergebenden Förderstrategie beurteilt. Daraus werden notwendige Schlussfolgerungen abgeleitet, die zum einen die Strategie und Erstellung des Programms betreffen, zum anderen aber auch die Vorgaben der EU für die Programmgestaltung und Genehmigung. Die dafür benötigten Informationen stammen zu großen Teilen aus dem Programm selbst. Diese wurden ergänzt durch Informationen aus einem Interview im zuständigen Ministerium anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Interviewleitfadens (vgl. Materialband (MB)-VII-Anhang 1), Sekundärstatistiken sowie das vorhandene Expertenwissen der Evaluatoren.

Im Bereich der **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde zunächst die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt. Informationsgrundlage war das Programm, ergänzt um die beim Interview im Ministerium gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wird dann mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU über die genannten Verordnungen, die dazu gehörenden relevanten Durchführungsverordnungen und insbesondere deren Änderungen

[1] Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung beeinflussen und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Zur **Abschätzung der Wirkungen** der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren.

**Tabelle 7.1:** Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

| Datenart | Datenquellen | Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf, Auswahlkriterien, Schwächen) | Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des | | | | Fundstelle im Anhang |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | administrativen Umsetzung | Vollzugs | Inanspruchnahme/ Outputs | Wirkungen (ggf. unterteilt nach den Bewertungsfragen) | |
| **Quantitative Daten** | | | | | | | |
| Primär | standardisierter Fragebogen | Grundgesamtheit: alle Förderfälle | | | x | x | Anhang 2-4 |
| Sekundär | Monitoringdaten | | x | x | x | x | |
| **Qualitative Daten** | | | | | | | |
| Primär | standardisierter Interviewleitfaden | | x | x | x | | Anhang 1 |
| Sekundär | Literatur | | x | x | x | x | Literaturverzeichnis |

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstrukturreferenten damit begonnen, einen entsprechenden Erhebungsbogen zur Datengewinnung zu entwickeln (vgl. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Dabei ging es zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzusetzen. Angesichts der fehlenden Bereitschaft der Kommission, Abstriche an den von ihr vorgegebenen Indikatoren zu machen, wurde der

Erhebungsbogen sehr umfangreich. Beispielhaft ist das Vorgehen in Abbildung 7.1 dargestellt.

In intensivem Dialog mit den zuständigen Verwaltungsinstanzen in den Ländern flossen und fließen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen ein. In mehreren Schritten entstand so ein Erhebungsbogen auf EDV-Basis, den die Begünstigten ausfüllen müssen, um Fördermittel zu erhalten.

Die Kennzahlen werden bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition abgefragt. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Abschluss erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. Es lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Werten ermitteln, deren Ursachen nachgegangen werden kann. Das Vorgehen erfüllt die Forderung der EU, eine Wirkungsanalyse möglichst auf quantifizierbarer Basis durchzuführen.

**Abbildung 7.1:** Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V

| |
|---|
| *Indikatorvorschlag EU*<br>*- Trend der Einkaufspreise der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen* |
| Umsetzung im Erfassungsbogen<br>- Erfassung von Menge und Wert für 5 Hauptrohwaren<br>- Anteil vertraglicher Bindung<br>- Anteil Öko am Rohwarenbezug<br>- Lieferung EZG/Erzeugerorganisationen/Erzeugerzusammenschlüsse<br>- Laufzeiten der Abnahme- und Lieferverträge<br>- Anteile mit Festpreisen, Marktpreisen, Preisaufschlägen<br>- Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n<br>- Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufrieden stellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, dass eine problemlose Auswertung möglich ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der umfangreichen Erhebungsbögen erhebliche Personalkapazität notwendig ist, um den unerwartet hohen Nachbearbeitungsaufwand durch die Bewilligungsbehörden und durch die Evaluatoren zu bewältigen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sie erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z.B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt, wie Mitnahmeeffekte, die sich z.B. anhand von Angaben ver-gleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereitzustellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass sie prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereitstellen. Eine direkte Verdichtung auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist dabei nur selten möglich. Vielmehr bedarf es im Regelfall der Ermittlung einer Fülle von Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Beantwortung der Bewertungsfragen aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen.

Dies ist derzeit noch erschwert, da nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Die Auswertungsmöglichkeiten werden aber mit zunehmender Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen im Verlauf der Förderperiode deutlich zunehmen, sofern die zur Prüfung und Pflege des Datenmaterials notwendigen Personalkapazitäten in der Administration und bei der Evaluation zur Verfügung stehen.

Die vorliegenden Erhebungsbögen beziehen sich auf die Ausgangsituation und die geplanten Zielgrößen. Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen bislang nicht/kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den bei Antragstellung von den Begünstigten gemachten Daten. Auf dieser Grundlage werden im Kap. 7.4 die Auswertungsmöglichkeiten der erhobenen Daten im Hinblick auf die Bewertungsfragen der Kommission und die bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen dargestellt. Das dort aufgezeigte Spektrum möglicher Auswertungen wird sich mit zunehmender Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen im Laufe der Förderperiode erheblich erweitern.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Zwischenevaluation genutzt. Zum einen sind dies die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes, die Angaben zum Bewilligungsstand nach Sektoren, den Hauptinvesti-

tionsmotiven, die Fördermaßnahmen im Bereich landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte sowie die Verteilung der geförderten Investitionen nach Gebietskulissen für die bis zum 31.12.2002 bewilligten Fördermaßnahmen enthalten. Sie geben auch Auskunft über die Bedeutung „Grüner Investitionen“. Die Ergebnisse werden in Kap. 7.4.1 dargestellt.

Als weitere Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereitgestellte Liste der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte genutzt, die Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren erlaubt, wobei teilweise eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich ist.

## 7.2 Untersuchungsgegenstand

### 7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes Schleswig-Holstein im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die Maßnahmen nach g werden im Plan des Bundeslandes Schleswig-Holstein (SH) im Kapitel 5.1 (Schwerpunkt A-Produktionsstruktur [Titel II, Kap. I-II und VII]) beschrieben. Sie sind aufgeteilt in g1: „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Förderung im Bereich Marktstrukturverbesserung und aufgrund des Marktsstrukturgesetzes)“ und g2: „Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“. Für diesen Bereich relevante Informationen wie Ausgangslage, SWOT-Analyse, vorangegangene Planungsperiode, Strategie, Ziele und Bewertungsrahmen werden in den ersten vier Kapiteln des Planes abgehandelt; dort befinden sich entsprechende Passagen mit Relevanz für den Bereich Verarbeitung und Vermarktung, wie auch in dem speziellen Kap 5.1. Eine stärkere Konzentration der Informationen wäre möglich und wünschenswert. SH nennt folgende Sektoren, in denen eine Förderung erwogen wird:

- Obst und Gemüse,
- Blumen und Zierpflanzen,
- Kartoffeln,
- Nachwachsende Rohstoffe,
- Vieh und Fleisch,
- Milch.

Zu diesen Sektoren finden sich vorwiegend qualitative Informationen, anhand derer aus einem Ist-Zustand ein Förderbedarf postuliert wird, für den entsprechende Förderstrategien entwickelt werden. Finanziell ist der Bereich ‚g’, wie in Tabelle 7.2 dargestellt, ausgestattet.

**Tabelle 7.2:** Entscheidungen zum Plan des Landes Schleswig-Holstein für 2000 bis 2006

| Antrag | Kommissionsentscheidung | | Förderfähige Investitionssumme | Fördersätze in % | | | | EAGFL-Beteiligung |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| vom | Nr. | vom | Mio. EURO | Begünstigter in % | EAGFL | national | insgesamt | Mio. EURO |
| | K(2000) 2625 | 08. Sep 00 | ca. 82,00 | 70-75% | 10-12% | 15-18% | 25-30% | 9,78 |
| | **2. Änderung** | | | | | | | |
| 19.03.2002 | K (2002) 3441 | 23. Sep 02 | 85,33 | 79,4% | 8,3% | 12,4% | 20,6% | 7,59 |

## 7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes Schleswig-Holstein (Ausgangssituation)

### 7.2.2.1 Ernährungswirtschaft

SH besitzt kein eigenes ausgeprägtes Wirtschaftszentrum, sondern ist vor allem im südlichen Landesteil durch das angrenzende Bundesland HH an ein Wirtschaftszentrum angebunden. Die mangelnde bzw. unzureichende Verkehrsanbindung des Bundeslandes wird als ein Problem hinsichtlich der Standortqualität für Unternehmen gesehen.

Die Wirtschaftskraft Schleswig Holsteins ist im bundesdeutschen Vergleich unterdurchschnittlich, wobei die Landwirtschaft jedoch außerordentlich produktiv ist. Der Landeshaushalt verfügt nur über begrenzte finanzielle Möglichkeiten, unter anderem zur Förderung von Wirtschaftsbereichen.

Die Ernährungsindustrie ist mit gut 16 % Anteil an den Umsätzen des Verarbeitenden Gewerbes (2001) der umsatzstärkste Wirtschaftszweig in Schleswig-Holstein und von besonderer Bedeutung für den ländlichen Raum. Hinsichtlich der Beschäftigten sind es vor allem der Schlacht– und Molkereibereich sowie die Obst– und Gemüseverarbeitung. Allerdings kann in den vergangenen Jahren bei insgesamt stagnierenden Beschäftigten- und Umsatzzahlen nicht von einer positiven und dynamischen Entwicklung gesprochen werden. V.a. im tierischen Bereich führten Strukturanpassungen und Nachfragerückgänge zu einem Rückgang der Beschäftigtenzahl von 4.451 in 1997 auf 3.751 in 2001.

Diese Entwicklung beruht zu einem erheblichen Teil auf Wiedervereinigungseffekten und zum anderen verlagerten nationale und internationale große Unternehmen ihre Standorte zulasten Schleswig-Holsteins.

### 7.2.2.2 Sektorbeschreibung

#### 7.2.2.2.1 Vieh und Fleisch

In SH gab es Ende der 80er Jahre wenige große Schlacht– und Zerlegungsunternehmen mit mehreren Betriebsstätten sowie kleinere Unternehmen mit regionalem Vieheinkauf und Warenabsatz. Infolge von Standortschließungen v.a. größerer Schlachtunternehmen werden in SH nur 60 % der dort erzeugten Schweine und weniger als 100 % der Rinder geschlachtet, obwohl der Schweinebestand wie auch der Rinderbestand in den vergangenen 20 Jahren um über 20 % bzw. 17 % zurückgegangen ist.

Die Landwirtschaft in SH ist durch die natürlichen Gegebenheiten auf Viehhaltung angewiesen. Mangelhaft ausgebaute vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche für viehhaltende Betriebe führen zu Entwicklungshemmnissen für die Erzeuger.

#### 7.2.2.2.2 Milch

Gut 40 % der LF sind in SH Grünland. Daneben liegt die Unternehmens-, und Bestandsstruktur in der Landwirtschaft sowie die Milchleistung in den schleswig-holsteinischen Kuhbeständen im nationalen Vergleich deutlich über dem Durchschnitt. Der Milchsektor in Schleswig-Holstein ist aufgrund des hohen Selbstversorgungsgrads auf einen überregionalen Absatz angewiesen. In den 80er und 90er Jahren erfolgte ein starker Strukturwandel. Die Erzeugung sank um gut 20 % die Zahl der Molkereibetriebe um 72 %. Wenn auch mit leicht rückläufiger Tendenz, besteht im Molkereisektor eine traditionelle Ausrichtung auf die Interventionsprodukte Butter und Magermilchpulver.

#### 7.2.2.2.3 Blumen und Zierpflanzen

Der Blumen– und Zierpflanzensektor spielt schon traditionell und klimatisch bedingt eine auch im nationalen bzw. internationalen Maßstab bemerkenswerte Rolle in Schleswig-Holstein. So gehört Schleswig-Holstein zu den größten Baumschulgebieten in Europa. Etwa 30 % der Umsätze dieses Sektors in Deutschland stammen aus SH. In diesem Bereich ist die Vermarktung wenig konzentriert, obwohl weit über die Hälfte der Produkte außerhalb des Bundeslandes abgesetzt werden.

#### 7.2.2.2.4 Obst und Gemüse

Der Gemüsebau ist in SH sowohl regional als auch hinsichtlich der angebauten Arten traditionell spezialisiert. Der regionale Schwerpunkt befindet sich in den südlicheren Landkreisen mit über 80 % der gesamten Gemüseanbaufläche des Bundeslandes. Traditionelle Hauptkulturen sind die verschiedenen Kohlarten, die Anfang der 90er Jahre auf etwa 70 % der Fläche angebaut wurden. Unter Mitwirkung der Förderung in der vorangegangenen Periode konnte der Möhrenanbau als zusätzliche Komponente etabliert werden, der vorwiegend den Weizen- und weniger den Kohlanbau substituierte.

Der Obstanbau spielt keine besondere Rolle in SH. Schwerpunkte liegen in der Nähe Hamburgs und des Alten Landes. Die Erzeuger sind eingebunden in die Anbau- und Vermarktungsorganisationen Niedersachsens und Hamburgs. Daneben besteht noch nennenswerter Erdbeeranbau, mit dominierender Direktvermarktung.

#### 7.2.2.2.5 Kartoffeln

Der Kartoffelanbau spielt trotz klimatisch günstiger Voraussetzungen eine nur untergeordnete Rolle in SH. Nur ca. 35 % des schleswig-holsteinischen Speisekartoffelbedarfs wird im eigenen Bundesland erzeugt. Der Kartoffelanbau umfasst hauptsächlich die Speisekartoffelerzeugung. Daneben bestehen punktuell im Umkreis von Kartoffelverarbeitungsunternehmen Anbaukonzentrationen. Die Aufbereitung und der Handel verpackter Ware werden hauptsächlich außerhalb des Bundeslandes organisiert und durchgeführt.

#### 7.2.2.2.6 Nachwachsende Rohstoffe

Es bestand ein bedeutendes Unternehmen im Bereich Heil- und Gewürzpflanzen. Im Gefolge einer Fusion wurde der Standort in SH geschlossen. Daneben sind einzelne Ansätze im Bereich Nachwachsende Rohstoffe vorhanden (Hanfschwinge). Problematisch ist die eher unklare rechtliche Situation bzw. Interpretation der Zugehörigkeit zu Anhang-1 bzw. Nicht-Anhang-1 Produkten.

## 7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programmteils „Verarbeitung und Vermarktung“ im Bundesland Schleswig-Holstein

### 7.3.1 Programmkonzeption, Strategie

Die generelle Situation und spezifische Eigenarten und Problembereiche des Landes werden im ersten Kapitel beschrieben. Dort finden sich auch eine sehr allgemein gehaltene tabellarische Stärken-Schwächen-Analyse sowie die Beschreibung der Auswirkungen der vorangegangenen Periode. Eine Darlegung der übergreifenden Strategie sowie der Ziele erfolgt im zweiten Kapitel. Schematisch werden die Ziele und Zielbeziehungen aufgezeigt inkl. etwaiger Synergien. SH wird so dem integrierten Ansatz gerecht, allerdings auf Kosten einer konsequent maßnahmenbezogenen Strukturierung. Grundsätzlich sind alle geforderten inhaltlichen Punkte für den Bereich V&V enthalten.

#### 7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen)

Die Erarbeitung des Konzeptes wurde zentral im Ministerium durchgeführt. Die strategische Ausrichtung der Förderung im Bereich V&V konnte relativ eigenständig in der zuständigen Abteilung 4 unter Berücksichtigung der vorgegebenen Rahmenbedingungen erarbeitet werden. Zwei Aspekte sind bedeutsam:

1. In der Abteilung des Ministeriums wird nicht nur die programmatische Ausrichtung und Lenkung, sondern auch die Bewilligung und Begleitung der einzelnen Projekte durchgeführt, was zu einer erheblichen Informationsdichte führt.
2. Die Abteilung bzw. die zuständigen Mitarbeiter besitzen aufgrund mehrjähriger Tätigkeit einen hohen Erfahrungsschatz sowie erhebliches Insiderwissen.

Basis des Konzeptes ist dem gemäß das eigene Wissen über die Branchen, die Vorgängerprogramme, die Kontakte und Konsultationen mit Wirtschaftsbeteiligten in Unternehmen und Verbänden sowie konkrete Investitionsanfragen. Eine gewisse Bedeutung haben Strategiepapiere des Ministeriums und die Fachpresse. Kaum eine Rolle spielten Gutachten, Studien und Programme anderer Bundesländer.

SH stellt einen übersichtlichen Markt dar, so dass die Sachkompetenz des Ministeriums problemlos das Fundament der strategischen Ausrichtung bilden kann. Punktuell erlauben externe Quellen einen erweiterten unbefangeneren Blick, der zu Korrekturen führen kann und Förderausrichtungen, -gewichtungen und -prinzipien in Frage stellt. Zweifellos bietet die obligatorische Beteiligung relevanter Wirtschafts- und Sozialpartner diese Möglichkeit. Am Ende des Planes werden eingereichte Stellungnahmen im Rahmen des Konsultationsprozesses tabellarisch vorgestellt. Es werden durchaus kritische Anmerkungen etwa

hinsichtlich einer zu geringen finanziellen Ausstattung der Maßnahme ‚g' gemacht, deren Einfluss auf den Plan jedoch nicht erkennbar ist. Offensichtlich und so auch vom Ministerium bemängelt, blieb den Partnern nur sehr wenig Zeit zur Einsichtnahme und Stellungnahme. Wie der Planerstellung insgesamt sollte dem Konsultationsverfahren ausreichend Zeit gewährt werden, was eine rechtzeitige Festlegung des rechtlichen Rahmens erzwingt.

#### 7.3.1.2 Bedarf

***Vieh und Fleisch***

Aufgrund der mangelhaften Ausschöpfung der Fördermittel in der Periode 1991 bis 1993 wurde der Sektor V&F 1994 bis 1999 nicht berücksichtigt. Es zeichnet sich ab, dass die bestehenden Kapazitäten für die im Bundesland erzeugten Tiere den hohen Qualitätsansprüchen des Marktes nicht gerecht werden. Die parallel dazu rückläufigen Tierbestandszahlen werden auch auf unzureichende Verwertungs- bzw. Vermarktungsmöglichkeiten vor Ort zurückgeführt. Um dem entgegenzuwirken, bedarf es der Modernisierung und Anpassung der vorhandenen durchaus zu ca. 80 % ausgelasteten Anlagen an die wachsenden Verbraucheransprüche.

***Milch***

Der Milchsektor in SH ist weiterhin stark auf die Erzeugung von so genannten Interventionsprodukten (MMP und Butter) ausgerichtet. Hier bieten sich schon mittelfristig nur für wenige Unternehmen tragfähige Perspektiven. Das Milchpreisniveau wird für SH nicht zuletzt durch die verbesserungswürdige Produktionsausrichtung der Molkereien für deutlich ausbaufähig gehalten. Das käme unmittelbar der Erzeugerebene zugute. Positive Aussichten bestehen in Marktsegmenten mit innovativem Produktdesign. Hier existiert erheblicher Bedarf.

***Blumen und Zierpflanzen***

Dieser Sektor ist insbesondere im Baumschul- und Ziersträucherbereich in SH sehr erfolgreich. Die Betriebe anderer Produktionsausrichtungen sind ebenfalls wettbewerbsfähig, da der notwendige Strukturwandel vollzogen wurde. Während die einzelbetriebliche Produktionssituation großenteils günstig ist, mangelt es an Koordination und organisiertem Verhalten v.a. im Bereich der Vermarktung gibt. Erste Ansätze zu einer Verbesserung wurden in der Periode 1994 bis 1999 aktiv gefördert. Hier besteht weiterer Förderbedarf zur Unterstützung erzeugerorientierter und konzentrierter Vermarktungsstrukturen. Neben der Strukturanpassung wird ebenfalls in der Steigerung der Markttransparenz für eine effizientere Vermarktung Bedarf gesehen.

***Gemüse***

Die Konzentration auf den Kohlanbau stellte in SH ein Problem dar, weil dadurch eine hohe Abhängigkeit vom Verlauf eines relativ engen Marktsegmentes bestand. Durch den Rückzug größerer Unternehmen aus der Gemüseverarbeitung sowie der Ertragsschwäche des Kohlanbaus war in der Tendenz ein rückläufiger Verlauf des Gemüseanbaues zu verzeichnen. Die in 1994 bis 1999 mit Förderung initiierten Prozesse (Möhrenanbau und -vermarktung sowie Biogemüseanbau und -vermarktung) bedürfen einer Unterstützung, um langfristig tragfähig zu sein**.**

***Obst***

Wie auch in anderen Bundesländern sind die Saisonalität und die jährlichen Produktionsschwankungen ein großes Problem vor allem in der dominierenden Apfelerzeugung. Entsprechend ist die Förderung von Langzeitlagerungsmöglichkeiten sinnvoll. Die landwirtschaftlichen Produzenten orientieren sich an den Erzeugerverbänden in Niedersachsen und Hamburg. Ein konkreter Bedarf wurde bisher nicht gemeldet.

***Kartoffeln***

SH besitzt Gunststandorte für den Kartoffelanbau. Dennoch stagnierte bzw. verringerte sich die Anbaufläche. Insbesondere Vermarktung und Verarbeitung entwickelten sich wenig dynamisch. Obwohl in 1994 bis 1999 Defizite in der Vermarktung von Speisekartoffeln erkannt wurden, gelang es nicht, berücksichtigungswürdige Projekte in diesem Bereich in das EPPD aufzunehmen. Der Mangel an Vermarktungseinrichtungen und modernen Anlagen besteht weiterhin.

Es wurden keine weiteren Sektoren in den Plan einbezogen. Im Ministerium besteht ein Interesse, artikulierten Bedarf zu berücksichtigen, wenn er im Sinne der Förderung angemessen ist. Laut Ministerium gab es keine weiteren Bedarfsäußerungen der Wirtschaft. Die angespannte finanzielle Haushaltslage des Bundeslandes zwingt allerdings insgesamt zu einer vorsichtigen Strategie hinsichtlich des Förderangebotes.

### 7.3.1.3 Ziele und Prioritäten

**Leitbild** des Landes Schleswig-Holstein ist es, eine integrierte Politik für den ländlichen Raum umzusetzen. Der integrierte Ansatz, der durch den koordinierten Einsatz von Teilkomponenten der Förderung eine breite und nachhaltige Stärkung des ländlichen Raumes ermöglichen soll (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S.85), gilt als angemessene Umsetzungsmethode.

**Programmübergreifendes Ziel** ist „die Entwicklung einer ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft und damit verbundener attraktiver ländlicher Räume“ (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 99), wobei Schwächen behoben und vorhandene Stärken gefördert (ZAL S. 86) und Einkommen und Beschäftigung gesichert bzw. verbessert werden sollen. Daneben werden in einem hierarchischen Ziele-Flussdiagramm drei Programmhauptziele benannt (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 101 ff.).

**Spezifische Ziele** sind eine Verbesserung von Vermarktungsstrukturen, Produkt- und Prozessqualität sowie die Ausrichtung an Markterfordernissen. Aus diesen werden dann konkretere **sektorübergreifende Ziele** generiert. Rationalisierung über Modernisierung technischer Anlagen, Investitionen in Logistik, Qualitätssicherungssysteme sowie Angebotsbündelung in Erzeugergemeinschaften sind hier die Ziele.

Ein besonderes Augenmerk wird auch auf die Auswahl der Zielgruppe gelegt: Nach Meinung SH trifft nachfolgende Argumentationskette zu: Experten sehen den Foodsektor unter extremem Kooperationsdruck und erwarten eine große Fusionswelle. Auch in Schleswig-Holstein haben sich in den letzten Jahren die Strategieentscheidungen nationaler Großunternehmen sowie internationaler Nahrungsmittelkonzerne, die permanent Optimierungen ihrer Betriebsstättenstruktur vornehmen, durch Aufgabe von Standorten negativ ausgewirkt. Daher sind staatliche Fördermaßnahmen nur punktuell hilfreich, können jedoch die Standortentscheidungen größerer Unternehmen mit verschiedenen Betriebsstätten in verschiedenen Regionen nicht entscheidend beeinflussen.

Die schwache Ertragskraft bei oft schlechter Eigenmittelausstattung behindert häufig bei kleinen und mittleren Unternehmen die Durchsetzung neuer Produkte am Markt, der branchenspezifisch eine hohe Floprate aufweist. Für eine nachhaltige und stabile Entwicklung im Interesse des ländlichen Raumes ist daher von besonderer Bedeutung, dass gerade die standorttreuen mittelständischen – oft noch inhabergeführten – Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 38).

Die **sektorspezifischen Ziele** fügen sich in diesen Rahmen ein und nehmen spezifische Probleme auf.

Insbesondere das Instrument der Zielhierarchie unterstützt einen systematischen in sich schlüssigen Aufbau von Zielsystemen. Dies ist SH für den Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gelungen. Die Ziele sind kohärent und in sich schlüssig. Sie sind im Wesentlichen nachzuvollziehen und beziehen sich auf die vorher aufgezeigte Situation in den Sektoren bzw. in der Ernährungswirtschaft.

Ein Mangel stellt die Stärken-Schwächen-Analyse dar. Es können kaum Ziele entwickelt werden, da in der Rubrik Schwächen keine Schwächen sondern Situationen dargestellt werden und die Verarbeitung und Vermarktung nur am Rande erwähnt werden. Die Stärken-Schwächen-Analyse erfüllt nicht die in sie gesetzten Anforderungen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Außerhalb der Zielhierarchiedarstellung finden sich im Plan immer wieder eingestreut Zielsetzungen, die teilweise einen Bezug zur Verarbeitung und Vermarktung haben. Sie sind nicht immer übereinstimmend mit den in der Maßnahme erwähnten Zielen und es ist nicht immer eindeutig erkennbar, ob nun Landwirtschaft und Verarbeitung wettbewerbsfähig sind und wie sie zur Beschäftigung beitragen (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 76, 146, 153 f., 157, 192).

Vor dem Hintergrund der Betonung des Zieles Beschäftigung und Einkommen erscheint die Ausrichtung der Förderung mit nur 2 % der Förderung im ZAL für Verarbeitung und Vermarktung fragwürdig. Insbesondere wird dies im Vergleich zur landwirtschaftlichen Erzeugerebene deutlich, der eher unterdurchschnittliche Einkommens- und Beschäftigungspotenziale bescheinigt werden. Diese Kritik taucht auch in den Bemerkungen der Wirtschafts- und Sozialpartner auf.

Die strategische Ausrichtung des Programmbestandteils zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung ist auf Sektorebene ausreichend. Wie schon in der Vorperiode (1994 bis 1999) erkennbar, legt SH im Bereich Verarbeitung und Vermarktung großen Wert auf eine nachhaltige Förderung, die nicht zu einer Dauersubventionierung von Investitionsplänen der Unternehmen wird. Hier wirkt sicherlich auch die Finanzknappheit des Bundeslandes als Korrektiv.

### 7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren

**Tabelle 7.3:** Zielquantifizierung und Indikatoren für den Programmteil „Verarbeitung und Vermarktung“

| Alle Sektoren | |
|---|---|
| **Finanzielle Indikatoren:** | – Ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen<br>– Beihilfeintensität<br>– Öffentliche Aufwendungen insgesamt (davon EAGFL-Beteiligung) |
| **Materielle Indikatoren:** | – Arbeitsplatzentwicklung in den geförderten Unternehmen<br>– Anzahl der Projekte<br>– Anteil und Umfang der „Grünen“ Investitionen |

(Fortsetzung Tabelle 7.3)

| Maßnahme | Materielle Indikatoren und deren Quantifizierung | Zielbeschreibung | Wirkungsindikatoren |
|---|---|---|---|
| g1 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen | • Anzahl der Vorhaben nach Sektoren | • Anzahl der Beschäftigten im Ernährungsgewerbe relativ zum Verarbeitenden Gewerbe stabil halten<br>• mindestens 75 % der Vorhaben von KMU beantragt<br>• Anteil der „Grünen Investitionen“ über 10 %<br>• ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen von rund 100 Mio. Euro | • Arbeitsplatzentwicklung in den geförderten Unternehmen (im Vergleich zum Ernährungsgewerbe insgesamt und zum Verarbeitenden Gewerbe)<br>• Anteil und Umfang der „Grünen Investitionen“<br>• Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Schleswig-Holstein statistisch aufbereitet werden kann |
| Sektorspezifisch | | | |
| Obst, Gemüse, Kartoffeln | | • Steigerung der Anbaufläche um 8 % | • Entwicklung der Anbaufläche<br>• Qualität (Handelsklassen) |
| Blumen und Zierpflanzen | | • Anteil der mithilfe elektronischer Kommunikationssysteme vermarkteten Menge mindestens 30 % | • Anzahl der Betriebe mit elektronischen Kommunikationssystemen<br>• Anteil der mithilfe elektronischer Kommunikationssysteme vermarkteten Menge<br>• Entwicklung des Produktionswertes gegenüber Referenzbetrieben |
| Nachwachsende Rohstoffe | | • 200 ha Anbaufläche Nachwachsende Rohstoffe ohne non-food-Raps | • Anbauentwicklung in der Land- und Forstwirtschaft<br>• zusätzliche Erlöse in Betrieben der Land- und Forstwirtschaft |
| Schweinefleisch, Rindfleisch und Milch | | • Abnahme des Anteils der überregional vermarkteten lebenden Schweine auf unter 35 %<br>• Milchauszahlungspreis erreicht Bundesdurchschnitt<br>• Reduzierung des Anteils der Butter- und Magermilchpulverproduktion an der verarbeiteten Milchmenge auf unter 40 % | • Anzahl der überregional vermarkteten lebenden Schlachtschweine<br>• Rind- und Schweineerzeugerpreis im Vergleich zum Bund<br>• Milchauszahlungspreis im Vergleich zum Bund<br>• Anteil der Butter- und Magermilchpulverproduktion an der verarbeiteten Milchmenge insgesamt |
| g2 Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte | • Anzahl der Vorhaben<br>• Anzahl der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen<br>• 7 Vermarktungskonzeptionen<br>• Anzahl der betroffenen Landwirte | • Angebotsbündelung über Erzeugerzusammenschlüsse<br>• 4,5 Mio. ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen<br>• Ausweitung der ökologisch bewirtschafteten Fläche um 50 % | • Größe der ökologisch bewirtschafteten Fläche<br>• Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Schleswig-Holstein statistisch aufbereitet werden kann |

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von ((Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000)).

Wie aus Tabelle 7.3 zu entnehmen ist, hat SH intensiv eine Festlegung von angestrebten Zielen Zielgrößen und ihre Messbarkeit anhand von Kriterien betrieben. Inwieweit die Indikatoren auch erhoben werden, ließ sich noch nicht konkret beurteilen. Diese Rahmenbedingungen erlauben in Verbindung mit den von den Evaluatoren erarbeiteten Erhe-

bungsbögen eine relativ präzise Beurteilung der Zielgenauigkeit. SH hat in relativ umfangreichem Maße Erhebungsbögen von geförderten Projekten zur Verfügung gestellt.

#### 7.3.1.5 Maßnahmen

Folgende Maßnahmen konzentrieren sich auf die Bereiche Modernisierung, Ausrichtung auf geänderte Markt- und Kundenansprüche, Tierschutz, bessere Marktpräsenz, höhere Auslastung Logistik- und Vertriebsstrukturen.

Als **Förderinstrument** wurde der verlorene Zuschuss vom Ministerium festgesetzt, der administrativ als einfach zu handhaben gilt. Daneben setzt ein Zuschuss problemadäquat an der Eigenkapitalschwäche v.a. bei kleineren Unternehmen an.

Die Ausgestaltung der **Fördermodalitäten** entspricht insgesamt dem GAK-Rahmenplan. Da auch Erzeugergruppierungen außerhalb der GMO im Bereich Obst und Gemüse gefördert werden können, besteht eine Verpflichtung zur Absprache mit anerkannten EZO nach der GMO. Ansonsten gelten die einschlägigen EU und nationalen Kriterien. Der Nachweis, dass Fördermittel nur zugunsten von Erzeugnissen eingesetzt werden, für die normale Absatzmöglichkeiten bestehen, muss in jedem Einzelfall durch den Antragsteller geführt werden.

Die Beihilfeintensität ist variabel gestaltet. I.d.R. werden 25 % Zuschuss gewährt, bei KMU jedoch 30 %. Die Förderung von KMU soll mindestens Dreiviertel der Projekte umfassen. Die Mittel kommen zu 40 % von der EU und zu 60 % aus der GAK (40 % SH, 60 % Bund). In 2002 wurde aufgrund mangelnder Landesmittel der Fördersatz auf 20 % reduziert. Damit ist für SH die Option einer Änderung der Förderhöchstsätze prioritär, falls die Landesmittel – wie schon in 2002 eingetreten – knapp werden. An zweiter Stelle wäre ein Ranking nach Wertigkeit denkbar, dass im Ministerium nach einem gemeinsamen Schema durchzuführen wäre.

Bislang existiert kein explizites formales Auswahlverfahren. Anträge, die aufgrund ihres geringen Volumens finanzierbar waren, wurden bei Erfüllung der formalen Fördervoraussetzungen auch bewilligt. Große bis sehr große Fördervorhaben können nur durch Umschichtungen aus anderen Maßnahmen gefördert werden.

Das Programm ZAL ist flexibel gestaltet und erlaubt auch im Bereich Verarbeitung und Vermarktung Anpassungen. In wichtigen Sektoren wirkt die Förderung als Impulsgeber, wie bei der staatlichen Unterstützung von Möhrenanbau und –vermarktung sowie Biogemüse.

#### 7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie

Die Formulierung der Ziele bezieht sich auf die Situationsbeschreibung im Rahmen der Präsentation der Maßnahme g im Programm. Die Ziele in der Maßnahmenbeschreibung stimmen mit denjenigen in der Zielhierarchie inhaltlich überein. Nachteilig wirkt sich die Erwähnung von Zielen verstreut innerhalb des Textes der ersten beiden Kapitel aus, die nicht zur Übersichtlichkeit beitragen. Die Stärken-Schwächen-Analyse ist mit Bezug auf die Verarbeitung und Vermarktung weder annähernd ausreichend noch sachlich korrekt und widerspruchsfrei. Sie ist insgesamt für den Bereich Marktstrukturverbesserung unbrauchbar. Während die oberen Zielebenen naturgemäß und entsprechend der Vorgaben durch die EU-Rahmengebung unpräzise sind, gelingt es SH auf der Maßnahmenebene problemadäquate Ziele zu formulieren. Sie sind relevant und beziehen sich auf die in den Sektorbeschreibungen erläuterte Situation. In Verbindung mit den Zielquantifizierungen werden daraus konkret messbare Ziele, so dass dieser Teil als sehr gelungen beurteilt werden kann.

Insbesondere das durchgängige Bestreben, durch Maßnahmen dem übergeordneten Ziel des Erzeugernutzens Rechnung zu tragen, wird im Plan deutlich. Dabei geht es sowohl um horizontale wie auch vertikale Aspekte der Marktorganisation.

Die Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Zielfestlegungen abzudecken, so sie von den Zielgruppen angenommen werden.

Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und europäischen Agrarpolitik, in dem sie einerseits konsequent die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern, andererseits einen Beitrag zur Diversifizierung von Produktion und Konsum leisten wollen, um damit die Belastung der Marktordnung zu verringern.

Der im Programm formulierte Bedarf hat weiterhin Gültigkeit. Die Operationalisierung der Ziele in Maßnahmen überzeugt, die Indikatoren sind messbar.

Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung gab es keine Initiativen zu Programmänderungen. Die von SH durchgeführten Programmänderungen dienten der Anpassung an die geringere Nachfrage nach Fördermitteln im Bereich Verarbeitung und Vermarktung.

Hinsichtlich der Komponenten Ziele, Strategien, Stärken und Schwächen (tabellarisch) sowie Notwendigkeiten finden sich nur Passagen wieder, so dass ein Überblick nur mit Mühe zu gewinnen ist. Bestehende Unklarheiten und Ergänzungsbedarf konnten beim Besuch im Ministerium jedoch problemlos beseitigt werden.

### 7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

#### 7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles

Die Erarbeitung des Programmbestandteiles zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung dauerte ca. sechs Monate bis November 1999. Es waren insgesamt sieben Personen beteiligt. Die Strategie wurde im Wesentlichen aus den Vorläuferprogrammen weiterentwickelt. Interne Kenntnisse und Informationen waren neben Unternehmensmeldungen die wichtigsten Quellen. Durch den enormen Zeitdruck war die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner formal nur begrenzt möglich. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung war die Beteiligung informell durch die langjährigen Kontakte zu den Verbänden gewährleistet.

Die Belange des Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung wurden aus Sicht der betreffenden Mitarbeiter wie schon im vorhergehenden Programm nur teilweise berücksichtigt. Die unterdurchschnittliche Berücksichtigung der Verarbeitung und Vermarktung in diesem Bundesland in der Periode 1994 bis 1999 wurde in der Ex-post-Evaluation aufgezeigt. Eine bessere Ausstattung in 2000 bis 2006 wurde von verschiedenen Verbänden angemahnt. Im Programm wurde eine Verdreifachung herausgestellt. Bezieht man jedoch die Artikel-52-Mittel kalkulatorisch mit ein, ist es gerade einmal eine Verdopplung von 1 % auf 2 %, da hier nur Maßnahmen außerhalb von ‚g' Berücksichtigung finden. Damit verschiebt sich die Relation zuungunsten der Maßnahme ‚g'. Beim Vergleich der indikativen Finanzpläne und der Mittelabflüsse zeigt sich, dass nicht einmal die geringen Mittelvolumina ausgeschöpft wurden. Hier wurden seitens des Ministeriums vier Ursachen vorgebracht.

1. Auch wenn alle Unternehmen von den Fördermöglichkeiten wussten, wurde kein aktives Werben um Antragsteller betrieben, um nicht einen zu hohen Bedarf zu wecken, da das Budget nur begrenzt war.
2. Die Gefahr der Mitnahmeeffekte und damit der ineffizienten Förderung wird in SH gesehen; insbesondere bei äußerst knapper Haushaltslage; ein weiterer Grund für einen eher restriktiven Umgang mit Fördergeldern.
3. Der Vorrang sollte den KMU gegeben werden. Dadurch kommen eher kleinere Projekte zustande.
4. Der wichtigste Grund für die ohnehin geringe Ausstattung mit Fördergeldern im Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist, dass das Bundesland nicht ausreichend Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stellte. Es mussten Teile der eingeplanten EU-Mittel und GAK-Mittel des Bundes zurückgegeben werden, weil Mittel des Bundeslandes fehlten.

Durch die Rückgabe von Mitteln der EU und des Bundes verzichtete SH auf die vorteilhafte Multiplikatorwirkung kofinanzierter Förderprogramme, da es planübergreifend ein Kofinanzierungsverhältnis von 60 % nationale Mittel und 40 % EU-Mittel wählte, was bei knapper eigener Haushaltslage ungünstig ist. Des Weiteren bleibt zu fragen, inwieweit Bundeslandesmittel in anderen Verwendungen tatsächlich besser im Sinne der Zielsetzungen des Planes eingesetzt wurden. Die Evaluatoren sind der Auffassung, dass die finanziell geringe Berücksichtigung des Sektors Verarbeitung und Vermarktung einer kritischen Prüfung bedarf. Betrachtet man die einschlägigen Statistiken, ist die **Entwicklung** der Ernährungsindustrie in SH bundesweit überdurchschnittlich **schlecht**. Die **Bedeutung** der Ernährungsindustrie in SH ist bundesweit dagegen überdurchschnittlich **hoch**. In einem solchen Umfeld fällt es schwer, den Bedarf eher in der überdurchschnittlich günstig strukturierten schleswig-holsteinischen Landwirtschaft zu sehen als in der problembehafteten nachgelagerten Verarbeitung und Vermarktung.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die Förderschwerpunkte sowie die vorgesehenen Maßnahmen sind nachvollziehbar und in ihrer inhaltlichen Ausrichtung geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Vorgehensweise erlaubt Spielräume für flexible Anpassungen an nicht vorhersehbare Marktentwicklungen in den im Programm aufgeführten Sektoren.

Die Öffentlichkeit wurde auf die Fördermöglichkeiten im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung ausreichend aufmerksam gemacht. Die geschah im Rahmen von Besuchen vor Ort und direkten persönlichen Kontakten sowie durch das zentrale Förderinstitut des Landes, die Investitionsbank. Daneben informierten u.a. regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften, die IHK und der Genossenschaftsverband über das Programm. Die Internet-Homepage enthält das gesamte Programm mit den Förderschwerpunkten zum Download und Informationsblätter über die notwendigen Unterlagen und Merkblätter über die Vorgehensweise.

#### 7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Die Umsetzung des Programmteils Verarbeitung und Vermarktung wird im Ministerium selbst durchgeführt. Zuständig ist die Abteilung 4 Ernährungswirtschaft und landwirtschaftliche Produktion, wobei federführend an der Konzeption sowie der Umsetzung die Referate ‘Grundsätzliche Angelegenheiten der Ernährungswirtschaft, Marktstrukturverbesserung und Wirtschaftsförderung’ sowie ‘Produktion und Markt pflanzlicher Erzeugnisse’ beteiligt waren.

Letztendlich wurde die komplette Antragsbearbeitung und Begleitung der Maßnahmen hausintern im Ministerium erledigt.

#### 7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung

Vor Antragstellung wird seitens des Ministeriums gemeinsam mit dem Antragsteller geklärt, ob und nach welchen Förderrichtlinien eine gewünschte Maßnahme grundsätzlich förderfähig wäre und ob dafür genügend Mittel verfügbar sind. Dadurch ist die am Anfang stehende Information und Beratung von potenziellen Antragstellern zugleich die entscheidende Selektionsstelle hinsichtlich der Berücksichtigung von Projekten.

Nach Eingang des Antrages, an den die Unternehmen i.d.R. zugleich einen Antrag auf vorzeitigen förderungsschädlichen Maßnahmenbeginn knüpfen, werden die Unterlagen geprüft. Die Erstellung eines Prüfberichtes und die konkrete Planung der Fördermittelhöhe und -abflüsse mit entsprechenden Eingaben an die zuständige Haushaltsabteilung sowie die Genehmigung schließen die Bearbeitung ab und führen zur Versendung des Bewilligungsbescheides.

Wie die Antragsbearbeitung erfolgt auch die Maßnahmenbegleitung und -kontrolle unter Wahrung des ‚Vier-Augen-Prinzips' durch Mitarbeiter des Ministeriums. Jede Maßnahme wird mehrfach vor Ort besichtigt und geprüft.

Nachdem anfänglich die administrativ korrekte Vorgehensweise in Folge der Verschiebung der Förderung des Bereiches Verarbeitung und Vermarktung in den EAGFL-G noch recht undurchsichtig war, kann insgesamt von einer routinierten Behandlung der Anträge ausgegangen werden. Die hohe Kompetenz der Mitarbeiter hinsichtlich der administrativen Abwicklung und der inhaltlichen Sachverhalte ist hervorzuheben. Letzteres ist auf die Zusammenlegung von Programmerstellung und -durchführung sowie die langjährige Erfahrung in diesem Bereich zurückzuführen. Nach Einschätzung der Evaluatoren werden im Verfahrensablauf die einschlägigen Vorschriften des Rechnungsabschlussverfahrens eingehalten.

#### 7.3.2.4 Finanzabwicklung

Die Finanzmittel aus dem EAGFL, Abt. Garantie und die GAK-Mittel aus dem Bundeshaushalt werden in der Auszahlenden Stelle zusammengeführt und den Begünstigten angewiesen. Die Zahlungsströme sind im MB-Einl-# detailliert beschrieben. Die unmittelbare Finanzabwicklung erfordert im Marktreferat nur geringen Aufwand, weil die finanztechnische Bearbeitung im Wesentlichen zentral von der Auszahlenden Stelle vorgenommen wird. Die jährliche Mittelverfügbarkeit und vorausschauende Planung ist seitens der EU-Mittel problemlos. Die Mittelvergabe steht aber unter dem für Investitionsprojekte nicht angemessenen Diktat der Jährlichkeit. Dies verursacht einerseits ab Juli hektische Mehrarbeit durch ständiges Abgleichen der Ausschöpfung innerhalb des Planes, anderer-

seits hat die Jährlichkeit nichts mit dem tatsächlichen Verlauf von größeren Investitionsvorhaben zu tun. Diese sind immer mit akuten Schwankungen in der Umsetzung behaftet, was bei Umsetzungsverzögerungen zu kurzfristig zu bewältigenden Finanzverschiebungen zwischen Maßnahmen zwingt. Die unterschiedlichen Haushaltsjahre der EU und des Landes verschärfen die administrative Belastung noch mehr, ohne aus dem Fördersachverhalt begründbar zu sein.

Das Finanzmanagement wird – soweit von den Evaluatoren zu beurteilen – den einschlägigen Regeln gemäß durchgeführt. Die Abwicklung leidet unter der Zuordnung der Maßnahme in den Bereich EAGFL-G mit dem strikten Jährlichkeitsprinzip. Das Jährlichkeitsprinzip wird dem Investitionsverhalten in der Ernährungswirtschaft nicht gerecht. Diese Unternehmen reagieren kurzfristig und flexibel auf unvorhergesehene Marktentwicklungen, bzw. sind immer mit akuten Schwankungen in der Umsetzung behaftet. In derartigen Situationen ist fraglich, ob die dann schnell zu verteilenden Fördermittel tatsächlich noch nach gründlichen sachlichen Kriterien eingesetzt werden.

In zeitlicher Hinsicht wurden deutlich weniger Auszahlungen vorgenommen als geplant waren (Tabelle 7.4). Der geplante Mittelansatz wurde um 20 % auf derzeit gültige 18,9 Mio. Euro öffentliche Ausgaben reduziert. In den Änderungen des Planes wurden die tatsächlichen Auszahlungen in den Jahren 2000 bis 2002 nur teilweise übernommen. Insgesamt waren bis zum 31.12.2002 1,82 Mio. Euro = 9,6 % der in der zweiten Änderung veranschlagten öffentlichen Mittel in Höhe von 18,99 Mio. Euro ausgezahlt. Geplant waren Ausgaben in Höhe von 4,5 Mio. Euro (lt. zweitem Änderungsantrag von 2002), was 23 % der gesamten öffentlichen Ausgaben der Maßnahme ‚g' entspricht. Die Ansätze für die kommenden Jahre sind in etwa vom ersten Plan übernommen worden.

Offensichtlich besteht in SH nur ein sehr begrenzter Bedarf für eine Förderung nach Maßnahme ‚g'. Die Aussage beruht einerseits auf der Tatsache, dass laut Ministerium alle Förderanträge bewilligt werden konnten, soweit sie formal die Voraussetzungen erfüllten. Andererseits hatte SH ohnehin relativ wenig Mittel für die Maßnahme ‚g' vorgesehen und des Weiteren dieses geringe Budget auch nur teilweise ausgeschöpft. Ergänzend wurde von den zuständigen Stellen des Ministeriums darauf hingewiesen, dass vor dem Hintergrund der nur begrenzt verfügbaren Mittel der Maßnahme ‚g' auch keine offensive Öffentlichkeitsarbeit betrieben wurde, um keine überzogenen Erwartungen seitens potenziell Begünstigter zu wecken. Dem entgegen steht die Reduktion des Fördersatzes in 2002 auf 20 %, der mit der geringen finanziellen Kapazität des Bundeslandes begründet wurde. SH ist nicht in der Lage selbst den relativ geringen Bedarf mit dem ursprünglich vorgesehenen Fördersatz von 25 % bis 30 % zu bedienen.

Gekoppelt ist dieser begrenzte Bedarf mit einer Abgabe der nicht ausgeschöpften Mittel der Maßnahme ‚g' an die jeweiligen Geldgeber, d.h. Bundesanteil an den GAK-Mitteln

zurück an den Bund und EAGFL-G-Mittel zurück an die EU. Die Mittel wurden auch nicht in andere Maßnahmen des schleswig-holsteinischen Planes transferiert, da keine Bundeslandesmittel verfügbar waren. SH konnte auch aus finanzieller Sicht nicht alle Mittel der EU und des Bundes verwenden, da der Landeshaushalt nicht zur Kofinanzierung ausreichte.

Die Planung des Bundeslandes sah einen relativ hohen Kofinanzierungsanteil des Bundeslandes von 60 % vor. Vor dem Hintergrund der prekären Haushaltslage scheint dies eine ungünstige Entscheidung gewesen zu sein. So wäre maßnahmenübergreifend ein Kofinanzierungsverhältnis von 50 % nationale und 50 % EU-Mittel ohne weiteres möglich gewesen. Hinsichtlich einzelner Maßnahmen lassen die einschlägigen EU-Verordnungen Finanzierungsrelationen von 20 % nationale Mittel und 80 % EU-Mittel zu. Dieser Sachverhalt war den für die Marktstrukturverbesserung zuständigen Stellen des Ministeriums nicht bekannt.

**Tabelle 7.4:** Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2002)

| | KOM-Entscheidung | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2000-2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Öffentliche Ausgaben, Mio. EURO, insgesamt** | | | | | | | | | |
| Plan: ZAL_SH | K(2000) 2625 v. 08.09.2000 | 3,38 | 3,10 | 3,25 | 3,33 | 3,38 | 3,48 | 3,55 | 23,49 |
| Plan: 1. Änderung | K(2001) 2831 v. 09.10.2001 | 0,70 | 3,26 | 3,38 | 3,46 | 3,53 | 3,63 | 3,55 | 21,51 |
| Plan: 2. Änderung | K (2002) 3441 v. 23.09.2002 | 0,70 | 0,70 | 3,10 | 3,58 | 3,58 | 3,63 | 3,70 | 18,99 |
| Ist: Auszahlungen | | 0,28 | 0,60 | 0,94 | | | | | |
| **EU-Beteiligung, Mio. EURO** | | | | | | | | | |
| Plan: EPLR | K(2000) 2625 v. 08.09.2000 | 1,35 | 1,24 | 1,30 | 1,33 | 1,35 | 1,39 | 1,42 | 9,38 |
| Plan: 1. Änderung | K(2001) 2831 v. 09.10.2001 | 0,28 | 1,30 | 1,35 | 1,38 | 1,41 | 1,45 | 1,42 | 8,60 |
| Plan: 2. Änderung | K (2002) 3441 v. 23.09.2002 | 0,11 | 0,24 | 1,24 | 1,33 | 1,35 | 1,39 | 1,42 | 7,59 |
| Ist: Auszahlungen | | 0,11 | 0,24 | 0,37 | | | | | |

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres)
Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 1.1.2000
Für das Jahr 2003 beziehen sich die Angaben auf die Zeit vom 15.10. - 31.12.2002

Quelle: MLR.

Insgesamt lassen sich die o.g. Sachverhalte nur schwer zu einer konsistenten Strategie subsummieren. Während Maßnahme ‚g' in SH finanziell nur relativ gering ausgestattet ist und zusätzlich durch mangelnden Bedarf nicht ausgeschöpft wird, ist in 2002 der Fördersatz unattraktiver gemacht und auf 20 % reduziert worden.

Die geringe Ausstattung und der geringe Bedarf sowie die Fördersatzreduktion sind mit einer unzureichenden finanziellen Ausstattung des Planes mit Bundeslandesmitteln gekoppelt. Dies verhindert eine komplette Kofinanzierung des Plans und seiner Änderungen.

Hier stimmen Plan und finanzielle Situation des Bundeslandes Schleswig-Holstein wiederholt nicht überein. Des Weiteren scheint das Informationsniveau über die spezifischen Finanzierungsmöglichkeiten innerhalb des Ministeriums uneinheitlich zu sein. Den für die Marktstrukturverbesserung zuständigen Stellen im Ministerium waren die flexiblen Kofinanzierungsmöglichkeiten gar nicht bekannt, was deren Handlungsspielraum ex ante schon eingrenzt: Was nicht bekannt ist, kann erst gar nicht in Erwägung gezogen werden.

Vor dem Hintergrund der ungünstigen Entwicklung des Bereiches Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in SH sollte die bisherige Praxis kritisch geprüft werden. Vor allem sollte diesem Bereich in Plänen eine wesentlich größere Bedeutung im Bezug auf Situationsbeschreibung und –analyse eingeräumt werden, damit die Ursachen der Entwicklung klarer zutage treten. Ebenso sollte eine eingehende Begründung für die dennoch geringe finanzielle Aufmerksamkeit innerhalb des Planes gegeben werden, was derzeit nicht erfolgt ist.

Es ist nicht zu beanstanden, sondern ganz im Gegenteil sachgerecht, wenn nicht beanspruchte staatliche Mittel – wie im Fall SH – an die jeweiligen Geldgeber zurückgegeben werden. Wichtig ist die Begründbarkeit und Transparenz des Verhaltens.

#### 7.3.2.5 Das Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung

Das Bewertungssystem setzt sich aus den Monitoring-Tabellen der EU-Kommission und des BMVEL sowie den Erfassungsbögen für die Evaluation zusammen. Die Datenerfassung für das Monitoring erfolgt zentral im Marktreferat des Ministeriums und wird an das BMVEL gesandt. Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen und werden direkt an die Evaluatoren weitergeleitet.

Das System funktioniert trotz Anlaufschwierigkeiten gut. Es wird angemerkt, dass die Mitarbeit der begünstigten Unternehmen teilweise ausbaufähig ist, teilweise auch eine Überforderung der Unternehmen durch den Erhebungsbogen vorliegt. Aus diesem Grund wurden von den Evaluatoren zusätzlich Projektlisten mit wenigen spezifischen Kennzahlen von den Bundesländern angefordert. Insgesamt wurden laut Monitoringtabellen 34 Projekte mit 15,4 Mio. Euro förderfähigem Investitionsvolumen, laut zugesandter Projektliste 35 Projekte mit 15,43 Mio. Euro förderfähigem Investitionsvolumen und Gesamtinvestitionen in Höhe von 23,54 Mio. Euro bewilligt. Nur von einem Teil der Projekte sind Erfassungsbögen eingegangen, die allerdings von überdurchschnittlich guter Qualität sind.

Die Vorgehensweise, Anmerkungen und Einflüsse der Ex-ante-Bewertung wurden im Kap. 12 des ZAL wiedergegeben. Die Programmierer arbeiteten mit der Ex-ante-Evaluation zusammen. Der erste Teil des Programms sowie der Bereich Verarbeitung und Vermarktung gewannen so an Struktur, Zielsystematik und Übereinstimmung mit der EU-Förderlogik. SH ist hinsichtlich des Einsatzes der Ex-ante-Evaluation ein positives Beispiel.

Der Programmbestandteil Verarbeitung und Vermarktung enthält spezielle Indikatoren und Zielvorgaben (vgl. Kap. 3.1.4).

Das Begleitsystem wird von insgesamt sieben Personen betreut. Mindestens einmal im Monat setzen sich die Personen zusammen, um über den aktuellen Stand, Besonderheiten, Klärungsbedarf etc. zu sprechen. Die Belastung durch Meldepflichten, Jahresberichte und Agrarberichte wird als zu hoch empfunden. Die mit der finanziellen Abwicklung verbundenen Kontrollmechanismen werden als nur teilweise nachvollziehbar angesehen, da Doppelarbeit durchaus auftritt. Es wird bemängelt, dass immer mehr Aufgaben hinzukommen, die häufig nur in Nuancen (Erhebungszeitpunkte, Bewilligung, Auszahlung etc.) voneinander abweichen. Außerdem führen unnötige Ergänzungen und Nacherhebungen häufig zu erheblichem Mehraufwand, da in der Regel ganze Erfassungssysteme innerhalb der Administration des Bundeslandes davon berührt sind. Bei frühzeitiger Kenntnis über zusätzliche Angaben wäre es möglich gewesen, Checklisten und Erfassungslisten von Anfang an entsprechend zu gestalten.

Die Kriterien und Wirkungsindikatoren im Bereich V&V des ZAL des Landes SH decken in Verbindung mit den Erhebungsbögen der Evaluatoren die von der EU-Kommission aufgestellten Anforderungen ab. Positiv hervorzuheben ist das Bemühen um messbare Zielvorgaben und tatsächliche Erfolgsmessgrößen, die ex-post aussagefähige Urteile erlauben könnten.

Soweit nachvollziehbar wurde die Durchführung der Ex-ante-Evaluation als Bestandteil des zur Genehmigung vorzulegenden Plans sinnvoll genutzt. Die Evaluatoren hatten Gelegenheit, das vorläufige Konzept zu prüfen und dann im Dialog mit den Programmierern eine verbesserte Version zu erarbeiten.

## 7.4 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen

### 7.4.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999

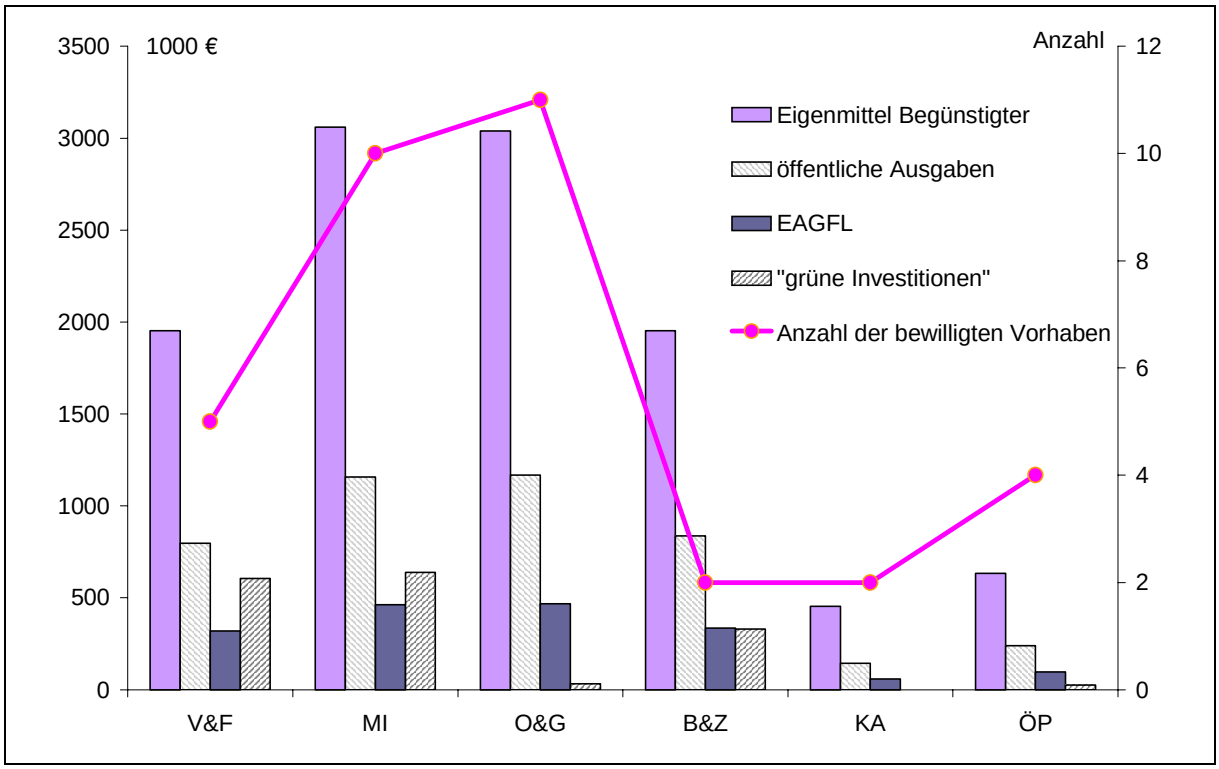
#### 7.4.1.1 Auswertung Monitoringtabelle

Die Auswertung der Monitoringtabellen geht von folgenden Annahmen aus: Die in den Tabellenblättern g.1, g.2 und T.5.2 geben den im Berichtsjahr realisierten Umfang von Projekten hinsichtlich der Verteilung auf Sektoren, Investitionsmotive sowie Gebietskulissen wieder. Im Tabellenblatt m&l in Zeile ‚Vermarktung von Qualitätsprodukten' wird der im Berichtsjahr realisierte Umfang von Projekten nach Art. 33 wiedergegeben. Die Gesamtsumme aller im Bereich der Maßnahmengruppe g bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben betrug bis Ende 2002 entsprechend der Angaben in den Monitoringtabellen 15,4 Mio. Euro, die sich auf 34 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien ist Abbildung 7.2 zu entnehmen.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Milch (MI), Obst und Gemüse (O&G) Vieh und Fleisch (V&F) sowie Blumen und Zierpflanzen (B&Z).

Grüne Investitionen hatten vor allem in den Sektoren Milch, Vieh und Fleisch sowie Blumen und Zierpflanzen Bedeutung.

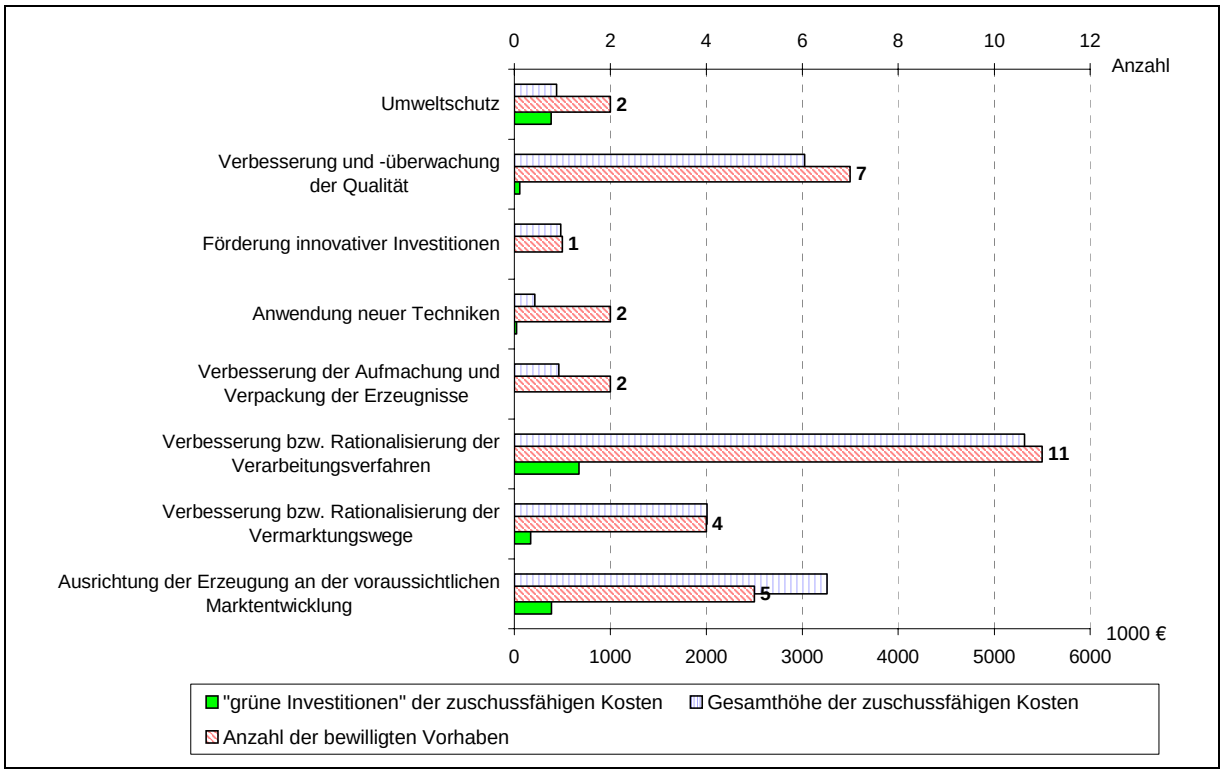
**Abbildung 7.2:** Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und ‚Grünen Investitionen' in Schleswig-Holstein




Quelle*:* Monitoringtabellen.

Entsprechend den Vorgaben der EU-Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Bereiche Rationalisierung, Qualität und Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung (vgl. Abbildung 7.3). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen waren im Bereich Umweltschutz, Rationalisierung der Vermarktung und Marktanpassung bedeutsam.

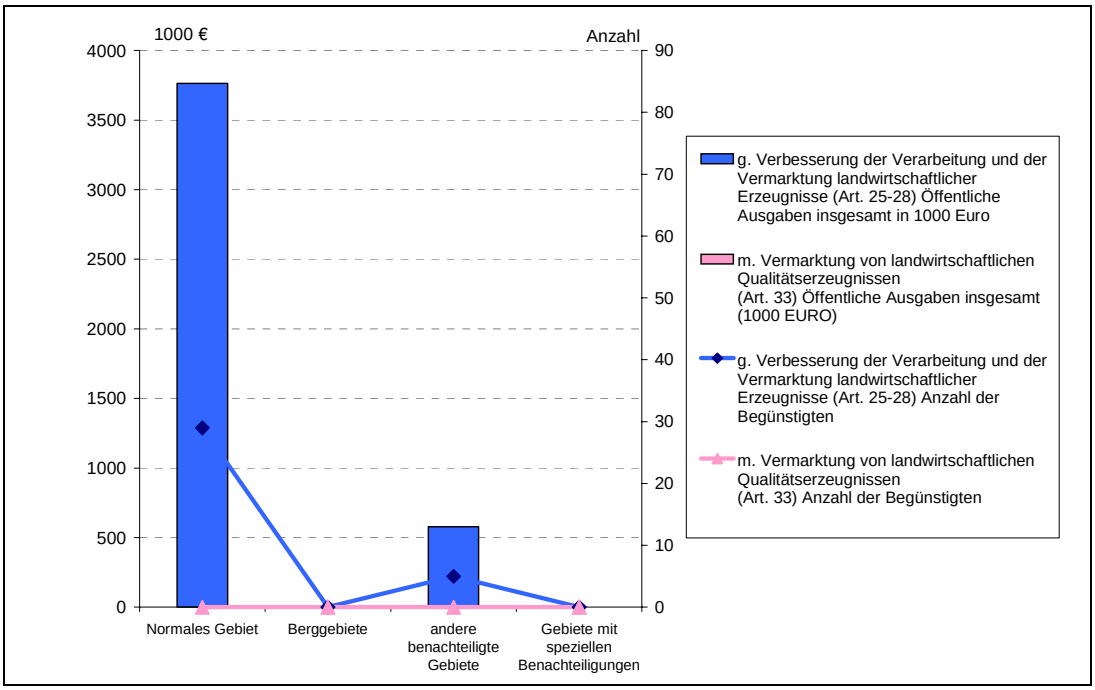
**Abbildung 7.3:** Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen' in Schleswig-Holstein




Quelle*:* Monitoringtabellen

Bezogen auf den Umfang der öffentlichen Ausgaben lag der überwiegende Teil der geförderten Projekte, die im Rahmen der Maßnahme g gefördert wurden, in normalen Gebieten (87 %; vgl. auch Abbildung 7.4). Die Projekte in den benachteiligten Gebieten unterscheiden sich hinsichtlich der Investitionshöhe nicht von denen der anderen Gebiete.

**Abbildung 7.4:** Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in Schleswig-Holstein




Quelle: Monitoringtabellen

### 7.4.1.2 Auswertung Projektliste

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die vom Bundesland Schleswig-Holstein für den Bereich der Marktstrukturverbesserung (Art. 25–28) bis zum Stichtag 31.12.2002 bewilligten Projekte. Kennzahlen dieser Projekte sind zusammengefasst in Tabelle 7.5 dargestellt. Mit öffentlichen Fördermitteln in Höhe von 4,34 Mio. Euro wurden Investitionen von 15,43 Mio. Euro angestoßen. Es waren insgesamt Investitionen in Höhe von 23,54 Mio. Euro damit verbunden. Eine erste Differenzierung erfolgte durch verschiedene Fördersätze zwischen den Sektoren, die zwischen 24 % im Sektor Kartoffeln und 30 % im Sektor Blumen und Zierpflanzen lagen. Ein weiterer Effekt trat dadurch auf, dass vor allem in den Sektoren Kartoffeln (+380 %), Blumen und Zierpflanzen (+110 %) und Milch (+54 %) zusätzlich zu den förderfähigen Investitionsaufwendungen zusätzliche Mittel der Begünstigten für weitere Investitionen eingesetzt wurden. Es ist zumindest von einer indirekten Hebelwirkung der Förderung auszugehen. Die durchschnittliche Investitionshöhe lag bei 672 000 Euro, die durchschnittliche förderfähige Investitionshöhe bei 441 000 Euro und der durchschnittliche Zuschuss bei 124 000 Euro, was einem Satz von 28 % entspricht.

**Tabelle 7.5:** Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Schleswig-Holstein (Stand: 31.12.2002)

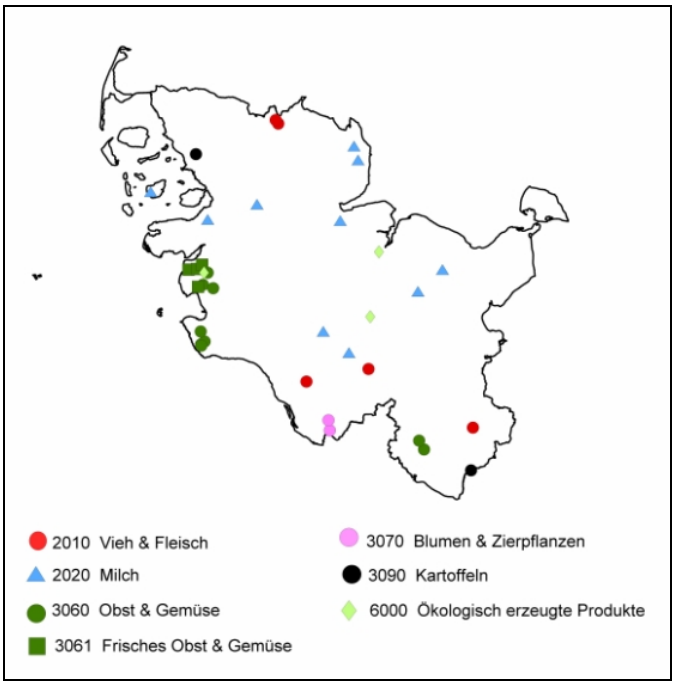
| Sektor | Projekte | Gesamt-investitionskosten | | förderf. Investitionskosten | | öffentliche Ausgaben | | errechnete Förderintensität |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Anzahl | Mio Euro | Anteil Sektor in % | Mio Euro | Anteil Sektor in % | Mio Euro | Anteil Sektor in % | % |
| Vieh&Fleisch (V&F) | 5 | 2.748.318,8 | 11,7 | 2.748.318,8 | 17,81 | 796.790,0 | 18,4 | 29,0 |
| Milch (MI) | 10 | 6.526.550,1 | 27,7 | 4.217.211,3 | 27,33 | 1.157.290,2 | 26,7 | 27,4 |
| Obst&Gemüse (O&G) | 13 | 4.649.811,5 | 19,8 | 4.335.807,8 | 28,10 | 1.203.360,0 | 27,7 | 27,8 |
| Blumen & Zierpflanzen (B&Z) | 2 | 5.881.550,5 | 25,0 | 2.789.583,6 | 18,08 | 836.860,0 | 19,3 | 30,0 |
| Kartoffeln (KA) | 2 | 2.863.213,9 | 12,2 | 597.430,7 | 3,87 | 143.320,0 | 3,3 | 24,0 |
| Ökologisch erzeugte Produkte (ÖP) | 3 | 872.205,9 | 3,7 | 742.946,6 | 4,81 | 203.070,0 | 4,7 | 27,3 |
| Summe | 35 | 23.541.650,7 | 100,0 | 15.431.298,8 | 100,00 | 4.340.690,2 | 100,0 | 28,1 |

Quelle: Angaben des Bundeslandes Schleswig-Holstein

Abbildung 7.5 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 35 Projekte nach Sektoren. Sie ist mit den regionalen Erzeugungsschwerpunkten der jeweiligen landwirtschaftlichen Rohprodukte im Land in Verbindung zu bringen.

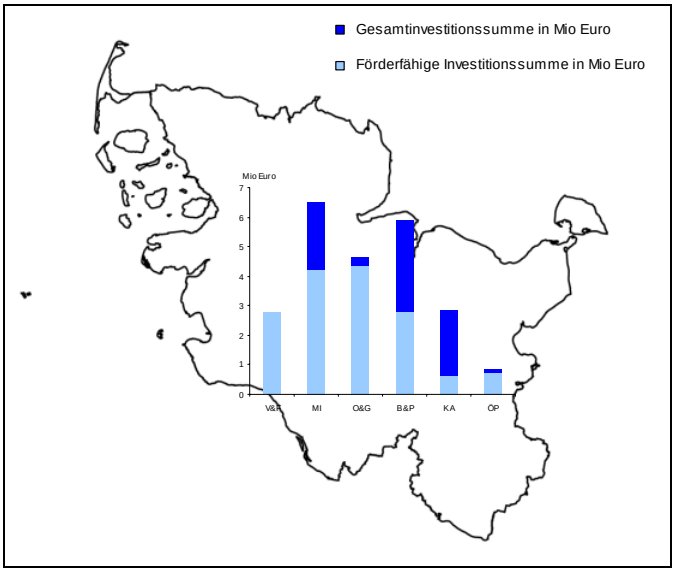
Anhand der Abbildung 7.6 wird nochmals die Bedeutung der über die förderfähigen Investitionskosten hinausgehenden Aufwendungen in den Sektoren Kartoffeln, Blumen und Zierpflanzen sowie Milch deutlich.

**Abbildung 7.5:** Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Schleswig-Holstein (Bewilligungsstand 31.12.02)




Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundeslandes Schleswig-Holstein.
Eine vergrößerte, farbige Darstellung befindet sich in MB-VII-Anhang 5.

**Abbildung 7.6:** Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Schleswig-Holstein (Bewilligungsstand 31.12.02)




Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundeslandes Schleswig-Holstein.
Eine vergrößerte, farbige Darstellung befindet sich in MB-VII-Anhang 6.

### 7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel sind die in Kap. 2 dargestellten Bewertungsfragen sowie der zu deren Beantwortung im Rahmen der Evaluation entwickelte Erhebungsbogen (s. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Wie dort dargelegt, können aus den Erhebungsbögen nur Ergebnisse für die geförderten Projekte abgeleitet werden, die keine betriebsübergreifenden Effekte berücksichtigen, wie z.B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen.

Die vorliegenden Erhebungsbögen enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangsituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Projektspezifische Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen noch nicht vor.

Für das Land Schleswig-Holstein wurde von sieben eingegangenen Erhebungsbögen ein Fallbeispiel ausgewählt, um anhand der projektspezifischen Antragsangaben, die der Bewilligungsentscheidung zugrunde lagen, darzulegen, inwieweit die Erhebungsbögen Antworten auf die Bewertungsfragen der Kommission zulassen und welche Restriktionen bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachten sind. Das Fallbeispiel weist einen Gesamt-

investitionsumfang von 0,2 Mio. Euro auf, das nahezu in vollem Umfang förderfähig ist. Als öffentliche Zuschüsse sind rd. 60.000 Euro geplant.

**VII.1: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?**

Die Wettbewerbsfähigkeit im Markt des geförderten Unternehmens soll gemäß der Planungen aufrechterhalten und gestärkt werden mit gleichgerichteten Wirkungen auf die bezogenen landwirtschaftlichen Rohstoffe. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

**VII.1–1: Bedeutung des Investitionszieles Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung sowie der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten:** Im hier betrachteten Fall werden diesen Zielsetzungen 25 % bzw. keine Bedeutung zuerkannt. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte und des Umsatzes (plus rd. +11 %). Davon profitieren auch die Landwirte. Diese Indikatoren erscheinen weit aussagkräftiger als die von der Kommission zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage vorgeschlagenen Kennzahlen.

**VII.1–2: Anzahl Unternehmen, die im Zuge der Investitionen Qualitätssicherungs- bzw. -managementsysteme etabliert haben:** Im Fallbeispiel ist keines der abgefragten Qualitätssicherungssysteme etabliert oder vorgesehen.

**VII.1–3: Bedeutung des Investitionszieles Verbesserung und Überwachung der Qualität:** Diesem Investitionsziel wird eine hohe Bedeutung von 25 % zuerkannt, was in gewissem Widerspruch zur Bedeutung von Qualitätssicherungssystemen im Unternehmen steht. Grundsätzlich hat die Interpretation zu berücksichtigen, dass eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht zwingend auch die Rohstoffqualität einbezieht.

Ergänzend kann können auch die bei Frage VII.2 ausführlicher behandelten Innovationsaktivitäten zur Klärung dieser Bewertungsfrage herangezogen werden.

**VII.1–4: Veränderung der Kapazitätsauslastung:** Im betrachteten Fall ist eine Erhöhung der Tages- und Jahreskapazität im Blick auf die Produktion bei 100 % Kapazitätsauslastung geplant. Die Lagerkapazität soll mehr als verdoppelt werden. Die Interpretation dieses Indikators wird bei Verlassen der Ebene von Einzelunternehmen und einer Summenbildung über mehrere Unternehmen problematisch. Ursächlich dafür sind erhebliche Definitionsprobleme im Blick auf z.B. die Tageskapazität bei unterschiedlicher Anzahl von Schichten, Kapazitätsangaben bei saisonaler Produktion oder der Differenzierung zwischen Produktions- Lager- oder Annahmekapazität bei Vermarktungs- bzw. Verarbei-

tungsunternehmen. Diese Problematik lässt sich nicht mit vertretbarem Aufwand für die Begünstigten aber auch die Evaluation lösen. Ohne solche zusätzlichen Differenzierungen sind die Angaben aber nicht interpretationsfähig. Insoweit kann auf die Erhebung dieser Angaben verzichtet werden.

**VII.1–5: Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit:**

Veränderung der Produktpalette bzw. Produktionsmenge: Die Anzahl der produzierten Erzeugnisse beträgt im hier betrachteten Fall 1 vor und nach der Investition. Geplant ist eine Ausweitung von Wert und Menge der erzeugten Produkte rd. 11 %.

Veränderung der Kosten (Materialaufwand + Personalaufwand): Beim Personalaufwand wird mit einer Erhöhung um rd. 18 % gerechnet, wobei die Zahl der Arbeitskräfte um rd. 18 % erhöht werden soll.

Aus den aufgeführten beiden Komponenten lassen sich die Stückkosten (Summe Materialaufwand + Personalaufwand je erzeugte Endprodukteinheit) ermitteln, die im Fallbeispiel nahezu unverändert bleiben. Dieser Indikator eignet sich als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Für Betriebszweiganalysen oder den Vergleich ähnlicher Betriebe wäre diese Kennzahl auch geeignet, solche Betrachtungen werden aber im Rahmen der Evaluation nicht angestellt. Selbst die Ermittlung der Förderfälle mit Reduktion/Erhöhung der Stückkosten kann kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, da die Bezugsgröße, produzierte Menge an Endprodukten' die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Entwicklung der Arbeitsproduktivität: Die investitionsinduzierte Wertsteigerung der produzierten Produkte wird durch den erhöhten Arbeitskräfteeinsatz im Fallbeispiel mehr als aufgehoben. Nach den Planungsdaten ergibt sich ein Rückgang der Arbeitsproduktivität von rd. 6 %.

Bedeutung Rationalisierung als Investitionsziel: Mit den Erhebungsbögen ist eine differenzierte Erhebung einzelner Investitionsmotive in Richtung Rationalisierung möglich. In dem hier betrachteten Fall wird dem Aspekt der Anwendung neuer Techniken eine Bedeutung von 15 % zuerkannt. Anderen mit Rationalisierung in Verbindung stehenden Investitionszielen wird keine Bedeutung zuerkannt.

Am ehesten ist die Kombination von angegebenen Zielen der Investition und Veränderungen hinsichtlich von Menge und Wert der erzeugten Produkte und/oder des Umsatzes geeignet, Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfrage zu liefern. Angesichts der dargelegten Restriktionen, die bei der Interpretation zu beachten sind, wird die Schwierigkeit

deutlich, Beobachtungen von Einzelfällen zu einer Kennzahl über die Wirksamkeit der Förderung zu verdichten. Hier wird es notwendig sein, durch Kombination verschiedener Kennzahlen belastbare Aussagen abzuleiten. Dies ist derzeit angesichts der geringen Fallzahl nicht möglich sollte sich aber im Verlauf der Förderperiode umsetzen lassen.

**VII.2: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu steigern, und zwar indem die Qualität dieser Produkte verbessert wurde?**

Der Erhebungsbogen erlaubt Veränderungen im Bereich der Wertschöpfung zu ermitteln. Im betrachteten Unternehmen wird eine Erhöhung der Wertschöpfung durch Qualitätsverbesserungen angestrebt. Davon können auch die Lieferanten der landwirtschaftlichen Rohstoffe profitieren. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

**VII.2–1: Verbesserung der Qualität der verarbeiteten/vermarkteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse:** Dies ist auf Unternehmensebene direkt schwer zu ermitteln. Die Bedeutung der Rohstoffqualität für das Verarbeitungs- bzw. Vermarktungsunternehmen kann indirekt daraus abgleitet werden, ob bei den vertraglich gebundenen Rohwarenbezügen Qualitätszu- oder -abschläge bei den Preisen vereinbart sind. Im Fallbeispiel ist dies nicht vorgesehen. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass er beim Bezug von Rohwaren, die nicht von Erzeugern direkt bezogen werden, Qualitätszu- oder -abschläge eher nicht anzutreffen sind.

Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor-nach der Investition) hinsichtlich der bei behördlichen Kontrollen festgestellten Beanstandungen sowie der qualitätsbedingt verworfenen Produktion pro Jahr geben.

Als indirekte Indikatoren können auch die bei Frage VII.1–2 und VII.1–3 beschriebenen herangezogen werden. Darüber hinaus kann auch die Innovationsaktivität der geförderten Unternehmen als Hinweis für Anstrengungen im Bereich Produktqualität angesehen werden. Hier erweist sich allerdings der Vergleich vorher/nachher als problematisch in der Auswertung. Wenn ein Unternehmen laufend durch Produktinnovationen seine Wettbewerbsfähigkeit erhöht, kommt es bei gleichbleibender Innovationsaktivität zu keiner Änderung im Vergleich zur Vorperiode. Insoweit ist es sinnvoll, hier allein die Innovationen zu berücksichtigen, die sich nach Antragstellung ergeben haben bzw. ergeben sollen. Im Fallbeispiel keinerlei Innovationen geplant. Mit zunehmender Anzahl auswertbarer Fälle werden sich zu diesem Aspekt die Auswertungsmöglichkeiten erweitern.

Bemühungen um Qualitätsverbesserungen und Absatzsicherung sind auch aus dem Ziel ‚Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse' abzuleiten. Im betrachteten Fall wird diesem Ziel keine Bedeutung beigemessen.

Betrachtet man die Herstellung von Öko-Erzeugnissen als Qualitätsmerkmal, so kann der mengenmäßige Anteil dieser Produktionsweise am Rohwarenbezug als Indikator dafür genutzt werden. Entsprechende Aktivitäten sind in dem betrachteten Unternehmen nicht geplant.

**VII.2–2: Verstärkte Anwendung von Gütezeichen:** Die von der Kommission vorgeschlagene Ermittlung von Kennzahlen auf Produktebene ist mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Stattdessen wird die Nutzung von Gütezeichen durch die Begünstigten generell abgefragt. In diesem Fall werden weder vor noch nach der Investition Güte- bzw. Markenzeichen genutzt.

**VII.2–3:Höhere Wertschöpfung aufgrund von Qualitätsverbesserungen:** Die Wertschöpfung wird anhand der Erhebungsbögen näherungsweise berechnet indem der Materialeinsatz, der Umsatz mit Handelswaren sowie der Personalaufwand vom Umsatz abgezogen werden. Im Fallbeispiel ist eine Zunahme von gut 10 % geplant. Dieser Indikator ist leicht ermittelbar und auch im Blick auf die Wirksamkeit der Förderung gut interpretierbar.

Insgesamt können aus den Abfragen des Erhebungsbogens deutliche Hinweise auf den Stellenwert von Qualitätsaspekten in den geförderten Unternehmen und seine Veränderungen gewonnen werden.

### VII.3: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?

Im betrachteten geförderten Unternehmen soll gemäß der Planungen der Rohwarenbezug erhöht werden. Die Erzeugerpreise sind zu 100 % am Marktpreis orientiert, wobei tendenziell ein Niveau etwas über dem Durchschnittsmarktpreis angestrebt. Aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, lässt sich diese Beurteilung ableiten.

**VII.3–1: Sicherung oder Steigerung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen und von deren Preisen:** Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt die fünf wichtigsten Rohwaren in Bezug auf Mengen, Werte sowie Vertragsregelungen und Preisregelungen abgefragt. Eine Aggregation der Mengen

setzt die Verwendung gleicher Einheiten voraus, die nicht immer gegeben ist[2], und ist nur spezifisch für gleiche Rohwaren sinnvoll und evtl. noch auf Projektebene. Bei der letztgenannten Betrachtungsebene ist aber zu berücksichtigen, dass der Rohwarenbezug sich auf „Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs" bezieht und insoweit z.B. auch Rohwarenbezüge von anderen Unternehmen oder Halbfertigprodukten enthalten kann, wie z.B. im Molkereibereich den Zukauf von Rahm. Eine Auswertung der Mengenangaben für die fünf Hauptprodukte ist daher problematisch und nur in Einzelfällen sinnvoll.

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des Rohwareninputs nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. Im hier betrachteten Fall wird von einer Erhöhung der einzigen Rohware um rd. 11 % ausgegangen. Gleiches gilt für die entsprechenden Wertangaben. Die Absatzmöglichkeiten der landwirtschaftliche Erzeuger weiten sich somit bei Realisierung der Planungen in den geförderten Projekten aus.

Hinsichtlich der für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise sind genaue Angaben nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten. In den Erhebungsbögen wurde daher nach bestimmten Merkmalen der Preisvereinbarungen gefragt. Dies erlaubt eine Fülle von Auswertungen im Blick auf investitionsinduzierte Veränderungen, die hier nicht alle dargestellt werden können und auch mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Ableitung allgemeiner, projektübergreifender Wirkungen verbunden sind. Darauf einzugehen würde den Rahmen der Zwischenevaluation sprengen. Die Abfrage der prozentualen Differenz zum Durchschnittsmarktpreis vor und nach der Investition liefert Erkenntnisse über die angestrebte Preisgestaltung. Tendenziell wird im Fallbeispiel ein Niveau etwas über dem Durchschnittsmarktpreis angestrebt. Bei Betrachtung von vielen Fällen müsste man sich mit der Ermittlung der Anzahl der Projekte mit angestrebter positiver Entwicklung der Erzeugerpreise begnügen. Hier ergeben sich durch eine Erhöhung der Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen weitere Auswertungsmöglichkeiten z.B. nach Sektoren.

Die Ausgestaltung der Preisvereinbarungen soll im betrachteten Projekt nicht verändert werden. Sie beruht zu 100 % auf Preisvereinbarungen, die sich am Marktpreis orientieren. Die Zahlungsziele bleiben vor und nach der Investition bei sieben Wochen nach Lieferung der Rohwaren.

[2] Beispielsweise erfolgen im Sektor Obst und Gemüse Mengenangaben in t bzw. kg oder auch in Bund oder Kisten. In solchen Fällen ist eine Addition ohne zusätzliche Informationen und Nachfragen nicht möglich.

**VII.3–2: Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Erzeugern der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse und den verschiedenen Stufen der Verarbeitung/ Vermarktung:** Der Anteil vertraglich gebundener Rohwaren wird nach den Kategorien Bezug von Erzeugergemeinschaften einerseits und Einzelerzeugern bzw. sonst. Zusammenschlüssen andererseits abgefragt. Verzerrungen ergeben sich hier, wenn es sich bei einzelnen der bezogenen Rohwaren um von anderen Verarbeitern bezogene Rohwaren, Halbfertigwaren oder Zwischenprodukte landwirtschaftlichen Ursprungs handelt, deren Vertragsbindung nicht ausgewiesen wird und auch nicht nachgewiesen werden muss, wenn die in den Förderbedingungen geforderten Vertragsbindungsanteile anderweitig erfüllt sind. Im hier betrachteten Fall der überwiegende Teil der Rohwaren (>60 %) aufgrund vertraglicher Vereinbarungen von Einzelerzeugern bezogen. Erzeugergemeinschaften haben keine Bedeutung. Bei Betrachtung von mehr Fällen wird die Vielfalt der in der Realität vorzufindenden Gegebenheiten bezüglich dieser Aspekte deutlich zunehmen, die zusammenfassende Auswertungen und deren sinnvolle Interpretation im Hinblick auf die Förderungswirkungen erschweren bzw. nicht zulassen. Inwieweit diese Probleme bei einer größeren Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen umgangen werden können, bleibt der Analyse in künftigen Evaluationen vorbehalten.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich Erkenntnisse darüber gewinnen, ob die landwirtschaftlichen Rohwarenerzeuger von der Förderung profitiert haben. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezuges. Für einen Vergleich mit Landwirten, die ihre Produkte an nicht geförderte Unternehmen absetzen, fehlt leider die Datengrundlage. Hinsichtlich der in den geförderten Projekten gezahlten Erzeugerpreise werden allgemeinere Einschätzungen und Sachverhalte erhoben. Angaben bezüglich der Vertragsbindung sind ohne Einbeziehung der Rahmenbedingungen des Einzelfalles schwer verallgemeinernd zu interpretieren.

### VII.4: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Diese Frage bezieht sich auf unterschiedliche Sachverhalte. Der Aspekt des Tierschutzes ist auf wenige Sektoren begrenzt und darüber hinaus hat auch die Schlachtung von Tieren wenig Bedeutung in der laufenden Förderperiode. Insoweit sind dazu, wenn überhaupt, nur wenige Angaben verfügbar bzw. zu erwarten. Hinsichtlich der Aspekte Gesundheit und Arbeitssicherheit sind im Fallbeispiel Verbesserungen zu erwarten. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

**VII.4–1: Zweckdienliche Aufnahme von Belangen der Gesundheit und des Tierschutzes in das Programm:** Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise auf diese Frage Antworten zu liefern: Verbesserung und Überwachung der Qualität sowie Verbesse-

rung und Überwachung der Hygienebedingungen mit positiven Auswirkungen auf den Ernährungswert; die Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene); Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Unfallschutzes. Bezogen auf die förderfähigen Investitionskosten kann für jedes dieser Ziele projektspezifisch der Wert errechnet werden und über die Projekte summiert werden.

Im Fallbeispiel sind hinsichtlich der Bedeutung des Investitionsziels Qualitätsverbesserung 5 % angegeben. Von der Gesamtinvestition werden 25 % der Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen zugeordnet.

**VII.4–2:Tiere, die verbracht oder zum Schlachten bestimmt sind, stellen keine Infektionsquelle dar:** Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier keine weiteren Angaben gemacht werden. Die Relevanz dieses Indikators ist auch nicht sehr hoch, da er auf wenige Sektoren begrenzt ist und die Schlachtung in dieser Förderperiode nur in geringem Umfang Gegenstand der Förderung ist. Im Fallbeispiel ist diese Kennzahl irrelevant.

**VII.4–3:Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Personen, die mit der Verarbeitung und Vermarktung zu tun haben:** Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier derzeit keine weiteren Angaben gemacht werden. Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären aber Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor-nach der Investition) hinsichtlich der meldepflichtigen Unfälle pro Jahr geben.

### VII.5: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zum Umweltschutz beigetragen?

Die von der EU vorgegebenen Kriterien bzw. Indikatoren zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage erfassen nicht die auf Ebene der Verarbeitung und Vermarktung relevanten und erfassbaren Kennzahlen. Es ist kaum möglich, auf Ebene dieser Unternehmen auswertbare Auskunft über umweltrelevante Merkmale bei der Erzeugung der bezogenen Rohwaren zu erhalten. Im Rahmen des entwickelten Erhebungsbogens lassen sich aus den Angaben indirekt Rückschlüsse auf Umweltaspekte ziehen, da diese auch unter die Qualitätsmerkmale fallen. Insoweit gelten die an anderer Stelle bereits zu dieser Problematik dargelegten Aussagen (Frage VII.2).

Aus Sicht der Evaluatoren erscheint es unter der Überschrift „Umweltschutz“ zweckmäßiger, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die dort feststellbaren Wirkungen der Investitionsförderung auf die Umwelt zu erfassen.

Im Fallbeispiel kann eine Abnahme umweltbelastender Emissionen erwartet werden. Der Absatz über Mehrwegsysteme spielt keine Rolle. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

**VII.5–1: Schaffung ertragreicher Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse, die mit umweltfreundlichen Methoden angebaut wurden:** Bezogen auf die Wirkungen hinsichtlich des Rohwarenbezugs wird auf die Ausführungen zur Frage VII.2 verwiesen.

Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise Antworten hinsichtlich der Bedeutung des Umweltschutzes in geförderten Projekten zu liefern: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung); Anwendung neuer Techniken; bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle. Im hier betrachteten Fall wird nur dem Ziel Umweltschutz eine Bedeutung von 25 % zuerkannt, was auch durch die folgenden Indikatoren bestätigt wird.

Anhand des Erhebungsbogens kann ermittelt werden, wie sich in den geförderten Unternehmen der Energieeinsatz verändern soll. Dazu ist zunächst die Umrechnung der hauptsächlich eingesetzten Energieart auf eine einheitliche Messgröße (kWh) notwendig. Der Energieeinsatz bezogen auf 1000 Euro Wert der produzierten Erzeugnisse soll um etwa 30 % sinken. Insofern kann von einer Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. Bei mehreren Projekten kann man die Projekte mit Energieeinsparungen und solchen mit gestiegenem Energieeinsatz unterscheiden und auf diese Weise Wirkungen ermitteln.

Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen ist in dem hier betrachteten Projekt nicht geplant.

Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen soll mengenmäßig und wertmäßig bezogen auf den Umsatz etwa gleich bleiben.

**VII.5–2:Die geförderten Maßnamen in den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung gehen über die Mindestanforderungen des Umweltschutzes hinaus:** Hier ist eine Abfrage sehr schwierig. Dies liegt zum einen in der Schwierigkeit, die Mindestanforderungen so zu definieren, dass sie von allen in gleicher Weise interpretiert werden. Zum anderen ist es schwierig, eine geeignete Maßzahl für den Umfang bezogen auf die Gesamtinvestition zu bestimmen. Unter beiden Gesichtspunkten erscheint es daher zweckmäßig, auf Kennzahlen hinsichtlich dieses Aspektes zu verzichten, zumal die übrigen Kennzahlen hinreichende Informationen über den Stellenwert des Umweltschutzes in den geförderten Projekten liefern.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich somit für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung Erkenntnisse darüber gewinnen, wie die Förderung hinsichtlich der Zielsetzung des Umweltschutzes gewirkt hat. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des Energieeinssatzes, des Wasserverbrauchs sowie die Abfallentsorgungsproblematik.

## 7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

### 7.5.1 Programm

Die Beurteilung der Bestandteile des Programms mit Relevanz für den Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse fällt unterschiedlich aus. Dies gilt vornehmlich für die Ausgestaltung der Interventionslogik des Programmbestandteils. Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird als Hilfsmittel nicht genutzt. Sie ist zu allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene oder die übersichtlich in einem Flussdiagramm dargestellte Zielhierarchie. Möglicherweise ist dies Instrumentarium auch zu anspruchsvoll, um auf ausreichend disaggregierter Ebene im Rahmen eines so vielschichtigen Gesamtprogramms noch mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden zu können.

Situationsbeschreibung, Bedarf und Ziele sind zusammenhängend und nachvollziehbar. Die strategische Ausrichtung des Programmbestandteils zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung ist auf Sektorebene ausreichend. Wie schon in der Vorperiode (1994 bis 1999) erkennbar, legt SH im Bereich Verarbeitung und Vermarktung großen Wert auf eine nachhaltige Förderung, die nicht zu einer Dauersubventionierung von Investitionsplänen der Unternehmen wird. Hier wirkt sicherlich auch die Finanzknappheit des Bundeslandes als Korrektiv.

Der integrierte Ansatz des Programms bewirkt eine Zunahme an Komplexität verbunden mit einem Zwang zu verstärkter Koordination auch auf Ministeriumsebene. Hier offenbarten sich Unzulänglichkeiten dahingehend, dass die Arbeitsteilung zur Erstellung des Programms dazu führte, dass den Mitarbeitern Kenntnisse über durchaus relevante Programmmodalitäten und -spielräume fehlten. Hier scheint die interne Koordination ausbaufähig.

Offensichtlich und so auch vom Ministerium bemängelt, blieb den Wirtschafts- und Sozialpartnern im Rahmen des Konsultationsverfahrens nur sehr wenig Zeit zur Einsichtnahme und Stellungnahme. Wie der Planerstellung insgesamt sollte dem Konsultationsverfahren ausreichend Zeit gewährt werden, was eine rechtzeitige Festlegung des rechtlichen Rahmens erzwingt.

SH vermittelt den Eindruck, die institutionellen Rahmenbedingungen im Marktstrukturbereich nur teilweise zu beherrschen. Deutlich wird dies an der eher widersprüchlichen Entwicklung von finanziellen Parametern der Maßnahme ‚g': Während Maßnahme ‚g' in SH nur relativ gering finanziell ausgestattet ist und zusätzlich durch mangelnden Bedarf nicht ausgeschöpft wird, ist in 2002 der Fördersatz unattraktiver gemacht und auf 20 % reduziert worden. Gekoppelt ist die geringe Ausstattung und der geringe Bedarf sowie die Fördersatzreduktion mit einer unzureichenden finanziellen Ausstattung des Planes mit Bundeslandesmitteln. Eine komplette Kofinanzierung der finanziellen Ansätze des Planes und seiner Änderungen sind so gar nicht möglich.

Im Übrigen ist der gewählte nationale Kofinanzierungssatz mit 60 % relativ hoch. Hier stimmen Plan und finanzielle Situation des Bundeslandes Schleswig-Holstein wiederholt nicht überein.

### 7.5.2 Durchführung

Die Umsetzung des Programms im Marktstrukturbereich erfolgte im Wesentlichen in den Strukturen der vorausgegangenen Förderperiode. Die Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Sommer 1999 war absolut zu spät. Damit waren eine übereilte, hektische Einführung und Anfangsschwierigkeiten vorprogrammiert. Später gab es keine weiteren inhaltlichen wie administrativen Probleme mit dem Wechsel zur Garantie.

Nachhaltiger Mehraufwand entstand durch das neuartige Berichts- und Kontrollwesen. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll. Dies würde auch die Glaubwürdigkeit von Erhebungen bei den Begünstigten und damit deren Bereitschaft zur Mitarbeit erhöhen.

Das Jährlichkeitsprinzip verursacht in der Maßnahme ‚g' zum Ende des EU-Haushaltsjahres enormen Zeitdruck. Bei den in der Regel größeren Investitionsvorhaben im Bereich V&V ist oft nicht sicher, ob die formalen Voraussetzungen für Auszahlungen noch termingerecht vorliegen. Investitionsentscheidungen in der Ernährungswirtschaft sind in erheblichem Umfang von den jeweiligen Marktgegebenheiten und Markteinschätzungen geprägt, die oftmals kaum vorhersehbaren Änderungen unterliegen. Sie erfordern häufig eine schnelle Reaktion durch die Unternehmen.

### 7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssystems

Wichtiges Element der Begleitung sind die EU-Monitoringtabellen. Hier bestehen konzeptionelle Ungereimtheiten im Bereich ‚Grüne Investitionen': Sie setzen sich aus dem Ziel ‚Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung)' und ‚Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)' zusammen. Allerdings wird im Monitoring nur das Ziel Umweltschutz abgefragt, so dass ein systematischer Erhebungsfehler vorliegt. Ferner gab es nachträgliche Anpassungen: Das Projekt muss zu 100 % einem Hauptziel zugeordnet werden und außerdem sind verschiedene Gebietskategorien zu erfassen. Trotz der Erleichterungen infolge des gestiegenem Einsatzes von EDV führen nachträgliche Anpassungen nicht nur zu zusätzlichem Programmieraufwand, sondern verursachen sowohl organisatorisch als auch bei den Anwendern erheblichen Beratungs- und Betreuungsaufwand. Hier ist das Motto ‚weniger Anpassung ist mehr' durchaus eine sinnvolle strategische Zielsetzung.

Die Erhebungsbögen mussten ebenfalls aufgrund von nachträglichen Informationswünschen der EU-Kommission angepasst werden. In den Leitfäden zur Evaluation formulierte die EU-Kommission sehr viele Bewertungsfragen, die möglichst mit quantifizierten Daten beantwortet werden sollten. Dies führte zu derart umfangreichen Erhebungsbögen, dass sowohl die Unternehmen als auch die Bewilligungsbehörden Probleme mit der Beantwortung der Erhebungsbögen/Fragebögen haben. Daneben ist nur ein verhaltenes Interesse vor allem seitens der Begünstigten zu erkennen, diese Erhebungsbögen korrekt auszufüllen, so dass insgesamt nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Hier bieten sich zwei Alternativen als Ausweg an: (1) Schaffung von Kapazitäten zur neutralen Beratung verbunden mit einer konsequenteren Durchsetzung der festgelegten Anforderungen gegenüber den Begünstigten hinsichtlich der korrekten Ausfüllung der Erhebungsbögen und (2) eine Reduktion der abgefragten Tatbestände.

Zur Alternative (2) ist anzumerken, dass die auswertbaren Erhebungsbögen sich als geeignetes Instrumentarium erweisen, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Das Hauptgewicht der Ergebnis- und Wirkungsmessung beruht auf den gewonnenen Daten. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken sind zu begrüßen. Die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft konnten bislang noch nicht vollständig abgeschlossen werden. Nach wie vor hat eine Prüfung auf eine regelgerechte Vergabe den höheren Stellenwert, was im Zusammenhang mit dem Anlastungsverfahren zu verstehen ist.

### 7.5.4 Änderungsvorschläge

Bei rechtzeitiger Festlegung des Rahmens für die Förderung ist ausreichend Zeit, um Interpretationsspielräume und konkrete verbindliche Auslegungen der Rechtstexte bis zur Ebene der konkreten Förderentscheidung zu transportieren und damit Unsicherheit schon zu Beginn zu beheben. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V, wodurch eine Bewertung ermöglicht wird. Dagegen wird die SWOT-Analyse im Bereich V&V nicht sachgerecht angewandt. Trotz dieser Schwäche im Bereich V&V hat die Kommission ohne weitere Ergänzungen das Programm genehmigt. Dies wirft die Frage nach der Verbindlichkeit von Vorgaben durch die Kommission auf und schafft unnötige Unsicherheiten. Vorgaben, deren Einhaltung bzw. Nichteinhaltung ohne Konsequenz bei der Genehmigung bleiben, sind verzichtbar.

Die Finanzierungsmodalitäten erfolgen nicht problemadäquat: Insbesondere die Maßnahme ‚g' Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite.

Ein vorausschauender systematischer Dialog über *EU-konforme Förderung im Bereich der Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse* findet nicht erkennbar statt. Hier sind sowohl das Bundesland wie auch die EU-Kommission gefordert nach neuen Wegen zu suchen, die den Interessen beider Seiten gleichermaßen gerecht werden. Die mangelnden Möglichkeiten der Einflussnahme des Ministeriums auf Regelungen der konkreten Umsetzung der Programme wurde von diesen bemängelt. Dies gilt in besonderer Weise für eine rechtzeitige Abstimmung und Systematisierung, der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren oder auch der angestrebten Wirkungsanalyse. Nach Ansicht der Administration erlauben die Kenntnisse ‚vor Ort' eine Beurteilung praktikabler oder eher hinderlicher Handlungsanweisungen und können so zu Effizienzsteigerungen in der administrativen Abwicklung führen. Dieser Ansicht stimmen die Evaluatoren zu.

## 7.6 Zusammenfassung

Zur Bewertung der verschiedenen Aspekte des Programms wurden unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt und genutzt. Die Bewertung der Relevanz und Kohärenz des

Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung, seine Durchführung und Umsetzung erfolgt im Wesentlichen auf der Basis der Programme selbst sowie anhand von Informationen, die mithilfe eines speziell für diesen Zweck entwickelten Interviewleitfadens anlässlich von Besuchen im Ministerium gewonnen wurden. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Sie dienen der Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand von Indikatoren, die sie vorgeschlagen hat. Zu diesem Zweck wurde ein entsprechender Erhebungsbogen zur Datengewinnung auf Projektebene entwickelt. Er erlaubt allerdings nur die Ermittlung von Bruttoeffekten. In der Praxis sind wünschenswerte Informationen, die eine Ermittlung von Nettoeffekten erlauben würden, nicht mit vertretbarem Aufwand ergänzend zu beschaffen.

Das Programm Schleswig-Holsteins sieht eine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in den Sektoren Obst und Gemüse, Blumen und Zierpflanzen, Kartoffeln, Nachwachsende Rohstoffe, Vieh und Fleisch, Milch vor. Damit sind insbesondere bedeutsame Sektoren des Bundeslandes berücksichtigt.

Die Ernährungsindustrie ist mit gut 16 % Anteil an den Umsätzen des Verarbeitenden Gewerbes (2001) der umsatzstärkste Wirtschaftszweig in Schleswig-Holstein und von besonderer Bedeutung für den ländlichen Raum. In den vergangenen Jahren kann bei insgesamt stagnierenden Beschäftigten- und Umsatzzahlen nicht von einer positiven und dynamischen Entwicklung gesprochen werden. Diese Entwicklung beruht zu einem erheblichen Teil auf Wiedervereinigungseffekten und zum anderen verlagerten nationale und internationale große Unternehmen ihre Standorte zulasten Schleswig-Holsteins.

Insgesamt folgte die Auswahl und Gewichtung der Sektoren der Logik artikulierten Bedarf zu berücksichtigen. Die angespannte finanzielle Haushaltslage des Bundeslandes zwingt zu einer vorsichtigen Strategie hinsichtlich des Förderangebotes.

Die Beschreibung der Sektoren ist ausreichend, um die Förderstrategie in diesem Bereich nachzuvollziehen.

Leitbild des Landes ist es, eine integrierte Politik für den ländlichen Raum umzusetzen. Spezifische Ziele sind eine Verbesserung von Vermarktungsstrukturen, Produkt- und Prozessqualität sowie die Ausrichtung an Markterfordernissen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Auswahl der Zielgruppe gelegt: Für eine nachhaltige und stabile Entwicklung im Interesse des ländlichen Raumes ist es von besonderer Bedeutung, dass gerade die standorttreuen mittelständischen – oft noch inhabergeführten – Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. Während die oberen Zielebenen naturgemäß und entsprechend der Vorgaben durch die EU-Rahmengebung unpräzise sind, gelingt es SH auf der Maßnahmenebene problemadäquate Ziele zu formulieren. Sie sind relevant

und beziehen sich auf die in den Sektorbeschreibungen erläuterte Situation. Die Präsentation der Ziele ist unübersichtlich.

Der im Programm formulierte Bedarf hat weiterhin Gültigkeit. Die Gewichtung der Maßnahmen ist zu hinterfragen. Trotz der besonderen Bedeutung der Ernährungsindustrie in SH wird diesem Bereich im Programm nur ein untergeordneter Stellenwert beigemessen. Die Operationalisierung der Ziele in Maßnahmen überzeugt, die Indikatoren sind messbar. Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und europäischen Agrarpolitik.

Für die ausgewählten Sektoren werden messbare Angaben im Rahmen einer Zielquantifizierung gemacht. Eine Beurteilung bzw. ein Vergleich bezüglich einer tatsächlichen Verbesserung aufgrund der getätigten Investitionen ist damit begrenzt möglich. Ergänzend stützt man sich auf die einheitliche Erhebung von Indikatoren anhand des im Rahmen der Evaluation entwickelten Erhebungsbogens zur Beantwortung der Bewertungsfragen der EU-Kommission. Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken sind zu begrüßen. Die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft konnten bislang noch nicht vollständig abgeschlossen werden. Nach wie vor hat eine Prüfung auf eine regelgerechte Vergabe den höheren Stellenwert, was mit dem Anlastungsrisiko in Zusammenhang steht.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V ist eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V, wodurch die Bewertung erleichtert wird.

Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird für den Bereich V&V deutlich unzureichend genutzt und ist widersprüchlich. In dieser Form kann darauf gänzlich verzichtet werden.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Die Abläufe sind transparent und weitgehend effizient im Sinne positiver Fördererfolge. Inhaltliche Kontrollen und Prüfungen im Hinblick auf die Evaluation sind eher nachrangig und wenig im Bewusstsein verankert. Der Arbeitsaufwand hat sich gegenüber der Vorgängerperiode deutlich erhöht. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll. Es ist dringender Hand-

lungsbedarf auf allen Ebenen vorhanden, um zu administrativ stufenübergreifenden Systemen zu kommen. Informationsansprüche der EU sollten nicht parallel, sondern sinnvoll verknüpft in den Bundesländern erhoben werden. Das setzt jedoch einen Diskussionsprozess von beiden Seiten voraus, der nicht ausreichend vorhanden ist.

Aufgrund der späten Programmgenehmigung im Herbst 2000 entstanden erhebliche Verzögerungen hinsichtlich des Beginns geförderter Investitionsvorhaben. Nach gut 40 % des Zeitraumes der Förderperiode sind nur 10 % der Mittel im Bereich der Maßnahme ‚g' ausgezahlt. Zudem wurde hier das ohnehin geringe Mittelvolumen um 20 % gegenüber dem ursprünglichen Ansatz reduziert. In finanzieller Sicht sind die Erwartungen nicht erfüllt worden. Weiterhin reduzierte das Land den Fördersatz aufgrund eigener finanzieller Engpässe auf 20 %, so dass die Förderung unattraktiver wurde. Im Widerspruch dazu wählte SH aber einen hohen nationalen Kofinanzierungsanteil von 60 %, der jedoch nicht komplett seitens des Bundeslandes finanzierbar ist. Damit überschätzte SH die eigenen finanziellen Möglichkeiten.

Innerhalb von V&V ist die Finanzabwicklung in der jetzigen Förderperiode flexibler, v.a. weil eine EU-Genehmigungspflicht bezüglich des Mitteltransfers zwischen den Sektoren entfällt.

Die sehr umfangreichen Erhebungsbögen führen dank intensiver beiderseitiger Informationsbemühungen kaum noch zu Problemen bei der Beantwortung. Von den bis Ende 2002 lt. Monitoring bewilligten 35 Projekten liegen den Evaluatoren bislang lediglich für sieben Projekte Erhebungsbögen vor. Die Qualität der Erhebungsbögen ist zufrieden stellend, nicht jedoch der Rücklauf. Vorliegende Erhebungsbögen erweisen sich als geeignetes Instrumentarium, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Die Durchführung einer Ex-ante-Evaluation als Bestandteil des zu genehmigenden Planes ist in SH bzgl. V&V teilweise sinnvoll genutzt worden, indem Änderungsvorschläge der Ex-ante-Evaluatoren nachvollziehbar aufgenommen wurden. Ihre Zweckmäßigkeit ist dennoch zu hinterfragen, wenn sie nicht ausreichend transparent und differenziert auf der Maßnahmenebene erkennbar wird.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Milch (MI), Obst und Gemüse (O&G) Vieh und Fleisch (V&F) sowie Blumen und Zierpflanzen (B&Z). Grüne Investitionen hatten vor allem in den Sektoren Milch, Vieh und Fleisch sowie Blumen und Zierpflanzen Bedeutung. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor

allem auf die Bereiche Rationalisierung, Qualität und Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung.

Die maßgeblich von der EU bestimmten Rahmenbedingungen der Förderung wurden zu spät endgültig festgelegt und damit eine wichtige Voraussetzung für partnerschaftliche Zusammenarbeit verletzt. Allerdings bestehen ebenso Defizite innerhalb des Bundeslandes etwa hinsichtlich des Informationstransfers zwischen Programmkoordination und den für die Förderung zuständigen Referaten.

Ebenso sollte schon im Voraus die Mitarbeit bei der Ausgestaltung des Programms ausschließlich durch den Bund um eine Beteiligung von Fachkräften der Länderministerien ergänzt werden, da diese die spezifische Problematik vor Ort und die Einschätzung der administrativen Ansprüche am besten einschätzen können. Damit bestände eine gute Chance, insbesondere die erste Phase der Förderperiode effizienter zu gestalten. Spätestens ein Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Speziell die Maßnahme ‚g' Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite.

### 7.6.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes

Grundsätzlich sind die Bestrebungen der EU zu begrüßen, die von ihr geförderten Programme unter verschiedenen Aspekten über alle Mitgliedstaaten hinweg zu bewerten und dafür vergleichbare Indikatoren zu nutzen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel ist dieser Ansatz von hoher Relevanz und angemessen. Er wird vor allem dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn es gelingt, die Handelnden auf allen Ebenen der Administration sowie der Wirtschaft davon zu überzeugen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind derzeit nicht in allen Fällen gegeben.

Zunächst ist es bedeutsam, dass die Grundlagen der Bewertung dem Prinzip der Partnerschaft folgend gemeinsam erarbeitet und verbindlich festgelegt werden. Einseitige Festlegungen sollten vermieden werden. Im Bereich V&V gibt es in dieser Hinsicht deutliche Verbesserungsmöglichkeiten.

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Durchführungsmodalitäten der Bewertung rechtzeitig vor dem Start der Förderperiode vorliegen und nicht, wie in diesem Fall im Dezember des

ersten Jahres der Förderperiode endgültig verabschiedet werden und dann zu unnötiger Nacharbeit und Nacherhebungen führen. Dies führt insbesondere bei EDV-gestützten Begleit- und Bewertungssystemen zu schwer zu bewältigender Mehrarbeit in der Verwaltung und auch bei den Evaluatoren. Wenn sich im Verlauf einer Förderperiode herausstellt, dass unverzichtbare Informationen über neue oder weitere Förderaspekte benötigt werden, sollte dies nur für neue Förderfälle gelten und Nacherhebungen unterbleiben. Auf intensivere rechtzeitige Vorarbeiten sollte daher künftig mehr Gewicht gelegt werden.

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die Mitgliedländer ergeben und die Qualität der Evaluation verbessert wird, lässt sich derzeit kaum abschließend beurteilen. Wesentlich wird dies davon abhängen, ob es gelingt, für die Bewertungsindikatoren mit vertretbarem Aufwand tatsächlich Angaben zu bekommen. Dies ist dann leichter, wenn die Indikatoren Sachverhalte abfragen, die ohne zusätzlichen Aufwand bei den Begünstigten vorliegen und deren Bereitstellung ohne weitreichende Erläuterung möglich ist. Hier gibt es sicher Vereinfachungspotenzial und auch eine Verringerung der Indikatoren erscheint möglich. Ein abschließendes Urteil sollte aber späteren Evaluationen vorbehalten bleiben, die auf eine größere Fülle von Auswertungsmaterial und Erfahrungen zurückgreifen können. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen mit dem Bewertungssystem der EU deuten sich z.B. folgende Anpassungsnotwendigkeiten an:

Im Bereich der Erfassung von Kapazitäten gelingt es kaum, für die Vielzahl der in der Realität anzutreffenden Gegebenheiten einheitliche Definitionen vorzugeben, die eine sinnvolle Auswertung ermöglichen. Der Verzicht auf diese Angaben erscheint daher überlegenswert.

Der Indikator ‚*Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit*' lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Stückkosten können kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, dabei die Bezugsgröße ‚produzierte Menge an Endprodukten' die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Inwieweit in den Monitoringtabellen die Zuordnung der gesamten Investitionssumme zu einem der Ziele der VO (EG) 1257/1999, wie es die EU vorgibt, sinnvoll ist, kann anhand der für den Bereich V&V entwickelten Erhebungsbogens bei Vorliegen von mehr Fällen geprüft werden. Die bisherigen Erfahrungen deuten auf eine Verzerrung durch diese Vorgehensweise hin.

Zu Recht legt die EU in ihren Vorgaben für die Evaluation Wert auf die Ermittlung von Netto-Effekten der geförderten Investitionen. Angesichts der nicht überwindbaren Schwierigkeiten, die dafür benötigten Daten in der Praxis zu ermitteln, müssen im Bereich V&V Abstriche von dieser prinzipiell richtigen Anforderung gemacht werden.

#### 7.6.1.1 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V

Die Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Sommer 1999 war absolut zu spät. Damit war eine übereilte, hektische Fertigstellung mit einem Mangel an gründlicher Recherche und vor allem auch mangelhafter Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner vorprogrammiert. Ein über alle Stufen partnerschaftliches Vorgehen wird so schon zu Beginn untergraben.

Die Programmgenehmigung war ein langwieriges Verfahren, das 9 Monate dauerte. Dadurch wurden die grundlegenden Rahmendaten zu spät gesetzt, um die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen rechtzeitig auf den Weg zu bringen. In SH mussten dementsprechend schon zu Beginn im Jahr 2000 Vorabgenehmigungen in Form des förderungsschädlichen vorzeitigen Maßnahmebeginns ausgesprochen werden, damit förderwürdige Unternehmen nicht ihre Chance verpassten.

Die Flexibilität der Programmerstellung hat gegenüber der VO (EG) Nr. 951/97 zugenommen. Die Möglichkeit, sich im Maßnahmenbereich wenig festzulegen, wurde vom Referat gern aufgenommen. Ebenso sah es das Referat als positiv an, dass durch den integrierten Ansatz zentral die grundsätzlichen Arbeiten der Planerstellung erledigt werden müssen und so nur noch spezielle Zuarbeit durch die Fachabteilungen zu leisten ist. Die Vorgaben für den Bereich Verarbeitung und Vermarktung sind ausreichend.

Im Rahmen der Partnerschaft sowie im Rahmen des integrierten Ansatzes ist die Zusammenarbeit und der Informationsfluss teilweise verbesserungsfähig. Innerhalb des Ministeriums macht der integrierte Ansatz des Programms eine enge Zusammenarbeit und intensiven Informationsaustausch zwischen Abteilungen notwendig, der bzgl. der Marktstrukturverbesserung nicht in jedem Fall gegeben war (vgl. 7.3.2.4). Die Informationspolitik der EU-Kommission bei der Programmerstellung ist ebenfalls ausbaufähig, da sie häufig widersprüchlich und verspätet erfolgte. Die Informationspolitik des Marktstrukturreferats im BMVEL war vorbildlich und die Ansprechpartner kompetent.

# Literaturverzeichnis

Informationsbesuch und Interviews im Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Kiel, 27-28.02.2002.

Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.

# Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

# Kapitel 8

## Forstwirtschaft – Kapitel VIII der VO (EG) Nr. 1257/1999

**Projektbearbeitung**

*Sabine Bresemann*

Institut für Ökonomie
Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft

Hamburg November 2003

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**Abbildungsverzeichnis** **IV**

**Kartenverzeichnis** **IV**

**Tabellenverzeichnis** **IV**

**8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft** **1**
8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung 2
8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 2
8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 4
8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 5
8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 6
8.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 7
8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs 7
8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 10
8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 12
8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 26
8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 27
8.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 28
8.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme 29
8.5.4 Finanzmanagement 31
8.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme 31
8.5.6 Aspekte der Inanspruchnahme 32
8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 33
8.6.1 Bewertungsfragen 35
8.6.1.1 Frage VIII.1.A. Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Bodennutzung sowie der Struktur und Qualität des Holzvorrates 35
8.6.1.1.1 Kriterium VIII.1.A-1. Erweiterung der Waldflächen auf Flächen, die zuvor landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienten 35
8.6.1.1.2 Kriterium VIII.1.A-2. Erwartete Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund der Anpflanzung neuer und der Verbesserung bestehender Holzflächen 36
8.6.1.1.3 Kriterium VIII.1.A-3. Erwartete Verbesserung der Qualität (Sortiment, Durchmesser …) und der Struktur des Holzvorrats (lebender Bäume)

aufgrund der Verbesserung der forstlichen Ressourcen 41
8.6.1.2 Frage VIII.1.B. - Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Kapazitäten dieser Ressourcen zur Speicherung von Kohlenstoff 43
8.6.1.2.1 Kriterium VIII.1.B-1. Zusätzliche Anreicherung von Kohlenstoff im Holzvorrat (lebender Bäume) auf neuen und bestehenden Waldflächen 43
8.6.1.3 Frage VIII.2.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und Unterstützung der produktiven Funktionen forstwirtschaftlicher Betriebe 46
8.6.1.3.1 Kriterium VIII.2.A-1. Rationellere Herstellung von Holzprodukten (bzw. rationellere Erbringung von forstwirtschaftlichen Dienstleistungen) 46
8.6.1.3.2 Kriterium VIII.2.A-2. Verbesserte Absatzmöglichkeiten für Holzprodukte 48
8.6.1.4 Frage VIII.2.B. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung, Ausbau bzw. Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der sonstigen sozioökonomischen Funktionen und Bedingungen 49
8.6.1.4.1 Kriterium VIII.2.B-1. Zunahme der Aktivitäten/ Beschäftigungsmöglichkeiten in den Betrieben 49
8.6.1.4.2 Kriterium VIII.2.B-2. Zunahme der Tätigkeiten in ländlichen Gemeinden aufgrund primärer oder sekundärer Produktion in Betrieben oder aufgrund erster Verarbeitungs- und Vermarktungsstufen 51
8.6.1.4.3 Kriterium VIII.2.B-3. Steigerung der Anziehungskraft, die die betreffenden Gebiete auf die örtliche Bevölkerung oder auf Touristen im ländlichen Raum haben 53
8.6.1.4.4 Kriterium VIII.2.B-4. Erhaltung oder Steigerung der Einkommen in ländlichen Gebieten 54
8.6.1.5 Frage VIII.2.C. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und zweckdienliche Verbesserung der Schutzfunktionen der Waldbewirtschaftung 57
8.6.1.5.1 Kriterium VIII.2.C-1. Durchführung zweckdienlicher Schutzmaßnahmen 58
8.6.1.5.2 Kriterium VIII.2.C-2. Schutz von Flächen, die keine Holzflächen sind, und Wahrung sozioökonomischer Interessen 59
8.6.1.6 Frage VIII.3.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung, Schutz und zweckdienliche Verbesserung ihrer biologischen Vielfalt 59

8.6.1.6.1 Kriterium VIII.3.A-1. Erhaltung/Verbesserung der genetischen Vielfalt und/oder der Artenvielfalt durch den Anbau einheimischer Baumarten oder Baumartenmischungen im Rahmen der Fördermaßnahmen 60
8.6.1.6.2 Kriterium VIII.3.A-2. Schutz/Verbesserung der Habitatvielfalt durch die Erhaltung repräsentativer, seltener oder empfindlicher forstlicher Ökosysteme/Habitate, die von spezifischen, geförderten forstlichen Strukturen oder waldbaulichen Praktiken abhängig sind 61
8.6.1.6.3 Kriterium VIII.3.A-3. Schutz/Verbesserung der Habitatvielfalt durch die vorteilhafte Wechselwirkung zwischen den geförderten Gebieten und der umgebenden Landschaft/des umgebenden ländlichen Raums 62
8.6.1.7 Frage VIII.3.B. Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung ihrer Gesundheit und Vitalität 64
8.6.1.7.1 Kriterium VIII.3.B-1. Geringere Beschädigung des Bodens und des Holzvorrats (lebender Bäume) durch waldbauliche Tätigkeiten oder Holzernte 65
8.6.1.7.2 Kriterium VIII.3.B-2. Schutz vor Katastrophen (insbesondere vor Schaderregern und Krankheiten) durch zweckdienliche forstliche Strukturen und waldbauliche Praktiken 65
8.6.1.7.3 Kriterium VIII.3.B-3. Erhaltung/ Wiederherstellung des durch Naturkatastrophen geschädigten Produktionspotentials 66
8.6.2 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 66
8.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 68
8.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 69
8.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen 69
8.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung 69
8.8.3 Durchführungsbestimmungen 69
8.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem 70
**Literaturverzeichnis** **71**

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 8.1: Bewilligungs- und Kontrollverfahren der forstlichen Förderung in Schleswig-Holstein 28

## Kartenverzeichnis

Karte 8.1: Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstrukturen 17

Karte 8.2: Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden vor dem Hintergrund der Schadpotenzialverteilung 19

Karte 8.3: Förderung Waldbaulicher Maßnahmen vor dem Hintergrund der Waldverteilung 21

Karte 8.4: Förderung des Vertragsnaturschutzes vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig empfundenen Gebietskulisse 23

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 8.1: Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen 3

Tabelle 8.2: Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Erstaufforstung 3

Tabelle 8.3: Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und nach ZAL 4

Tabelle 8.4: Eingliederung der forstlichen Maßnahmen i1 und i2 in die Zielhierarchie von ZAL 5

Tabelle 8.5: Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2002 8

Tabelle 8.6: Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstungsinvestitionen der Jahre 2000 bis 2002 9

Tabelle 8.7: Erstaufforstungsprämien 2000-2002 (Erstbewilligungen) 10

| | | |
|---|---|---|
| Tabelle 8.8: | Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nach Empfängerkategorien | 12 |
| Tabelle 8.9: | Erstauforstungen nach Bewaldungsprozent der Kreise | 25 |
| Tabelle 8.10: | Relevanz der (Teil-) Maßnahmen für die EU-Bewertungsfragen und -kriterien | 34 |
| Tabelle 8.11: | Fläche der geförderten Waldmehrungen | 36 |
| Tabelle 8.12: | Ertragstafelauszug | 38 |
| Tabelle 8.13: | Ablauf der Endnutzung in Eichen- und Buchenbeständen | 39 |
| Tabelle 8.14: | Nutzungsmassen, Vornutzung und Aufhieb für Verjüngungsmaßnahmen | 39 |
| Tabelle 8.15: | Berechnung der Kohlenstoffakkumulation | 44 |
| Tabelle 8.16: | Einkommenseffekte nach Eigen- und Fremdleistung 2000 bis 2002 | 55 |
| Tabelle 8.17: | Erstaufforstungsprämie nach Vornutzung, Erwerbstyp und Bodenpunkten 2000 bis 2002 | 57 |

# 8 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

Die Gesamtwaldfläche Schleswig-Holsteins umfasst 155.000 ha. Davon sind 51 % Privat- und 15 % Kommunalwald; 30 % befinden sich im Landes- und knapp 4 % im Bundeseigentum (MLR; 1999, S. 40). Mit einem Bewaldungsprozent von knapp 10 % ist Schleswig-Holstein das waldärmste Bundesland und liegt deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (30 %).

Gesetzliche Grundlagen der Waldbewirtschaftung sind das Bundeswaldgesetz (vom 02.05.1975, zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 26.08.1998) als Rahmengesetz bzw. das Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung vom 11.08.1994. Besondere Programme zur Waldbewirtschaftung stellen das Konzept für eine naturnahe Bewirtschaftung der Wälder in Schleswig-Holstein aus dem Jahre 1996 sowie die Richtlinie für die naturnahe Waldentwicklung in den schleswig-holsteinischen Landesforsten aus dem Jahre 1999 dar.

Die Richtlinie für die naturnahe Waldentwicklung in den schleswig-holsteinischen Landesforsten richtet sich, wie ihr Name schon sagt, in erster Linie auf landeseigene Flächen. In zehn Maßgaben wird dabei das Leitbild der naturnahen Waldbewirtschaftung und -entwickung Schleswig-Holsteins konkretisiert. Das Programm findet über die Beratungstätigkeit der Landwirtschaftskammer für den Privat- und Körperschaftswald Eingang in die forstliche Praxis auch über den Landeswald hinaus. Im Zuge der Agenda 2000 und der neuen Fördermöglichkeiten der Europäischen Union wurde das Programm Zukunft auf dem Land (ZAL) (MLR, 1999) entwickelt. Zur Umsetzung des forstlichen Teils dieses Programms dient die Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Bekanntmachung d. MUNF v. 29.12.1999).

Die Waldbesitzverteilung in Schleswig-Holstein weist überwiegend eine kleinbetriebliche Struktur auf (98 % der forstlich tätigen Betriebe bewirtschaften eine Waldflächen von weniger als 50 ha, MLR, 1999, S. 40). Dagegen weisen ein paar wenige Waldbesitzer eine sehr große Fläche auf. Für den Privat- und Körperschaftswald errechnet sich eine durchschnittliche Betriebsgröße von ca. 10 ha (Angabe des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft[1] (MUNL)).

[1] Zum Jahresbeginn 2003 hat es eine Neustrukturierung der bisherigen Ministerien „Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten“ (MUNF) und „Ministerium für Ländliche Räume“ (MLR) gegeben. Für den Forstbereich ist seitdem das MUNL zuständig. Da das strukturierte Interview der BFH 2003 bereits mit Mitarbeitern des neuen Ministeriums MUNL geführt worden ist, wird in diesem Kapitel 8 in den folgenden Unterkapiteln bei Angaben, die sich auf das Interview beziehen, die neue Abkürzung MUNL verwendet.

## 8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung

Die forstliche Förderung ist aufgeteilt auf die zwei Förderbereiche

- Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen (Maßnahme i) und
- Förderung der Maßnahmen zur Erstaufforstung (Maßnahme h).

Beschreibung und Bewertung der Maßnahmen werden in den Kapiteln 8.1 bis 8.5 jeweils getrennt vorgenommen. In den Abschnitten 8.6 bis 8.8 erfolgt eine zusammenfassende Darstellung beider Förderbereiche.

### 8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

In den Tabellen 8.1 und 8.2 werden die in den zugrunde liegenden Richtlinien angebotenen Maßnahmen tabellarisch dargestellt. Der Maßnahmenart folgt in der mittleren Spalte eine kurze inhaltliche Beschreibung der Maßnahme, evtl. untergliedert in Teilmaßnahmen. In der rechten Spalte wird kurz auf die Förderhistorie der Maßnahmen eingegangen.

An der Aufstellung wird deutlich, dass ein breites Spektrum an Maßnahmen gefördert wird und der größte Teil der Maßnahmen schon vor dem Jahr 2000, z.B. im Rahmen der GAK, Bestandteil der forstlichen Förderung war.

**Tabelle 8.1:** Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

| Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart | Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen | Förderhistorie |
|---|---|---|
| **WM**<br>**Waldbauliche Maßnahmen** | - Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft,<br>- Jungbestandspflege,<br>- Nachbesserungen,<br>- Kultursicherung,<br>- Aufforstung und natürliche Bewaldung | GAK |
| **NWS**<br>**Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** | - Bodenschutzdüngung,<br>- Vor- und Unterbau (einschl. Naturverjüngung),<br>- Wiederaufforstung (einschl. Naturverjüngung),<br>- Vorarbeiten zu den beschriebenen Maßnahmen | GAK |
| **WE**<br>**Forstwirtschaftlicher Wegebau** | - Neubau oder Befestigung forstwirtschaftlicher Wege einschl. der dazugehörigen Anlagen | VO (EG) Nr. 2080/1992, GAK |
| **FZ**<br>**Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse** | - Erstmalige Beschaffung von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen,<br>- Anlage von Holzaufarbeitungsplätzen einschl. Anlagen zur Holzaufarbeitung und Erstellung von Betriebsgebäuden, | GAK |
| **SF**<br>**Vertragsnaturschutz im Wald (EU-kofinanzierte Landesmaßnahme)** | - Verbesserung der ökologischen Stabilität und der Schutzfunktionen der Wälder:<br>  - Erhalt und Pflege vorhandener Waldbiotope,<br>  - Saat und Pflanzung nur mit heimischen Baum- und Straucharten,<br>  - Verzicht auf Biozide | Neue Maßnahme seit 2000 |
| **Landesförderprogramm: (reine Landesmaßnahmen)** | - Verjüngung von Waldbeständen<br>- Holzrücken mit Pferden<br>- Schutzmaßnahmen gegen Insekten<br>- Verwaltungskosten forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse | Seit 1988 Landesförderprogramm |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Förderrichtlinien

**Tabelle 8.2:** Angebotene Maßnahmen im Förderbereich Erstaufforstung

| Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart | Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen | Förderhistorie |
|---|---|---|
| **EA**<br>**Erstaufforstung** | - Investitionszuschuss für Saat/Pflanzung einschl. Kulturvorbereitung und Schutz der Kulturen gegen Wild,<br>- Zuschuss für einmalige Nachbesserung,<br>- Zuschuss für Pflege der Erstaufforstung,<br>- Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten | Neuanlage von Waldflächen nach GAK seit 1973 |

Quelle: Gottlob, 2003, S. 2.

## 8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

In Tabelle 8.3 werden die Ziele der forstlichen Förderung von ZAL dem Zielsystem nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 zugeordnet.

**Tabelle 8.3:** Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und nach ZAL

| **Zielsystem der EU VO (EG) Nr. 1257/1999** | | **Ziele nach dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein "Zukunft auf dem Land" (ZAL)** | **Quantifizierung der Ziele** |
|---|---|---|---|
| **Tiret 1** | **Tiret 2** | | |
| Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Funktionen der Wälder in ländlichen Gebieten | c. Erweiterung der Waldflächen | - Erhöhung des Waldanteils | Erhöhung des Waldanteils von 10 auf 12 % (Waldvermehrung um rund 30.000 ha)<br>- Aufforstungsprogramm Neuwaldbildung 400 ha/a<br>- Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen durch Behörden Neuwaldbildung 100 ha/a |
| | a. Nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft<br>b. Erhaltung und Verbesserung der Forstlichen Ressourcen | - Erhöhung des Laubbaumanteils<br>- Gesundung und ökologische Stabilisierung der Wälder<br>- Ökonomische Stabilisierung der Forstbetriebe, Beseitigung struktureller Defizite und Stärkung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit | - Erhöhung des Laubbaumanteils bis zum Jahr 2010 von 53 auf 60 %<br>- Umbau: 650 ha<br>- Überführung: 1.890 ha<br>- Bestandspflege: 8.400 ha<br>- Wiederaufforstung: 525 ha |
| | Nachhaltige Sicherung von Schutzfunktion und ökologischer Funktion bei vertraglicher Festlegung der Maßnahmen in Gebieten, wo die o.g. Funktionen der Wälder von öffentlichem Interesse sind und wo die Kosten für Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung dieser Wälder über deren Bewirtschaftungserlös hinausgehen | - Ökologische Stabilisierung der Wälder, Erhaltung der Schutzfunktionen des Waldes | - Ökologische Aufwertung von ca. 2.500 ha Privatwald |

Quelle: Eigene Darstellung.

Die forstlichen Maßnahmen i1 und i2 gliedern sich wie folgt in die Zielhierarchie von ZAL (S. 95) ein:

**Tabelle 8.4:** Eingliederung der forstlichen Maßnahmen i1 und i2 in die Zielhierarchie von ZAL

| Hauptziel | Oberziel | Unterziel | Maßnahmenziele | Maßnahmen |
|---|---|---|---|---|
| Nachhaltige Sicherung und Verbesserung der naturräumlichen Potentiale und der ökologischen Funktionen (im ländlichen Raum) | Erhaltung bedrohter landwirtschaftlich genutzter Kulturlandschaft (Art. 21 VO .../99), Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft (BNtSchG, LNatSchG) (Rio, FFH) | Erhaltung und Entwicklung von Landschaftsstrukturen/ "Charakteristischer Landschaften", Verbesserung der Erlebnisfunktion der Landschaft | Waldbildung, Ökologische Stabilisierung der Wälder, Erhöhung des Laubwaldanteils | i1, i2 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Nach Tabelle 8.4 bezieht sich das übergeordnete Ziel auf naturräumliche Potentiale und ökologische Funktionen. Auch in den nachgeordneten Zielen ist der Landschaftsschutz bestimmend.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Zielsetzungen zur forstlichen Förderung nach ZAL durch alle Ebenen überwiegend einer starken ökologischen Ausrichtung folgen und Schutzfunktionen im Vordergrund stehen.

## 8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die Arbeitsschritte lassen sich für die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen ebenso wie für die Erstaufforstung wie folgt strukturieren:

- Sichtung der vorhandenen Datenquellen und Grundlagen der forstlichen Förderung auf Eignung als Beitrag für die Bewertung; Überprüfung auf Vollständigkeit. Sichtung und Beschaffung der formellen und inhaltlichen Grundlagen für die forstliche Förderung in Form von Verordnungen, Programmen, Richtlinien, Dienstanweisungen sowie begleitenden Bewertungen und Vorgaben für die Bewertung seitens der EU.
- Beschaffung und Analyse der Sekundärdaten, insbesondere Daten der Begleit- und Monitoringsysteme (Zahlstellendaten, EU- und GAK-Berichterstattung).
- Erhebung von Primärdaten: Schriftliche Befragungen der Zuwendungsempfänger, betreuenden Stellen und Bewilligungsbehörden. Strukturierte Interviews auf der Ebene der Fachreferate (Fragebögen siehe MB-VIII-Anlagen 2 bis 9; Gottlob, 2003).
- Auswertung und Analyse der Primär- und Sekundärdaten (Auswertung des Rücklaufs der Befragung siehe MB-VIII-Anlage 1).
- Modellkalkulationen.

- Kapitelspezifische Bewertung nach den EU-Vorgaben (siehe dazu die Interventionslogiken, MB-VIII-Anlagen 10 bis 16).
- Kapitelübergreifend:
  - Untersuchung zur Abschätzung des Beitrags der Forstwirtschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des ländlichen Raums.
  - Untersuchung der Wirkungen im Bereich Stärkung der ökologischen Funktionen des Waldes.
- Analyse des Implementationsprozesses.
- Ausarbeitung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Für die Zwischenbewertung der Erstaufforstung wurde auf eine Befragung der betreuenden Stellen verzichtet. Es fand jedoch eine Abfrage einzelfallbezogener Daten beim MUNL über eine vom Evaluator erstellte Access-Datenbank statt (Gottlob, 2003, S. 7).

## 8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

### *a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen*

Der finanzielle Vollzug aller ZAL-Maßnahmen wurde bereits in Kapitel 2.4 ausführlich dargestellt. Dementsprechend war für die Maßnahme i (sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen) im Rahmen des Förderschwerpunktes C im genehmigten Finanzplan für die Jahre 2000 bis 2002 ein Betrag von 4,46 Mio. Euro angesetzt. Nach Rechnungsabschluss ergibt sich für diese drei Jahre eine tatsächlich ausgezahlte Summe von 3.69 Mio. Euro. Daraus errechnet sich eine Mittelabflussquote von rd. 83 %.

### *b. Erstaufforstung*

Für die Maßnahme h (Erstaufforstung) ist im indikativen Finanzplan für 2000 bis 2002 ein Mittelansatz von 6,5 Mio. Euro vorgesehen. Dem steht ein Mittelabfluss von 4 Mio. Euro gegenüber. Daraus errechnet sich im Durchschnitt der Berichtsjahre eine Mittelabflussquote von 62 % (Gottlob, 2003 S. 11).

## 8.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

### 8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

***a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen***

Die Darstellung des erzielten Outputs (Tabelle 8.5) erfolgt anhand einer Zusammenstellung der Daten der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein für die Jahre 2000 bis 2002. Sie bezieht sich auf das Kalenderjahr und enthält neben der Anzahl der bewilligten Anträge (im Folgenden nach der Darstellung der Landwirtschaftskammer Verträge genannt) die Gesamthöhe der ausgezahlten EU-Erstattung und die Größe der Flächen, auf denen die Maßnahmen stattgefunden haben. Für die Darstellung der Förderung des Vertragsnaturschutzes als mehrjährige Flächenförderung wurde auf die ursprüngliche Anzahl der abgeschlossenen Verträge und den dazugehörigen Flächenumfang zurückgegriffen. Dem entsprechend wurde der Betrag der EU-Erstattung für den Berichtszeitraum in der Darstellung gedrittelt und so ein durchschnittlicher Betrag pro Jahr für die genannten Verträge und Flächen errechnet. Der Gesamtbetrag der EU-Erstattung in der Tabelle 8.5 (1,6 Mio. Euro) weicht aufgrund dieser zwangsläufig ungenauen Darstellung etwas vom tatsächlichen Erstattungsbetrag von 1,85 Mio. Euro ab.

**Tabelle 8.5:** Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2002

| Maßnahme | Vertrag | EU-Erstattung | Fläche | Betrag pro ha | Betrag pro Vertrag |
|---|---|---|---|---|---|
| | Anzahl | Euro | ha | Euro | Euro |
| **Waldbauliche Maßnahmen** | **1.428** | **1.288.273** | **3.306** | **390** | **902** |
| | ***85%*** | ***70%*** | ***49%*** | | |
| **davon Überführung** | **43** | **124.059** | **80** | **1.555** | **2.885** |
| Kultursicherung nach Überführung | 14 | 5.348 | 26 | 209 | 382 |
| Nachbesserung nach Überführung | 8 | 6.767 | 8 | 852 | 846 |
| **Überführung nach Naturkatastrophen** | **5** | **5.402** | **4** | **1.360** | **1.080** |
| Kultursicherung Überführung nach Naturkatastrophen | 1 | 107 | 1 | 107 | 107 |
| Nachbesserung Überführung nach Naturkatastrophen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Umbau** | **150** | **406.888** | **212** | **1.917** | **2.713** |
| Kultursicherung nach Umbau | 476 | 136.286 | 793 | 172 | 286 |
| Nachbesserung nach Umbau | 8 | 6.161 | 5 | 1.197 | 770 |
| **Umbau nach Naturkatastrophen** | **81** | **304.571** | **129** | **2.356** | **3.760** |
| Kultursicherung Umbau nach Naturkatastrophen | 55 | 11.738 | 69 | 170 | 213 |
| Nachbesserung Umbau nach Naturkatastrophen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Bestandespflege** | **587** | **280.946** | **1.978** | **142** | **479** |
| **Neuartige Waldschäden** | **196** | **204.285** | **591** | **346** | **1.042** |
| | ***12%*** | ***11%*** | ***9%*** | | |
| **davon Bodenschutz- und Meliorationsdüngung** | **20** | **22.492** | **210** | **107** | **1.125** |
| **Voranbau/Unterbau** | **67** | **107.541** | **119** | **902** | **1.605** |
| Kultursicherung (Voranbau/Unterbau) | 24 | 7.775 | 67 | 117 | 324 |
| Nachbesserung (Voranbau/Unterbau) | 1 | 304 | 1 | 241 | 304 |
| **Voranbau/Unterbau nach Naturkatastrophen** | **8** | **4.033** | **13** | **315** | **504** |
| Kultursicherung (Voranbau/Unterbau nach Naturkatastrophen) | 2 | 545 | 3 | 173 | 272 |
| Nachbesserung (Voranbau/Unterbau nach Naturkatastrophen) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Wiederaufforstung** | **21** | **29.536** | **20** | **1.507** | **1.406** |
| Kultursicherung (Wiederaufforstung) | 26 | 12.097 | 110 | 110 | 465 |
| Nachbesserung (Wiederaufforstung) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Wiederaufforstung nach Naturkatastrophen** | **10** | **14.315** | **8** | **1.801** | **1.432** |
| Kultursicherung (Wiederaufforstung nach Naturkatastrophen) | 17 | 5.647 | 40 | 141 | 332 |
| Nachbesserung (Wiederaufforstung nach Naturkatastrophen) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Vertragsnaturschutz** | **57** | **118.002** | **2.821** | **42** | **2.070** |
| | ***3%*** | ***19%*** | ***42%*** | | |
| **Gesamt** | **1.681** | **1.610.560** | **6.717** | **240** | **958** |

Quelle: Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (2003).

Gemessen an der Zahl der Verträge (Spalte 2 in Tabelle 8.5), liegt der Schwerpunkt mit 85 % bei den Waldbaulichen Maßnahmen. Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden liegen mit 12 % schon deutlich dahinter; der Vertragsnaturschutz ist angesichts der geringen Zahl der Verträge zu vernachlässigen.

Bei einer EU-Gesamtfördersumme von 1,6 Mio. Euro liegt der Schwerpunkt auch hier eindeutig im Bereich der Waldbaulichen Maßnahmen mit ca. 1,3 Mio. Euro (80 %), gefolgt von den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden mit 13 % und den Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz (7%).

Aus dieser Struktur von Verträgen und Fördersummen folgt (vgl. Tabelle 8.5, Spalte 6), dass für Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden durchschnittlich ein ähnlich hoher EU-Förderbetrag pro Vertrag (1.042 Euro) ausgezahlt wurde wie für Waldbauliche Maßnahmen (902 Euro). Den höchsten EU-Förderbetrag weist mit durchschnittlich 2.070 Euro pro Vertrag (und rd. 50 ha/Vertrag) die Maßnahme Vertragsnaturschutz auf.

In Bezug auf die Fläche hatten bei einer geförderten Gesamtfläche von 6.717 ha die Förderbereiche Waldbauliche Maßnahmen (49 %) und Vertragsnaturschutz (42 %) die größten Anteile. Der EU-Betrag/Fläche lag mit 390 Euro/ha für die Waldbaulichen Maßnahmen in etwa gleich auf mit dem der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden (346 Euro/ha). Beim Vertragsnaturschutz errechnet sich ein Durchschnittsbetrag der EU-Förderung von 42 Euro/ha.

### *b. Erstaufforstung*

Im Berichtszeitraum 2000 bis 2002 wurden 367 Anträge auf Förderung von investiven Kosten einer Erstaufforstung bewilligt (vgl. Tabelle 8.6), davon 100 für die Aufforstung selbst (Gottlob, 2003, S. 13f.).

**Tabelle 8.6:** Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstungsinvestitionen der Jahre 2000 bis 2002

| Maßnahmenart | Anträge | | Fläche | | Gesamtförderung | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | ha | % | Euro | % |
| Aufforstung landwirtschaftlicher Fläche | 100 | 27 | 479 | 33 | 1.522.956 | 89 |
| Aufforstung sonstiger Flächen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kulturpflege | 263 | 72 | 958 | 66 | 180.401 | 11 |
| Nachbesserung | 4 | 1 | 6 | 0 | 14.173 | 1 |
| **Gesamt** | **367** | **100** | **1.443** | **100** | **1.717.530** | **100** |

Quelle: Landesdaten (2003).

Insgesamt wurden 1.443 ha durch öffentliche Mittel (von EU, Bund und Land) in Höhe von etwa 1,7 Mio. Euro gefördert. In die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen (479 ha) flossen 89 % der Fördermittel. Aufforstung auf sonstigen Flächen fand nicht statt. In die Pflege der vorwiegend in den neunziger Jahren begründeten Waldflächen

(958 ha) flossen weitere 11 % der Fördermittel. Die Nachbesserung auf Kulturen mit witterungsbedingtem Ausfall von Pflanzen wurde mit 14.000 Euro (1 %) auf 6 ha gefördert.

Hinsichtlich der Flächenprämie, die auf Antrag zum Ausgleich von Einkommensverlusten für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren gewährt werden kann, wurden im Berichtszeitraum 59 Anträge bewilligt (vgl. Tabelle 8.7) (Gottlob, 2003, S. 15).

**Tabelle 8.7:** Erstaufforstungsprämien 2000-2002 (Erstbewilligungen)

| Jahr | Anträge | | Fläche | | Prämienhöhe | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | ha | % | Euro | % |
| 2000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2001 | 30 | 51 | 128 | 57 | 37.652 | 60 |
| 2002 | 29 | 49 | 98 | 43 | 25.373 | 40 |
| **Summe** | **59** | **100** | **226** | **100** | **63.025** | **100** |

Quelle: Landesangaben (2003).

Auf einer prämienrelevanten Fläche von 226 ha wurden als Erstbewilligung Erstaufforstungsprämien in Höhe von 63.025 Euro ausgezahlt. Während die Antragsanzahl in den Jahren 2001 und 2002 mit 30 bzw. 29 Anträgen etwa gleich ist, war die den Anträgen zugrunde liegende Fläche im Jahr 2001 um 30 ha höher. Daraus resultiert die Schwankung der Erstbewilligungs-Prämienhöhe.

### 8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Folgende Outputindikatoren/quantifizierten Ziele wurden in dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum aufgeführt:

(1) Neuwaldbildung nach Aufforstungsprogramm 400 ha/a.
Insgesamt wurden nach Angaben des Landes im Berichtszeitraum im Rahmen des Aufforstungsprogramms etwa 250 ha durch Privatpersonen und Kommunen aufgeforstet; mit jährlich durchschnittlich 83 ha liegt der Zielerreichungsgrad bei lediglich 21 %.

(2) Neuwaldbildung durch Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen durch Behörden 100 ha/a.
229 ha wurden im Berichtszeitraum im Rahmen der Maßnahme „Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen durch Behörden“ gefördert. Mit jährlich durchschnittlich 76 ha liegt der Zielerreichungsgrad hier bei 76 % (Gottlob, 2003, S. 17).

(3) Erhöhung des Laubwaldanteils bis 2010 von 53 auf 60 %.
Eine Erhöhung des Laubwaldanteils von 7 % bedeutet Umbau oder Überführung von Reinbeständen in Mischbestände, Wiederaufforstung und Vor- oder Unterbau mit (überwiegend) Laubholz von 10.850 ha bis 2010. Um dieses Ziel im Privatwald zu erreichen, müssten die nachstehenden Ziele (4), (5) und (7) mindestens 3,5 mal auf rd. 14 % der Privatwaldfläche umgesetzt werden. Selbst wenn man außer Acht ließe, dass durch die untenstehenden Maßnahmen zunächst lediglich Mischbestände entstünden, ist dies nach den Berechnungen auf der Grundlage der Zahlstellendaten von 2000 bis 2002 erst auf knapp 1 % der Privatwaldfläche geschehen.

(4) Umbau: 650 ha.
In der Förderperiode 2000 bis 2002 wurden 341 ha nicht standortgerechte Bestände in standortgerechte Bestände umgebaut. Das entspricht einem bisherigen Zielerreichungsgrad von knapp 53 %.

(5) Überführung: 1.890 ha.
In der Förderperiode 2000 bis 2002 wurden 84 ha von Reinbestände in Mischbestände überführt. Der bisherige Zielerreichungsgrad ist demnach mit 4 % marginal.

(6) Bestandespflege: 8.400 ha.
In der Förderperiode 2000 bis 2002 wurden auf 1.978 ha Maßnahmen zur Bestandespflege durchgeführt. Der bisherige Zielerreichungsgrad liegt dementsprechend bei rd. 24 %.

(7) Wiederaufforstung: 525 ha.
In der Förderperiode 2000 bis 2002 wurden auf 28 ha Wiederaufforstungsmaßnahmen durchgeführt. Der bisherige Zielerreichungsgrad liegt bei 5 %.

(8) Vertragsnaturschutz: ca. 2.500 ha.
In der Förderperiode 2000 bis 2002 wurden im Rahmen von 57 Verträgen auf 2.821 ha Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz durchgeführt. Der bisherige Zielerreichungsgrad liegt dementsprechend bei 113 %.

***Zusammenfassende Bewertung***

Das Ziel zur Durchführung des Vertragsnaturschutzes wurde bereits voll erfüllt. Einen nennenswerten Zielbeitrag haben in den zurückliegenden drei Jahren weiterhin die Maßnahmen zur Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen durch Behörden (2), Umbau von Beständen (4) und schon in deutlich geringerem Umfang die Maßnahmen zur Bestandespflege (6) und zur Neuwaldbildung nach dem Aufforstungsprogramm (1) geleistet. Zur Erreichung der gesetzten Ziele müssten sowohl die Maßnahmen zu (1) und (6) als auch die Maßnahmen zu den übrigen Zielen deutlich stärker umgesetzt werden. Zu dem Ziel „Ökonomische Stabilisierung der Forstbetriebe“ wurde keine Quantifizierung angegeben.

### 8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Nach Auskunft des MUNL werden die Belastungen der Waldbesitzer und der Bedarf an forstlicher Förderung für alle Gruppen und Regionen – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen - gleich hoch eingeschätzt. Die Förderung erfolge daher flächendeckend ohne Prioritäten für bestimmte Zielgruppen oder Zielregionen. Gleichwohl wird im Folgenden versucht, Ziele und Gebietskulissen im Sinne der Fragestellung und der angebotenen Fördermaßnahmen zu identifizieren.

***Zielgruppen***

***a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen***

Zielgruppen der Fördermaßnahmen sind grundsätzlich die in den Förderrichtlinien aufgeführten möglichen Zuwendungsempfänger. Diese sind:

– Inhaber land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder Grundbesitzer, außer Bund und Länder,

– Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes sowie

– ländliche Gemeinden.

Die Zahlstellendaten sehen zwar keine Kategorisierung nach Empfängergruppen vor; sie enthalten aber die Adressen der Empfänger. Deshalb wurde versucht, die Empfängerkategorien aus der Adressenliste der Zahlstelle abzuleiten. Danach ergibt sich folgendes Bild:

**Tabelle 8.8:** Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nach Empfängerkategorien

| Empfänger-Kategorie | EU-Auszahlungsbetrag Euro | % der Gesamtsumme |
|---|---|---|
| Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse | 11.444 | 0,6 |
| Privatwald | 1.525.719 | 82,6 |
| Kommunalwald | 309.400 | 16,8 |
| **Gesamt** | **1.846.563** | **100,0** |

Quelle: Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft (2003).

Aus der Tabelle 8.8 ergibt sich die höchste Fördersumme für den Privatwald (83 %).

Bezieht man die EU-Förderbeträge auf die Waldfläche der jeweiligen Empfängerkategorie, so ergibt sich für den Privatwald im Durchschnitt ein EU-Förderbetrag von etwa

sechs Euro/ha/Jahr und für den Kommunalwald sind es knapp fünf Euro/ha/Jahr. Die Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse ist dagegen äußerst gering.

Eine weitergehende Differenzierung nach Empfängergruppen wurde durch eine Befragung der Zuwendungsempfänger möglich, die auf einer Zufallsstichprobe basiert. Nach dieser Befragung sind 16 % der Zuwendungsempfänger juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb und 2 % solche mit landwirtschaftlichen Betrieb, 51 % Haupterwerbslandwirte, 9 % Nebenerwerbslandwirte und 22 % Nicht-Landwirte. Die Haupterwerbslandwirte waren alle Einzelunternehmen.

Der Altersdurchschnitt der Befragten lag bei ca. 55 Jahren. 69 % hatten ihre Waldflächen geerbt und 27 % hatten sie käuflich erworben. Der Schwerpunkt in der Größe des Waldbesitzes lag bei 1 bis 25 ha (42 %), in 31 % der Fälle betrug die Größe des Waldbesitzes 50 bis 200 ha und in 7 % über 1.000 ha.

76 % der Befragten hatten ihren Wohnsitz in der selben Gemeinde, in der die Maßnahme stattfand. Die Frage nach der Geschlechtszugehörigkeit wurde von 82 % beantwortet (73 % männlich, 9 % weiblich); 18 % machten keine Angabe.

Von den juristischen Personen waren 62 % juristischen Personen des öffentlichen Rechts und 38 % juristische Personen des privaten Rechts.

***b. Erstaufforstung***

Bei der Erstaufforstung ist der Zuwendungsempfängerkreis für die investive Förderung einer Erstaufforstung größer als für die Erstaufforstungsprämie, die nicht an Gebietskörperschaften ausgereicht wird. Die Förderung der investiven Ausgaben können alle natürlichen und juristische Personen des Privat- und öffentlichen Rechts erhalten, soweit sie Eigentümer der Flächen sind; für Besitzer ist eine entsprechende Einverständniserklärung der Eigentümer Voraussetzung. Die Erstaufforstungsprämie ist zudem an die landwirtschaftliche Vornutzung der Fläche gekoppelt und differenziert den Prämienanspruch nach der Erwerbsform. Während Haupterwerbslandwirte grundsätzlich den vollen Prämienanspruch haben, wird Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten nur ein eingeschränkter Prämienanspruch zuerkannt.

Seitens des MUNL konnten umfassende Angaben zu den erreichten Zielgruppen der Förderung der Erstaufforstung gemacht werden. Danach waren natürliche Personen zu 73 %, juristische Personen des öffentlichen Rechts zu 23 % und juristische Personen des Privatrechts zu 4 % beteiligt (Gottlob, 2003, S. 17).

Die folgenden soziostrukturellen Angaben sind das Ergebnis der Befragung der Zuwendungsempfänger. Die Möglichkeiten zur Förderung der Erstaufforstung nutzten insbeson-

dere Nebenerwerbs- und Nichtlandwirte (27 % bzw. 24 %). 36 % der Antragsteller waren Haupterwerbslandwirte, 9 % waren juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb (Gottlob, 2003, S. 18f.). Die natürlichen Personen unter den Befragten sind zu 85 % männlich und zu 15 % weiblich. Die Fördermittel wurden in 80 % aller Zuwendungsfälle von Personen in Anspruch genommen, die ihren Wohnsitz in den Gemeinden haben, in denen die Aufforstungsflächen liegen (Gottlob, 2003, S. 21).

### *Zielregionen*

#### *a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen*

Für die forstlichen Fördermaßnahmen sind keine Gebietskulissen festgelegt. Gleichwohl wird im Folgenden die regionale Verteilung der Fördermittel etwas näher beleuchtet. Dabei werden

(1) die Verteilung der EU-Fördermittel insgesamt nach Maßnahmenbündel gruppiert für die Raumordnungsregionen nach siedlungsstrukturellen Typen dargestellt,
(2) die Verteilung der EU-Fördermittel für Waldbauliche Maßnahmen vor dem Hintergrund der Laub- und Nadelwaldverteilung skizziert und
(3) die Verteilung der EU-Fördermittel für Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden vor dem Hintergrund der regionalen Schadpotentiale beleuchtet und
(4) die EU-Fördermittel der Maßnahme Vertragsnaturschutz vor dem Hintergrund der regionalen Verteilung der Schutzgebiete zugeordnet.

### *Allgemeine Beschreibung der Karten*

Die vorliegenden Karten zeigen jeweils das Land Schleswig-Holstein (SH) mit seinen fünf Raumordnungsregionen (RORen), für die die Verteilung der Fördermittel als Tortendiagramm dargestellt wird. Der Umfang der Tortendiagramme sowie die Größe der Tortenstücke beschreiben das in den Jahren 2000 bis 2002 jeweils ausgezahlte Fördervolumen (in Euro). Die kleine Abbildung oben rechts zeigt das ganze Land SH und die entsprechenden Fördermittel insgesamt sowie für die Maßnahmenarten.

### *Karte 8.1: Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstrukturen in Schleswig-Holstein*

Diese Karte stellt die gesamte EU-Förderung der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstruktur (BBR, 2003) für die Jahre 2000 bis 2002 dar. Insgesamt wurden in den Jahren 2000 bis 2002 rund 1,8 Mio. Euro für die Förderung sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen ausgegeben. Schwerpunkt der regionalen Mittelverteilung waren der Agglomerationsraum SH Süd, der verstädterte Raum SH Mitte sowie der ländliche Raum SH Nord. In den RORen SH Süd-West und SH Ost wurden die wenigsten Fördermittel in Anspruch genommen, wobei es sich bei der ROR SH Süd-West auch um einen ländlichen Raum handelt. Gemäß dieser Karte wurde der ländliche Raum im Hinblick auf das geflossene Fördermittelvolumen nicht besonders be-

vorzugt. Eine siedlungsstrukturabhängige Förderung ist nach Aussage des MUNL wegen der insgesamt relativ ländlichen Struktur Schleswig-Holsteins nicht erkennbar.

### *Karte 8.2: Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden vor dem Hintergrund der Schadpotentialverteilung in Schleswig-Holstein*

Diese Karte stellt die EU-Förderung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden vor dem Hintergrund der Schadpotentialverteilung in SH für die Jahre 2000 bis 2002 dar. Das Schadpotential bildet die relative Schädigung der Wälder ab und dient als Indikator der Gesamtbelastungssituation. Es wird abgeleitet aus der Häufigkeitsverteilung des Anteils deutlich geschädigter Bäume (Schadstufe 2-4) bezogen auf das Bestandesalter und der Baumart. Grundlage für die Ableitung des Schadpotentials ist die Waldschadensinventur bzw. Waldzustandserfassung. Die Daten bezüglich des Schadpotentials wurden vom Institut für Forstökologie und Walderfassung der BFH in Eberswalde zur Verfügung gestellt (Wolff et al., o.J.).

In den Jahren 2000 bis 2002 förderte Schleswig-Holstein mit EU-Mitteln von rund 200.000 Euro Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden. Von dieser Summe flossen die meisten Fördermittel an die ROR SH Mitte, gefolgt von der ROR SH Süd. Die mit Abstand wenigsten Fördermittel für diese Maßnahmenart erhielt die ROR SH Nord. In dieser ROR ist auch das Schadpotential am geringsten. Zwar ist das Schadpotential in den beiden RORen, die die meisten Fördermittel in Anspruch nehmen auch relativ hoch, aber andere RORen mit ähnlich hohem Schadpotential erhalten deutlich weniger Fördermittel. In den beiden RORen, in denen die meisten Fördermittel für diese Maßnahmen in Anspruch genommen wurden, kommen nach Aussage des MUNL überwiegend Standorte mit starker Bodenversauerung vor. Die altdiluvialen Standorte im westlichen Teil Schleswig-Holsteins seien durch weitere Versauerung aufgrund neuartiger Waldschäden besonders gefährdet. Eine Konzentration der Mittel auf diesem Bereich sei gemäß MUNL sachgerecht. Insgesamt sei jedoch nur ein geringer Anteil der Waldböden mit Bodenschutzkalkung gefördert worden, so dass nur wenige Schwerpunkträume für Maßnahmen gebildet würden.

Im Berichtszeitraum wurden mit Ausnahme von SH Süd-West in allen RORen schwerpunktmäßig Fördermittel für Kultursicherung in Anspruch genommen. Bei diesen Kultursicherungen handelt es sich um die Pflege und Sicherung von Wiederaufforstungs- sowie Vor- und Unterbaumaßnamen, die Ende der 1990er Jahre im Zusammenhang mit den Sturmschäden durch den Orkan „Lothar“ durchgeführt wurden.

### *Karte 8.3: Förderung Waldbaulicher Maßnahmen vor dem Hintergrund der Waldverteilung in Schleswig-Holstein*

Diese Karte stellt die EU-Förderung der Waldbaulichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Waldverteilung in SH für die Jahre 2000 bis 2002 dar. Die Waldverteilungsda-

ten sind der Quelle „Daten zur Bodenbedeckung“ (Statistisches Bundesamt, 1997) entnommen und zeigen die gegenwärtige Wald- und Waldtypenverteilung.

Insgesamt wurden in den Jahren 2000 bis 2002 Waldbauliche Maßnahmen mit rund 1,3 Mio. Euro EU-Mitteln gefördert. Die meiste Förderung entfiel auf die ROR SH Nord, die geringste auf SH Süd-West und SH Ost. Im Abgleich der Fördermittelinanspruchnahme mit dem Waldaufkommen zeigt sich, dass eine der waldärmeren RORen (SH Nord) ein deutlich größeres Fördermittelvolumen für Waldbauliche Maßnahmen erhalten hat, als die waldreicheren RORen.

Bezüglich der geförderten Teilmaßnahmen lässt sich feststellen, dass mit Ausnahme von SH Süd alle RORen vornehmlich Fördermittel für den Umbau der Waldbestände in Anspruch genommen haben. Danach kommt mit Abstand die Jungbestandspflege und die Kultursicherung und schließlich die Überführung von Rein- in Mischbestände. Mittel für die Teilmaßnahme Nachbesserung wurden regional konzentriert in den RORen SH Süd-West, Ost und Süd in Anspruch genommen. Dies kann über die jüngsten Sturmkatastrophen und nicht über die Waldverteilung erklärt werden.

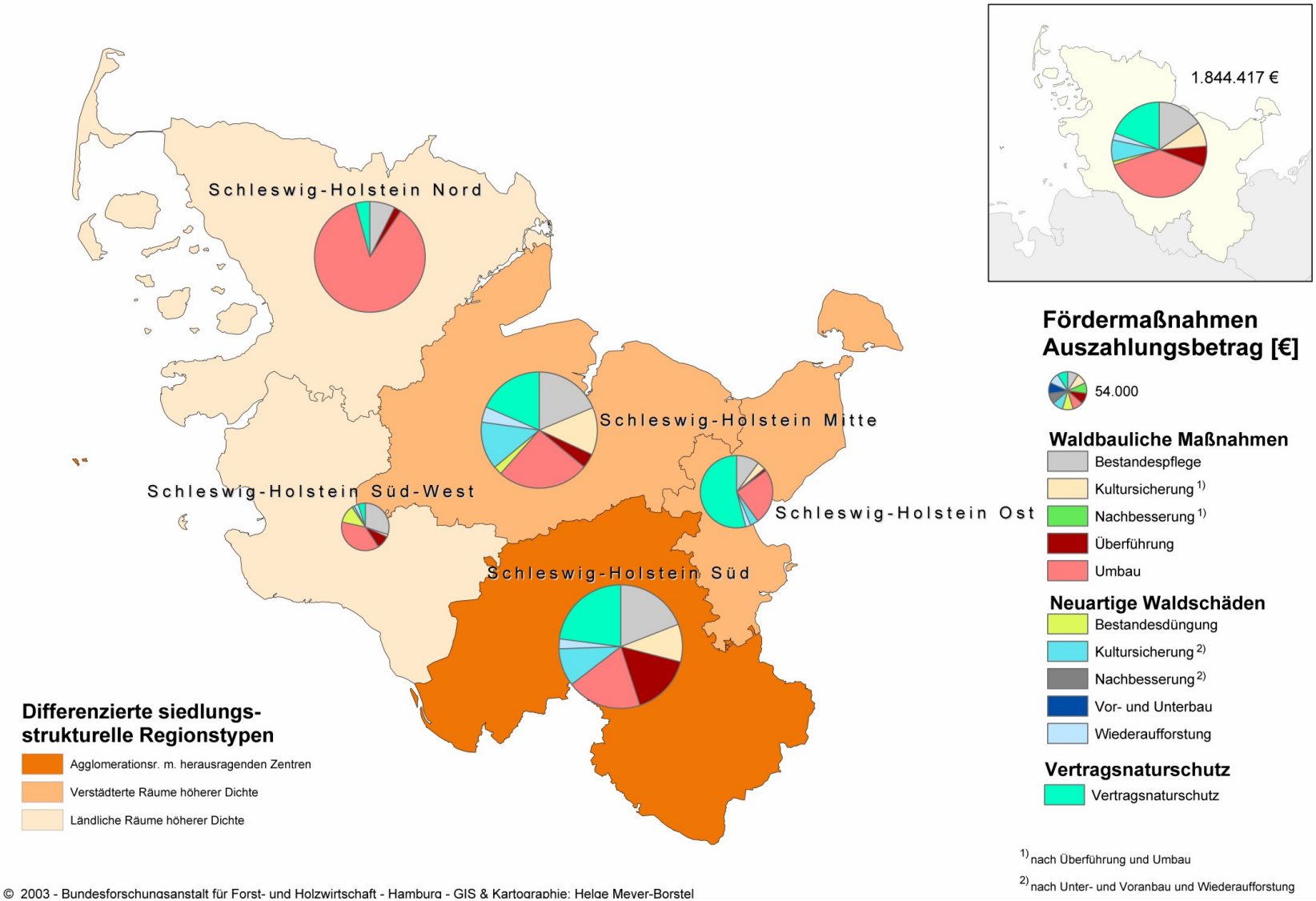
### *Karte 8.4: Förderung des Vertragsnaturschutzes vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig empfundenen Gebietskulisse in Schleswig-Holstein*

Diese Karte stellt die EU-Förderung des Vertragsnaturschutzes vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig befundenen Gebietskulisse in SH für die Jahre 2000 bis 2002 dar. Die Daten zur Beschreibung der Gebietskulisse sind vom Landesamt für Natur und Umwelt SH bereitgestellt worden und bilden die aktuellen Lage der Schutzgebiete ab.

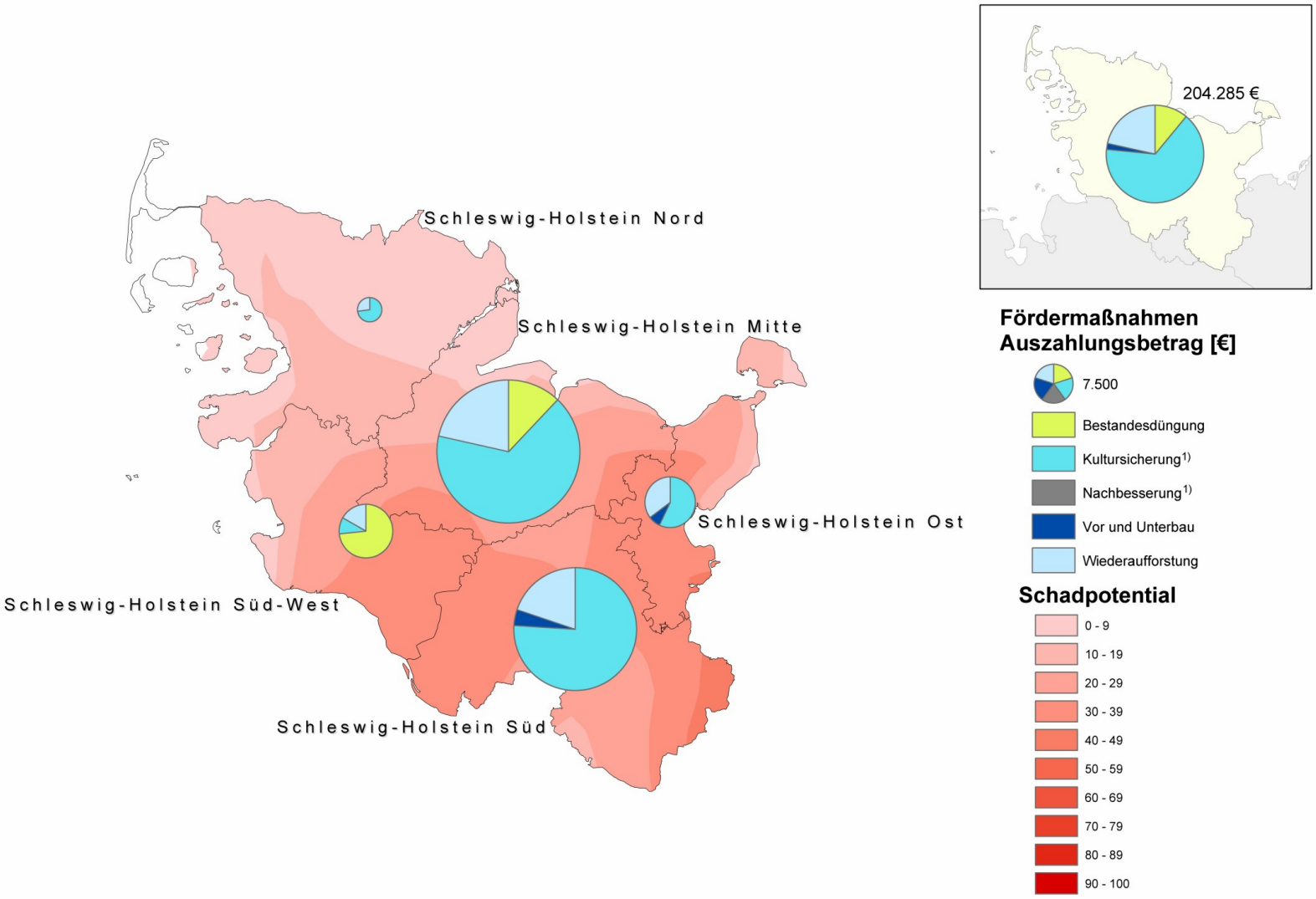
In den Jahren 2000 bis 2002 wurde der Vertragsnaturschutz mit rund 350.000 Euro EU-Mitteln gefördert. Dies ist etwa ein Fünftel des gesamten Fördervolumens, welches zur Förderung der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen im Berichtszeitraum in Anspruch genommen wurde. Die meisten Fördermittel flossen in die ROR SH Süd, gefolgt von SH Ost und SH Mitte.

Nach Aussage des MUNL sind bei 61 % der Förderfälle und 44 % der Fläche Natura 2000-Gebiete betroffen, und 90 % dienen dem Schutz und der Entwicklung von Natura 2000-Gebieten sowie der dazu erforderlichen Vernetzung des Biotop- und Schutzsystems. 10 % der Förderfälle und der Flächen seien sonstigen für den Naturschutz bedeutenden Wäldern zuzuordnen. Ein Abgleich mit der Verteilung der Naturschutzgebiete ist gemäß MUNL nicht zweckmäßig, da in SH nur in geringem Umfang Waldnaturschutzgebiete ausgewiesen sind und der Vertragsnaturschutz gerade inhaltliche Regelungen treffen soll, die nicht bereits in Naturschutzgebietsverordnungen getroffen wurden.

**Karte 8.1:** Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstrukturen



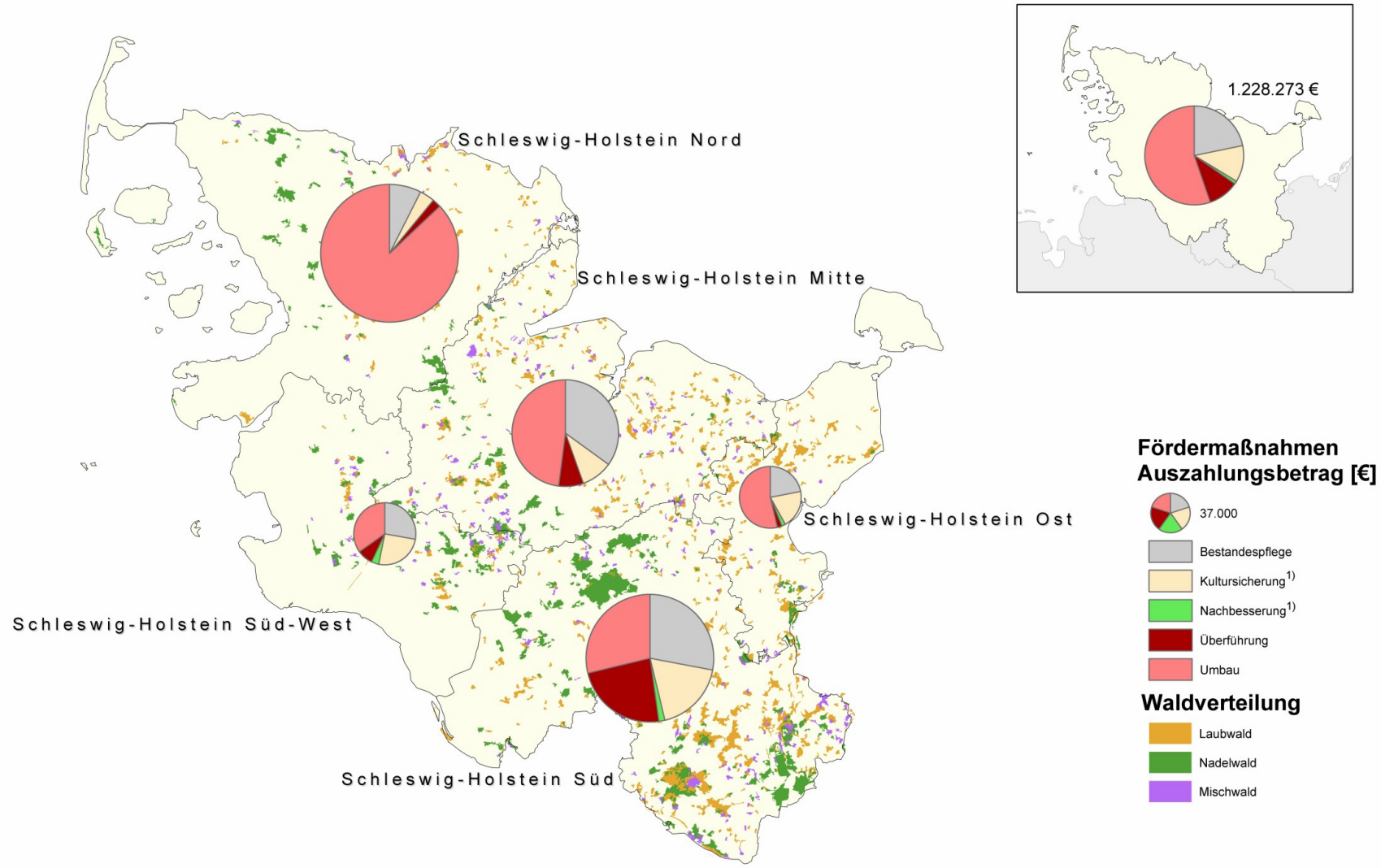
**Karte 8.2:** Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden vor dem Hintergrund der Schadpotenzialverteilung




© 2003 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft - Hamburg - GIS & Kartographie: Helge Meyer-Borstel

1) nach Unter- und Voranbau und Wiederaufforstung

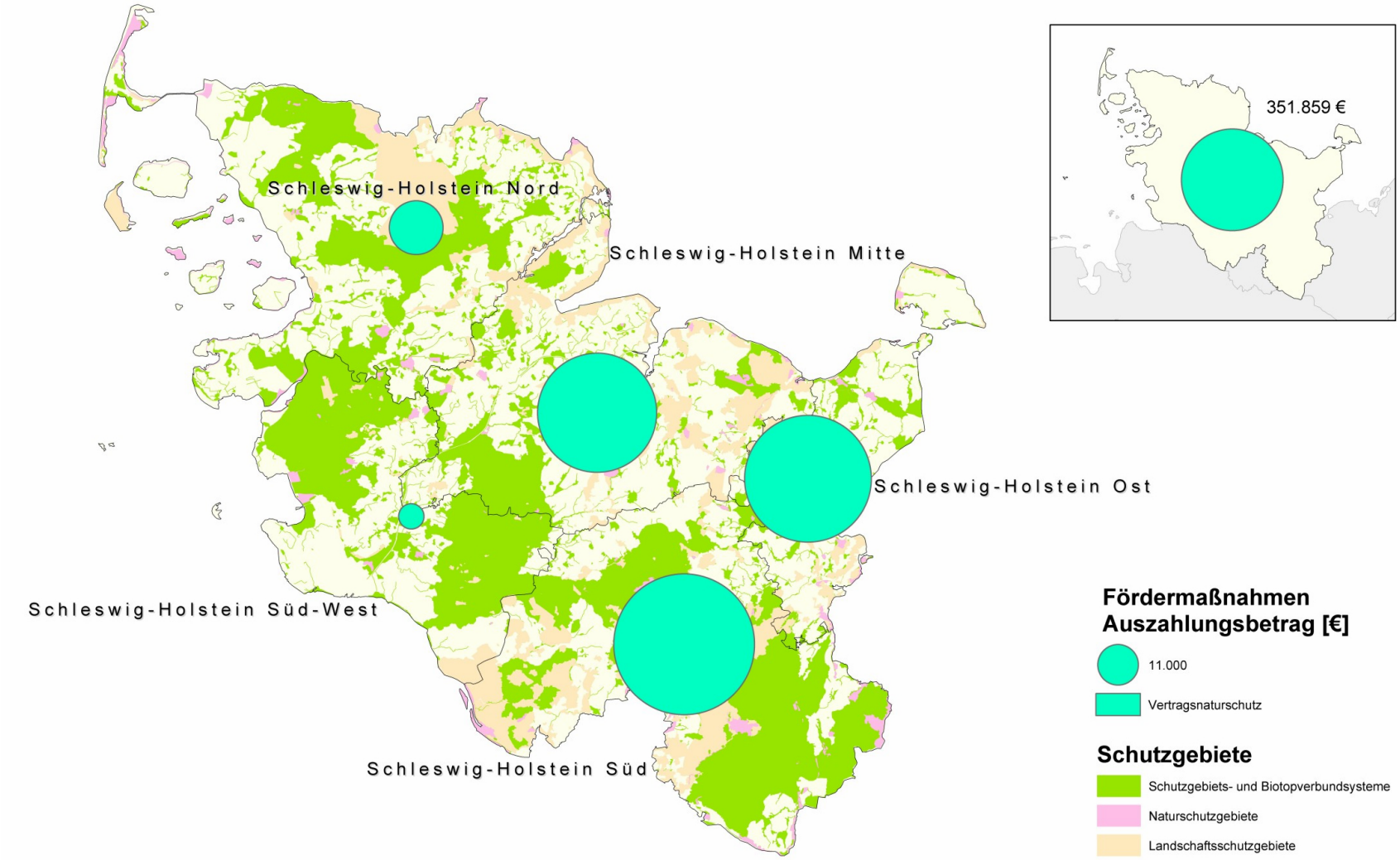
**Karte 8.3:** Förderung Waldbaulicher Maßnahmen vor dem Hintergrund der Waldverteilung




© 2003 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft - Hamburg - GIS & Kartographie: Helge Meyer-Borstel

1) nach Überführung und Umbau

**Karte 8.4:** Förderung des Vertragsnaturschutzes vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig empfundenen Gebietskulisse




© 2003 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft - Hamburg - GIS & Kartographie: Helge Meyer-Borstel
Quelle der Schutzgebietsdaten: Lanis-SH, Stand 2000/2003 - Landesamt für Natur und Umwelt Schleswig-Holstein

### *b. Erstaufforstung*

Die Förderung der Erstaufforstung wird in ZAL als horizontale Maßnahme ohne konkrete Zielgebietskulisse angeboten. Der Umfang der Aufforstung in den Kreisen des Landes Schleswig-Holstein ist sehr unterschiedlich.

Insgesamt wurden im Betrachtungszeitraum 100 mit EU-Mitteln geförderte Erstaufforstungsmaßnahmen auf 479 ha durchgeführt. Davon liegen im Kreis Schleswig-Flensburg 20 % der geförderten Flächen. Mit 19 % folgt an zweiter Stelle der Kreis Rendsburg-Eckernförde vor Ostholstein (16 %) und Nordfriesland (16 %). Die durchschnittliche Flächengröße der Erstaufforstungen variiert in den Kreisen zwischen 1,8 ha und 33,8 ha, im Landesmittel liegt sie bei 4,8 ha (Gottlob, 2003, S. 19).

#### *Erstaufforstung nach Bewaldungsprozent*

Die regionale Verteilung der geförderten Erstaufforstung steht in einem Zusammenhang mit dem Bewaldungsprozent (vgl. Tabelle 8.9).

**Tabelle 8.9:** Erstauforstungen nach Bewaldungsprozent der Kreise

| Bewaldungsprozent | Fläche | | Anträge | | Gesamtfläche | | Gemeindeanzahl | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ha | % | n | % | ha | % | n | % |
| bis 5 % | 180 | 38 | 43 | 43 | 761.178 | 48 | 618 | 55 |
| 5 % bis 10 % | 110 | 23 | 19 | 19 | 295.740 | 19 | 193 | 17 |
| 10 % bis 20 % | 116 | 24 | 29 | 29 | 314.674 | 20 | 187 | 17 |
| größer 20 % | 73 | 15 | 9 | 9 | 206.404 | 13 | 134 | 12 |
| **Gesamtfläche** | **479** | **100** | **100** | **100** | **1.577.996** | **100** | **1.132** | **100** |

Quelle: Gottlob (2003).

In Gemeinden mit einem Waldanteil von unter 5 %, die in Schleswig-Holstein einen Anteil von 48 % an der gesamten Landesfläche ausmachen, lagen 38 % der Aufforstungsfläche und 43 % der Projekte. Mit steigendem Bewaldungsprozent nehmen die Aufforstungsaktivitäten ab. Die Aufforstungen in Gemeinden mit einem Waldanteil von über 20 % machen nur noch 15 % der Aufforstungsfläche bzw. 9 % der Förderanträge aus. Damit findet Waldmehrung in Schleswig-Holstein überwiegend in sehr waldarmen Gebieten statt (Gottlob, 2003, S. 21).

#### *Erstaufforstung und Bodengüte*

In Schleswig-Holstein können Haupterwerbslandwirte, die die Flächen in den der Aufforstung vorangegangenen zwei Jahren selbst bewirtschaftet haben, eine Erstaufforstungsprämie von bis zu 715 Euro/ha/Jahr erhalten. Die Prämienhöhe wird nach Ertrags-

messzahlen gestaffelt. Bei Nicht-Landwirten beläuft sich die Prämie pauschal auf bis zu 175 Euro/ha/a. Da für die Ermittlung der Prämienhöhe u.a. die Vornutzungsart und die Bodengüte von Relevanz sind, liegen diese Informationen auch nur für die prämierten Flächen vor. Nach Angaben des Landes Schleswig-Holstein wurden im Berichtszeitraum auf einer Fläche von 226 ha Erstaufforstungsprämien bewilligt. Haupterwerbslandwirte forsteten 122 ha auf, 104 ha wurden von Nicht-Landwirten aufgeforstet. Etwa 124 ha wurden vor der Aufforstung ackerbaulich genutzt, 101 ha als Gründland.

47 % (108 ha) der Erstaufforstungen wurden auf Standorten mit Bodenpunktzahlen bis 35 durchgeführt. Es dominieren hier Aufforstungen von Grünland mit etwa 84 ha. Auf 41 % (92 ha) lagen die Bodenpunktzahlen zwischen 35 und 50, und auf 10 % (23 ha) über 50. Auf 2,3 ha war die Bodengüte nicht bekannt. Es wird deutlich, dass die prämierten Erstaufforstungsflächen im Wesentlichen auf die schlechteren bis mäßigen Standorte konzentriert sind.. Erwartungsgemäß werden nur wenige Gunststandorte der Landwirtschaft aufgeforstet (Gottlob, 2003, S. 22f).

## 8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

### *a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen*

Die verwaltungsmäßige Durchführung, insbesondere Antrag, Bewilligung, Auszahlung, Abrechnung, Kontrolle sowie evtl. Rückforderungen erfolgen in Schleswig-Holstein auf der Grundlage

- des Verwaltungsverfahrensgesetzes Schleswig-Holsteins (§§ 116, 117 und 117a LVwG), der Landeshaushaltsordnung (§ 44 und den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO),
- des Programms „Zukunft auf dem Land (ZAL)“
- der „Richtlinien für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie auf
- der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23.07.1999 und Durchführungsvorschriften, sowie weiteren EU-Verordnungen.

Für die verwaltungsmäßige Durchführung (Bewilligung, Kontrolle, Verbuchung und Zahlung) der einzelnen Maßnahmen sind richtliniengemäß die jeweils zuständigen nachgeordneten EG-Zahlstellen verantwortlich. In Schleswig-Holstein wurde von der Möglichkeit gebrauch gemacht, die Zahlung der Zuwendung an eine andere Behörde, die Bewilligungsbehörde (hier: Landwirtschaftskammer) zu übertragen (MLR, 1999).

***b. Erstaufforstung***

Die Genehmigung der Erstaufforstung erfolgt auf der Grundlage

- des Waldgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (LWaldG),
- der Vorschriften des Landesnaturschutzgesetzes und des Landesplanungsgesetzes,
- der Festlegungen der regionalen Raumordnungspläne sowie der forstlichen Rahmenplanung, und
- des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), in Verbindung mit dem LWaldG (vgl. Gottlob, 2003, S. 27).

Bei der Erstaufforstung finden zudem die Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen (InVeKoS) Anwendung (Gottlob, 2003, S. 24).

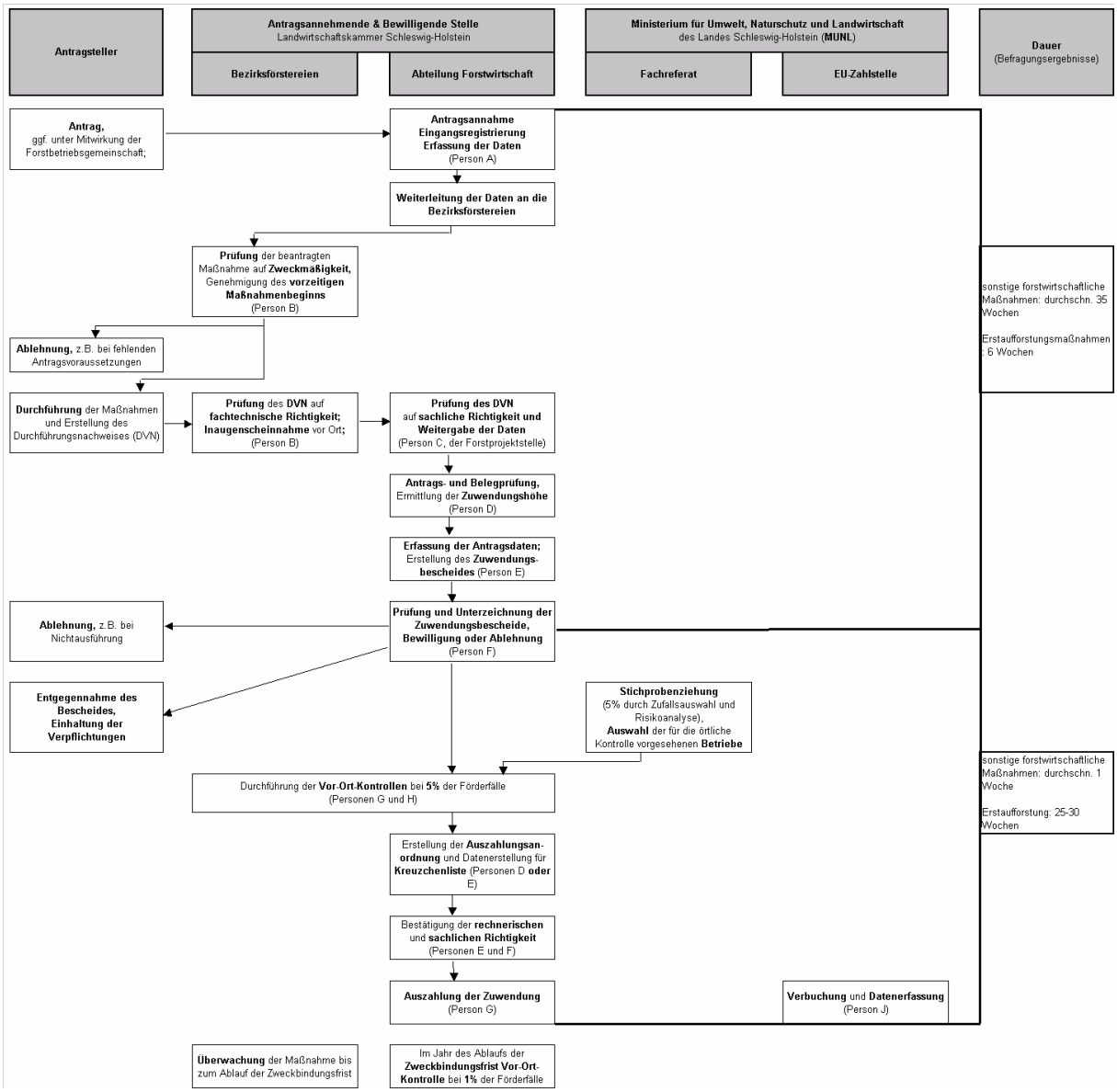
## 8.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Die Fachzuständigkeit für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen liegt im MUNL, Abteilung 3. Für die Waldneuanlagegenehmigung zuständige Behörde ist nach LWaldG, §17 Abs. 1 die Forstbehörde (vgl. Gottlob, 2003, S. 27). Die EU-Zahlstelle, die beim MUNL eingerichtet ist, hat für die forstlichen Maßnahmen die Auszahlung der Zuwendung der Landwirtschaftskammer übertragen. Somit ist die Bewilligungsbehörde und nicht die EU-Zahlstelle für die Auszahlung der Zuwendungen zuständig. Die Verbuchung der Zuwendungen und Erstattungen erfolgt weiterhin bei der EU-Zahlstelle im MUNL.

Beim Vertragsnaturschutz (Programm ökologische Stabilisierung der Wälder) schließt die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein im Auftrag des Landes die Verträge ab. Die Auszahlungen erfolgen über die EU-Zahlstelle im MUNL.

Das gesamte Antrags- und Bewilligungsverfahren ist schematisch in Abbildung 8.1 dargestellt.

**Abbildung 8.1:** Bewilligungs- und Kontrollverfahren der forstlichen Förderung in Schleswig-Holstein




Quelle: Eigene Darstellung nach den Angaben des MUNL.

## 8.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

### *a. Sonstige Forstwirtschaftliche Maßnahmen und Erstaufforstung im Allgemeinen*

Der Antrag auf Gewährung einer Zuwendung ist bei der Landwirtschaftskammer (LWK), Forstabteilung, einzureichen. Diese nimmt die Anträge an, registriert ihren Eingang und erfasst die Antragsgrunddaten. Nach Weiterleitung an die Bezirksförstereien prüfen diese die forstfachliche Zweckmäßigkeit und erteilen die Genehmigung zum vorzeitigen Maßnahmenbeginn (vgl. auch Abbildung 8.1).

Nach erfolgter Durchführung der Fördermaßnahme erfolgt durch die Bezirksförsterei eine Inaugenscheinnahme vor Ort. Nach Prüfung des Verwendungsnachweises und der Belege reichen sie die Anträge über die Forstprojektstellen an die Bewilligungsbehörde weiter.[2] Der Verwaltungsprozess von der Antragsannahme bis zur Bewilligung dauert bei den Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen durchschnittlich etwa 35 Wochen und bei der Erstaufforstung ca. sechs Wochen (vgl. Gottlob, 2003, S. 33).

Die Bewilligungsbehörde entscheidet über das weitere Verwaltungsverfahren – Freigabe der Zahlung, Kürzung oder Versagung. Bei Freigabe der Zahlung erstellt sie die Auszahlungsanordnung, führt die Auszahlung durch und leitet die relevanten Daten an die Zahlstelle weiter. Die Zahlstelle wiederum verbucht die Förder- und Erstattungsmittel. Von der Bewilligung bis zur Auszahlung wird bei den Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen durchschnittlich etwa eine Woche benötigt, und bei der Erstaufforstung zwischen 25 bis 30 Wochen (vgl. Gottlob, 2003, S. 33).

***b. Genehmigungsverfahren bei der Erstaufforstung***

„Eine grundlegende Voraussetzung für die Durchführung und Förderung einer Erstaufforstung ist das Vorliegen einer behördlichen Genehmigung zur Erstaufforstung nach dem Landeswaldgesetz“ (s. Gottlob, S. 27). Daher ist der Förderung ein Genehmigungsverfahren vorgeschaltet, in dem die zuständige Behörde in jedem Einzelfall prüft, ob etwaige gesetzlich abschließend definierte Versagungsgründe vorliegen. Eine Genehmigung kann nur versagt werden, wenn Interessen der Landesplanung und der Raumordnung, insbesondere die Interessen der Landwirtschaft oder des Natur- und Landschaftsschutzes gefährdet werden oder erhebliche Nachteile für die Umgebung zu befürchten sind. Die Genehmigung kann unter Auflagen erteilt werden. Neben dem Genehmigungsverfahren ist zusätzlich in bestimmten Fällen eine Umweltverträglichkeitsprüfung der Erstaufforstung vorzunehmen.

### 8.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Die Bewilligungsbehörden führen Verwaltungskontrollen als Kontrolle der Unterlagen und als Inaugenscheinnahme vor Ort durch. Diese erfolgen jeweils vor der Bewilligung und vor der Auszahlung und werden vollständig, d.h. für 100 % der Anträge durchgeführt. Im Sinne der funktionellen und personellen Trennung erfolgen sie grundsätzlich

[2] Der Antrag auf Erstaufforstungsprämie wird jährlich bewilligt. Für den Bewilligungszeitraum gilt dabei grundsätzlich das Prinzip der Jährlichkeit, d.h. die Bewilligung ist beschränkt auf das laufende Haushaltsjahr (vgl. Gottlob, 2003, S. 29).

durch eine Person bei der Antragsannahme und anschließend durch eine Person bei der Bewilligung (Vier-Augen-Prinzip).

Neben den Verwaltungskontrollen werden stichprobenartig jährlich bei mindestens 5 % der Begünstigten des Gesamtprogramms nach Abschluss der Maßnahme und vor Auszahlung der Zuwendung Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Diese Kontrollen erstrecken sich auf sämtliche Antragsgegenstände. Sie werden von Prüfteams – bestehend aus je einem Mitarbeiter der Landwirtschaftskammer und einem der unteren Forstbehörde – vorgenommen. Entsprechend der Empfehlung der Kommission (Vier-Augen-Prinzip) wird diese Prüfung nicht von Personen vorgenommen, die entweder an dem Bewilligungsverfahren oder an der Verwaltungskontrolle (einschließlich Inaugenscheinnahme) beteiligt waren. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe erfolgt aufgrund maßnahmenspezifischer Risikoanalysen im Fachreferat des MUNL.

Bei Erstaufforstungen landwirtschaftlicher Flächen greift zusätzlich das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS). Hierbei werden sämtliche beantragte Flächen auf der Grundlage einzureichender Flächenverzeichnisse auf Doppelbeantragung[3], Vorhandensein des Flurstückes sowie Übereinstimmung mit dem Kataster- und dem InVeKoS-Flächenverzeichnis geprüft. Das InVeKoS wird als Querkontrolle zwischen sämtlichen relevanten Maßnahmen in der Zahlstelle durch überregionalen Abgleich landes- und bundesweit durchgeführt.

Werden dann im Rahmen der Kontrollen Abweichungen von bzw. Verstöße gegen die Förderregelungen festgestellt, so werden gemäß den einschlägigen Rechtsgrundlagen Sanktionen ausgesprochen. Diese sehen je nach Tatbestand unter anderem den Widerruf oder die Rückforderung der Zuwendung, und ggf. die Verzinsung der zu unrecht gewährten Mittel vor. Ein Rückforderungsanspruch wird z.B. auch dann geltend gemacht, wenn eine auflösende Bedingung eingetreten ist oder die Zuwendung durch unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt wurde. Im Falle des Subventionsbetruges wird dieser gemäß § 264 Strafgesetzbuch mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet. Für die flächenbezogene Förderung (Erstaufforstung) gelten außerdem die Sanktionen gemäß VO (EWG) Nr. 3508/92, gemäß VO(EWG) Nr. 3887/92 bzw. VO (EG) Nr. 2419/2001. Diese sehen z.B. Kürzungen bei der Erstaufforstungsprämie oder Prämienausschluss bei Abweichungen zwischen der beantragten und der tatsächlich aufgeforsteten Fläche vor.

[3] Z.B. Beantragung einer Produktionsaufgabenrente bzw. einer Förderung auf Flächenstillegung im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen und gleichzeitig Beantragung auf Förderung der Erstaufforstung im Rahmen der GAK.

### 8.5.4 Finanzmanagement

Für die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist für die gesamte Förderperiode (2000 bis 2006) ursprünglich ein Mittelvolumen von knapp 10,5 Mio. Euro veranschlagt worden, davon ca. 5,2 Mio. Euro aus EU-Mitteln. Für die Erstaufforstung ist äquivalent ein Mittelvolumen von knapp 16,3 Mio. Euro mit einer EU-Beteiligung von rd. 8,1 Mio. Euro veranschlagt worden (MLR, 1999). Die Fördermittel werden intern planerisch durch das Fachreferat im MUNL in Form von Kontingenten als Bewilligungsrahmen verteilt. Es wird kein detaillierter Finanzplan auf Maßnahmenebene festgelegt.

### 8.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und die entsprechenden Durchführungsvorschriften sehen verbindliche Begleitsysteme für die Umsetzung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum vor. Diese Begleitsysteme sind:

- das sog. Zahlstellenverfahren (erfasst die Auszahlungen) und
- ein finanzielles und physisches Begleitsystem (erfasst die Bewilligungsdaten).

Die Förderung sowohl der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen als auch der Erstaufforstung ist in beide Begleitsysteme integriert.

Die derzeitigen Zahlstellendaten, die sowohl Grundlage des Monitoringsystems als auch der GAK-Berichterstattung sind, sind jedoch nur bedingt auf die Erfordernisse der Evaluation zugeschnitten. Die Begleitsysteme aggregieren Informationen über finanziellen Input, physischen Output und Zahl der Interventionen auf hohem Niveau. Dadurch können zwar Aussagen zu den erstellten Programmleistungen und den eingesetzten Mitteln gemacht werden; Zielerreichungs- und Wirkungsanalysen können auf dieser Grundlage jedoch nicht zufriedenstellend durchgeführt werden, da keine regionalen, funktionalen oder personellen Skalierungen vorgenommen werden können.

Ein forstspezifisches Begleitungs- und Bewertungssystem, auf das sich Zielerreichungs- und Wirkungsanalysen stützen könnten, wurde nach Aussage des MUNL nicht entwickelt.

Generell liegen für alle geförderten Einzelfälle Angaben zum Zuwendungsempfänger, der geografischen Lage, den Inhalten und den Finanzen in den Zuwendungsbescheiden auf Ebene der Bewilligungsbehörde vor. Eine landesweit einheitliche, EDV-gestützte Datenstruktur, die eine zeitnahe Datenaufbereitung zuließe, gibt es jedoch nicht. Lediglich im Zuge des politischen Controllings werden Daten der Fördermaßnahmen im Privat- und Körperschaftswald aggregiert und dargestellt. (Gottlob, 2003, S. 32)

### 8.5.6 Aspekte der Inanspruchnahme

Im Rahmen der Befragungen wurde auch nach einer Beurteilung der Verfahrensabläufe gefragt, deren wichtigste Ergebnisse hier kurz dargestellt werden. Die Fragebögen sind im Materialband (MB-VIII-Anlagen 2 bis 9) und bei Gottlob (2003) enthalten.

***a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen***

Kritisiert wurde von allen Gruppen der hohe Verwaltungs- und Kontrollaufwand, der vor allem den EU-Vorschriften angelastet wird. Nach Einschätzung der Bewilligungsbehörde und des Fachreferates ist der gegenwärtige Verwaltungs- und Kontrollaufwand höher bzw. deutlich höher als gegenüber der Vorgängerperiode und auch gegenüber der reinen Landesförderung.

Die Bewilligungsbehörde erledigt den zusätzlichen Verwaltungs- und Kontrollaufwand zu je 50 % durch höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibendem Personal sowie durch Zurückstellen anderer Aufgaben.

Neben dem hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand weist die Bewilligungsbehörde auf finanztechnische Probleme hin, die die Umsetzung der Maßnahmen erschweren. Hierzu zählen zu je gleichen Teilen die Haushaltssperre des Landes, Kürzungen der nationalen Kofinanzierungsmittel, späte Verabschiedung des Landeshaushaltes, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Land, das Jährlichkeitsprinzip und eine fehlende Standardisierung der Landesrichtlinie mit der VO (EG) Nr. 1257/1999. Den Betreuenden Stellen und den Zuwendungsempfängern fehlt es an Planungssicherheit, da der Fortbestand der Förderung immer wieder unsicher ist. Die überwiegende Mehrheit der Betreuenden Stellen und Zuwendungsempfänger spricht sich für den Erhalt der Förderung generell, und im Besonderen für die Förderung mit Landesmitteln aus.

Die Betreuenden Stellen beklagen außerdem, dass die Antragsformulare zu kompliziert seien. Eine Antragstellung sei nur mit professioneller Hilfe möglich. Ihrer Meinung nach müsste das Förderverfahren dringend vereinfacht werden.

Die Mehrheit der Zuwendungsempfänger ist zufrieden bis sehr zufrieden mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid (69 %) bzw. bis zur Auszahlung (65 %). Gleichwohl wünschen sich einige Zuwendungsempfänger eine Verkürzung des Zeitraums zwischen Beendigung und Abnahme der Maßnahme und Auszahlung der Fördermittel.

***b. Erstaufforstung***

Auch bei der Erstaufforstung wird der Verwaltungs- und Kontrollaufwand von den Bewilligungsbehörden als deutlich höher gegenüber der Vorperiode und den reinen Landesmaßnahmen eingestuft. Ursache hierfür ist die Koppelung von EU-Vorgaben mit nationa-

len Bestimmungen (Finanzierungsbestimmungen gemäß EAGFL und gemäß VwVfG und LHO; nationale Kontrollbestimmungen und InVeKoS). Der zusätzliche Verwaltungs- und Kontrollaufwand wird von den Bewilligungsbehörden „durch eine Zurückstellung anderer Aufgaben und eine höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibendem Personal“ kompensiert (Gottlob, 2003, S. 33). Weitere administrative Hindernisse gemäß Bewilligungsbehörde sind fehlende Ausweisungen von Aufforstungsflächen sowie fehlende planerische Festlegungen von regional erwünschten Waldanteilen. Zudem sehen sie die Vorgaben zur einzuhaltenden Mindestfläche (1 ha), Höchstpflanzenzahl und Baumartenwahl als hinderlich an.

Insgesamt bringen die Zuwendungsempfänger dem Genehmigungsverfahren und dem Bewilligungsverfahren ein hohes Maß an Akzeptanz zu. Gleichwohl stufen 60 % der Befragten das Genehmigungsverfahren als bürokratisch ein und 50 % halten es für hinderlich. Dagegen wird das Bewilligungsverfahren von der deutlichen Mehrheit weder als bürokratisch noch als hinderlich (Ausnahme Erstaufforstungsprämie) empfunden. Mit der Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bzw. bis zur Auszahlung sind etwa 38 % bzw. 50 % der Befragten unzufrieden bis sehr unzufrieden. „Ein Viertel der Befragten ist mit der Erreichbarkeit der Ansprechpartner unzufrieden“ (Gottlob, 2003, S. 35).

## 8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die folgende Ziel- und Wirkungsanalyse folgt dem offiziellen und verbindlichen EU-Fragenkatalog, der nach Fragen, Kriterien und Indikatoren gegliedert ist. Zur besseren Übersicht wird eine Matrix vorangestellt, in der die Ziel- und Wirkungsrelevanz für die einzelnen (Teil-)Maßnahmen auf Ebene der Fragen und Kriterien dargestellt wird (vgl. Tabelle 8.10). Im Anschluss an die Fragestellung selbst wird eine allgemeine Einschätzung der Ziel- und Wirkungsrichtung der angebotenen Maßnahmen im Hinblick auf die jeweilige Fragestellung gegeben. Dann wird auf der Kriterienebene die Methodik dargestellt, anhand der der jeweilige Zielbeitrag gemessen werden soll. Auf der Ebene der Indikatoren wird nach Möglichkeit der quantitative Zielbeitrag dargestellt; zumindest wird aber versucht, positive und negative Wirkungsrichtungen zu saldieren.

**Tabelle 8.10:** Relevanz der (Teil-) Maßnahmen für die EU-Bewertungsfragen und -kriterien

| | **F R A G E** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Maßnahme** | **1.A** | **1.B** | **2.A** | **2.B** | **2.C** | **3.A** | **3.B** |
| Erstaufforstung | d/i | d | i | i | | d/i | |
| Waldbauliche Maßnahmen | d | d | i | i | d | d | d/i |
| Neuartige Waldschäden | d | d | | i | d | d | d |
| Vertragsnaturschutz | d | d | | i | d | d | |

| | | **K R I T E R I U M** | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Maßnahme** | | **A-1** | **A-2** | **A-3** | **B-1** | **A-1** | **A-2** | **B-1** | **B-2** | **B-3** | **B-4** | **C-1** | **C-2** | **A-1** | **A-2** | **A-3** | **B-1** | **B-2** | **B-3** |
| Erstaufforstung | | d+ | d+ | i+ | d+ | i+ | | i+ | i+ | i+ | i+ | i+ | / | d+ | i+/- | i+ | | | |
| Waldbauliche Maßnahmen | | | | | | | | | | i+ | | | / | | | | | | |
| davon | Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft | | d- | d+ | d- | | | i+ | i+ | | i+/- | d+ | / | d+ | | | | d+ | |
| | Kultursicherung (nach Überführung und Umbau) | | i+ | d+ | i+ | | | i+ | i+ | | i+ | d+ | / | i+ | | | | d+ | |
| | Nachbesserung (nach Überführung und Umbau) | | d+ | d+ | d+ | | | i+ | i+ | | i+ | d+ | / | d+ | | | | d+ | |
| | Jungbestandspflege | | d- | d+ | d- | i+ | i+ | i+ | i+ | | i+ | | / | | | | | d+ | |
| Neuartige Waldschäden | | | | | | | | | | i+ | | | / | | | | | | |
| davon | Bodensch.-/Melior.düngung | | | | | | | i+ | i+ | | i+ | d+ | / | | | | | d+ | d+ |
| | Unter- und Voranbau | | d+ | d+ | d+ | | | i+ | i+ | | i+ | d+ | / | d+ | | | | d+ | d+ |
| | Wiederaufforstung | | d+ | d+ | d+ | | | i+ | i+ | | i+ | d+ | / | d+ | | | | d+ | d+ |
| | Kultursicherung (nach Unter- und Voranbau und Wiederaufforstung) | | i+ | d+ | i+ | | | i+ | i+ | | i+ | d+ | / | i+ | | | | d+ | |
| | Nachbesserung (nach Unter- und Voranbau und Wiederaufforstung) | | d+ | d+ | d+ | | | i+ | i+ | | i+ | d+ | / | d+ | | | | d+ | |
| Vertragsnaturschutz | | | d+/i- | i+/- | d+/i- | i- | | i+ | i+ | i+ | i+/- | d+ | / | d+ | d+ | d+ | | | |

d: direkte Wirkung, i: indirekte Wirkung, Wirkungsrichtung: +: positiv -: negativ

Eine ausführliche Darstellung der Inhalte der Matrix befindet sich in MB-VIII-Anlagen 10 bis 16.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Beantwortung der Frage VIII.1A-2. erfolgt aufgrund der vielfältigen Maßnahmen und Wirkungsrichtungen eine etwas detailliertere Darstellung der Methodik und ihrer spezifischen Anwendung für die einzelnen Fördermaßnahmen.

Zu den einzelnen möglichen Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der genetischen Vielfalt, Mehrung von Alt- und Totholz durch Nutzungsverzicht, Verzicht auf bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen wie Kahlschlag, Förderung heimischer Pflanzengesellschaften, Wiederherstellung des natürlichen Wasserhaushaltes und Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes) können keine Flächenangaben gemacht werden, da keine Daten hierzu vorliegen. Die Maßnahmen werden lediglich unter den Wirkungsrichtungen angegeben.

## 8.6.1 Bewertungsfragen

### 8.6.1.1 Frage VIII.1.A. Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Bodennutzung sowie der Struktur und Qualität des Holzvorrates

Forstliche Ressourcen sind sowohl die Bäume als auch der Boden, auf dem der Bestand stockt. Die nachstehenden Kriterien und Indikatoren zu dieser Frage rücken neben der Erweiterung der Waldfläche (Erstaufforstung) die Bäume, also den Holzvorrat, stark in den Vordergrund. Die angebotenen sonstigen forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen hingegen zielen hauptsächlich auf eine Strukturverbesserung und Stabilisierung der Bestände. Gleichwohl haben die Maßnahmen – wenn auch vorwiegend indirekt – Auswirkungen auf die Zunahme des Holzvorrates. Dies zeigt Tabelle 8.10.

#### 8.6.1.1.1 Kriterium VIII.1.A-1. Erweiterung der Waldflächen auf Flächen, die zuvor landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienten

Eine Erweiterung der Waldflächen ist Ergebnis der Erstaufforstungsförderung.

***Indikator VIII.1.A-1.1. Gebiete mit geförderten Anpflanzungen (in ha)***

Im Berichtszeitraum wurde auf 479 ha die Neuanlage von Wald mit öffentlichen Mitteln gefördert (Tabelle 8.11). Sämtlich Aufforstungen wurden auf zuvor landwirtschaftlich genutzten Flächen getätigt. Auf insgesamt 421 ha wurden Laubbaumkulturen angelegt und auf 55 ha Mischkulturen. Reine Nadelbaumkulturen wurden nicht begründet, da sie von der Förderung ausgeschlossen sind. Auf 3 ha wurde eine Waldmehrung durch natürliche Bewaldung mit Laubbäumen gefördert (Gottlob, 2003, S. 37).

**Tabelle 8.11:** Fläche der geförderten Waldmehrungen

| Maßnahmenart | Baumart | 2000 | 2001 | 2002 | Gesamt | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ha | ha | ha | ha | % |
| Aufforstung landwirtschaftlicher Fläche | Laubbaumkultur | 155 | 205 | 61 | 421 | 88 |
| | Mischkultur | 0 | 55 | 0 | 55 | 11 |
| | Nadelbaumkultur | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aufforstung sonstiger Flächen | Laubbaumkultur | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Mischkultur | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Nadelbaumkultur | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Waldmehrung durch natürliche Bewaldung | Laubbaumkultur | 0 | 3 | 0 | 3 | 1 |
| | Mischkultur | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Nadelbaumkultur | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Gesamtergebnis** | | **155** | **263** | **61** | **479** | **100** |

Quelle: Landesdaten (2003).

Für die neuangelegten Waldflächen liegen ausnahmslos forstrechtliche Genehmigungen vor. Sie sind damit dauerhaft Wald im Sinne des Waldgesetzes für das Land Schleswig-Holstein. Eine erneute Umwandlung in eine andere Landnutzungsart wäre wiederum nur nach forstrechtlicher Genehmigung möglich.

Hinsichtlich der verwendeten Baumarten kann davon ausgegangen werden, dass die Erstaufforstung mit standort- und herkunftsgerechten Baumarten sowie in Schleswig-Holstein bewährten Baumarten erfolgte, da nur unter dieser Voraussetzung eine Förderung der investiven Ausgaben möglich ist (Gottlob, 2003, S. 38).

#### 8.6.1.1.2 Kriterium VIII.1.A-2. Erwartete Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund der Anpflanzung neuer und der Verbesserung bestehender Holzflächen

Der Holzvorrat wird durch die Fördermaßnahmen sowohl positiv als auch negativ beeinflusst und z.T. wirken die Fördermaßnahmen direkt, z.T. indirekt (siehe Tabelle 8.10).

Positive Effekte; direkt:

– **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** (Unter- und Voranbau, Wiederaufforstung, Nachbesserungen). Die Förderung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden greift dann, wenn ein Bestand aufgrund neuartiger Waldschäden (nicht aufgrund von planmäßigen Holzerntemaßnahmen) lückig geworden ist und nur noch

einen niedrigen Bestockungsgrad aufweist. Der Vorrat ist also erheblich reduziert und durch die Förderung soll wieder eine Normalbestockung erreicht werden.

– **Vertragsnaturschutz (Mehrung von Alt- und Totholz durch Nutzungsverzicht).** Für die Zunahme des Holzvorrates lebender Bäume ist hierbei nur der Erhalt von Altholzanteilen relevant. Diese Teilmaßnahme erhält den bestehenden Holzvorrat für den festgelegten Vertragszeitraum auf der Fläche und schiebt den Zeitpunkt der Endnutzung um mindestens drei Jahrzehnte hinaus.

– **Erstaufforstung**.

Positive Effekte; indirekt:

– **Kultursicherung** (Waldbauliche Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden).

Negative Effekte, direkt:

– **Waldbauliche Maßnahmen** (Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Jungbestandspflege). Um einen Baumartenwechsel aktiv herbeizuführen, muss i.d.R. in den bestehenden Bestand eingegriffen werden. Es erfolgt also zunächst eine Reduzierung des Holzvorrates, der in den ersten Jahren auch nicht durch einen Voranbau ausgeglichen werden kann. Mittelfristig werden die Vorräte jedoch wieder aufgebaut und durch die standortgerechte Baumartenwahl nachhaltig stabil gehalten (Mitteilung des Ministeriums vom 17.10.2003).

Negative Effekte, indirekt:

– **Vertragsnaturschutz (Wiederherstellung des natürlichen Wasserhaushaltes, Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes)** Mit den Teilmaßnahmen ist möglicherweise eine Reduzierung des Holzvorrates auf der Fläche (kurz- und langfristig) verbunden.

***Beschreibung der Methodik***

Da bei Anpflanzungen wie Unter- und Voranbau, Wiederaufforstung oder Erstaufforstung erst nach etwa zwei bis drei Jahrzehnten ein nennenswerter Holzvorrat erreicht wird, ist die Zunahme des Holzvorrates von Anpflanzungen für den Berichtszeitraum kaum relevant. Durch sie wird jedoch die Basis für mittel- bis langfristig heranwachsende Holzvorräte geschaffen. Hier wird deshalb der durchschnittliche Gesamtzuwachs über das Bestandesalter bis zur Umtriebszeit für die Darstellung der Veränderung der Holzvorräte herangezogen.

Als Grundlage für die Kalkulation dienen die Ertragstafeln als anerkannte Konvention für ertragskundliche Berechnungen (vgl. Tabelle 8.12). Die in den Ertragstafeln dargestellte

Bestandesentwicklung geht von einem nach Ertragsklassen (Bonitäten) gegliederten, durchschnittlichen Wachstumsgang von mäßig durchforsteten Reinbeständen aus. Für die Erstaufforstung können geringfügig bessere Ertragsklassen angenommen werden, da das Ausgangssubstrat landwirtschaftlicher Flächen i.d.R. eine bessere Nährstoffversorgung aufweist. Als Umtriebszeiten wurden gängige Produktionszeiträume gewählt.

Die hier verwendete Größe des Altersdurchschnittszuwachses des verbleibenden Bestandes gibt den theoretischen durchschnittlichen Zuwachs über den gesamten Zeitraum bis zu einem gewählten Bestandsalter an und berücksichtigt dabei den im Zuge der Vornutzungen entnommenen Derbholzvorrat. Soweit zum Vorratsaufbau.

**Tabelle 8.12:** Ertragstafelauszug

| **Kulturart** | **Ertragstafel** | **Umtriebszeit** | **Bonität** | **Vorrat** | **Altersdurchschnittszuwachs des verbleibenden Bestandes** |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **[Jahre]** | | **[Vfm/ha]** | **[Vfm/ha/a]** |
| **Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen** | | | | | |
| **Eiche** | mäß. Durchf. (Jüttner 1955) | 160 | II.5 | 357 | 2,2 |
| **Buche** | mäß. Durchf. (Schober 1967) | 140 | II.0 | 533 | 3,8 |
| **Fichte** | mäß. Durchf. (Wiedemann 1936/42) | 100 | I.5 | 677 | 6,8 |
| **Kiefer** | mäß. Durchf. (Wiedemann 1943) | 120 | II.0 | 367 | 3,1 |
| **Douglasie** | mäß. Durchf. (Bergel 1985) | 100 | I.5 | 830 | 8,3 |
| **Erstaufforstung** | | | | | |
| **Buche** | | 150 | I.5 | 603 | 4 |
| **Fichte** | | 100 | I.5 | 677 | 6,8 |

| Kulturart | Baumarten | Vorrat | Altersdurchschnittszuwachs des verbleibenden Bestandes |
|---|---|---|---|
| | | Vfm/ha | Vfm/ha |
| **Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen** | | | |
| **Mischkultur** | 80 % Buche, 20 % Fichte | 562 | 4,0 |
| | 80 % Buche, 20 % Kiefer | 500 | 3,6 |
| | 80 % Buche, 20 % Douglasie | 592 | 4,9 |
| **Erstaufforstung** | | | |
| **Mischkultur** | 50 % Buche, 50 % Fichte | 640 | 5,25 |

Quelle: Auszug aus Ertragstafel Schober (1995).

Neben dem Vorratsaufbau ist aber auch der Vorratserhalt anstelle von Nutzung bzw. Ernte von Bedeutung. In Tabelle 8.13 wird ein üblicher Ablauf der Endnutzung wiedergegeben. Daraus kann abgeleitet werden, in welcher Höhe der Holzvorrat durch einen vertraglich vereinbarten Nutzungsverzicht im Wertholz erhalten bleibt und damit eine nutzungsbedingte Abnahme des Holzvorrates hinausgezögert wird. Da es sich dabei überwiegend um Laubholz-Altbestände handelt, wird hier ein Eichen- und ein Buchenbestand dargestellt.

**Tabelle 8.13:** Ablauf der Endnutzung in Eichen- und Buchenbeständen

| Bestand | Ertragstafel | Umtriebs-zeit | Bonität | 1. Entnahme Alter U-20 J. | 2. Entnahme Alter U-10 J. | 3. Entnahme Alter U |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Jahre | | Vfm/ha | Vfm/ha | Vfm/ha |
| **Eiche** | mäß. Durchf. (Jüttner 1955) | 160 | II.5 | 100 | 105 | 140 |
| **Buche** | mäß. Durchf. (Schober 1967) | 140 | II.0 | 140 | 170 | 210 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Ertragstafel Schober (1995).

Soll ein Umbau eines nicht standortgerechten in einen standortgerechten Bestand oder eine langfristige Überführung eines Reinbestandes in einen Mischbestand durchgeführt werden, muss in dem vorhandenen Bestand zunächst eine Entnahme stattfinden, damit die Anpflanzung hinreichend Entfaltungsmöglichkeiten bekommt. Eine solche Entnahme geht um etwa 10 bis 20 % über eine normale Vornutzung hinaus. Zudem besteht die Möglichkeit, dass in den Beständen ohne die geförderte Maßnahme keine Vornutzung durchgeführt worden wäre. Ein mögliches Nutzungsschema wird in Tabelle 8.14 wiedergegeben.

**Tabelle 8.14:** Nutzungsmassen, Vornutzung und Aufhieb für Verjüngungsmaßnahmen

| Bestand | Umtriebszeit | Ca. 70 % der Umtriebszeit | Vornutzung | Aufhieb für Verjüngung + 15 % |
|---|---|---|---|---|
| | Jahre | Jahre | Vfm/ha | Vfm/ha |
| Fichte | 100 | 70 | 60 | 69 |
| Kiefer | 120 | 85 | 50 | 58 |
| Eiche | 160 | 110 | 40 | 46 |
| Buche | 140 | 100 | 60 | 69 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Ertragstafel Schober (1987).

### *Anwendung der Methodik*

Die Kalkulation des Zuwachses wurde für Laub- und Nadelwaldreinbestände ebenso wie für der Förderrichtlinie entsprechend mögliche Mischkulturen (mit einem maximalen Nadelholzanteil von 60 %; reine Laubholzkulturen mit maximal 20 % Nadelholzanteil) durchgeführt, wobei im Durchschnitt ein Nadelholzanteil von 20 % angenommen wird (siehe Tabelle 8.12).

Die in der Tabelle 8.12 angegebenen Zuwachswerte beziehen sich auf einen Hektar. Während sie für die Teilmaßnahme Wiederaufforstung so verwendet werden können, erfolgt ein Unter- oder Voranbau i.d.R. auf einer Teilfläche. Hier wird pauschal unterstellt, dass die Maßnahmen auf 50 % der Fläche wirksam werden.

Wird ein Nutzungsverzicht im Altholz vertraglich vereinbart, bleiben entsprechend dem Vertragszeitraum und der Baumart 100 bis 520 Vorratsfestmeter/ha auf der Fläche erhalten (siehe Tabelle 8.13).

Geht man bei einer Durchforstung von einer durchschnittlichen Nutzung von 60 Vfm/ha aus, wird bei einer Durchforstung zum Zweck des Umbaus oder langfristiger Überführung von Beständen bis zu 20 Vfm/ha mehr genutzt, als ohne die geförderte Maßnahme. Wäre der Bestand ohne die geförderte Maßnahme gar nicht durchforstet worden, beträgt die Mehrnutzung entsprechend bis zu 70 Vfm/ha (siehe Tabelle 8.14). Im Durchschnitt ergibt sich daraus eine Mehrnutzung von 45 Vfm/ha.

Bei der Teilmaßnahme Jungbestandspflege werden weniger als 10 Vfm/ha entnommen. Im Durchschnitt wird hier eine Entnahme von 5 Vfm/ha angenommen.

***Indikator VIII.1.A-2.1 Aufgrund der Beihilfe erwartete jährliche Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume)($m^3$/ha/Jahr)***

***a.) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) in Neuanpflanzungen (in % und ha)***

Bei Laubbaumbeständen kann über den gesamten Produktionszeitraum mit einem Altersdurchschnittszuwachs des verbleibenden Bestandes von 4 Vfm/ha/a gerechnet werden. Bei Mischkulturen liegt der kalkulierte Altersdurchschnittszuwachs bei 5,3 Vfm/ha/a. Reine Nadelholzbestände wurden im Berichtszeitraum in nicht nennenswertem Umfang angelegt (Gottlob, 2003, S. 39).

Laubholzkulturen (einschließlich Waldmehrung durch natürliche Bewaldung) wurden in dem Berichtszeitraum auf 424 ha und Mischkulturen auf 55 ha angelegt, so dass sich theoretisch ein zusätzlicher Holzvorrat von jährlich etwa 1.988 Vfm und unter der Annahme einer gleichmäßigen Aufforstungstätigkeit über die Jahre 2000 bis 2002 ein solcher von 3.976 Vfm ergibt.

***b.) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund von Verbesserungen auf bestehenden Holzflächen (in % und ha)***

Die Kalkulation wird beschränkt auf direkte Effekte. Dabei wird die Anlage von Sonderbiotopen im Wald angesichts des geringen Gewichts der Maßnahme nicht einbezogen.

Bei den **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** wurden von 2000 bis 2002 auf rd. 160 ha Unter- und Voranbau und Wiederaufforstung durchgeführt. Bei einem durchschnittlichen Alterdurchschnittszuwachs von 3,7 Vfm/ha/a und 50 % Betroffenheit für Unter- und Voranbau ergibt sich theoretisch ein zusätzlicher Holzvorrat für diesen Zeitraum von rd. 696 Vfm.

Bei den **Waldbaulichen Maßnahmen** wird durch die Teilmaßnahme Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft der Holzvorrat einmalig um etwa 13.140 Vfm (45 Vfm/ha, 292 ha) reduziert. Durch den mit den Maßnahmen verbundenen Voranbau wird der Holzvorrat in den Jahren 2000 bis 2002 um rd. 1.573 Vfm erhöht. Als Saldo ergibt sich für diesen Zeitraum ein Vorratsabbau von rd. 11.567 Vfm.

Durch die Teilmaßnahme Jungbestandspflege wird der Holzvorrat bei einer Nutzung von durchschnittlich 5 Vfm/ha und einer Maßnahmenfläche von 1.978 ha im Zeitraum 2000 bis 2002 um etwa 9.890 Vfm reduziert.

Langfristig gesehen schlägt nicht mehr der Vorratsabbau durch die verstärkte Nutzung, sondern mehr der verbesserte Vorratsaufbau der geförderten Bestände zu Buche. Allerdings fällt dieser Vorratsaufbau bei einer Umstellung von Fichten- auf Laubholzbestände niedriger aus; denn Laubbaum- und Mischbestände haben sowohl geringere Zuwächse und geringere Vorratswerte als auch eine höhere Umtriebszeit (siehe Tabelle 8.12).

***Zusammenfassende Bewertung***

a. Durch die Maßnahme Erstaufforstung wie auch durch die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Anpflanzungen im Zuge Waldbaulicher Maßnahmen wird dauerhaft ein erhöhter Vorratsaufbau herbeigeführt. Nach den Berechnungen wurde so allein in den Jahren 2000 bis 2002 ein zusätzlicher Holzvorrat von rd. 6.245 Vfm erzeugt. Durch die Umstellung von Nadelholz- auf Laubholzbestände wird der Vorratsaufbau dauerhaft gedämpft.

b. Im Zuge der Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft ebenso wie durch die Jungbestandspflege findet temporär ein erheblicher Vorratsabbau statt, der durch den nachwachsenden Bestand über den Produktionszeitraum mehr als ausgeglichen wird.

Insgesamt steht im Zeitraum 2000 bis 2002 dem Holzvorratsaufbau von rd. 6.245 Vfm ein Vorratsabbau von rd. 23.030 Vfm gegenüber (entspricht etwa 5 % des Einschlagvolumens für diesen Zeitraum bei rd. 0,5 Millionen Vfm/Jahr). Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass ein Vorratsaufbau weder Ziel noch Wirkung der angebotenen Maßnahmen ist.

#### 8.6.1.1.3 Kriterium VIII.1.A-3. Erwartete Verbesserung der Qualität (Sortiment, Durchmesser …) und der Struktur des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund der Verbesserung der forstlichen Ressourcen

Auf eine Verbesserung der **Qualität des Holzvorrates** wirken insbesondere

- **Waldbauliche Maßnahmen** (Jungbestandspflege, Kultursicherung, Nachbesserung, siehe Tabelle 8.10). Interpretiert man die Qualität des Holzvorrates als Holzqualität, dienen diese Maßnahmen der Qualitätsverbesserung des Holzes in Hinblick auf die spätere Vermarktungssituation. Durch die Teilmaßnahme Jungbestandspflege werden die verbleibenden wüchsigen und vielversprechenden Bestandsmitglieder in ihrer Entwicklung gefördert. Sie erhalten den notwendigen Wuchsraum, um möglichst zügig astfreies, geradschaftiges Holzvolumen zu erzeugen.
- **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** (Kulturpflege, Nachbesserungen)
- **Erstaufforstungsförderung** (Kulturpflege, Nachbesserungen). Im Rahmen der Kulturpflege werden quantitative und qualitative Fehlentwicklungen zur Sicherung der Bestockungsdichte und Mischungsanteile reguliert und schlecht geformte Individuen entnommen. In Schleswig-Holstein werden im Rahmen der Kulturpflege nur Maßnahmen zur Verringerung des Konkurrenzdruckes der Begleitflora durchgeführt. Durch Nachbesserung werden witterungsbedingte Ausfälle von Pflanzen, die zu Fehlstellen führen und in ungünstigen Fällen sogar das Erreichen des Bestockungsziels in Frage stellen, ersetzt (Gottlob, 2003, S. 39f).

Negativ wirkt hingegen der

- **Vertragsnaturschutz (Mehrung von Alt- und Totholz durch Nutzungsverzicht)**. Ein solcher Ernteverzicht in Buchenbeständen kann zu einer teilweisen Entwertung des Holzes durch beginnenden oder sich verstärkenden Rotkern führen.

Interpretiert man die Verbesserung der **Struktur des Holzvorrates** als Verbesserung der Zusammensetzung der Bestandsstruktur, die sich in der Baumartenvielfalt (Relation Hartholz/Weichholz), der Schichtenvielfalt und der Altersklassenvielfalt widerspiegelt, dann ergeben sich positive Effekte vor allem aus der **Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft** und aus der **Jungbestandspflege**. Die Bestände werden durch den mit der Umstellung verbundenen Aufhieb i.d.R. lichter gestellt, so dass sich auch andere Baumarten als die Wirtschaftsbaumarten verjüngen können (z.B. Birke). Die Jungbestandspflege unterstützt eine Differenzierung des Bestandes. Strukturverbesserungen ergeben sich auch durch **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** (Unter- und Voranbau, Wiederaufforstung) sowie **Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz**.

Zur Bewertung des Beitrages der geförderten Maßnahmen zu diesem Kriterium / Indikator werden die Output-Daten herangezogen.

### *Indikator VIII.1.A-3.1 Entwicklung der Strukturen/Qualitätsparameter (Beschreibung, u.a. Hartholz/Weichholz, Durchmesserentwicklung, Krümmungen, Astknoten)*

Die Jungbestandspflege, die auf die Qualität ebenso wie auf die Bestandsstruktur einen sehr positiven Einfluss hat, ist flächenmäßig von Bedeutung. Sie wurde auf etwa 1.978 ha

durchgeführt. Die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft wurde auf etwa 425 ha gefördert. Kulturpflegemaßnahmen fanden im Berichtszeitraum insgesamt auf 1.109 ha statt. Hinsichtlich der Relation Hartholz/Weichholz ist neben Jungbestandspflege und Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft auch auf die Differenzierung der Erstaufforstungsförderung zu verweisen, die bewirkt hat, dass vorwiegend Laubbaumkulturen und zu einem weitaus geringeren Teil Mischkulturen begründet wurden.

### 8.6.1.2 Frage VIII.1.B. - Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Kapazitäten dieser Ressourcen zur Speicherung von Kohlenstoff

Die forstliche Förderung hat zwar nicht in erster Linie eine Kohlenstoffspeicherung zum Ziel, aber die angebotenen Erstaufforstungs- und Verjüngungsmaßnahmen leisten einen positiven Beitrag zum Senkeneffekt. Junge Pflanzen weisen im Vergleich mit älteren Beständen hohe Zuwachsraten auf, nehmen damit auch in starkem Maße Kohlendioxid aus der Atmosphäre auf und binden den Kohlenstoff im Holz (Senkeneffekt).

Andererseits wird durch die Ernte von Holz (auch im Zuge von Verjüngungsmaßnahmen) der Senkeneffekt der Wälder vermindert. Auch in den Inventaren der Monitoringsysteme wird die Ernte von Holz als Quelleneffekt gezählt. Dies erscheint aber nicht sachgerecht, denn Rohholz wird zu Holzprodukten weiterverarbeitet, so dass tatsächlich die Speicherfunktion während der Nutzung dieser Produkte erhalten bleibt. Erst wenn das Holz verbrannt wird oder wenn es sich zersetzt, erfolgt die Freisetzung von Kohlendioxid.

#### 8.6.1.2.1 Kriterium VIII.1.B-1. Zusätzliche Anreicherung von Kohlenstoff im Holzvorrat (lebender Bäume) auf neuen und bestehenden Waldflächen

Da die Kohlenstoffspeicherung vom Holzvorrat abhängig ist, sind hier die gleichen Maßnahmen mit ähnlicher Ziel- und Wirkungsrichtung relevant wie unter Frage VIII.1.A.. Allerdings wird der geerntete Holzvorrat, der zu nachhaltigen Holzprodukten weiterverarbeitet wird, nicht negativ gewertet. Als direkt negativ wirkende Maßnahme kann allerdings die Jungbestandspflege gesehen werden, da hier das geerntete Holz (aufgrund fehlender Nachfrage) i.d.R. im Wald belassen oder als Brennholz vermarktet wird.

Für eine quantitative Abschätzung der Kohlenstoffakkumulation wird der entstehende Holzvorrat herangezogen. Als Hilfsgröße wird wieder der Altersdurchschnittszuwachs des verbleibenden Bestandes auf der Grundlage der Ertragstafelwerte wie beim Indikator VIII.1.A-2. gewählt.

In der Tabelle 8.15 wird zunächst die Dendromasse über die Multiplikation des Altersdurchschnittszuwachses des verbleibenden Bestands mit den Expansionsfaktoren nach Dieter und Elsasser (2002) errechnet, durch die die Zuwachsvolumina der Ertragstafeln (nur Derbholz) für das gesamte Baumvolumen hochgerechnet werden. Über die baumartenspezifische Raumdichte kann die Trockenmasse ermittelt werden, die zur Hälfte aus Kohlenstoff besteht. Die Multiplikation des Kohlenstoffwertes mit dem Faktor 3,67 ergibt dann den entsprechenden Kohlendioxidgehalt.

**Tabelle 8.15:** Berechnung der Kohlenstoffakkumulation

| Baumart | Expansionsfaktor | $dGZ_U$ Vfm/ha/a | Dendromasse $m^3$/ha/a | Raumdichte kg/$m^3$ | Trockenmasse t atro/ha/a | Kohlenstoff t/ha/a | Kohlendioxid t/ha/a |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen** | | | | | | | |
| Eiche | 1,43 | 2,2 | 3,14 | 561,1 | 1,76 | 0,88 | 3,23 |
| Buche | 1,41 | 3,8 | 5,35 | 554,3 | 2,96 | 1,48 | 5,44 |
| Fichte | 1,47 | 6,8 | 9,98 | 377,1 | 3,76 | 1,88 | 6,91 |
| Kiefer | 1,46 | 3,1 | 4,54 | 430,7 | 1,96 | 0,98 | 3,59 |
| Douglasie | 1,36 | 8,3 | 11,27 | 412,4 | 4,65 | 2,32 | 8,53 |
| **Mischkultur** | | | | | | | |
| 80 % Buche, 20 % Fichte | 1,42 | 4,4 | 6,28 | 518,9 | 3,12 | 1,56 | 5,73 |
| 80 % Buche, 20 % Kiefer | 1,42 | 3,7 | 5,19 | 529,6 | 2,76 | 1,38 | 5,07 |
| 80 % Buche, 20 % Douglasie | 1,40 | 4,7 | 6,53 | 525,9 | 3,30 | 1,65 | 6,06 |
| **Erstaufforstung** | | | | | | | |
| Buche | 1,41 | 4,0 | 5,64 | 554,0 | 3,12 | 1,56 | 5,73 |
| Fichte | 1,47 | 6,5 | 9,56 | 377,0 | 3,36 | 1,80 | 6,61 |
| **Mischkultur** | | | | | | | |
| 50 % Buche, 50 % Fichte | 1,45 | 5,3 | 7,61 | 430,0 | 3,27 | 1,64 | 6,01 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Dieter und Elsasser (2002); Schober (1967); Gottlob (2003).

Bei Laubholz- bzw. Mischkulturanpflanzungen werden über den gesamten Produktionszeitraum im Durchschnitt etwa 1,4 t/ha/a Kohlenstoff, in Nadelholz-Anpflanzungen etwa 1,7 t/ha/a gespeichert. Angaben über ertragskundliche Daten in den ersten beiden Jahrzehnten nach Anpflanzung liegen nicht vor. Deshalb wird auch hier wieder von den Durchschnittswerten über das gesamte Bestandsleben ausgegangen. Bei Unter- und Voranbaumaßnahmen gilt wieder die Reduzierung der Fläche und damit des Vorrates (vgl. Kriterium 1.A-2.).

### *Indikator VIII.1.B-1.1. Aufgrund der Beihilfe erzielte durchschnittliche jährliche Nettospeicherung von Kohlenstoff im Zeitraum von 2000 bis 2012 (in Millionen Tonnen/Jahr)*

Bei den **Waldbaulichen Maßnahmen** wird durch die Teilmaßnahme Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bei einer Maßnahmenfläche von 425 ha im Berichtszeitraum the-

oretisch eine Speicherung von Kohlenstoff von durchschnittlich rd. 291 Tonnen/Jahr erzielt. Die Mehrnutzung wird – wie oben ausgeführt – nicht als Quelleneffekt gegengerechnet, da davon ausgegangen werden kann, das dieses Holz zu Holzprodukten verarbeitet wird, die den Senkeneffekt zunächst erhalten.

Jungbestandspflege wurde auf einer Fläche von 1.978 ha durchgeführt. Wenn man von einer durchschnittlichen Nutzung von 5 Vfm/ha ausgeht, ergibt sich daraus ein Quelleneffekt über den Zeitraum 2000 bis 2002 von rd. 3.560 t Kohlenstoff.

Verjüngungsmaßnahmen mit Laubholz bedeuten auf Dauer einen geringeren Holzvorrat auf der Fläche und damit eine geringere Kohlenstoffspeicherkapazität. Zusätzlich wird durch die höhere Umtriebszeit der Verjüngungszyklus verlängert.

Bei den **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** wurde durch Wiederaufforstung und Unter- und Voranbau im Berichtszeitraum von 2000 bis 2002 auf einer Fläche von 160 ha theoretisch eine Speicherung von Kohlenstoff von rd. 129 Tonnen/Jahr erzielt.

Durch die **Erstaufforstungsmaßnahmen** auf einer Fläche von 479 ha wurde im Berichtszeitraum theoretisch eine zusätzliche Kohlenstoffspeicherung von rd. 1.100 t erreicht; umgerechnet auf die Jahresleistung sind dies 550 Tonnen/Jahr.

***Zusammenfassende Bewertung***

Im Berichtszeitraum 2000 bis 2002 steht einer zusätzlichen Kohlenstoffspeicherung von rd. 1.940 Tonnen durch die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Erstaufforstung ein Kohlenstoffverlust von 3.560 Tonnen gegenüber. Das ergibt einen Kohlenstoffverlust von 1.620 Tonnen. Das Maßnahmenbündel insgesamt bewirkt somit im Betrachtungszeitraum einen Verlust von Speicherkapazität.

Über den Berichtszeitraum hinaus bleibt die jährliche Kohlenstoffspeicherung durch die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und der Erstaufforstung dauerhaft erhalten, während der Kohlenstoffverlust durch die Maßnahme Jungbestandspflege einen einmaligen Effekt darstellt.

***Indikator VIII.1.B-1.2. Aufgrund der Beihilfe erwartete Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Nettospeicherung von Kohlenstoff nach 2012 (in Millionen Tonnen/Jahr)***

Aufgrund der im Berichtszeitraum geförderten Maßnahmen werden auch nach 2012 jährlich rd. 970 Tonnen Kohlenstoff gespeichert.

### 8.6.1.3 Frage VIII.2.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und Unterstützung der produktiven Funktionen forstwirtschaftlicher Betriebe

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und Unterstützung der produktiven Funktionen der Betriebe ist nicht vorrangiges Ziel der forstlichen Förderung. Zu einzelnen Kriterien und Indikatoren der Fragestellung leisten die angebotenen Maßnahmen jedoch indirekt einen mehr oder weniger großen Beitrag.

#### 8.6.1.3.1 Kriterium VIII.2.A-1. Rationellere Herstellung von Holzprodukten (bzw. rationellere Erbringung von forstwirtschaftlichen Dienstleistungen)

Für die rationellere Produktion von Rohholz sind vor allem die **Waldbaulichen Maßnahmen** (Jungbestandspflege) relevant (vgl. Tabelle 8.10).

Negative Effekte im Hinblick auf eine rationellere Produktion können mit den **Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz** verbunden sein. Sie schränken möglicherweise Handlungsmöglichkeiten (z.B. Baumartenwahl) ein und gefährden möglicherweise die Liquidität (durch verzögerte oder verfrühte Holznutzung) der Betriebe. Nach Aussage des MUNL ist das Ziel der Förderung der Maßnahmen jedoch eine angemessene Entschädigung dieser entstehenden Nachteile.

Da den Monitoringsystemen keine Angaben über solche Rationalisierungseffekte der Förderung zu entnehmen sind, wurden die Zuwendungsempfänger und die betreuenden Stellen befragt, um wie viel Prozent die Kosten für entsprechend aufgeführte Kostenstellen aufgrund der geförderten Maßnahmen oder in Folge davon gesenkt wurden. Weiterhin wurden die Zuwendungsempfänger gefragt, ob sie aufgrund der geförderten Maßnahmen einer Waldbesitzervereinigung oder ähnlichem beigetreten sind. Die Befragungsergebnisse wurden für eine grobe Abschätzung der Rationalisierungseffekte herangezogen.

Als kalkulatorische Grundlage für die Quantifizierung der Effekte anhand der Indikatoren wurde auf eine Zusammenstellung der durchschnittlichen Kosten für die entsprechenden Kostenstellen in den Agrarberichten (Ergebnisse des Testbetriebsnetzes) zurückgegriffen.

### *Indikator VIII.2.A-1.1. Aufgrund der Beihilfe erzielte kurz-/mittelfristige Änderungen der jährlichen Kosten für den Waldbau, die Ernte, den Transport, das Sammeln und die Lagerung (Euro/m$^3$)*

In 22 % der befragten Betriebe hat sich keine Kostensenkung ergeben. 53 % gaben an, eine Kostensenkung hätte lediglich in Höhe der Förderung selbst stattgefunden.

Bei den 24 %, die eine klare Kostensenkung aufgrund der Fördermaßnahmen in ihrem Betrieb wahrnahmen, wurden die Kosten des Waldbaus um rd. 7 %, die Kosten der Holzernte um 11 %, die Kosten der Holzlagerung um rd. 6 % und die Kosten des Holztransportes um rd. 5 % gesenkt. Die Kosten des Forstschutzes wurden lediglich um rd. 1 % gesenkt. Die übrigen Kostenstellen spielten keine Rolle.

Legt man die durchschnittliche Kostenstruktur der Testbetriebe des Agrarberichts zugrunde, dann ergeben sich Kostensenkungsbeiträge in einer Höhe von 0,4 Euro/m$^3$ für den waldbaulichen Bereich, ein Euro/m$^3$ bei der Holzernte und 0,2 Euro/ m$^3$ für den Holztransport. Für die Kostenstelle Forstschutz ergab sich keine nennenswerte Kostensenkung. Für die Kostenstelle Lagerung lagen keine Angaben vor.

#### *Zusammenfassende Bewertung*

Die Fördermaßnahmen wirken nur indirekt auf eine Rationalisierung der Rohholzproduktion; die Effekte der geförderten Maßnahmen zur Kostensenkung sind marginal.

### *Indikator VIII.2.A-1.2. Anteil der Betriebe, die aufgrund der Beihilfe in Verbindung zu Waldbesitzerverbänden oder ähnlichen Vereinigungen getreten sind (in %)*

73 % der Befragten beantwortete die Frage, ob sie seit 2000 aufgrund der Förderung in Verbindung zu Waldbesitzerverbänden oder ähnlichen Vereinigungen getreten sind, mit „nein“. Allerdings waren 18 % der Befragten juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts (inklusive forstlicher Zusammenschlüsse). Unter der Annahme, dass diese geantwortet haben und in den 73 % enthalten sind, reduziert sich der Nein-Stimmen-Anteil auf 55 %.

Von den 24 % der Befragten, die mit ja geantwortet haben, traten alle einer Forstbetriebsgemeinschaft bei. Bei der separaten Befragung zu den Erstaufforstungsmaßnahmen ergab sich ein ähnliches Bild. 31 % gaben an, dass sie wegen ihrer Aufforstungsmaßnahme erstmalig in Verbindung mit einem forstwirtschaftlichen Zusammenschluss getreten sind. 38 % der Befragten waren bereits vor der Aufforstungsmaßnahme Mitglied eines forstwirtschaftlichen Zusammenschlusses.

***Zusammenfassende Bewertung***

Der Organisationsgrad in forstlichen Zusammenschlüssen beträgt in Schleswig-Holstein 42 %. Nach der Aussage des MUNL ist dieser deshalb relativ gering, weil wenige Großbetriebe flächenmäßig einen hohen Anteil an der Privatwaldfläche haben. Für solche Betriebe besteht zunächst keine Notwendigkeit, über einen forstwirtschaftlichen Zusammenschluss Strukturschwächen auszugleichen.

Die angebotenen Maßnahmen motivieren offensichtlich jedoch in einigen Fällen zum Beitritt zu einer Forstbetriebsgemeinschaft und tragen damit zu einer weiteren Erhöhung des Organisationsgrades bei.

### 8.6.1.3.2 Kriterium VIII.2.A-2. Verbesserte Absatzmöglichkeiten für Holzprodukte

Keine der Fördermaßnahmen zielt direkt auf eine Verbesserung der Absatzmöglichkeiten für Holzprodukte ab. Indirekt aber können die **Waldbaulichen Maßnahmen**, die auf eine Qualitätsverbesserung des Holzes ausgerichtet sind (Jungbestandspflege), auch die Absatzmöglichkeit für das Rohholz verbessern (Tabelle 8.10). Auch über den **Wegebau**, durch den die logistischen Möglichkeiten verbessert werden, können sich verbesserte Absatzmöglichkeiten ergeben, ebenso wie durch die Förderung **Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse**.

In den Befragungen der betreuenden Stellen wurde versucht, über Fragen nach Veränderungen der Sortimentsstruktur, der Kundenstruktur und sonstigen Veränderungen in der Holzernte und –vermarktung die Entwicklungen in Bezug auf die Absatzmöglichkeiten insbesondere für Produkte in geringen Mengen/von schlechter Qualität abzugreifen.

***Indikator VIII.2.A-2.1. Zusätzliche geförderte Absatzmöglichkeiten insbesondere für Produkte in geringen Mengen/von schlechter Qualität ($m^3$)***

Die Befragung zur Sortimentsstruktur ergab, dass die schwächeren Sortimente tendenziell zurückgehen, dafür jedoch der Anteil der guten/besten Sortimente steigt. 19 % der befragten betreuenden Stellen führten die Entwicklung der Sortimentsstruktur nicht auf die geförderten Maßnahmen zurück. Die Entwicklung der Kundenstruktur macht deutlich, dass durchaus potentielle Kunden für schlechtere Sortimente hinzugekommen sind. Als neue Kunden wurden Schleifholz-, Schnittholz-, Brennholzkunden, sowie Holzhandel und Papierindustrie genannt. Der Absatz geringerer Mengen gestaltet sich jedoch, auch wegen der sich verändernden Situation der Sägewerke, nach wie vor schwierig. Einzelne Befragte gaben an, dass kleine Betriebe aufgeben, dafür aber Großabnehmer – auch überregional – hinzukommen. Insgesamt gäbe es eine geringere Zahl von Abnehmern. Eine Spezialisierung bezüglich der Sortimente wurde festgestellt.

***Zusammenfassende Bewertung***

Der Nachweis von Wirkungen einzelner Maßnahmen oder des Maßnahmenbündels auf die Absatzmöglichkeiten generell und speziell geringer und schlechter Sortimente ist schwierig. Auch die Aussagen der Befragten waren zu diesen Fragen nicht klar und eindeutig, vereinzelt sind aber indirekte Effekte der Absatzförderung zu verzeichnen.

### 8.6.1.4 Frage VIII.2.B. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung, Ausbau bzw. Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der sonstigen sozioökonomischen Funktionen und Bedingungen

Das Bündel der forstlichen Fördermaßnahmen zielt vom Grundansatz her nicht direkt auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des ländlichen Raumes. Wirkungen bezüglich der Entwicklung der ländlichen Räume lassen sich aber indirekt aus den Maßnahmen ableiten.

#### 8.6.1.4.1 Kriterium VIII.2.B-1. Zunahme der Aktivitäten/ Beschäftigungsmöglichkeiten in den Betrieben

Eine Zunahme der Beschäftigungsmöglichkeiten ergibt sich aus allen geförderten Maßnahmen, da sie entweder durch eigene Arbeitskräfte oder durch Dienstleister in den Betrieben durchgeführt werden können.

Mit der forstlichen Förderung sind i.d.R. konkrete Aktivitäten verbunden, aus denen sich Beschäftigungseffekte ergeben. Diese sind jedoch überwiegend kurzfristig und saisonal. Ausgeführt werden die Tätigkeiten von betrieblichem Personal (Forstpersonal und Familien-Arbeitskräften) oder von Fremdunternehmen. Allerdings kann es durch Rationalisierungserfolge, die indirekt mit den Fördermaßnahmen verbunden sind, und auch durch die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse unterstützt werden, zu Einsparungen beim Arbeitseinsatz kommen. Das geschieht i.d.R. dann, wenn Flächen besitzübergreifend bewirtschaftet und damit Maßnahmen mit entsprechenden Großmaschinen flächig anstatt vereinzelt manuell durchgeführt werden.

Als methodischer Ansatz für die Abschätzung der Beschäftigungseffekte wurde einerseits auf Standardkalkulationen zurückgegriffen, die für einzelne Tätigkeiten eine durchschnittliche Stundenzahl je Hektar zugrunde legen. Andererseits wurden sowohl die betreuenden Stellen als auch die Zuwendungsempfänger schriftlich befragt, zu welchen Anteilen die Arbeiten von verschiedenen Personengruppen ausgeführt wurden, ob im Zu-

sammenhang mit den geförderten Maßnahmen neue Arbeitskräfte eingestellt wurden und in welchem Zeitraum die Maßnahmen ausgeführt wurden. Dabei sollte u.a. auch festgestellt werden, ob die Durchführung in Zeiträume fiel, in denen bei gemischt land-/ forstwirtschaftlichen Unternehmen die betrieblichen Arbeitskräfte unterausgelastet sind.

***Indikator VIII.2.B-1.1. Tätigkeiten der Betriebe, angefangen von eigener Durchführung der geförderten Anpflanzungen/Meliorationsarbeiten bis hin zu kurz- und mittelfristig in den Betrieben anfallenden Arbeiten aufgrund der Fördermaßnahmen (Stunden/ha/Jahr)***

Nach der Kalkulation (siehe MB-VIII-Anlage 17) ist für die Durchführung aller geförderten Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen für den Zeitraum 2000 bis 2002 insgesamt eine Arbeitskapazität von knapp 93.900 Arbeitsstunden benötigt worden; für die Erstaufforstungsförderung sind dies knapp 35.900 Stunden. Auf das Jahr bezogen ergibt sich daraus ein Arbeitseinsatz von ca. 43.270 Arbeitsstunden pro Jahr. Bezogen auf Arbeitskräfte, wurde (bei 1.300 produktiven Arbeitsstunden/Jahr) durch die geförderten Maßnahmen eine Beschäftigung von ca. 33 Personen pro Jahr erreicht.

Die Befragung der Zuwendungsempfänger ergab, dass durchschnittlich (über alle Maßnahmen) 71 % der anfallenden Arbeiten durch externe Arbeitskräfte und 29 % durch betriebseigene Arbeitskräfte durchgeführt wurden. In den Betrieben selbst konnten durch die geförderten Maßnahmen also rd. zehn Arbeitskräfte pro Jahr beschäftigt werden.

***a.) davon Tätigkeiten, die in Zeiträume fallen, in denen die landwirtschaftlichen Tätigkeiten in gemischten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben unterhalb der Auslastungsgrenze bleiben (Stunden/Betrieb/Jahr + Anzahl der Betriebe)***

Eine bessere Auslastung der Arbeitskapazität in gemischten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben hat sich kaum ergeben. Nur 7 % der befragten Zuwendungsempfänger gaben bei den Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen an, die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der geförderten Maßnahme in einer Auslastungslücke durchgeführt zu haben. Der Schwerpunkt der geförderten Tätigkeiten wurde in der Zeit von November bis Februar mit Pflanzarbeiten erledigt. Aber auch in allen übrigen Monaten fanden vereinzelt Maßnahmen statt. Die Aufforstungstätigkeiten fielen in die Monate März und April sowie September bis November. Die Maßnahmen zur Kulturpflege fanden in den Monaten Juni bis August, Nachbesserungen in den Monaten März und April, statt (siehe Gottlob, 2003, S. 48).

***b.) davon Tätigkeiten, die in den Betrieben zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze oder zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze geführt haben (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)***

Neue Arbeitsplätze wurden praktisch nicht geschaffen. 98 % der befragten Zuwendungsempfänger gaben bei den Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen an, keine neuen Arbeitskräfte aufgrund der geförderten Maßnahmen beschäftigt zu haben. Nur 2 % wollen neue Arbeitskräfte eingestellt haben; dabei handelte es sich um eine kurzfristige (ein bis sechs Monate) Teilzeitbeschäftigung. Die eingestellten Beschäftigten waren männlich. Im Zuge der Erstaufforstungsmaßnahmen ist aufgrund der niedrigen durchschnittlichen Maßnahmenfläche ebenfalls nicht mit der Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze zu rechnen. Auch hier sind die Beschäftigungseffekte konjunkturell und kurzfristig (siehe Gottlob, 2003, S. 49).

***Zusammenfassende Bewertung für das Kriterium 2.B-1.***

Geht man davon aus, dass rund 180 Menschen ganzjährig oder saisonweise im Privat- und Kommunalwald in Schleswig-Holstein beschäftigt sind (Mitteilung des MUNL), sichert die forstliche Förderung durch die Umsetzung der Maßnahmen für rd. 6 % Beschäftigung in den Betrieben selbst. Neue Arbeitsplätze werden in den Forstbetrieben aufgrund der Fördermaßnahmen i. d. R. nicht geschaffen.

### 8.6.1.4.2 Kriterium VIII.2.B-2. Zunahme der Tätigkeiten in ländlichen Gemeinden aufgrund primärer oder sekundärer Produktion in Betrieben oder aufgrund erster Verarbeitungs- und Vermarktungsstufen

Über die Beschäftigungswirkungen in den Betrieben hinaus können auch durch den Einsatz von Fremdunternehmen Beschäftigungsimpulse für den ländlichen Raum wirksam werden. Gleichwohl kommen die Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Förderung nicht nur den ländlichen Gemeinden zugute, in denen die Fördermaßnahme durchgeführt wird.

Deshalb wurde in der Befragung der Zuwendungsempfänger gefragt, ob der Wohnsitz der Begünstigten in der selben Gemeinde liegt wie der Ort der Maßnahme. Die Befragung der Zuwendungsempfänger ergab, dass 76 % der Befragten in der selben Gemeinde wohnen, in der die Maßnahme stattgefunden hat.

Die betreuenden Stellen wurden darüber hinaus gefragt, wie weit der Wohnort/die Geschäftsstelle der Zulieferer von dem Einsatzort entfernt war. Die Zulieferer haben mit einem Anteil von 50 % ihren Unternehmenssitz zwischen 50 bis 100 km und zu jeweils gleichen Anteilen (je rd. 25 %) von einem bis 20 und zwischen 20 bis 50 km entfernt.

Die betreuenden Stellen wurden auch gefragt, wie weit der Wohnort/die Geschäftsstelle der externen Arbeitskräfte von dem Einsatzort entfernt war. 20 % der externen Arbeitskräfte hatten ihren Geschäfts- bzw. Wohnort in ein bis 20 km Entfernung vom Ort der durchgeführten Maßnahme. Zählt man noch die Anzahl der Angaben zu 20 bis 50 km hinzu, kamen ca. 53 % der externen Arbeitskräfte aus dem Nahbereich. 30 % hatten ihren Wohnort/Geschäftssitz 50 bis 100 km entfernt. Keine der externen Arbeitskräfte hatten ihren Wohnort/Geschäftssitz über 100 km entfernt.

***Indikator VIII.2.B-2.1. Volumen des kurz-/mittelfristig zur Verfügung stehenden Angebots an forstlichen Grunderzeugnissen für lokale, kleinere Verarbeitungsbetriebe ($m^3$/Jahr)***

Die Bedeutung des Volumens an forstlichen Grunderzeugnissen für lokale, kleinere Verarbeitungsbetriebe geht zurück. In der Befragung der betreuenden Stellen gaben einzelne Befragte an, der Absatz an kleinere Sägewerke im Nahbereich sei schwieriger geworden, weil sich die Konzentration der Nachfrage auf wenige große Sägewerke mit Massensortimenten verstärkt (macht eine Bündelung des Angebotes erforderlich) und es immer weniger kleinere bis mittlere Verarbeitungsbetriebe gibt (sie werden durch die Bündelung des Angebotes wiederum geschwächt). Das Volumen für lokale, kleinere Verarbeitungsbetriebe könnte also potentiell größer sein. Eine Wirkung einzelner Maßnahmen der forstlichen Förderung zu diesem Indikator konnte aber nicht festgestellt werden.

***Indikator VIII.2.B-2.2. Kurz-/mittelfristig geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Betriebe (Holzrücken, erste Verarbeitungs- und Vermarktungsstufen sowie weitere lokale kleinere Verarbeitungs- und Vermarktungstätigkeiten), die direkt oder indirekt von den Fördermaßnahmen abhängig sind (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)***

Die Auswertung der Arbeitskapazitäten aufgrund der geförderten Maßnahmen (tabellarische Übersicht siehe Materialband), die entweder durch Unternehmer oder durch betriebseigene Arbeitskräften durchgeführt werden können und eine entsprechende Aufteilung aufgrund der Ergebnisse der Befragung der Zuwendungsempfänger sowie der betreuenden Stellen (siehe Indikator VIII.2.B-1.1) ergab, dass rd. 23 externe Personen pro Jahr beschäftigt werden.

***Zusammenfassende Bewertung für Kriterium 2.B-2.***

Geht man davon aus, dass rund 180 Menschen ganzjährig oder saisonweise im Privat- und Kommunalwald in Schleswig-Holstein beschäftigt sind (Mitteilung des MUNL), sichert die forstliche Förderung durch die Umsetzung der Maßnahmen für 13 % Beschäftigung außerhalb der Betriebe. Ob in diesem Zusammenhang neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, kann nicht beantwortet werden. Auch über die Beschäftigungswirkungen bei Zulieferern kann keine Aussage gemacht werden. Sowohl externe Arbeitskräfte wie auch Zulie-

ferer sind zu rd. 50 % im Nahbereich (bis 50 km) der durchgeführten Maßnahmen angesiedelt, so dass von positiven Wirkungen für den ländlichen Raum ausgegangen werden kann.

Die Zahl der kleineren bis mittleren Verarbeitungsbetriebe geht zurück, wie sich bei den Befragungen herausgestellt hat. Ihre Erhaltung oder Stärkung ist jedoch auch nicht Ziel der forstlichen Förderung.

#### 8.6.1.4.3 Kriterium VIII.2.B-3. Steigerung der Anziehungskraft, die die betreffenden Gebiete auf die örtliche Bevölkerung oder auf Touristen im ländlichen Raum haben

Der Wald – und damit auch die Neuanlage von Wald – hat grundsätzlich eine wichtige Erholungsfunktion (Elsasser, 1991). Inwieweit die standörtliche Anziehungskraft durch die forstlichen Fördermaßnahmen gesteigert wurde, kann nur durch Befragung der betroffenen Bevölkerung ermittelt werden. Daher wurden sowohl die Zuwendungsempfänger als auch die betreuenden Stellen gefragt, inwieweit ihrer Meinung nach die durchgeführten Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Region beigetragen haben.

Die Befragungsergebnisse legen nahe, dass forstwirtschaftlicher Wegebau, ebenso wie die Gestaltung von Schutzgebieten oder eine bestimmte Art der Bewirtschaftung von Waldbeständen durchaus Einfluss auf die Attraktivität der Landschaft für Wanderer oder Radfahrer haben.

***Indikator VIII.2.B-3.1. Zusätzliche attraktive/wertvolle Gebiete oder Standorte, die aufgrund der Beihilfe geschaffen wurden (Beschreibung, die die Konzepte der perzeptiven/kognitiven Kohärenz, der Unterschiedlichkeit (Homogenität, Vielfalt) und der kulturellen Eigenart berücksichtigt und die Angaben zur Anzahl der betreffenden Hektar enthält)***

Rd. 47 % der befragten Zuwendungsempfänger und 80 % der betreuenden Stellen waren der Meinung, die Region sei durch die geförderten Maßnahmen attraktiver geworden.

68 % der betreuenden Stellen antworteten, dass bei der Durchführung der Maßnahme Aspekte der Erholung/des Tourismus nicht besonders berücksichtigt wurden, nur 12 % berücksichtigten entsprechende Konzepte/Aspekte. Dabei handelte es sich um keine speziellen Konzepte.

Zusätzliche attraktive Gebiete sind in erster Linie in Zusammenhang mit den Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz zu erwarten. Sie beinhalten Teilmaßnahmen, die durchaus die

im Indikator angesprochenen Konzepte umsetzen könnten (u.a. Wiederherstellung des natürlichen Wasserhaushaltes, Förderung heimischer Pflanzengesellschaften).

Hinsichtlich der Erstaufforstungen ist festzuhalten, dass bei der Genehmigung der Erstaufforstungen die Unterschiedlichkeit (Homogenität/Vielfalt) und die kulturelle Eigenart der Landschaft berücksichtigt werden muss. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass mit den im Berichtszeitraum durch öffentliche Mittel geförderte 479 ha Aufforstungen zusätzliche attraktive und wertvolle Standorte geschaffen wurden (Gottlob, 2003, S. 51).

***Zusammenfassende Bewertung***

Überlegungen hinsichtlich einer Steigerung der Anziehungskraft der betreffenden Gebiete werden in die Planung und Durchführung der Maßnahmen überwiegend nicht einbezogen.

Auch wenn es nicht Ziel der forstlichen Fördermaßnahmen ist, die Attraktivität der Region zu erhöhen, so tragen nach Meinung der örtlichen Bevölkerung doch gerade die strukturverbessernden Maßnahmen erheblich zur Steigerung der Attraktivität bei. Die Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz könnten mit ihren Teilmaßnahmen einen unmittelbaren Beitrag leisten. Im Rahmen der 57 Verträge, die im Vertragszeitraum abgeschlossen wurden, fanden auf 2.821 ha solche Maßnahmen insgesamt statt. Ein Beitrag einzelner Teilmaßnahmen kann nicht quantifiziert werden.

#### 8.6.1.4.4 Kriterium VIII.2.B-4. Erhaltung oder Steigerung der Einkommen in ländlichen Gebieten

Einkommenseffekte aufgrund der Förderung sind sowohl in den Betrieben selbst durch zusätzliche Einkommen der betriebseigenen Mitarbeiter oder Familienarbeitskräfte zu verzeichnen als auch außerhalb der Betriebe (z.B. bei Dienstleistungsunternehmen). Von allen mit der Förderung im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten wird angenommen, dass sie auch von betriebseigenen Arbeitskräften ausgeführt werden können. Die Befragung der Zuwendungsempfänger hat für die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen ergeben, dass 47 % der Arbeiten in Eigenleistung und 53 % durch Fremdleistung erbracht werden.

Die Einkommenseffekte, die durch die Beschäftigung im Rahmen der geförderten Maßnahmen in den Betrieben entstehen, werden hier als Bruttoeinkommen vor Steuer dargestellt, wobei von der EU-Fördersumme Material- und Maschinenkosten abgezogen werden (Tabelle 8.16).

**Tabelle 8.16:** Einkommenseffekte nach Eigen- und Fremdleistung 2000 bis 2002

| Maßnahmen | Fläche (ha) | | | Fördersumme (Euro) | | | Material- und Maschinen-kosten-anteil % | Bruttoeinkommen in den Betrieben | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Fläche gesamt | Eigen-leistungs-anteil 47 % | Fremd-leistungs-anteil 53 % | Fördersumme gesamt (EU-Erstattung) | Eigen-leistungs-anteil 47 % | Fremd-leistungs-anteil 53 % | | Euro | Euro/ha |
| Waldbauliche Maßnahmen | 3.306 | 1.554 | 1.752 | 1.288.273 | 605.488 | 682.785 | 50 | 302.744 | 195 |
| Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden | 591 | 278 | 313 | 204.285 | 96.014 | 108.271 | 50 | 48.007 | 173 |
| Vertragsnaturschutz | 6.920 | 3.252 | 3.668 | 354.006 | 166.383 | 187.623 | 20 | 133.106 | 41 |
| **Gesamt** | **10.817** | **5.084** | **5.733** | **1.846.564** | **867.885** | **978.679** | | **483.857** | **95** |
| | | Aufforstung 10 % Kulturpflege 26 % Nachbesserung 0 % | Aufforstung 90 % Kulturpflege 74 % Nachbesserung 100 % | | Aufforstung 10 % Kulturpflege 26 % Nachbesserung 0 % | Aufforstung 90 % Kulturpflege 74 % Nachbesserung 100 % | | | |
| Aufforstung | 476 | 48 | 429 | 1.512.950 | 151.295 | 1.361.655 | 50 | 75.647 | 2.663 |
| Kulturpflege | 958 | 249 | 709 | 180.401 | 46.904 | 133.497 | 20 | 32.833 | 132 |
| Nachbesserung | 5 | 0 | 5 | 11.780 | 0 | 11.780 | 50 | 0 | 0 |
| **Gesamt** | **1.439** | **297** | **1.143** | **1.705.131** | **198.199** | **1.506.932** | | **108.480** | **365** |

Quelle: Eigene Berechnungen nach den Angaben des MUNL (2003); Gottlob (2003).

Danach ergibt sich für den Förderbereich der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen für den Zeitraum 2000 bis 2002 ein Bruttoeinkommen von durchschnittlich 95 Euro je Hektar. An externe Arbeitskräfte flossen im Berichtszeitraum knapp eine Mio. Euro.

Für den Förderbereich Erstaufforstung ergibt sich ein Bruttoeinkommen von durchschnittlich rd. 365 Euro je Hektar vor Steuern in den Betrieben. An externe Arbeitskräfte flossen im Berichtszeitraum rd. 1,5 Mio. Euro (Gottlob, 2003, S. 53).

Erlöse aus zusätzlichem Holzverkauf können vor allem im Zusammenhang mit der Durchforstung zum Zweck des Umbaus nicht standortgerechter in standortgerechte Bestände und im Zuge der Überführung von Rein- in Mischbestände entstehen. Solche Erlöse werden jedoch i.d.R. in die im Zuge der Maßnahmen folgende Verjüngung „reinvestiert“ und sind damit kaum einkommenswirksam. Erlöse aus dem Brennholzverkauf bei der Maßnahme Jungbestandspflege sind möglich und werden als Folgeaktivität beim Indikator VIII 2-B.4.1 beschrieben.

Neben positiven Einkommenseffekten können langfristig gesehen auch negative Einkommenseffekte mit den Fördermaßnahmen verbunden sein. Negative Effekte können insbesondere durch Baumartenwechsel bei Umbau oder Überführung von Beständen auftreten. Sie resultieren aus geringeren Wuchsleistungen und längeren Umtriebszeiten bei Laubholz und aus dem späteren Erreichen der Deckungsbeitragsgrenze. Für den Berichtszeitraum sind solche negativen Einkommenseffekte allerdings nicht relevant.

Auch kurzfristig können negative Einkommenseffekte im Zusammenhang mit den Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz (Nutzungsverzicht im Altholz) eintreten. Mit der Förderung soll der Waldbesitzer jedoch für diesen Nachteil angemessen entschädigt werden.

Weitere Einkommenseffekte außerhalb der Betriebe gibt es bei Zulieferern. Diese lassen sich jedoch nicht quantifizieren, da keine Informationen zur Verflechtung zwischen den Betrieben und ihren Zulieferern vorliegen und auch nicht zu den einzelbetrieblichen Kosten- und Aufwandstrukturen zur Verfügung stehen.

Hinsichtlich möglicher Multiplikatorwirkungen auf der Absatzseite wurden die Zuwendungsempfänger gefragt, ob sich Folgeaktivitäten aus den Maßnahmen ergeben haben, die wiederum zu einem Einkommenseffekt führten.

***Indikator VIII.2.B-4.1. Einkommen, die aufgrund der geförderten Tätigkeiten kurz-/ mittelfristig erzielt wurden (Euro/Jahr, Anzahl der Begünstigten)***

***a.) davon Einkommen, die in den Betrieben zusätzlich und dauerhaft erwirtschaftet wurden (in % und ha)***

Die Einkommenseffekte aufgrund der geförderten forstlichen Maßnahmen stehen in einem engen Zusammenhang mit den Beschäftigungseffekten und sind im Grunde auf die Dauer der Durchführung der Maßnahme beschränkt. Über zusätzliche und dauerhafte Einkommenseffekte kann in diesem Zusammenhang aufgrund des investiven Charakters der forstlichen Förderung und der langen Produktionszeiten in der Forstwirtschaft keine Aussage gemacht werden.

***b.) davon Einkommen, die aufgrund von Folgeaktivitäten oder geförderter nicht-landwirtschaftlicher/nicht-forstwirtschaftlicher Tätigkeiten erzielt wurden (in %)***

Einkommen aufgrund von Folgeaktivitäten haben nur wenige der befragten Zuwendungsempfänger angegeben. Bei 9 % der Befragten ergaben sich Folgeaktivitäten in Form von Brennholzverkauf aus den Maßnahmen Jungbestandspflege und Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft. Für einzelne Betriebe können diese Einkommen durchaus Gewicht haben, aber für die geförderten Betriebe insgesamt eher nicht.

Auf die Frage, wie sich diese Folgeaktivitäten auf das Haushaltseinkommen ausgewirkt haben, beurteilten die 9 % die Einkommenswirkung als gering positiv.

***Indikator VIII.2.B-4.2. Verhältnis von Prämie zu Einkommensverlusten zu Nettoeinkommen aus vorhergehender Bodennutzung (d.h. vorhergehender Deckungsbeitrag)***

Ein Vergleich von Prämie zu Nettoeinkommen aus vorhergehender Bodennutzung ist nur für die Erstaufforstung relevant. „Das Land Schleswig-Holstein gewährt eine Prämie zum Ausgleich von aufforstungsbedingten Einkommensverlusten. Die Höhe der Prämie wird

nach Erwerbstyp, vorhergehender Bodennutzungsart und Ertragsmesszahlen gestaffelt“ (Gottlob, 2003, S. 53).

Nicht- und Nebenerwerbslandwirten wurde auf 104 ha eine pauschale Jahresprämie in Höhe von 175 Euro/ha gewährt. Haupterwerbslandwirte erhalten auf 122 ha Erstaufforstungsfläche eine durchschnittliche Erstaufforstungsprämie von 366 Euro/ha/a. Die Höhe der Erstaufforstungsprämie nach Vornutzung, Erwerbstyp und Bodenpunkten zeigt die Tabelle 8.17.

**Tabelle 8.17:** Erstaufforstungsprämie nach Vornutzung, Erwerbstyp und Bodenpunkten 2000 bis 2002

| | | Bodenpunkte | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Bis 35 | 35 bis 50 | 50 bis 75 | Unbekannt |
| | | Euro/ha | Euro/ha | Euro/ha | Euro/ha |
| Einjährige Kulturen | Hauterwerbslandwirte | - | 380 | 514 | 178 |
| | Nichtlandwirte | 175 | 175 | 175 | - |
| Dauergrünland/Weiden | Hauterwerbslandwirte | 306 | 314 | - | - |
| | Nichtlandwirte | 175 | 175 | - | - |

Quelle: Landesdaten (2003).

Die Deckungsbeiträge ergeben sich aus der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Flächen bzw. aus den erzielten Erlösen aus Verpachtung. Sie sind Einzelfallweise nicht bekannt. Im Zuge der Befragung der Zuwendungsempfänger wurden diese nach dem durchschnittlichen Deckungsbeitrag je Hektar befragt, den Sie auf der Fläche vor der Aufforstung erwirtschaftet haben. Die Antwortbereitschaft war extrem gering. Auswertbare Informationen liegen daher nicht vor. Eine Beantwortung des Programmindikators ist nicht möglich (Gottlob, 2003, S. 54).

### 8.6.1.5 Frage VIII.2.C. - Beitrag der Fördermaßnahmen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Entwicklung des ländlichen Raums durch Erhaltung und zweckdienliche Verbesserung der Schutzfunktionen der Waldbewirtschaftung

In der Frage nach der Erhaltung und Verbesserung der Schutzfunktionen liegt der inhaltliche Schwerpunkt der forstlichen Förderung in Schleswig-Holstein. Das angebotene Maßnahmenbündel richtet sich in erster Linie auf die ökologische Strukturverbesserung und dient damit den vielfältigen Schutzfunktionen einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung.

Sie reichen von Bodenschutz, Trinkwasserschutz, Hochwasserschutz, Klimaschutz, Immissionsschutz, Sichtschutz über Landschaftsschutz bis hin zu Biotop- und Artenschutz.

Schutzfunktionen können sowohl in eigens eingerichteten Schutzgebieten, aber auch im Sinne einer multifunktionalen Waldbewirtschaftung auf allen übrigen Waldflächen erhalten oder verbessert werden.

#### 8.6.1.5.1 Kriterium VIII.2.C-1. Durchführung zweckdienlicher Schutzmaßnahmen

Auf die Durchführung zweckdienlicher Schutzmaßnahmen sind direkt ausgerichtet sowohl die **Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz** als auch **Waldbauliche Maßnahmen** und **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**.

Auch indirekt ergeben sich positive Effekte durch die **Erstaufforstung** (siehe Tabelle 8.10).

Da den Monitoringsystemen keine Angaben über die Zuordnung der Förderflächen zu Schutzgebieten/-funktionen zu entnehmen sind, wurden die betreuenden Stellen befragt: ob die Maßnahme in einem Schutzgebiet stattgefunden hat,

- ob es sich bei der Maßnahme um eine gezielte Schutzmaßnahme gehandelt hat,
- welche Schutzfunktionen mit der Maßnahme unterstützt wurden,
- ob die Flächen seitdem beobachtet und gepflegt werden und
- ob sich bereits erste Ergebnisse im Sinne der Schutzfunktion eingestellt haben.

***Indikator VIII.2.C-1.1. Gebiete, die im Hinblick auf Schutzfunktionen angepflanzt/bewirtschaftet wurden (in ha)***

Laut Befragung der betreuenden Stellen handelt es sich bei 23 % der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen um eine gezielte Schutzmaßnahme. Auf die Frage, welche Schutzmaßnahme mit der geförderten Maßnahme unterstützt wurde, ergaben die Antworten ein sehr vielfältiges Bild. Es handelte sich zu etwa gleichen Anteilen um Biotop- und Artenschutz (23 %), Klima- (23 %), Boden- (11 %) und Trinkwasserschutz (11 %), des weiteren mit geringeren Anteilen um Immissions- und Landschaftsschutz (je 4 %).

Auf die Frage, ob die entsprechenden Flächen seitdem beobachtet und gepflegt werden, antworteten 57 % der Befragten mit „ja“. Erste Ergebnisse im Sinne der Schutzfunktion konnten 33 % feststellen. Bei diesen Ergebnissen handelte es sich in erster Linie um erhöhte Artenvielfalt und Verbesserung der Bodenstruktur.

Die Befragung ergab weiterhin, dass 47 % der Maßnahmen in einem ausgewiesenen Schutzgebiet stattgefunden haben und zwar sowohl überwiegend in Landschaftsschutzgebieten und Wasserschutzgebieten (je 29 %), als auch in Naturschutzgebieten (24 %). 12 % der Maßnahmen lag in einem Natura-2000-Gebiet.

Für die Erstaufforstung ergaben sich im Zuge der Datenerhebung bei den Landesbehörden u.a. auch Informationen zur Lage der Aufforstungsflächen in naturschutzrechtlich ausgewiesenen Schutzgebieten. 57 % der Flächen wurden außerhalb von Schutzgebieten angelegt. 25 % der neuangelegten Waldflächen liegen in Naturparken und 11 % in Landschaftsschutzgebieten. Insgesamt wurden im Berichtszeitraum 169 ha Waldfläche in Schutzgebieten angelegt (Gottlob, 2003, S. 54).

***Zusammenfassende Bewertung***

Die angebotenen Maßnahmen tragen erheblich zur Erhaltung und Verbesserung der Schutzfunktionen der Waldbewirtschaftung bei. Durch die Beobachtung und Pflege der entsprechenden Flächen wird die Erbringung der Schutzleistungen sichergestellt.

#### 8.6.1.5.2 Kriterium VIII.2.C-2. Schutz von Flächen, die keine Holzflächen sind, und Wahrung sozioökonomischer Interessen

Es finden keine forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen auf Flächen statt, die keine Holzflächen sind. Dieses Kriterium und die dazugehörigen Indikatoren sind nicht relevant.

### 8.6.1.6 Frage VIII.3.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung, Schutz und zweckdienliche Verbesserung ihrer biologischen Vielfalt

Die Ausrichtung und Gestaltung der forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen zielt allgemein auf eine ökologische Strukturverbesserung, mit deutlichen Schwerpunkten im waldbaulichen Bereich (Verjüngungen mit standortheimischen Baumarten aus entsprechenden Herkünften) ab.

Die biologische Vielfalt wird definiert durch die genetische Diversität, die Artenvielfalt, die ökosystemare Vielfalt und die landschaftliche Vielfalt. Die genetische Vielfalt stellt dabei die breite Basis für das Gesamtkonstrukt dar.

### 8.6.1.6.1 Kriterium VIII.3.A-1. Erhaltung/Verbesserung der genetischen Vielfalt und/oder der Artenvielfalt durch den Anbau einheimischer Baumarten oder Baumartenmischungen im Rahmen der Fördermaßnahmen

Direkte positive Effekte auf die Erhaltung und Verbesserung von genetischer Vielfalt und Artenvielfalt gehen vor allem von den **Waldbaulichen Maßnahmen** (Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft, Nachbesserungen), den **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**, den **Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz** (Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der genetischen Vielfalt, Förderung heimischer Pflanzengesellschaften, Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes) und der **Erstaufforstung** aus (Tabelle 8.10).

Für die Beantwortung des Kriteriums/Indikators wurden die Daten der Landwirtschaftskammer herangezogen.

***Indikator VIII.3.A-1.1. Flächen, die mit einheimischen Baumarten angepflanzt bzw. durch diese regeneriert/verbessert wurden (in ha)***

***a.) davon Flächen mit Baumartenmischungen (in ha)***

In den Jahren 2000 bis 2002 wurden im Rahmen der Waldbaulichen Maßnahmen und der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden 585 ha bepflanzt, unter- oder vorangebaut. Die Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz wurden insgesamt auf 2.821 ha durchgeführt. Das entspricht etwa 4 % der Privatwaldfläche in Schleswig-Holstein.

Die Neuanlage von Wald im Zuge der Erstaufforstungsförderung wurde im Berichtszeitraum auf 479 ha durchgeführt. Auf 424 ha (88 %) der Neuwaldfläche sind Laubbaumkulturen angepflanzt worden. Mischkulturen sind auf 55 ha (12 %) begründet worden. Reine Nadelbaumkulturen werden in Schleswig-Holstein nicht mit öffentlichen Mitteln gefördert (Gottlob, 2003, S. 56).

***b.) davon Flächen, die vor Ort zur Erhaltung genetischer Ressourcen dienen (in ha)***

Alle unter VIII.3.A-1.1.a) beschriebenen Maßnahmen tragen zur genetischen Differenzierung bzw. zur Erweiterung des Genpools bei (durch Verwendung von herkunftsgesichertem und angepasstem Vermehrungsgut nach der Förderrichtlinie). Eine spezielle Maßnahme zur Erhaltung oder Verbesserung der genetischen Vielfalt ist die Teilmaßnahme zur Erhaltung und Wiederherstellung der genetischen Vielfalt im Rahmen des Vertragsnaturschutzes. Der Beitrag dieser Teilmaßnahme kann jedoch nicht quantifiziert werden.

***Zusammenfassende Bewertung***

Die Umsetzung der Maßnahmen zur Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft und der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden ist im Vergleich zur potentiell möglichen

Fläche marginal (der Nadelholzanteil im Privatwald beträgt rd. 45 %, Bundeswaldinventur 1986). Die Teilmaßnahmen zum Vertragsnaturschutz können nicht quantifiziert werden.

#### 8.6.1.6.2 Kriterium VIII.3.A-2. Schutz/Verbesserung der Habitatvielfalt durch die Erhaltung repräsentativer, seltener oder empfindlicher forstlicher Ökosysteme/Habitate, die von spezifischen, geförderten forstlichen Strukturen oder waldbaulichen Praktiken abhängig sind

Die forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen zielen nicht auf die Erhaltung repräsentativer, seltener oder empfindlicher forstlicher Ökosysteme ab, sondern wirken (mit Ausnahme der **Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz**) in die Breite. Zudem ist interpretationsbedürftig, was unter empfindlichen forstlichen Ökosystemen verstanden werden soll.

In dem folgenden Indikator ist von „kritischen Standorten“ und Natura-2000-Flächen die Rede. Da „forstlich kritische Standorte“ bereits unter dem Indikator 3.B-3.1 behandelt werden, kann es sich hier nur um „ökologisch kritische Standorte“ handeln. Es liegen jedoch keine Daten oder Informationen zur Identifizierung solcher Standorte vor (z.B. flächendeckende Biotopkartierung). Auch eine Verschneidung der geförderten Flächen mit Natura-2000-Flächen ist nicht möglich, da in den zur Verfügung stehenden Daten keine Angaben über die konkrete Lage der Fläche, auf der die Maßnahme durchgeführt wurde, enthalten ist. Die regionale Zuordnung konnte nur anhand des Wohnortes der Zuwendungsempfänger vorgenommen werden. Die Angaben zu diesem Kriterium können sich nur auf die Befragung stützen.

***Indikator VIII.3.A-2.1. Erhaltung/Verbesserung kritischer Standorte aufgrund der Beihilfe (in ha)***

***a.) davon Standorte, die unter Gebiete fallen, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha)***

Die Befragung der betreuenden Stellen ergab, dass rd. 12 % der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen in einem Natura-2000-Gebiet durchgeführt wurden. Der Anteil der Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz, die in Natura-2000-Gebieten durchgeführt wurden, liegt bei rd. 61 % (Mitteilung des MUNL 2003). Zur Erstaufforstungsförderung wurden im Zuge der Datenerhebung bei den Landesbehörden u.a. auch Informationen zur Lage der Aufforstungsflächen in naturschutzrechtlich ausgewiesenen Schutzgebieten erbeten. Danach wurden 24 ha der Waldneuanlagen in Natura 2000-Gebieten durchgeführt (Gottlob, 2003, S. 58f.).

***b.) davon Standorte, die vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Beschädigung hierdurch wieder aufgebaut wurden (in ha)***

Zu dieser Fragestellung ist keine Angabe möglich.

***Indikator VIII.3.A-2.2. Entwicklung im Hinblick auf den Schutz empfindlicher, nicht gewerblich genutzter Arten/Sorten der Flora und Fauna auf Flächen, auf denen Fördermaßnahmen durchgeführt wurden (d.h. nicht zu Handelszwecken dienende Holzprodukte)(Beschreibung, z.B. Anzahl der betreffenden Arten/Sorten und nach Möglichkeit Angaben zu möglichen Veränderungen der Häufigkeit der wichtigsten Arten)***

Im Rahmen der Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz kann es bei einzelnen Teilmaßnahmen auch um den Schutz der im Indikator genannten Arten gehen. Der Effekt kann jedoch nicht quantifiziert werden, da keine Daten zu den Teilmaßnahmen vorliegen.

„Die Erstaufforstung zuvor landwirtschaftlich genutzter Flächen ist im abiotischen wie im biotischen Bereich immer mit ökologischen Veränderungen verbunden, die auf der Fläche selbst wie auch in der Landschaft wirksam werden. Zwar bedeutet eine Umwandlung von landwirtschaftlicher Nutzfläche in Wald generell größere Naturnähe und eine Extensivierung der Nutzung, die sich vor allem in verminderter Konkurrenzregelung durch Chemikalien niederschlägt (Elsasser, 1991). Sie kann aber auch zu einer Bedrohung für die Charakterarten der Ackerstandorte werden, die nur durch extensive Beibehaltung dieser Nutzungsart geschützt werden. Demnach kann von negativen Einflüssen insbesondere in Landschaftsbereichen ausgegangen werden, die durch extensive oder mittelintensive Nutzung und entsprechende Biotoptypen geprägt sind und in denen die Beibehaltung der charakteristischen Offenland/Waldverteilung angestrebt wird (Klein, 2003). Von grundsätzlich positiven Einflüssen der Neuwaldbildung ist auszugehen in waldarmen, intensiv genutzten Agrarlandschaften sowie bei der Anlage von Naherholungswäldern in Ballungsräumen. Die Bewertung der mit einer Erstaufforstung einhergehenden biotischen Veränderungen kann nur im Einzelfall im Rahmen des forstrechtlichen Genehmigungsverfahrens erfolgen. Empirisch fundierte Informationen hierzu liegen nicht vor“ (Gottlob, 2003, S. 57).

### 8.6.1.6.3 Kriterium VIII.3.A-3. Schutz/Verbesserung der Habitatvielfalt durch die vorteilhafte Wechselwirkung zwischen den geförderten Gebieten und der umgebenden Landschaft/des umgebenden ländlichen Raums

Direkte positive Effekte im Hinblick auf Verbesserung der Habitatsvielfalt durch Wechselwirkungen zwischen geförderten Gebieten und umgebender Landschaft ergeben sich in erster Linie durch die **Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz** (Wiederherstellung des natürlichen Wasserhaushaltes und Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes) und die

**Erstaufforstungsförderung**. Diese Maßnahmen können ökologisch wertvolle Schnittstellen zwischen Ökosystemen oder Biotopen sein und damit „Ökozonen“ darstellen (Tabelle 8.10).

Da aber weder Informationen über den genauen Ort der durchgeführten Maßnahmen noch über den umgebenden Raum vorliegen, können die Maßnahmen nicht in Zusammenhang mit möglichen Wechselwirkungen gebracht werden.

### *Indikator VIII.3.A-3.1. Angepflanzte Flächen in Gebieten mit geringem oder fehlendem Baumbestand (in ha)*

„Das Land Schleswig-Holstein ist mit einem Waldanteil von 10 % im Bundesvergleich eines der waldärmsten Länder. Das Bewaldungsprozent schwankt auf Ebene der Kreise zwischen unter 5 % im Kreis Dithmarschen und 25 % im Kreis Herzogtum Lauenburg. Definiert man den im Programmindikator verwendeten Begriff „Gebiete mit geringem Baumbestand“ als Gebiete mit einem Bewaldungsprozent von unter 10 %, dann wurden im Berichtszeitraum in solchen Gebieten 290 ha (61 %) aufgeforstet“ (Gottlob, 2003, S. 58).

### *a.) davon angepflanzte Flächen in Gebieten, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha)*

„Im Zuge der Datenerhebung bei den Landesbehörden wurden u.a. auch Informationen zur Lage der Aufforstungsflächen in naturschutzrechtlich ausgewiesenen Schutzgebieten erbeten. Danach wurden 24 ha der Waldneuanlagen in Natura 2000-Gebieten durchgeführt“ (Gottlob, 2003, S. 58f.).

### *b.) davon angepflanzte Flächen, die Korridore zwischen isoliert gelegenen, gefährdeten Habitaten bilden (in ha)*

„Die zur Beantwortung dieses Indikators notwendigen Informationen werden weder im forstrechtlichen Genehmigungsverfahren noch im Bewilligungsverfahren zur Förderung einer Erstaufforstung erhoben. Auch eine Befragung der Zuwendungsempfänger stößt hier an ihre Grenzen, da die Biotopvernetzung nicht zu den Aufforstungszielen der Zuwendungsempfänger gehört“ (Gottlob, 2003, S. 59).

### *Indikator VIII.3.A-3.2. Geschaffene „Ökozonen” (Waldränder,...) die für die Wildflora und –fauna von großer Bedeutung sind (in Kilometer)*

Die für den Indikator möglicherweise relevanten Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz (Wiederherstellung des natürlichen Wasserhaushaltes und Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes) können nicht quantifiziert werden (siehe 3.A-2.2).

Nach der Richtlinie zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sind Waldränder nur mit heimischen standortgerechten Laubbaum- und Straucharten geeigneter Herkunft zu begründen. Dem MUNL liegen keine Informationen über den Umfang der im Berichtszeitraum im Rahmen der Förderung der Erstaufforstung speziell angelegten Waldränder vor. Nach Angaben der Zuwendungsempfänger wurden etwa 8 Kilometer Waldränder im Zuge der Förderung der Erstaufforstung speziell gestaltet. Über die mit speziellen Baum- und Straucharten geförderte Waldrandfläche hinaus, entstehen durch Erstaufforstungen auch Waldaußenränder, die nicht speziell gefördert werden. Da diese Waldaußenrandlängen fördertechnisch nicht relevant sind, lassen sie sich auch nicht empirisch fundieren (Gottlob, 2003, S. 59).

***Zusammenfassende Bewertung für die Kriterien 3.A-2 und 3.A-3 mit den dazugehörigen Indikatoren***

Die Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz wurden im Rahmen von 57 Verträgen insgesamt auf einer Fläche von 2.821 ha umgesetzt. Wirkungen von Teilmaßnahmen in Bezug auf diese Kriterien und Indikatoren können aufgrund fehlender Informationen nicht nachgewiesen werden.

### 8.6.1.7 Frage VIII.3.B. Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung ihrer Gesundheit und Vitalität

Das Hauptziel der Sonstigen forstlichen Fördermaßnahmen ist auf die ökologische Strukturverbesserung gerichtet und geht einher mit der Erhaltung der Gesundheit und Vitalität der Waldflächen. Die im folgenden aufgeführten Kriterien und Indikatoren zu diesem Fragenkomplex beziehen sich auf präventive ebenso wie auf reaktive Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen. Danach lassen sich auch die angebotenen Maßnahmen unterteilen. Während die Waldbaulichen Maßnahmen einen präventiven Charakter haben, beseitigen oder mildern die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden bereits eingetretene Schädigungen (Vor- und Unterbau, Wiederaufforstung, Bodenschutzdüngung).

Potentielle Risiken für Gesundheit und Vitalität von Waldflächen stellen einerseits biotische Schädlinge (forstschädliche Insekten, Mäuse und Pilze) und andererseits abiotische Gefahren (Wind, Schnee, Sonneneinstrahlung und Bodenversauerung) dar.

#### 8.6.1.7.1 Kriterium VIII.3.B-1. Geringere Beschädigung des Bodens und des Holzvorrats (lebender Bäume) durch waldbauliche Tätigkeiten oder Holzernte

Es werden keine Maßnahmen im Sinne des Kriteriums umgesetzt.

***Indikator VIII.3.B-1.1. Volumen des Holzvorrats (lebender Bäume), das aufgrund geförderter Ausrüstung oder Infrastrukturen in geringerem Umfang beschädigt wurde, als dies sonst der Fall gewesen wäre (in $m^3$/Jahr)***

Es werden keine Maßnahmen im Sinne des Indikators umgesetzt.

#### 8.6.1.7.2 Kriterium VIII.3.B-2. Schutz vor Katastrophen (insbesondere vor Schaderregern und Krankheiten) durch zweckdienliche forstliche Strukturen und waldbauliche Praktiken

Dem Schutz vor Katastrophen durch zweckdienliche forstliche Strukturen und waldbauliche Produktion dienen direkt die **Waldbaulichen Maßnahmen** sowie die **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**.

Als Grundlage für die Beantwortung dieses Kriteriums dienen die Befragungen der betreuenden Stellen sowie der Zuwendungsempfänger. Die betreuenden Stellen wurden gefragt, ob die jeweilige Maßnahme mit dem Ziel der Vermeidung von biotischen oder abiotischen Schäden durchgeführt wurde und welche Gefahren vermieden werden sollten.

71 % der Befragten gaben an, dass Maßnahmen mit dem Ziel der Vermeidung solcher Gefahren durchgeführt wurden. Auf die Frage, um welche Gefahren es sich dabei handelte, waren die häufigsten Antworten forstschädliche Insekten (Borkenkäfer, 21 %), Schnee (21 %), Mäuse (19 %) und Sonneneinstrahlung (14 %). Bodenversauerung (7 %), Windwurf (5 %) und Schmetterlinge (5 %) folgten danach. Auf die Frage, aus welchem Grund die ganz konkreten Einzelmaßnahmen durchgeführt wurden, gaben im Durchschnitt 36 % der befragten Zuwendungsempfänger und 60 % der betreuenden Stellen Forstschutzgründe an.

***Indikator VIII.3.B-2.1. Flächen, auf denen verbesserte forstliche Strukturen geschaffen oder verbesserte waldbauliche Praktiken eingeführt wurden, die für die Vermeidung von Katastrophen wichtig sind (in ha)***

Nimmt man die Flächen der Waldbaulichen Maßnahmen und der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden zusammen, wurden im Zeitraum 2000 bis 2002 ca. 3.897 ha gefördert, dies sind pro Jahr 1.299 ha.

***Zusammenfassende Bewertung***

Den Hauptanteil mit 51 % an der geschützten Fläche haben die Maßnahmen zur Bestandespflege. Die übrigen Maßnahmen spielen - einzeln betrachtet - nur eine untergeordnete Rolle.

#### 8.6.1.7.3 Kriterium VIII.3.B-3. Erhaltung/Wiederherstellung des durch Naturkatastrophen geschädigten Produktionspotentials

Direkte positive Effekte im Hinblick auf die Erhaltung/Wiederherstellung des geschädigten Produktionspotentials können insbesondere von den **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden** erwartet werden.

Als Grundlage für die Beantwortung des Kriteriums/Indikators dient die Befragung der betreuenden Stellen. Hier wurde gefragt, ob die jeweilige Maßnahme mit dem Ziel der Beseitigung von biotischen oder abiotischen Schäden durchgeführt wurde.

33 % der Befragten gaben an, Maßnahmen mit dem Ziel der Beseitigung von Gefahren durchgeführt zu haben. Als nächstes wurde gefragt, welche Gefahren beseitigt werden sollten. Am häufigsten handelte es sich dabei um Bodenversauerung (32 %). Danach folgten zu etwa gleichen Anteilen Pilze (16 %), Mäuse (11 %) und Schmetterlinge (11 %). 32 % der Befragten machten dazu keine Angabe.

***Indikator VIII.3.B-3.1. Flächen, die vor Schäden durch Naturkatastrophen (einschließlich Waldbrände) geschützt oder auf denen solche Schäden behoben wurden (in ha)***

Durch Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden wurden 591 ha geschützt (durchschnittlich 197 ha pro Jahr).

Den Hauptanteil an der Fläche, auf der Schäden behoben wurden, haben zu etwa gleichen Anteilen die Bodenschutz- und Meliorationsdüngung (36 %), Unter- und Voranbau (20 %) und die Kultursicherung nach Wiederaufforstung (19 %). Die übrigen Maßnahmen spielen keine Rolle.

### 8.6.2 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Generell werden die drei Schwerpunkte der EU-Zielsetzung (forstliche Ressourcen, wirtschaftliche und soziale Entwicklung im ländlichen Raum, ökologische Schutzfunktionen der Wälder) in den Fragen, Kriterien und Indikatoren abgebildet.

Bei der Beantwortung dieses Bewertungsrasters haben sich einige Schwierigkeiten ergeben, die für die Ex-post-Bewertung bedeutsam erscheinen:

- Einige Formulierungen im EU-Raster sind nicht hinreichend klar präzisiert (Indikator 3.A-2.1: „kritische Standorte“).
- Einzelne Einheiten zu den Indikatoren sind nicht sinnvoll gewählt (z.B. Kostensenkung/$m^3$ statt Kostensenkung/ha).
- Einige Fragestellungen überschneiden sich (Frage 2.C und Frage 3.A: Schutzfunktionen).
- Einzelne Kriterien/Indikatoren sind für die Forstwirtschaft (in Schleswig-Holstein) nicht relevant (Kriterium VIII.2-C.2).
- Kriterien und Indikatoren geben teilweise nur einen sehr kleinen Ausschnitt dessen wider, was in der Fragestellung enthalten ist (z.B. Frage 2.C).
- Standortabhängige Wirkungen (übergreifende Wirkungen des Waldes als Schutz- und Ausgleichsfaktor, siehe Gottlob, 2003, S. 60) sind nicht darstellbar, da standortspezifische Informationen nicht zur Verfügung stehen.
- Etliche Wirkungen (z.B. Schutzwirkungen) können für den Berichtszeitraum nicht passend dargestellt werden, da es sich überwiegend um langfristige Wirkungen handelt (trifft auch für die Ex-post-Bewertung zu).

Die detaillierten Anforderungen einiger Indikatoren, insbesondere bezüglich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im ländlichen Raum, werden durch die begleitend erhobenen Daten größtenteils nicht abgedeckt und sind auch mit anderen nationalen Berichterstattungen (z.B. Waldfunktionenkartierung, forstliche Rahmenplanung) nicht verschneidbar, so dass eine Beantwortung nur möglich ist, wenn eigene Datenerhebungen (Befragungen) durchgeführt werden. In den Befragungen können mit Rücksicht auf Umfang der Fragebögen und Aufwand für den Befragten jedoch weder sämtliche Datenlücken gefüllt, noch Antworten in der geforderten Tiefe abgefragt werden. Zudem besteht „eine Informationspflicht grundsätzlich nur im Zusammenhang mit den im Antrag auf Förderung erhobenen Daten, nicht jedoch für die im Rahmen der Evaluation benötigten Daten. Damit ist die Validität der Daten insbesondere zu Einkommens- und Beschäftigungseffekten von vornherein eingeschränkt“ (Gottlob, 2003, S. 60).

### *Fazit*

Alle vorgegebenen Fragen sind für die Bewertung der forstwirtschaftlichen Förderung grundsätzlich relevant. Auch die Kriterien und Indikatoren erscheinen aus der Sicht der jeweiligen Fragestellung relevant, sie passen jedoch größtenteils nicht zum Begleitsystem der forstlichen Förderung in Schleswig-Holstein. Seitens des MUNL wurde dazu angemerkt, dass die Umsetzung eines entsprechenden Begleitsystems aufgrund zeitlicher Überschneidungen während der Programmplanungs- und Umsetzungsphase in Koordination mit den damaligen EU-Vorgaben schwierig gewesen sei (siehe dazu auch Kapitel 2.5

und 10). Es wird empfohlen, dass „die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die gemeinsamen Bewertungsfragen weiterentwickelt und die erfolgsbezogenen Indikatoren auf ihre Relevanz überprüft“ (Gottlob, 2003, S. 60f.). Sollen die Kriterien und Indikatoren so erhalten bleiben, muss das nationale Monitoringsystem dementsprechend angepasst werden.

## 8.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Die forstlichen Fördermaßnahmen tragen in erster Linie zu den beiden EU-Schwerpunkten der ökologischen Strukturverbesserung (Schutzfunktionen) und der Sicherung forstlicher Ressourcen bei. Effekte für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung im ländlichen Raum kommen dabei in nicht nennenswertem Umfang und lediglich indirekt zustande.

Bei einer Mittelabflussquote von 83 % werden die angebotenen Maßnahmen
(1) Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse – Erstinvestitionen
(2) Forstwirtschaftlicher Wegebau und
(3) Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

gar nicht oder nur in sehr geringem Umfang umgesetzt. Diese Maßnahmen könnten einen teilweise erheblichen Beitrag zur Umsetzung sowohl des in ZAL genannten Ziels „Ökonomische Stabilisierung der Forstbetriebe“, als auch zu den in den EU-Bewertungsfragen angesprochenen Wirkungen leisten. Für die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse in der derzeitigen Ausgestaltung nach GAK scheint es jedoch keinen Bedarf zu geben. Die Voraussetzungen für die Förderung von Erstinvestitionen sind laut Aussage des MUNL zu kompliziert (z.B. Nachweis gemeinschaftlicher Nutzung von Maschinen), so dass auch dadurch die Inanspruchnahme deutlich vermindert wird. Die Förderung von Verwaltungskosten bestehender forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse wird über das Landesförderprogramm als reine Landesmaßnahme angeboten.

Auch für die Erstaufforstung wurde der finanzielle Rahmen nicht ausgeschöpft. Verglichen mit anderen wirtschaftlichen Aktivitäten und Fördermaßnahmen mit bedeutend größerer finanzieller Ausstattung ist der regionalökonomische Einfluss der Förderung der Erstaufforstung jedoch grundsätzlich relativ gering. Direkte ökologische und soziale Wirkungen lassen sich oft nicht eindeutig einem bestimmten Projekt zuweisen. Die Wirkung der einzelnen Aufforstungsmaßnahmen liegt eher in der Verbesserung der individuellen Rahmenbedingungen einzelner Zuwendungsempfänger, die jedoch nur unzureichend empirisch zu fundieren sind (Gottlob, 2003, S. 61).

## 8.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 8.8.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen leiten sich aus den Ergebnissen der Zwischenbewertung ab. Sie beziehen sich auf die programmatischen Grundlagen, die inhaltliche Ausrichtung der forstlichen Förderung, die administrative Umsetzung und die begleitenden Monitoringsysteme.

### 8.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Überwiegend wurden die angebotenen Maßnahmen schon in der Vorgängerperiode nach den Fördergrundsätzen der GAK gefördert. Neu hinzugekommen ist lediglich die Maßnahmenart „Vertragsnaturschutz“ (siehe Tabelle 8.1), die – gemessen an anderen Maßnahmen – zufriedenstellend angenommen wird.

Geht man davon aus, dass der EU-Fragenkatalog ein Abbild des EU-Zielsystems darstellt, wird durch die tatsächliche Umsetzung der forstlichen Fördermaßnahmen in Schleswig-Holstein eher ein nationales Zielsystem (eingebettet in internationale Prozesse, z.B. Helsinki Resolutionen, Anm. des MUNL) mit einem deutlichen Schwerpunkt auf ökologischen Zielen und Wirkungen abgebildet. Dieses setzt zwar nicht den übergreifenden Ansatz zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im ländlichen Raum um, orientiert sich jedoch sehr konsequent an der im Entwicklungsplan vorgestellten Strategie (siehe 8.1.2). Die Maßnahmen müssten insgesamt jedoch verstärkt umgesetzt werden (siehe 8.4.2).

### 8.8.3 Durchführungsbestimmungen

***a. Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen***

Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand ist im Vergleich zu dem Förderumfang der forstlichen Maßnahmen überdimensioniert. Die von der EU geforderte funktionelle und personelle Trennung im Bewilligungs- und Kontrollverfahren trägt dazu bei. Die Betreuenden Stellen empfinden die Antragsformulare als zu kompliziert. Dadurch, dass diese ohne professionelle Hilfe von den Zuwendungsempfängern nicht ausgefüllt werden können, werden vermutlich in hohem Maße Arbeitskapazitäten auf Verwaltungsebene in Anspruch genommen.

Die Kürzung der landesanteiligen Mittel sorgt für Unsicherheit bei den Zuwendungsempfängern und den Betreuenden Stellen hinsichtlich der grundsätzlichen Bereitstellung von Fördergeldern. Um mehr Planungssicherheit hinsichtlich der Förderung für alle Beteiligten zu geben, könnte es sinnvoll sein, die Landesförderung besser der EU-Förderperiode anzupassen. Empfehlungen für die nächste Evaluierung und zukünftige Förderperioden sind:

– Reduzierung des Verwaltungs- und Kontrollaufwandes,
– Vereinfachung der Antragsformulare,
– Erhalt der landesanteiligen Mittel während der gesamten Förderperiode.

***b. Erstaufforstung***

„Die Differenzierung der jährlichen Prämienhöhe nach Eigentumsarten soll die Attraktivität von Aufforstungen für selbstbewirtschaftende Besitzer land- und forstwirtschaftlicher Flächen, die mindestens 25 % ihrer Arbeitszeit landwirtschaftlichen Tätigkeiten widmen erhöhen. Ein solcher Differenzierungsansatz erscheint dann sinnvoll, wenn mit der Förderung das Ziel einer alternativen Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen verfolgt wird bzw. ein Beitrag zur Entwicklung forstwirtschaftlicher Tätigkeiten in den landwirtschaftlichen Betrieben geleistet werden soll. Andererseits diskriminiert diese Art der Prämiendifferenzierung die Nicht-Landwirte. Mögliche Aufforstungspotentiale in dieser Besitzartengruppe bleiben ungenutzt.

Eine Staffelung der Prämienhöhe in Abhängigkeit vom vorhandenen Waldanteil im Aufforstungsgebiet könnte in Schleswig-Holstein aus zwei Gründen zielführender sein:

1. Der Kreis der Zuwendungsempfänger in waldarmen Gebieten würde deutlich erhöht, in waldreichen Gebieten gesenkt.
2. Waldmehrungsaktivitäten würden vorrangig in waldarme Gebiete gelenkt, in denen eine Erhöhung des Waldanteils aus verschiedenen Gründen wünschenswert ist.

Eine Konzentration der zukünftig im geringeren Umfang zur Verfügung stehenden Landesmittel auf ausgewählte Gebietskulissen würde eine Aufrechterhaltung des Aufforstungsgeschehens auf niedrigem Niveau ermöglichen“ (vgl. Gottlob, 2003, S. 64).

### 8.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die im Monitoringsystem erhobenen Daten sind als Grundlage für eine Evaluation unzureichend. Sie enthalten lediglich Informationen über den finanziellen Input, den physischen Output und die Zahl der Interventionen auf einem sehr hohen Aggregationsniveau. Eine Zuordnung der Empfängerkategorie ist nicht möglich. Inhaltliche Anforderungen an

die Zwischenbewertung (EU-Fragenkatalog) werden nicht abgebildet. Um diese inhaltlichen Lücken zu füllen, müssen maßnahmenbezogene Befragungen durchgeführt werden.

Die Codierung der Maßnahmen bei der Zahlstelle („Kreuzchenliste“) im MUNL ist unzureichend. Eine sachgerechte Zuordnung der Maßnahmen zu den Maßnahmenarten Waldbauliche Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden war nicht möglich. Aus diesem Grund wurde auf die Zusammenstellung nach Maßnahmen der Landwirtschaftskammer (Bewilligungsbehörde) zurückgegriffen, wo die Daten in der erforderlichen Tiefe zur Verfügung standen.

Es ist daher in Hinblick auf die folgenden Evaluierungen zu empfehlen, die begleitenden Datenerhebungen (Zahlstellendaten) mindestens um folgende Angaben zu erweitern:

- Überarbeitung der Codierung bei der Zahlstelle im MUNL (Gliederung nach GAK mit den entsprechenden Teilmaßnahmen),
- Aufschlüsselung der Teilmaßnahmen zum Vertragsnaturschutz,
- Empfängerkategorie (öffentlicher o. privater Zuwendungsempfänger, Forstlicher Zusammenschluss),
- Lage der Maßnahme in einem Schutzgebiet.

„Generell liegen für alle geförderten Einzelfälle Angaben zum Zuwendungsempfänger, der geografischen Lage, den Inhalten und den Finanzen in den Zuwendungsbescheiden auf Ebene der Bewilligungsbehörde vor. Sie können jedoch nicht oder nur mit hohen Aufwand für Evaluationszwecke verfügbar gemacht werden. Im Hinblick auf die ex-post-Bewertung sollten die vorliegenden Informationen in ein an den Kriterien und Indikatoren orientierten Begleitsystem zusammengeführt werden. Eine landesweit einheitliche, EDV-gestützte Datenstruktur, die eine zeitnahe Datenaufbereitung zuließe, wäre empfehlenswert“ (Gottlob, 2003, S. 64).

## Literaturverzeichnis

Anonymus (2002): Modell-Kalkulation für Leistungen, Zeitbedarf und Kosten von Maßnahmen zur Bestandesbegründung und Pflege. Forst, Holz und Jagd Taschenbuch, Verlag M. & H. Schaper, S.223-226.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR – Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung Ausgabe 2002. CD-Rom zu Berichte, Band 14. Bonn.

BMELF (1997): Bericht über die Lage und Entwicklung der Forst- und Holzwirtschaft: Buchführungsergebnisse der Forstbetriebe ab 200 ha, Tabellen 15 und 16.

BMVEL (2001): Gesamtwaldbericht der Bundesregierung: Förderung der Waldmehrung, S. 86 ff.

BMVEL (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung: Kennzahlen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe nach Betriebformen und Größenklassen, Tabelle 30.

BMVEL (2002): Kontrollsystem für EAGFL-Abt. Garantie finanzierte Maßnahmen – Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Investitionsförderung). In der aktualisierten Fassung vom 31. Mai 2002.

Bundeswaldgesetz, vom 02. Mai 1975 (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2521).

Burschel et. al. (1993): Die Rolle von Wald und Forstwirtschaft im Kohlenstoffhaushalt – eine Betrachtung für die Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe der Forstwissenschaftlichen Fakultät der Universität München und der Bayerischen Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt München (Hrsg.). München.

Dengler, A. (1982): Waldbau, fünfte Auflage, neu bearbeitet von E. Röhrig, 2. Band, Verlag Paul Parey. Hamburg und Berlin.

Dieter, M.; Elsasser, P. (2002): Carbon Stocks and Carbon Stock Changes in the Tree Biomass of Germany's Forests. Forstw. Cbl. 121, P. 195-210.

Elsasser, P. (1991): Umweltwirkungen der Aufforstung ackerbaulich genutzter Flächen. Arbeitsbericht 91/2 des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft.

GAKG, Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 3. September 1969 (BGBl. I S. 1573), in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 10. Mai 2000 (BGBl. I S. 1527).

Gottlob, Th. (2003): Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung in Niedersachsen (2000 – 2002). Unveröffentlicht.

Klein, M. (2003): Naturschutz und Erstaufforstung: Zielkonflikte unterschiedlicher Flächennutzungsarten. Arbeitsbericht 03/1 des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (Hrsg.). Hamburg.

Klose, F.; Orf, S. (1998): Forstrecht – Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder, S. 420 ff.

Kramer, H. (1988): Waldwachstumslehre. Verlag Paul Parey. Hamburg und Berlin.

Kubiniok, J.; Müller, V. (1993): Bodenentwicklung und Nährstoffhaushalt unterschiedlich alter Ackeraufforstungen, AFZ 5, S. 236-238.

Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (2003): NSG, LSG und Schutzgebiets- und Biotopschutzverbundsystem Schleswig-Holstein. CD-ROM mit GIS-Daten. Lanis-SH, Stand 2000/2003.

Landesforstanstalt Eberswalde (2003): Waldschadpotential. Digitales Schreiben inkl. GIS-Daten vom 30. April 2003.

LHO, Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein vom 22. April 1971, in der Fassung vom 29. Juni 1992, zuletzt geändert durch das Gesetz der Landeshaushaltsordnung Schl.-H- (LHO) vom 10. Dezember 1998 (GVOBl. Schl.-H- S. 367).

LNatschG, Landesnaturschutzgesetz vom 16. Juni 1993, in der durch Bekanntmachung geltenden Fassung vom 18. Juli 2003 (GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 339).

LVwG, Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein. In der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (GVOBl. Schl.-H. 1992 S. 243, ber. S. 534).

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (1999): Zukunft auf dem Land: Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein (Deutschland) 2000 bis 2006. In der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit Entscheidung [K (2000) 2625 Endg.] vom 8. September 2000 genehmigten Fassung vom 25. Juli 2000.

MUNF (2002): Arbeitsanweisung zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen im Zeitraum zwischen Bewilligung und Auszahlung. In der Fassung vom 9. Juli 2002.

Niedersächsische Landesforstverwaltung (1997): Überschlägige Kostenkalkulation verschiedener Arbeitsverfahren in der Niedersächsischen Landesforstverwaltung 1997.

Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Gl. Nr. 6621.18). Bekanntmachung des MUNF vom 29. Dezember 1998 – X 35/7427.31. ABl. Schl.-H. 1999 Nr. 11 S. 98-107.

Richtlinien für die Förderung der Forstwirtschaft : Forstliches Landesförderprogramm. Bekanntmachung des MELF vom 1993 – VIII 200/7420.13.

Schober, R. (1987): Ertragstafeln wichtiger Baumarten. J.D. Sauerländer`s Verlag. Dritte, neubearbeitete und erweiterte Auflage. Frankfurt a.M.

Schraml, U.; Härdter, U. (2002): Urbanität von Waldbesitzern und Personen ohne Waldeigentum – Folgerungen aus einer Bevölkerungsbefragung in Deutschland. Allgemeine Forst- und Jagdzeitung, 173 Jg., 7-8, S. 140-146.

Spiecker, H.; Mielikäinen, K.; Köhl, M.; Skovsgaard, J.P. (1996): Conclusions and summary. In: Spiecker, K., Köhl, M., Skovsgaard, J.P. (Eds.): Growth Trends in European Forests. Springer, p. 355-372.

Statistisches Bundesamt (1997): Daten zur Bodenbedeckung für die Bundesrepublik Deutschland. CD-Rom Nr. 2: Daten. Wiesbaden.

Thoroe, C. (2003): Senkeneffekte der Forst- und Holzwirtschaft unzureichend honoriert Forst und Holz, Heft Nr. 3, S. 55-58.

UVPG, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I 1990 S. 205). Neugefasst durch die Bekanntmachung vom 5. September 2001. Zuletzt geändert durch das Gesetz vom 18. Juni 2002 (BGBl. I S. 1914).

Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswaldgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1994 (GVOBl. Schl.-H. S. 438).

Wolff, B.; Riek, W. (o.J.) Identifizierung von Belastungsräumen und Schadverlusttypen auf der Basis forstlicher Inventurdaten. Unveröffentlicht.

# Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

# Kapitel 9

## Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999


**Projektbearbeitung**

*Birgit Koch (Gruppenkoordinatorin), Winfried Eberhardt, Simone Hartthaler, Andreas Tietz, Irene Wollenweber*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

**Kooperationspartner**

*Manfred Bathke*

Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR

**Unterauftragnehmer**

*Dr. Heinz Sourell*

Institut für Betriebstechnik und Bauforschung,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

*Dr. Hans-Henning Dette*

Leichtweiss-Institut für Wasserbau,
Technische Universität Braunschweig



Braunschweig • Hannover November 2003

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**Tabellenverzeichnis** **III**

**9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten** **1**

9.1 Ausgestaltung des Kapitels 1
9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie 1
9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 3
9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext 4
9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 7
9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 7
9.2.2 Datenquellen 9
9.3 Vollzugskontrolle 12
9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 13
9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 19
9.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung 19
9.5.2 Information, Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung 20
9.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme 22
9.5.4 Finanzmanagement 23
9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 24
9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden? 25
9.6.1.1 IX.1-1. Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten 27
9.6.1.2 IX.1-2 Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten 28
9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden? 29
9.6.2.1 IX.2-1. Verringerung der Abgelegenheit 31
9.6.2.2 Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien 32
9.6.2.3 IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung/Verbesserung der Wohnbedingungen 34
9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden? 36
9.6.3.1 IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung 38

9.6.3.2 IX. 3- 2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden 39
9.6.3.3 IX. 3- 3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung bei 39
9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden? 42
9.6.4.1 IX.4-1 Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen 43
9.6.4.2 IX.4-2 Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden 44
9.6.4.3 IX.4-3 Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden 45
9.6.4.4 IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten 46
9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden? 47
9.6.5.1 IX.5-1 Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt 48
9.6.5.2 IX.5-2 Vermeidung von Verschmutzungen/Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen 49
9.6.5.3 IX.5-3 Erhaltung/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen 50
9.6.5.4 Kriterium IX.5-4 Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und -lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür 52
9.6.6 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen 53
9.6.7 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung 54
9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 55
9.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 57
9.8.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung 58
9.8.2 Durchführungsbestimmungen 59

**Literaturverzeichnis 61**

# Tabellenverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| Tabelle 9.1: | Übersicht über die angebotenen Maßnahmen | 2 |
| Tabelle 9.2: | Mittelansätze für die Artikel-33-Maßnahmen mit EU-Kofinanzierung und die top-ups | 5 |
| Tabelle 9.3: | Anzahl und Summe öffentlicher Mittel von Projekten mit und ohne EU-Kofinanzierung der Jahre 2000 bis 2002 – Beispiel ALR Kiel. | 5 |
| Tabelle 9.4: | Überblick über die genutzten Datenquellen | 10 |
| Tabelle 9.5: | Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2002 in Mio. Euro | 12 |
| Tabelle 9.6: | Finanzieller Gesamtansatz 2000 bis 2006 | 13 |
| Tabelle 9.7: | Zuständige Ministerien und Bewilligungsstellen | 19 |
| Tabelle 9.8: | Gesamtüberblick über die Ergebnisse | 55 |

# 9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

In diesem Kapitel erfolgt die Bewertung der Maßnahmen zur Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Räumen (in ZAL die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B – Ländliche Entwicklung). Da diese Maßnahmen im Artikel 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 aufgeführt sind, wird der Ausdruck Artikel-33-Maßnahmen synonym für die Gesamtheit der Maßnahmen dieses Kapitels verwendet.

Auftragsgemäß werden im Rahmen dieser Halbzeitbewertung nur die Projekte der Artikel-33-Maßnahmen bewertet, die mit EAGFL-Mitteln kofinanziert wurden. Das bedeutet, dass bei den meisten Artikel-33-Maßnahmen nur ein Teil der auf der Basis von ZAL durchgeführten Projekte untersucht wurde, da auch mit rein nationaler Förderung eine umfangreiche Zahl von Projekten umgesetzt wird (siehe Kapitel 9.1.3). Aussagen zu Ergebnissen und Wirkungen in dieser Halbzeitbewertung beziehen sich nur auf den EU-kofinanzierten Teil und stellen keine Bewertung der gesamten Maßnahmen und Förderung in Schleswig-Holstein dar.

## 9.1 Ausgestaltung des Kapitels

### 9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über alle im Förderschwerpunkt B – Ländliche Entwicklung im Rahmen von ZAL angebotenen Maßnahmen.

**Tabelle 9.1:** Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

| Maßnahmen-kürzel | Steckbrief | Förderhistorie |
|---|---|---|
| k1 | Flurbereinigung | Wurde schon vor 1954 von Bund und Land gefördert, seit 1994 auch durch die EU im Ziel-5b-Programm. |
| n1 | Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung: Förderfähig sind Bau- und Erschließungsmaßnahmen öffentlicher Projektträger einschließlich notwendiger Vorarbeiten zur Sicherung der Grundversorgung im ländlichen Raum. | Erstmalig 1989 als Einzelmaßnahme i.R.d. Landesprogramms Dorferneuerung gefördert. Seit 1999 im größeren Maßstab über das Ziel-5b-Programm. |
| n2 | Die Maßnahme n2 setzt die ressortübergreifende Initiative „Biomasse und Energie“ fort. Sie konzentriert sich auf die Energiegewinnung aus land- und forstwirtschaftlichen Reststoffen. | Förderung von 1996 bis 2000 über die genannte Initiative. |
| o1/o2 | Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes: Förderung der Dorferneuerung und der Umnutzung i.R.d. GAK (o1) sowie als Landesmaßnahme Dorfentwicklung (o2) | Förderung der Dorferneuerung seit Ende der 1970er Jahre, seit 1989 mit eigenem Landesprogramm. Seit 1995 in stärker strukturwirksamer Ausrichtung, seitdem auch Dorfentwicklung genannt. Bestandteil des Ziel-5b-Programms. |
| o3 | Hauptinhalt ist die Förderung von zentralen öffentlichen Abwasseranlagen in ländlichen Gemeinden. | Eine vergleichbare Förderung fand über das Ziel-5b-Programm von 1994 bis 1999 und über die GAK statt. |
| p1/p2 | Um- und Ausbaumaßnahmen von landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung neuer Erwerbsquellen für Landwirte im Rahmen der Dorferneuerung sowie der Landesmaßnahme Dorfentwicklung. | Eine vergleichbare Förderung fand über das Ziel-5b-Programm statt. |
| r1 | Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung und ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen im Rahmen der Dorfentwicklung. | Eine vergleichbare Förderung fand über das Ziel-5b-Programm statt. |
| r2 | Ländlicher Wegebau | Seit 1994 über das Ziel-5b-Programm |
| s1 | Fremdenverkehrliche Maßnahmen innerhalb der dörflichen Siedlungsbereiche im Rahmen der Dorfentwicklung. | |
| s2 | Förderung des ländlichen Fremdenverkehrs einschließlich Urlaub auf dem Bauernhof im Rahmen der Landesmaßnahme Dorfentwicklung sowie Infrastrukturmaßnahmen für Urlaub auf dem Bauernhof und Förderung des Fremdenverkehrs im ländlichen Raum. | Eine inhaltlich ähnliche Förderung war über das Ziel-5b-Programm möglich. |
| t1 | Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren:<br>Planung und Umsetzung von Gestaltungsmaßnahmen an Fließgewässern, Flächenerwerb für die Umsetzung von Vernässungsmaßnahmen in Niedermoorgebieten. | Im vorangegangenen Planungszeitraum (1994-99) Umsetzung von ähnlichen Maßnahmen mit einem Volumen von 10,4 Mio. Euro (nur Landesmittel) |
| t2 | Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen: Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen und Flächenerwerb in und außerhalb von Flurbereinigungsgebieten, überwiegend Flächenerwerb für die Stiftung Naturschutz. | Im vorangegangenen Planungszeitraum (1994-99) wurden vergleichbare Maßnahmen mit Hilfe von EU-Strukturmitteln umgesetzt (2,8 Mio. Euro) |
| u1 | Küstenschutzmaßnahmen (Deichverstärkungen, Sandvorspülungen, Vorlandarbeiten, Warftverstärkungen, Deckwerksarbeiten) im ländlichen Raum zum Schutz von Leben, Landflächen und Sachwerten. | Warftgrundsanierungen wurden über das Ziel-5b-Programm gefördert, die restlichen Aspekte wurden im Rahmen der GAK gefördert. |

Quelle: Eigene Darstellung.

Schleswig-Holstein nutzt mit den angebotenen Maßnahmen des Förderschwerpunktes B einen großen Teil der durch den Artikel 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgegebenen Möglichkeiten. Bis auf die Aspekte Bodenmelioration, Betriebsführungsdienste und Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen wurden alle Tirets des Artikels 33 mit Maßnahmen und Teilmaßnahmen ausgefüllt[1].

Fast alle Artikel-33-Maßnahmen in ZAL wurden bereits im Rahmen des Ziel-5b-Programms mit EU-Mitteln gefördert. Fand keine Förderung mit EU-Mitteln statt, so wurden die Maßnahmen zuvor zumeist mit Landesmitteln unterstützt. Bis auf die Maßnahmen n2, o2, p2, t1 und t2 werden alle Maßnahmen überwiegend auf der Grundlage der Förderbestimmungen der GAK angeboten. Bei den Artikel-33-Maßnahmen handelt es sich somit zum größten Teil um die Fortsetzung und Weiterentwicklung bereits erprobter Förderstrategien.

### 9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Artikel-33-Maßnahmen sind in ZAL insgesamt dem Förderschwerpunkt B – Ländliche Entwicklung zugeordnet. Dabei gehören die Maßnahmen t1 und t2 von ihrer inhaltlichen Ausrichtung eher zum Förderschwerpunkt C – Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft und wurden von uns dort eingeordnet (siehe Kapitel 2.2.2).

Zielsetzungen für den Förderschwerpunkt B werden in ZAL an verschiedenen Stellen dargestellt. Bei der Beschreibung der vorgeschlagenen Strategie werden allgemeine Ziele für den gesamten Förderschwerpunkt genannt. Konkretere Ziele für die einzelnen Maßnahmen finden sich sowohl bei der Beschreibung der vorgeschlagenen Strategie in Kapitel 2 von ZAL als auch bei den Beschreibungen der Maßnahmen in Kapitel 5. Die an den verschiedenen Stellen genannten Ziele sind unterschiedlich in ihrer Aussagetiefe und Detailliertheit.

Als einer der ersten Schritte der Halbzeitbewertung wurden die in ZAL und z.T. den zugehörigen Richtlinien genannten Ziele auf Maßnahmenebene zusammengestellt. Diese Ziele wurden bei vielen Maßnahmen nach dieser Zusammenstellung noch einmal mit den Fachreferenten abgestimmt, ob diese Zusammenstellung die Zielsetzung des Landes korrekt wiedergibt. Es gab dabei nachträglich keinerlei Veränderungen und auch keine Quantifizierungen der von uns zusammengestellten Ziele. Überblicke zu den Zielen der einzelnen Maßnahmen finden sich im Materialband.

---

[1] Das dritte Tiret (m) ist in die Maßnahme g1 (Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte) im FSP A einbezogen.

Die Förderung im Förderschwerpunkt B ist fast ausschließlich auf Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger konzentriert. Da vor allem infrastrukturelle Projekte durchgeführt werden, hat der Förderschwerpunkt eine eindeutige Priorität in diesem Bereich.

### 9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Eine Besonderheit der Förderung im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen stellt der integrierte Ansatz der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung mit den ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSEn) dar. In diesem Ansatz sind mehrere Artikel-33-Maßnahmen eingebunden. Über die Maßnahme r1 wird beispielsweise die Schaffung der planerischen Grundlagen inklusive Beteiligung der Bevölkerung für die LSEn gefördert. Diese planerischen Grundlagen sind die Voraussetzung, damit die Projektförderung auf der Grundlage anderen Maßnahmen (n1, o1/o2, p1/p2, s1/s2) stattfinden kann. Die Aufsplittung in mehrere Maßnahme ist Folge des Konsultationsverfahrens der EU-Kommission während der Programmerstellung. Von Seiten der KOM wurde eine Aufteilung auf die verschiedenen Haushaltslinien entsprechend der möglichen Wirkungen der Projekte gefordert, dem mit der aktuellen Maßnahmenstruktur entsprochen wurde. Über die Förderung durch die Artikel-33-Maßnahmen hinaus werden die Projekte der LSEn auch aus anderen Programmen, z.B. dem Regionalprogramm 2000 gefördert.

***Artikel-52-Maßnahmen***

Die Artikel-33-Maßnahmen mit Kofinanzierung durch den EAGFL werden umfangreich durch sogenannte Artikel-52-Maßnahmen[2] (top-ups) flankiert, vor allem in den Bereichen Dorf- und ländliche Regionalentwicklung (Maßnahmen n1, o1/o2, p1/p2), Wegebau (r2), Schutz der Umwelt (t) und Küstenschutz (u). Insgesamt sind für die Artikel-33-Maßnahmen gemäß dem Änderungsantrag 2003 öffentliche Mittel in Höhe von rund 407 Mio. Euro für den Zeitraum 2000 bis 2006 eingeplant. Dem gegenüber stehen für den gleichen Zeitraum Planungen von 245 Mio. Euro für top-ups (laut Änderungsantrag 2003). Tabelle 9.2 zeigt die aktuellen Planansätze für die einzelnen Haushaltslinien im Artikel-33-Bereich.

[2] Gemäß Art. 52 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 sind im Programmplanungsdokument die Maßnahmen zu benennen, für die staatliche Beihilfen als zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.

**Tabelle 9.2:** Mittelansätze für die Artikel-33-Maßnahmen mit EU-Kofinanzierung und die top-ups

| | Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 in Mio. Euro (Planung) gemäß Programmänderung 2003 | |
|---|---|---|
| **Maßnahme** | mit EU-Kofinanzierung | top-ups |
| k | 20,64 | 2,64 |
| n | 35,18 | 11,47 |
| o | 135,10 | 61,01 |
| p | 22,75 | 7,67 |
| r | 25,74 | 9,11 |
| s | 12,37 | 3,27 |
| t | 34,74 | 12,10 |
| u | 120,89 | 137,84 |
| ***Insgesamt*** | ***407,41*** | ***245,11*** |

Quelle: (MLR, 2003a).

Die Tabelle zeigt, dass alle Artikel-33-Maßnahmen mit top-ups flankiert werden. Dabei sind die top-ups bei den Haushaltslinien am höchsten, die auch bei der Umsetzung mit EU-Kofinanzierung finanziell das größte Gewicht haben (o und u). Allerdings stellen die in Tabelle 9.2 dargestellten Finanzmittel für die zweite Programmhälfte Planungen dar. Daher gibt Tabelle 9.3 anhand des Beispiels ALR Kiel einen Überblick über die in den Jahren 2000 bis 2002 umgesetzten Projekte mit und ohne EU-Kofinanzierung der Maßnahmen n1, o1/o2 und p1/p2.

**Tabelle 9.3:** Anzahl und Summe öffentlicher Mittel von Projekten mit und ohne EU-Kofinanzierung der Jahre 2000 bis 2002 – Beispiel ALR Kiel.

| | **ohne EU-Kofinanzierung** | | **mit EU-Kofinanzierung** | |
|---|---|---|---|---|
| Maßnahme | Anzahl | Gesamtzuschuss in Euro | Anzahl | Gesamtzuschuss in Euro |
| n1 | 13 | 278.561 | 8 | 884.920 |
| o1/o2 | 153 | 1.478.906 | 66 | 2.419.993 |
| p1/p2 | 9 | 179.410 | - | - |
| **Gesamt** | **175** | **1.936.877** | **74** | **3.304.912** |

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des ALR Kiel.

Tabelle 9.3 verdeutlicht, dass ohne EU-Kofinanzierung eine erheblich höhere Zahl an Projekten mit einem deutlich geringeren Gesamtzuschuss umgesetzt wurde. Die Fördersumme der einzelnen Projekte ohne EU-Kofinanzierung ist demnach sehr viel niedriger.

Da dies schwerpunktmäßig Projekte privater Zuwendungsempfänger sind (z.B. bei den Maßnahmen o1/o2 gestalterische Arbeiten an Gebäuden), die im Rahmen der EU-Kofinanzierung nicht gefördert werden können, lässt sich dies gut nachvollziehen. Die Tabelle macht aber deutlich, dass bei einem Fokus auf die EU-kofinanzierten Projekte (wie ihn diese Halbzeitbewertung auftragsgemäß hat) wesentliche Teile der Gesamtförderung im Land nicht betrachtet werden.

Bei der Flurbereinigung in Schleswig-Holstein werden zusätzlich zu den durch Artikel-33- sowie Artikel-52-Maßnahmen geförderten Flurbereinigungsverfahren auch zahlreiche Verfahren durchgeführt, deren Ausführungskosten allein von den veranlassenden Stellen (Straßenbau, Naturschutz usw.) getragen werden. Diese ergänzen das Spektrum der Flurbereinigung im Land, sind aber nicht Gegenstand der Evaluation.

Innerhalb von ZAL findet sich mit der Förderung über das AFP-„Urlaub auf dem Bauernhof“ eine weitere Maßnahme, die in eine inhaltlich ähnliche Richtung geht wie die Artikel-33-Maßnahmen s1/s2. Allerdings liegt bei Maßnahmen s1/s2 der Schwerpunkt auf der Förderung touristischer Infrastruktur. Eine weitere touristische Fördermöglichkeit bietet zudem das Regionalprogramm 2000, in dessen Rahmen ebenfalls eine Förderung touristischer Infrastruktur möglich ist. Eine Abgrenzung der Projekte der Maßnahmen wird dadurch erreicht, dass sie aus unterschiedlichen Programmen gefördert werden.

***Synergien***

Innerhalb der Artikel-33-Maßnahmen sind vielfältige Synergien möglich. Bei der Befragung der Bewilligungsstellen der Dorfentwicklung wurde deutlich, dass die Mitarbeiter der ÄLR sinnvolle Möglichkeiten sehen, ihre Maßnahme mit anderen Maßnahmen des Artikels-33 (z.B. Wegebau, Flurbereinigung, Dorfentwicklung, Tourismus) oder auch anderer Fördermöglichkeiten (z.B. Stiftung SH, Regionalprogramm 2000, Denkmalpflege) zu kombinieren. Der kombinierte Einsatz wird aus Sicht der Bewilligungsstellen durch das inhaltlich gute Zusammenpassen der Maßnahmen, die integrierende Funktion der Dorfentwicklungsplanung und den intensiven Abstimmungsprozess zwischen den Behörden und Institutionen begünstigt. Als Beispiele für solche Kombinationen wurden ganz konkrete Projekte genannt, z.B. der Fernradwanderweg am Nord-Ostsee-Kanal in Verbindung mit der Dorfentwicklung der umgebenden Dörfer. Der Fernradweg wurde aus dem Regionalprogramm gefördert, die Ausstattung entlang des Weges (Sitzbänke, Aussichtspunkte usw.) mit Artikel-33-Maßnahmen umgesetzt.

Generell bietet die administrative Bündelung der Maßnahmen k, n1, o1/o2, p1/p2, s1/s2 und r2 bei den Ämtern für Ländliche Räume die Möglichkeit großer Synergiewirkungen, da den Akteuren vor Ort eine auf die spezifische Bedürfnislage abgestimmte Einzelmaßnahme oder Kombination der Maßnahmen angeboten werden kann.

## 9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

### 9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign wurde so konzipiert, dass die gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission beantwortet werden, soweit dies zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sinnvoll und möglich ist. Diese Bewertungsfragen sind nicht auf einzelne Maßnahmen ausgerichtet (z.B. eine Frage für die Dorfentwicklung), sondern sie sind über die Maßnahmen hinweg zu beantworten (z.B. in Bezug auf durch die Förderung geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten). Eine übergeordnete Beantwortung der Fragen ist aufgrund der Heterogenität der Artikel-33-Maßnahmen und ihrer sehr unterschiedlichen Wirkungsweisen nicht möglich. Daher wurden die Maßnahmen entsprechend ihrer Zielsetzungen und möglichen Wirkungen den einzelnen Kriterien und Indikatoren der Bewertungsfragen zugeordnet. Diese Zuordnung hat die weitere Untersuchung bestimmt. Für jede Maßnahme wurden einzeln die detaillierten Bewertungsschritte festgelegt, soweit bereits durchgeführte Projekte vorliegen. Dabei wurde insgesamt ein **Methodenmix** eingesetzt, der nachfolgend vorgestellt wird.

Die ausführliche Darstellung der Bearbeitung der Maßnahmen und der Beantwortung der Fragen erfolgt im Materialband. Im Endbericht werden die zusammengefassten Ergebnisse der einzelnen Maßnahmen dargelegt. Sie stehen allerdings weitestgehend nebeneinander und sind nur im Fazit zu den einzelnen Fragen zusammengefasst.

#### *Aufbereitung und Analyse der Förderdaten*

Zunächst haben wir Daten über die bisher durchgeführten Förderprojekte in den einzelnen Maßnahmen von verschiedenen Stellen (ÄLR, Ministerium) des Landes erhalten und ausgewertet. Die Auswertung dieser Daten (zumeist handelt es sich nur um grundlegende Informationen zu den geförderten Projekten) reicht jedoch auch in Verbindung mit Koeffizienten aus der Literatur nur in den seltensten Fällen aus, um Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen zu ermitteln. Daher sind zusätzlich verschiedene eigenen Untersuchungen zur Abschätzung der Wirkungen nötig.

#### *Schriftliche Befragungen*

Schriftliche Befragungen stellen einen Hauptbaustein zur Beantwortung der Bewertungsfragen dar. Dabei wurden unterschiedliche Personenkreise befragt:

- Öffentliche Zuwendungsempfänger im Rahmen der Förderung der Dorfentwicklung und des Wegebaus, um mehr Informationen über die Umsetzung, Ergebnisse und erste Wirkungen der geförderten Projekte zu erhalten,
- Bewilligungsstellen, um Informationen über die Umsetzung der Förderung durch die Verwaltung zu erhalten,

- Bürger, Gewerbetreibende und Landwirte in einem geförderten Dorf, um Informationen über langfristige Wirkungen der Dorfentwicklung zu erhalten und
- Verfahrensleiter und Sachbearbeiter für die Maßnahme Flurbereinigung, um mehr Informationen über die geförderten Flurbereinigungsverfahren zu erhalten.

Zum Umfang und der Art der jeweiligen Befragung inklusive der verwendeten Fragebögen finden sich detaillierte Beschreibungen im Materialband bei den jeweiligen Methodenbeschreibungen der Maßnahmen.

***Fallstudien***

Für tiefergehende Untersuchungen einzelner Aspekte wurden vor allem im Bereich der Dorfentwicklung Fallstudien durchgeführt.

***Expertengespräche***

Ein wichtiges methodisches Element, um die bei Befragungen und Fallstudien gewonnenen Informationen besser interpretieren zu können und zusätzliche Informationen zu erhalten, stellen Expertengespräche dar. Im Rahmen der Halbzeitbewertung des Kapitels IX wurden solche Gespräche auf den verschiedensten Ebenen, z.B. Ministerium, Bewilligungsstellen, Zuwendungsempfänger geführt.

***Länderübergreifende Arbeitsgruppe „Artikel-33 Dorferneuerung“***

Als Informations- und Diskussionsforum wurde eine länderübergreifende Arbeitsgruppe „Artikel-33 Dorferneuerung“ eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe setzte sich aus FachreferentInnen der Ministerien und Mitarbeitern von nachgeordneten Behörden zusammen. Die Arbeitsgruppe hat sich zwei mal getroffen, um Vorgehensweise und Ergebnisse der Evaluierung zu diskutieren. Ursprünglich war geplant, zum gesamten Bereich der Artikel-33-Maßnahmen eine solche Arbeitsgruppe einzurichten. Dies hat sich allerdings aufgrund der großen Bandbreite der Themen als nicht sinnvoll erwiesen.

***Auswertung der vorhandenen Literatur***

Die relevante Literatur für die einzelnen Maßnahmen wurde gesichtet und bei Eignung für die Bewertung analysiert. Dies umfasste Forschungsvorhaben, frühere Bewertungen wie auch sonstige Literaturquellen. Dabei lag das Augenmerk vor allem auf Hinweisen und Untersuchungen zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahmen.

***Zusammenspiel und Grenzen der Methoden***

Die aufgeführten Methoden wurden je nach untersuchter Maßnahme und Fragestellung unterschiedlich eingesetzt. Dabei hat sich ein eigener Mix für jede Maßnahme ergeben, je nachdem welche Ziele sie verfolgt und für welche Bewertungsfragen, -kriterien und

-indikatoren sie relevant ist. Der genaue Mix ist jeweils im Materialband zu den Maßnahmen beschrieben.

Grundsätzlich wurden die Methoden, die auf die Erhebung von Ergebnissen und Wirkungen (schriftliche Befragungen und Fallstudien) abzielen, nur bei Maßnahmen eingesetzt, bei denen auch schon (umfangreichere) Ergebnisse und Wirkungen zu erwarten waren. Bei vergleichsweise kleinen Maßnahmen, bei denen bisher nur wenige Projekte bewilligt und abgeschlossen wurden, kamen sie nicht zum Einsatz. Daher sind für diese Maßnahmen auch nur wenige Aussagen möglich. Im Rahmen einer Ex-post-Bewertung bieten die genannten Methoden aber auch für diese Maßnahmen den geeigneten Ansatz, um Wirkungen zu erheben.

Ein grundlegendes Problem bei der Analyse der Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen liegt in der Schwierigkeit, geeignete Referenzgruppen zu finden. Ein Mit-Ohne-Vergleich scheidet zumeist aus methodischen Gründen aus. Es ist z.B. bei der Maßnahme Dorfentwicklung nicht möglich, noch nie geförderte Dörfer mit vergleichbaren Strukturen wie die aktuell geförderten Dörfer zu finden. Der Schwerpunkt bei den Untersuchungen und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen lag daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen.

### 9.2.2 Datenquellen

Die wichtigste sekundäre Datenquelle für die Bewertung der meisten Maßnahmen dieses Kapitels stellte die Projektliste mit den abgeschlossenen Projekten der Jahre 2000 bis 2002 dar. In diesen Projektlisten waren die grundlegenden Informationen zu den Projekten enthalten (Name und Anschrift des Antragsstellers, Projektname, Finanzdaten usw.). Die erforderlichen Angaben dieser Listen wurden zu Beginn der Halbzeitbewertung zwischen EvaluatorInnen und Verantwortlichen im Land abgestimmt. Die Lieferung der Projektlisten erfolgte bei den im Zuständigkeitsbereich der ÄLR durchgeführten Maßnahmen über die Bewilligungsstellen, die hierzu von uns vorbereitete Excel-Listen ausgefüllt haben. Weitergehende Indikatoren zu den Projekten (z.B. geschaffene Arbeitsplätze, ausführliche Beschreibung des Projekts) wurden von Seiten der EvaluatorInnen nicht gefordert, da diese nicht EDV-technisch erfasst werden. Zudem liegt an dieser Stelle auch die Grenze zwischen Monitoring (von Seiten des Landes) und Evaluation. Die Erhebung von Ergebnissen und Wirkungen ist die Aufgabe der Evaluation (siehe Kapitel 2.5.2).

Weitere wichtige Datenquellen sind Tabelle 9.4 zu entnehmen. Eine ausführliche Darstellung der Datenquellen und der verwendeten Fragebögen zu den einzelnen Maßnahmen findet sich im Materialband zu jeder Maßnahme im Anhang.

**Tabelle 9.4:** Überblick über die genutzten Datenquellen

| Maßnahmenkürzel ↓ Datenquellen | | Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, ggf. Stichprobengröße, Rücklauf) | Verwendung bei der Analyse und Bewertung von / vom | | | | Fundstelle im Materialband |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Vollzug | Inanspruchnahme / Output | administrativer Umsetzung | Ziele und Wirkungen | |
| **Primärdaten** | | | | | | | |
| k | schriftliche Befragung der Verfahrensleiter und -bearbeiter | Grundgesamtheit 53 Verfahren, Stichprobe von 16 aktuelleren Verfahren, 100 % Rücklauf | | ✔ | | ✔ | MB IX k |
| r2 | schriftliche Befragung der Zuwendungsempfänger | Vollerhebung bei 62 zuständigen Behörden, 79 % Rücklauf | | ✔ | ✔ | ✔ | MB IX r2 |
| k r2 t | Expertengespräche | mit Fachreferaten und Bewilligungsstellen | ✔ | ✔ | ✔ | ✔ | MB IX k, r2, t |
| o | schriftliche Befragung der öffentlichen Zuwendungsempfänger | Grundgesamtheit 114 Stk., Stichprobengröße 43 Stk. (38 %), Rücklaufquote 81 % | | ✔ | ✔ | ✔ | MB IX o1/o2 |
| o | schriftliche Befragung der Bewilligungsstellen | Grundgesamtheit: 6 Ämter für Ländliche Räume, Rücklaufquote: 100 % | | ✔ | ✔ | | MB IX o1/o2 |
| o | schriftliche Befragung der Dorfbewohner i.R.d. Fallstudie | Grundgesamtheit: 120 ausgeteilte Fragebögen, Rücklaufquote 39 % (47 Stk.) | | | | ✔ | MB IX o1/o2 |
| o | schriftliche Befragung der Gewerbetreibenden i.R.d. Fallstudie | Grundgesamtheit: 12 ausgeteilte Fragebögen, Rücklaufquote 25 % (3 Stk.) | | | | ✔ | MB IX o1/o2 |
| o | schriftliche / mündliche Befragung der Landwirte i.R.d. Fallstudie | Grundgesamtheit: 6 Landwirte im Fallstudiendorf Erreichbarkeitsquote 67 % (4 Stk.) | | | | ✔ | MB IX o1/o2 |
| o | Expertengespräche | mit Bewilligungsstellen (ÄLR), mit aktuellen und ehemaligen Dorferneuerungsplanern und Bürgermeistern, mit Vertretern des Amts i.R.d. Fallstudie und von Ortsbesichtigungen; mit dem Fachreferat des MLR und mit den ÄLR i.R.d. länderübergreifenden Arbeitsgruppe Dorferneuerung | ✔ | ✔ | ✔ | ✔ | MB IX o1/o2 |

| Maßnahmenkürzel / Datenquellen | | Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, ggf. Stichprobengröße, Rücklauf) | Verwendung bei der Analyse und Bewertung von / vom | | | | Fundstelle im Materialband |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Vollzug | Inanspruchnahme / Output | administrativer Umsetzung | Ziele und Wirkungen | |
| o | Vor-Ort-Besichtigungen | Projektbesichtigungen der Dorfentwicklung Pellworm (ALR Husum), von Abwasserbeseitigungsanlagen in Göttin, Hartenholm und Idstedt | | | ✔ | ✔ | MB IX o1/o2, o3 |
| o | Teilnehmende Beobachtung | Begleitung der LSE Pinneberger Unterelbe Region (P.U.R.) | | | | ✔ | MB IX o1/o2 |
| **Sekundärdaten** | | | | | | | |
| k | Projektlisten 2000 - 2002 | Name, Lage, Art, Ziele, Jahreszahlen des Verfahrens, Projektinhalt, Projektkosten | ✔ | ✔ | | ✔ | MB IX k |
| k | InVeKoS-Daten 1998 und 2002 | Betriebsnummern, Flurstücks- und Schlagbezeichnungen und -größen, Nutzung aus 4 ausgewählten Gemarkungen | | | | ✔ | MB IX k |
| n2 | Projektlisten 2000, 2001 | verschiedene Projektlisten der Investitionsbank zu Biomasseanlagen | | ✔ | ✔ | | MB IX n2 |
| o3 | Projektlisten 2000 bis 2002 | Zu allen abgeschlossenen Projekten Finanz- und technischen Daten | ✔ | ✔ | | ✔ | MB IX o3 |
| r2 | Projektlisten 2000 - 2002 | Name und Anschrift des ZE, Wegelänge und –bauweise, Kompensation, Projektkosten | ✔ | ✔ | | ✔ | MB IX r2 |
| n<br>o<br>p<br>s<br>r1 | Projektdaten | je Förderfall zuständiges ALR, Angaben zum Zuwendungsempfänger (Name, Ansprechpartner, Ort, Anschrift), Förderjahr, Kreis, Gemeinde, Dorfname, Ziffer des Fördergegenstandes in zugrundeliegender Richtlinie, kurze stichwortartige Projektbeschreibung, Finanzen (Gesamtkosten, förderfähige Kosten, EAGFL-Mittel, nationale Mittel (Bund, Land), Eigenanteil, Mittel Dritter) | ✔ | ✔ | | ✔ | MB IX n, o, p, s, r1 |
| alle | Literatur | verfügbare, themenbezogene Fachliteratur | | | ✔ | ✔ | |

Quelle: Eigene Darstellung.

## 9.3 Vollzugskontrolle

Tabelle 9.5 stellt den Auszahlungsstand 2000 bis 2002 in Bezug auf die ursprüngliche Planung bei Programmgenehmigung dar. Vor allem bei den Haushaltslinien k, r und u wurden wesentlich mehr Mittel eingesetzt, als dies ursprünglich geplant war. Die Haushaltslinien o und t wurden annähernd in dem Umfang umgesetzt, in dem sie auch geplant waren.

Den insgesamt geringsten Umsetzungsstand in Bezug auf die ursprünglichen Planungen weisen die Haushaltslinien n, p und s auf. Diesen drei Haushaltslinien ist gemeinsam, dass sie Maßnahmen enthalten, die als eigenständige Maßnahmen vergleichsweise neu sind und in der anfänglichen Programmplanung größtenteils in die Maßnahmen o1/o2 integriert waren. Daher war bei allen drei Haushaltslinien die Planung der Mittelansätze schwierig. Zudem ist die Maßnahme n2 erst im Jahr 2001 genehmigt worden, hier konnten nicht von Beginn an Mittel abfließen.

Das insgesamt für die Artikel-33-Maßnahmen angesetzte Mittelvolumen wurde auch komplett verausgabt. Die Mehr- und Minderbedarfe der Maßnahmen wurden innerhalb des Förderschwerpunktes ausgeglichen.

**Tabelle 9.5:** Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2002 in Mio. Euro

| | **Planansätze 2000 bis 2002** EPLR-Genehmigung 29.9.2000 | | **Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss)** Rechnungsabschluss (Tabelle 104) | | **Ist-Ausgaben in Prozent vom Planansatz** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Haushaltslinie** | Öffentliche Kosten | EU-Beteiligung | Öffentliche Kosten (2) | EU-Beteiligung | Öffentliche Kosten (2) | EU-Beteiligung |
| k | 8,38 | 3,35 | 9,61 | 3,84 | 115% | 115% |
| n | 14,43 | 5,77 | 5,08 | 2,03 | 35% | 35% |
| o | 36,35 | 14,55 | 37,50 | 15,00 | 103% | 103% |
| p | 12,37 | 4,96 | 3,29 | 1,31 | 27% | 26% |
| r | 6,62 | 2,64 | 14,44 | 5,77 | 218% | 218% |
| s | 7,53 | 3,01 | 2,19 | 0,87 | 29% | 29% |
| t | 14,39 | 5,75 | 14,65 | 5,86 | 102% | 102% |
| u | 44,63 | 17,85 | 57,62 | 23,05 | 129% | 129% |
| ***Summe*** | ***144,70*** | ***57,88*** | ***144,39*** | ***57,74*** | ***100%*** | ***100%*** |

Quelle: (MLR, 1999), (MUNL, 2003).

**Tabelle 9.6:** Finanzieller Gesamtansatz 2000 bis 2006

| Haushaltslinie | Programm-genehmigung 2000 | Programm-änderung 2003 | Differenz Programmänderung zu Programmgenehmigung | |
|---|---|---|---|---|
| | EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006 | | absolut | in % |
| k | 8,13 | 8,26 | 0,13 | 2% |
| n | 14,05 | 14,07 | 0,02 | 0% |
| o | 33,81 | 54,04 | 20,23 | 60% |
| p | 12,06 | 9,10 | -2,96 | -25% |
| r | 6,43 | 10,30 | 3,87 | 60% |
| s | 7,33 | 4,95 | -2,38 | -32% |
| t | 13,3 | 13,90 | 0,60 | 5% |
| u | 42,5 | 48,36 | 5,86 | 14% |
| ***Summe*** | ***137,61*** | ***162,98*** | ***25,37*** | ***18%*** |

Quellen: (MLR, 1999), (MLR, 2003a).

In Tabelle 9.6 ist der finanzielle Gesamtansatz 2000 bis 2006 aus der Programmgenehmigung und dem Änderungsantrag 2003 dargestellt. Die finanziellen Ansätze wurden schwerpunktmäßig bei den Haushaltslinien o, r und u erhöht. Der Mittelansatz für die Haushaltslinien p und s wurde als Folge ihres bisher geringen Umsetzungsstandes zurückgefahren.

Der Mittelansatz für die Artikel-33-Maßnahmen wurde für den Gesamtzeitraum um 18 % erhöht. Damit erhalten diese Maßnahmen im Vergleich zu den anderen Förderschwerpunkten von ZAL eine noch höhere finanzielle Bedeutung als ursprünglich geplant (siehe Kapitel 2.2).

Detaillierte Informationen zum finanziellen Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen befinden sich bei den Texten zu den Maßnahmen im Materialband.

## 9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

In diesem Kapitel erfolgt die Darstellung des bisher erzielten Outputs für jede Artikel-33-Maßnahme separat. Dabei werden nur die Outputs dargestellt, die mit EU-Kofinanzierung erreicht wurden. Das bedeutet, dass bei den meisten Maßnahmen die hier dargestellten

Outputs nicht den gesamten Output der Förderung in Schleswig-Holstein wiedergeben, sondern nur einen nicht repräsentativen Teil davon.

### *k - Flurbereinigung*

Von rund 150 Flurbereinigungsverfahren, die zur Zeit in SH anhängig sind, wurden bisher 53 in größerem Umfang mit ZAL-Mitteln gefördert. Es wird betont, dass alle Zahlenangaben sich nur auf diesen Teil der Verfahren beziehen und daher nicht repräsentativ für die Flurbereinigung des Landes insgesamt sind.

Von der förderfähigen Gesamtsumme (9,9 Mio. Euro laut Projektliste) floss der überwiegende Teil, nämlich 63 %, in den Wegebau, und rund 21 % in die Dorfentwicklung. Das regionale Schwergewicht der geförderten Verfahren liegt mit 83 % der Verfahren und 86 % der förderfähigen Gesamtsumme im ehemaligen Ziel-5b-Gebiet (siehe auch MB-X-Karte 2).

Die geförderten Verfahren bearbeiten einen Aufgabenverbund mit im Mittel 1,5 Zielrichtungen pro Verfahren. Der Aufgabenschwerpunkt liegt bei 51 % der Verfahren in der Verbesserung der Agrarstruktur und bei 45 % im Naturschutz oder der Kombination Naturschutz/Agrarstruktur. Die Verfahren sind unterschiedlich weit fortgeschritten, 98 % der Verfahren sind z.T. weit vor Beginn des Entwicklungsplans eingeleitet worden, und das durchschnittliche Alter beträgt 15 Jahre. Die Verfahrensflächen sind im Durchschnitt 1.858 ha groß, bei einem mittleren Anteil von 81 % landwirtschaftlicher Nutzfläche. Im Durchschnitt sind rund 28 landwirtschaftliche Betriebe als Grundeigentümer vom Verfahren betroffen, zuzüglich einer nicht genau bestimmbaren Zahl auswärtiger Pächter.

Der Output eines Flurbereinigungsverfahrens kann grob vereinfachend auf die zwei Wirkungsbereiche „Bodenmanagement“ und „Planung und Bau gemeinschaftlicher Anlagen“ aufgeteilt werden. Das Bodenmanagement für die Landwirtschaft hat das primäre Ziel einer Zusammenlegung von Bewirtschaftungseinheiten, während eine Vergrößerung von Flurstücken nur sekundär betrieben wird. Mit dem gewählten Untersuchungsansatz konnten in dieser Evaluation keine Wirkungen des landwirtschaftlichen Bodenmanagements festgestellt werden.

Für die Lösung von Nutzungskonflikten wurden auch Flächen an Beteiligte mit außerlandwirtschaftlichen Zielsetzungen zugewiesen. In einer Stichprobe von 16 untersuchten Verfahren wurden insbesondere für den Naturschutz und den überörtlichen Verkehr, aber auch für weitere Zielsetzungen Flächenzuweisungen von durchschnittlich 100 ha (7,4 % der Verfahrensfläche) getroffen.

Den größten Anteil der Ausführungskosten in der Flurbereinigung nimmt die Schaffung eines leistungsfähigen Wegenetzes ein. In den Verfahren der Stichprobe wurden im

Durchschnitt 9,1 km vorhandene Wege erneuert sowie 0,4 km Wege auf neuer Trasse gebaut, das sind 0,7 km Wegebaumaßnahmen pro 100 ha Verfahrensfläche.

Ausführungskosten der Flurbereinigung für Zwecke von Naturschutz und Landschaftspflege (Flächenerwerb, Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen) werden in ZAL aus Maßnahme t2 gefördert.

***n - Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung***

In den ersten drei Programmjahren wurden innerhalb **Maßnahme n1 - Ländliche Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung ländlicher Regionen** mit Hilfe von ZAL elf Dienstleistungseinrichtungen aufgebaut. Konkret wurden 13 Projekte bei diesen elf Einrichtungen mit Gesamtkosten in Höhe von 3,33 Mio. Euro durchgeführt und abgeschlossen. Aus dem EAGFL flossen dafür 1,15 Mio. Euro an Zuschüssen. Von den elf geförderten Standorten handelt es sich in sechs Fällen um MarktTreffs. Die fünf anderen Standorte sind Dienstleistungseinrichtungen, welche nicht das MarktTreff-Konzept übernommen haben.

In ZAL wurde dargestellt, dass für den Programmzeitraum 2000 bis 2006 mit der Maßnahme n1 Verbesserungsmaßnahmen in 50 Regionen mit rund 500 Dörfern durchgeführt werden sollen. Dies soll durch 50 bis 100 Versorgungseinrichtungen erreicht werden, mit denen zwischen 300 und 500 Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden sollen. Ausgehend von dem Ziel, 50 bis 100 Versorgungseinrichtungen aufzubauen, wurde nach drei von sieben Jahren Programmlaufzeit dieses Ziel erst zu knapp einem Viertel erreicht. Von der Förderung haben bislang 31 Personen durch direkte Beschäftigungseffekte profitiert; dabei wurden z.B. durch die sechs MarktTreffs elf Teilzeitstellen für Frauen sowie sechs Vollzeitstellen für Männer und vier Vollzeitstellen für Frauen geschaffen bzw. gesichert. Die bisherige Anzahl an geschaffenen/gesicherten Arbeitsplätzen bleibt noch weit hinter den Zielvorstellungen zurück, wobei aber beachtet werden muss, dass auch durch den Betrieb und weiteren Ausbau der bestehenden Dienstleistungseinrichtungen noch weitere Arbeitsplätze entstehen können.

**Maßnahme n2 - Biomasse und Energie**: In den Jahren 2001 bis 2002 wurden nach den Angaben der Investitionsbank Schleswig-Holstein insgesamt 12 Projekte zur Initiative Biomasse und Energie bewilligt. Sieben davon sind Biogasanlagen, drei Holzheizkraftwerke und je eine Strohfeuerungsanlage bzw. ein Blockheizkraftwerk (BHKW mit nativem Heizöl). Die Inbetriebnahme erfolgte laut Planung bei fünf Anlagen 2002, bei den anderen ist sie für 2003 geplant. Die durchschnittliche Förderquote mit öffentlichen Mitteln (Förderempfehlung / Investitionsvolumen) beträgt in Bezug auf alle Anlagen rund 27 %. Bezogen auf die Anlagenarten reichen die Durchschnittswerte von rund 26 % bei Biogasanlagen bis zu über 39 % bei den sonstigen Anlagen.

### *o1/o2 - Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes*

In den ersten drei Programmjahren (bis einschließlich 2002) wurden innerhalb Maßnahme o1/o2 mit EU-Kofinanzierung 185 Projekte mit Gesamtkosten in Höhe von rund 18 Mio. Euro durchgeführt und abgeschlossen.

Bei 43 % der geförderten Projekte handelt es sich um kleine Bau- und Erschließungsmaßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung des dörflichen Charakters. Hierbei geht es insbesondere um die umfassende Sanierung ortsbildprägender Gebäude, welche als Dorfgemeinschaftshäuser oder für andere soziale Zwecke genutzt werden. Aber auch Arbeiten an Kirchen, Mühlen, Ortsmitten sowie an für den Tourismus relevanten Infrastrukturen, wie z.B. einem Schiffsanleger, wurden durchgeführt. In diesem Bereich sind auch die meisten Mittel gebunden (70 % aller förderfähigen Kosten).

20 % der geförderten Projekte sind Vorarbeiten der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung. Hierbei handelt es sich um Erhebungen, Workshops, Studien und die Regionalbetreuung. Bei zehn Prozent der Projekte geht es um die Erarbeitung der Dorfentwicklungsplanung, und bei sieben Prozent um die Betreuung der Zuwendungsempfänger außerhalb der Verwaltung. Insgesamt dient also jedes dritte aus ZAL kofinanzierte Projekt der vorbereitenden Dorfentwicklung. Diese Projekte sind grundsätzlich weniger kostenintensiv als investive Bauprojekte.

Mit insgesamt zwölf Prozent aller geförderten Projekte stellen Projekte zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse die zweitgrößte Projektgruppe im investiven Bereich. Durchgeführt werden beispielsweise die Umgestaltung des Straßenraums, Verkehrsberuhigungen, Arbeiten zur Verbesserung der Beleuchtung, die Anlage von Rad- und Fußwegen usw..

### *o3 - Abwasserbeseitigung*

Von 2000 bis Anfang 2002 wurden insgesamt elf Anlagen mit einem förderfähigen Finanzvolumen von rund vier Millionen Euro fertiggestellt. Bei fünf Projekten handelt es sich um den Neubau einer zentralen Ortsentwässerung, bei fünf Projekten um eine Kombination von Entwässerungsleitungen und Kläranlagenbau und bei einem Projekt um die Erweiterung einer Kläranlage. 27 weitere Projekte befinden sich in der Umsetzung und 17 Projekte in der Planung.

### *p - Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten oder alternative Einkommensquellen zu schaffen*

Bei den **Maßnahmen p1/p2** wurden bis Ende 2002 zwei Projekte abgeschlossen. Es handelt sich in beiden Fällen um Machbarkeitsstudien für die Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung. Darüber hinaus wurden weitere Projekte bewilligt, die sich in der Umsetzungsphase befinden. Hierbei handelt es sich um Biomasseanlagen in kommunaler Trägerschaft.

### *r - Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur*

Im Rahmen der **Maßnahme r1** - Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen und ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (Dorfentwicklung) wurden bisher 41 Projekte abgeschlossen, in allen Fällen handelte es sich um integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte, dabei vor allem um ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSEn). Diese 41 Projekte lagen in 37 Regionen bzw. Ämtern. Die förderfähigen Ausgaben betrugen durchschnittlich 50.000 Euro je Projekt, davon rund 19.000 Euro EU-Mittel.

In der **Maßnahme r2** - Ländlicher Wegebau - wurden in den drei zurückliegenden Jahren 272 einzelne Projekte bei insgesamt 15 Zuwendungsempfängern (10 Kreise, 5 Kommunen) abgeschlossen. Die geförderten Wege haben eine Gesamtlänge von rund 312 km und liegen in 229 einzelnen Gemeinden, so dass im Mittel 1,36 km Weg je Gemeinde gefördert wurden.

Es wurden ausschließlich Wege auf bestehender Trasse erneuert. Die Bauweise ist zu 85 % Asphalt und zu neun Prozent Betonspurbahn, sowie zu sechs Prozent unterschiedliche Decken ohne Bindemittel. Die Notwendigkeit des Wegebaus wird ganz überwiegend mit der Erneuerung der Tragdeckschicht und der Erhöhung der Tragfähigkeit begründet, wohingegen der Wechsel der Bauweise und die Verbreiterung der Wege eine nachrangige Bedeutung haben.

Die zuwendungsfähigen Ausgaben (rund 13 Mio. Euro laut Projektliste) verteilen sich zu 72 % auf vier Kreise, die das ehemalige Ziel-5b-Gebiet bilden, und zu 28 % auf den Rest des Landes. Das ehemalige Ziel-5b-Gebiet ist, verglichen mit dem Anteil der LF im Land, damit deutlich überrepräsentiert.

### *s - Förderung von Fremdenverkehrs- und Handwerkstätigkeit*

In den Jahren 2000 bis 2002 wurden insgesamt 35 Projekte der Haushaltslinie s abgeschlossen, davon 11 unter der Maßnahme s1 und 24 unter der Maßnahme s2. Im Jahr 2000 wurden noch keine Projekte abgeschlossen, 2001 13 und 2002 22 Projekte.

Inhaltlich handelt es sich bei diesen Projekten schwerpunktmäßig um kleinere fremdenverkehrliche Erschließungsmaßnahmen, wie z.B. die Einrichtung einer Fährverbindung, die Schaffung von Wanderwegen oder die bauliche Erweiterung eines Tourismusgebäudes.

### *t - Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes*

Im Rahmen der **Maßnahme t1** stand von der Anzahl der Projekte wie auch vom Finanzvolumen her die „Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern“ im Vordergrund. Dieser Fördergegenstand umfasst bauliche Maßnahmen sowohl am Gewässer als auch in der Aue. Auf einer Gesamtlänge von 8,6 km wurden Umgestaltungen am Gewässer oder im Tal- und Bachauenbereich vorgenommen, Verrohrungen wurden auf einer Länge von 1.055 m beseitigt. Im einzelnen wurden 19 Sohlabstürze, vier Durchlässe und vier Verrohrungen beseitigt. Mit dem Flächenerwerb in dieser Teilmaßnahme konnten insgesamt 81 ha in Gewässernähe für Naturschutzzwecke gesichert werden.

Im Rahmen der **Maßnahme t2** wurden insgesamt 1.678 ha durch Flächenerwerb für den Naturschutz gesichert. Darüber hinaus wurden auf 232 ha biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt, und linienhafte Pflanzungen wurden auf einer Länge von 1.600 m angelegt. Zudem wurden Maßnahmen zur naturnahen Gestaltung von Fließgewässern auf 2.800 m durchgeführt. Entgegen den Zielvorgaben von ZAL lag der Schwerpunkt der Maßnahme auf den Flächenkäufen.

### *u - Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Produktionspotenzials sowie der Einführung geeigneter vorbeugender Instrumente*

Zu Beginn des Förderzeitraumes im Jahr 2000 waren in Schleswig-Holstein noch rund 280 Mio. Euro für prioritäre investive Maßnahmen im Küstenschutz, wie Landesschutzdeiche an der West- und Ostküste Schleswig-Holsteins, Überlaufdeiche, Warftverstärkungen und sonstige Küstensicherungsmaßnahmen notwendig. Nach derzeitiger Einschätzung der künftigen Mittelverfügbarkeit wird für die Durchführung ein Zeitraum von 15 Jahren erforderlich sein. Hinzu kommen zusätzliche prioritäre Aufwendungen von jährlich 17,5 Mio. Euro für laufende Unterhaltungsarbeiten, wie Regiebetrieb und der Schutz sandiger Küsten. Für die prioritären Maßnahmen sind zur Finanzierung Mittel der GAK und der EU sowie Eigenleistungen der Träger im Zuwendungsbereich vorgesehen. Die EU-Mittel im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in einzelne prioritäre Aufgaben nach dem Generalplan eingesetzt. Bei der Analyse der bisher durchgeführten Maßnahmen wird ersichtlich, dass die Aufwendungen an Landesschutzdeichen (Schutz vor Überflutungen) und an den sandigen Küsten (Schutz gegen Erosion) sich mit je knapp 40 % der Gesamtaufwendungen die Waage halten. Die restlichen 23 % wurden für Arbeiten in Deichvorfeld, Watten und Halligen aufgewendet.

## 9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die administrative Umsetzung der Artikel-33-Maßnahmen vor dem Hintergrund gegeben, welche Faktoren z.B. die Inanspruchnahme, die Treffsicherheit usw. der Maßnahmen beeinflussen. Es geht nicht um eine Beschreibung des kompletten Verwaltungsablaufs jeder Maßnahme (diese ist den Texten im Materialband zu einzelnen Maßnahmen zu entnehmen), sondern es werden die hauptsächlichen Problembereiche herausgearbeitet und die Bereiche dargestellt, in denen es gut läuft.

### 9.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Tabelle 9.7 gibt einen Überblick darüber, welche Ministerien und welche Bewilligungsstellen für die einzelnen Maßnahmen zuständig sind.

**Tabelle 9.7:** Zuständige Ministerien und Bewilligungsstellen

| Maßnahme | Zuständiges Ministerium[3] | Bewilligungsstelle |
|---|---|---|
| k1 | IM | ÄLR |
| n1 | IM | ÄLR |
| n2 | MU | Investitionsbank Schleswig-Holstein |
| o1/o2 | IM | ÄLR |
| o3 | MU | Staatliche Umweltämter |
| p1/p2 | IM | ÄLR |
| r1 | IM | IM |
| r2 | IM | ÄLR |
| s1 | IM | ÄLR |
| s2 | IM | ÄLR, IM |
| t1 | MU | Staatliche Umweltämter |
| t2 | MU | ÄLR, MU |
| u1 | IM | ALR Husum, Kiel |

Quelle: Eigene Darstellung.

Das IM ist für die Konzeption sowie Umsetzung eines Großteils der Artikel-33-Maßnahmen verantwortlich. Im Verantwortlichkeitsbereich des MU liegen die Maßnahmen t und o3. Die Verantwortlichkeit der Ministerien drückt sich dergestalt aus, dass in den Ministerien die zentrale Fördermittelbewirtschaftung erfolgt und die Ministerien per Richtlinien und Erlassen, unter Einhaltung der übergeordneten Regelungen, die grundsätzliche Vorgehensweise der Förderung von Maßnahmen und Projekten festlegen. Die

[3] Die dargestellten Zuständigkeiten entsprechen dem aktuellen Stand. Bis Anfang 2003 war nicht das Innenministerium, sondern das inzwischen aufgelöste Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus für die Mehrzahl der Maßnahmen zuständig.

Umstellung von EAGFL-Ausrichtung auf die Garantie bzw. die erstmalige Umsetzung von Fördermaßnahmen in einem EU-Programm hat für die beteiligten Fachreferate vielfältigen Regelungsbedarf nach sich gezogen.

Bei der Umsetzung der Artikel-33-Maßnahmen in ZAL wurde weitgehend auf bestehende Strukturen zurückgegriffen, so dass eine Kontinuität gegenüber der vorhergehenden Förderung aus GAK- und Ziel-5b-Mitteln gewährleistet wurde. Dies schlägt sich bei einem großen Teil der Maßnahmen in einem planmäßig bzw. überplanmäßig verlaufenden Mittelabfluss (siehe Kapitel 9.3) nieder.

### 9.5.2 Information, Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

***Informationspolitik nach außen***

Im Wesentlichen handelt es bei den Artikel-33-Maßnahmen um die Fortsetzung und Weiterentwicklung von Maßnahmen aus vorangegangenen Förderzeiträumen. Daher mussten in den meisten Fällen keine neuen Informationsinstrumente geschaffen werden. Zudem sind je nach Zielgruppe der Maßnahmen ganz unterschiedliche Informationswege sinnvoll. Bei den Maßnahmen, deren Zielgruppe vorrangig Kommunen sind (n, o, s, r), ist beispielsweise der direkte Kontakt zwischen den MitarbeiterInnen der Bewilligungsstellen und möglichen ZuwendungsempfängerInnen entscheidend. Der gute Umsetzungsstand des Programms, die Ergebnisse der Untersuchungen (Fallstudien, Expertengespräche) und auch die hohe Zufriedenheit der befragten Zuwendungsempfänger (siehe MB-IX-o, MB-IX-r) lassen auf keine größeren Defizite in diesem Bereich schließen, auch wenn es im Einzelfall Verbesserungsvorschläge gibt.

***Informationspolitik nach innen***

Neben der nach außen gerichteten Bekanntmachung der verschiedenen Fördermöglichkeiten ist die Information innerhalb der Administration von Bedeutung. So benötigen Fachreferate eindeutige Informationen über die EU-Vorgaben und deren Interpretation, und die Bewilligungsstellen müssen in die Lage versetzt werden, die EU-Vorgaben nach einheitlichen Standards umzusetzen. Auf Ebene der Fachreferate müssen einheitliche Vorgaben für alle Bewilligungsstellen gemacht werden. Für die ÄLR als wichtigste Bewilligungsstellen innerhalb der Artikel-33-Maßnahmen waren das EAGFL-Garantieverfahren in Gänze oder zumindest einzelne Aspekte neu. In der Befragung der Bewilligungsstellen für Dorfentwicklung wurde deutlich, dass bei einer Vielzahl der mit der EAGFL-Garantieverordnung einhergehenden Regelungen zunächst Unsicherheiten bestanden. Dies waren bei mehr als der Hälfte der befragten ÄLR:

– die Überprüfung der de-minimis-Regelung,

– die Durchführung der Inaugenscheinnahme,

– die Durchführung der Vor-Ort-Kontrolle und
– der Umgang mit dem ZALIS (siehe Kapitel 2.5.1).

Auch die gesamte Verwaltungskontrolle war aus Sicht vieler ÄLR mit Unsicherheiten behaftet, und der Umgang mit weiteren vorgegebenen Aspekten (Umgang mit Übergangsregelungen, Datenhaltung und -erfassung, Zusammenarbeit mit der Zahlstelle, Sanktionsregelungen, Anerkennung nationaler Kofinanzierungsquellen) wurde zumindest von einzelnen ÄLR als unsicher bezeichnet. Diese Unsicherheiten sind auch auf sehr späte endgültige Regelungen der EU-Kommission zurückzuführen, die z.B. die Durchführung der örtlichen Inaugenscheinnahme erst im Juni 2002 abschließend geregelt hat. Zum Abbau der Unsicherheiten wurden von den befragten MitarbeiterInnen in den ÄLR die spezifischen Erlasse des Fachreferats, die Hilfe des Ministeriums insgesamt sowie Hilfestellungen durch Kollegen und Vorgesetzte des eigenen Amts genutzt (siehe MB o 9.5).

***Antragstellung und -bearbeitung, -bewilligung***

Im Antragsverfahren haben sich für die Letztempfänger keine gravierenden Änderungen ergeben. Für die Verwaltung ist das Antragsverfahren seit Einführung der EAGFL-Garantiebestimmungen mit einem höheren Aufwand (z.B. Dokumentation anhand einheitlicher Prüfprotokolle für die verschiedenen Abschnitte der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrolle, Vier-Augen-Prinzip für Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrolle) verbunden. Die Bewilligungsstellen im Bereich der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung haben bei ihrer Befragung hierzu angegeben, dass der Aufwand im Vergleich zur vorangegangenen Ziel-5b-Förderperiode und auch im Vergleich zu rein national finanzierten Maßnahmen höher ist. Die Verwaltung reagiert hierauf, indem sie die Aufgaben intern umschichtet und andere Aufgaben zurückstellt.

Für die Bearbeitung der Anträge in der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung steht den ÄLR kein landesweit einheitliches EDV-Programm zur Verfügung. Erfahrungen in anderen Bundesländern haben gezeigt, dass ein solches System zur einfacheren Bearbeitung von Anträgen beitragen kann und vor allem die Datenbereitstellung für Monitoring, Evaluation und eigenes Controlling in den Ämtern wesentlich vereinfacht. Daher wird die Einführung eines solchen Programms, das möglichst umfassend alle Schritte des Antragsverfahrens bis hin zur Auszahlung beinhaltet, empfohlen.

Der zusätzliche Verwaltungsaufwand durch das Zahlstellenverfahren wird aber nicht auf die Letztempfänger überwälzt. Die Befragungen der Letztempfänger[4] haben hohe Zufriedenheitswerte mit der Antragsabwicklung ergeben (siehe MB-IX-o 9.5, MB-IX-r 9.5).

[4] Einschränkend muss angemerkt werden, dass ein durch Fördergelder Begünstigter nicht in jedem Fall als objektiver Informant einzuordnen ist; ein typisches Prinzipal-Agenten-Problem.

Setzt man die Vorschriften der LHO als Referenzmaßstab für die Einschätzung des zusätzlichen Aufwandes durch das Zahlstellenverfahren, so hält sich der zusätzliche Verwaltungsaufwand in Grenzen. Diese generelle Aussage gilt jedoch v. a. für Maßnahmen mit einer hohen Zahl von standardisierten Förderfällen, wie z.B. Wegebau.

***Antragsbewilligung***

Im Zuständigkeitsbereich der ÄLR werden nur selten Anträge abschlägig beschieden, da im Vorfeld der Antragsstellung in Gesprächen mit potentiellen Antragstellern geklärt wird, was förderfähig ist. Die Projektauswahlkriterien sind bei solchen Maßnahmen gut operationalisierbar, bei denen auch die Erstellung von planerischen Grundlagen mit zur Maßnahme gehört (Dorf- und ländliche Regionalentwicklung, Flurbereinigung) oder umfangreiche Landesplanungen vorliegen (Küstenschutz). So haben auch die befragten Bewilligungsstellen bei der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung angegeben, dass bei der Auswahl von Projekten Leitprojekte aus einer LSE Vorrang haben und die Rangfolgenbildung nach der Prioritätenliste im Dorfentwicklungsplan genutzt wird. Bei anderen Maßnahmen, z.B. Wegebau, sind solche Kriterien nicht vorhanden. Aus Sicht der EvaluatorInnen wäre es sinnvoll, bei diesen Maßnahmen über eine Veränderung der Auswahlprozesse nachzudenken. Dies könnte bei der Maßnahme Wegebau die Ausweitung und Operationalisierung der Auswahlkriterien (z.B. Nachweis der multifunktionalen Nutzung) sein.

### 9.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Die Projektbegleitung erfolgt nach den Vorgaben des Zahlstellenverfahrens. Im Zuständigkeitsbereich der ÄLR sind 100 % der Projekte einer örtlichen Inaugenscheinnahme zu unterziehen. Bei größeren Projekten, die z. T. auch in unterschiedlichen Finanzierungsabschnitten ausgezahlt werden, ist eine mehrmalige Inaugenscheinnahme die Regel. Ab einer festgelegten Wertgrenze werden technische Fachbehörden zusätzlich herangezogen. Generell sind bei baulichen Maßnahmen die örtlichen Baugenehmigungsbehörden eingebunden, so dass die Überwachung der Einhaltung der einschlägigen Bau- und Umweltvorschriften gewährleistet ist.

In den Verwaltungskontrollen wie auch bei der Vor-Ort-Kontrolle gilt seit der Einführung des EAGFL-Garantie-Verfahrens das Vier-Augen-Prinzip.

Für die Vor-Ort-Kontrolle wurde in Schleswig-Holstein kein zentraler Prüfdienst eingerichtet. Jede Bewilligungsstelle organisiert die Vor-Ort-Kontrollen eigenständig unter Beachtung spezifischer Erlasse des Ministeriums (z.B. für die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung). Die Bewilligungsstellen sehen sich hierbei mit dem

Problem „Personalknappheit“ konfrontiert, so dass nicht immer sichergestellt ist, dass Fachleute für „Dorfentwicklung“ auch tatsächlich die Dorfentwicklung prüfen können.

Für alle Maßnahmen sehen wir es als problematisch, dass die Kontrollmechanismen des EAGFL-Garantieverfahrens ohne Rücksicht auf die bestehenden Systeme und Regelungen auf die Artikel-33-Maßnahmen übertragen wurden. Hier wäre es angemessener gewesen, die bestehenden Systeme daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie den Ansprüchen des E-AGFL-Garantieverfahrens genügen und an welchen Stellen Ergänzungen sinnvoll gewesen wären.

### 9.5.4 Finanzmanagement

Bei unseren Untersuchungen wurden wir immer wieder auf grundsätzliche finanztechnische Probleme in der Abwicklung von investiven Maßnahmen hingewiesen (z.B. in der Befragung der Bewilligungsstellen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung, bei Expertengesprächen mit Fachreferenten und Zuwendungsempfängern usw.).

Bei den Artikel-33-Maßnahmen handelt es sich in der Mehrzahl um investive Projekte. Hier ist die Umsetzung schwerer steuerbar als bei flächenbezogenen Ausgleichs- oder Umweltmaßnahmen, bei denen 5-jährige Verpflichtungszeiträume eingegangen werden. Gründe für diese schwer steuerbare Umsetzung sind zum einen die Mischfinanzierung der Projekte aus EU-, nationalen und kommunalen Mitteln mit unterschiedlichen Haushaltsjahren, der unterschiedlichen Verabschiedung der Haushalte und möglichen Haushaltssperren. Darüber hinaus gilt das Jährlichkeitsprinzip, bei dem bis zum 15.10. des Jahres nicht ausgezahlte EU-Mittel nicht in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden können. In Verbindung mit einer späten Verabschiedung des Landeshaushaltes oder einer Haushaltssperre verbleiben oft nur wenige Monate, in denen Bewilligungen ausgesprochen und die Projekte abgerechnet werden können. Die Zuwendungsempfänger müssen in dieser Zeit aber z.B. Ausschreibungsvorschriften für die Durchführung von größeren Projekten einhalten oder können aufgrund schlechter Witterungsbedingungen Projekte nicht fristgerecht umsetzen. Zudem müssen neue Maßnahmen erst anlaufen und förderfähige Projekte zu diesen Maßnahmen entstehen. Dies hat z.B. bei den neuen Maßnahme n1 und n2 dazu geführt, dass in den ersten Jahren ihrer Laufzeit weniger Mittel abgeflossen sind als eingeplant waren.

Diese Gründe führen zu einer schwierigeren Planbarkeit des Mittelabflusses. Dadurch werden vergleichsweise leicht planbare und umsetzbare Maßnahmen unter den Artikel-33-Maßnahmen (z.B. Wegebau) begünstigt, und innerhalb der Maßnahmen ebenfalls gut planbare Projekte und solche, zu einem hohen Mittelabfluss führen (z.B. Flächenkauf in der Maßnahme t). Zudem werden Maßnahmen begünstigt, die alternativ als Artikel-52-Maßnahmen finanziert werden können. Hierbei stehen jedoch keine inhaltlichen Kriterien

im Vordergrund, sondern das Gebot der finanztechnischen Umsetzbarkeit. Aus Sicht der EvaluatorInnen führt daher vor allem der kurze Bewilligungs- und Abrechnungszeitraum der Projekte zu unnötigen Problemen. Bestimmte bauliche Maßnahmen, wie z.B. Markt-Treffs, lassen sich nicht in wenigen Monaten detailliert planen und durchführen. Daher empfehlen wir, dass die Mittelfreigabe aus den nationalen Haushalten zu einem früheren Zeitpunkt und mit größerer Planungssicherheit erfolgen sollte. Zudem sollte, um die Abrechnung zu vereinfachen, das EU-Haushaltsjahr an das nationale Haushaltsjahr angeglichen werden. Darüber hinaus sollte die strikte Einhaltung des Jährlichkeitsprinzips in Frage gestellt werden, da es gerade neuen Maßnahmen wenig Entwicklungsfreiräume über die Jahre hinweg lässt.

Auch das in der aktuellen Förderperiode eingeführte Erstattungsprinzip führt vereinzelt zu Umsetzungsproblemen. Fördergelder werden nach diesem Prinzip erst dann ausgezahlt, wenn bezahlte Rechnungen vorgelegt werden. Der Zuwendungsempfänger muss in Vorleistung gehen und die Mittel bis zur Auszahlung der Förderung zwischenfinanzieren. Gerade für finanzschwächere Zuwendungsempfänger kann dies dazu führen, dass sie nicht in der Lage sind, Projekte durchzuführen, da ihnen die Möglichkeiten und Mittel zur Zwischenfinanzierung fehlen. Dieses Problem tritt bei der Maßnahme t2 auf, wenn kleinere Umweltverbände Projekte durchführen wollen.

## 9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel werden die kapitelspezifischen Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren der EU-Kommission beantwortet. Der Aufbau ist dabei bei jeder Frage identisch:

- Zunächst erfolgt anhand einer Tabelle nach jeder Frage eine Einschätzung, ob die angebotenen Maßnahmen überhaupt ein Ziel bzw. eine Wirkung in Bezug auf die Frage haben. Dabei wird auch berücksichtigt, ob es sich um ein Hauptziel/-wirkung oder ein Nebenziel/-wirkung handelt.
- Danach erfolgt eine zusammenfassende, textliche Beantwortung der Bewertungsfrage insgesamt. Diese basiert auf den darauf folgenden Ergebnissen zu den Kriterien und Indikatoren.
- Kriterien und Indikatoren: Zu jedem Kriterium und Indikator ist eine Checkliste beigefügt, die Aufschluss darüber gibt, inwieweit der Indikator für die Bewertung geeignet ist, ob er neu eingeführt oder verändert wurde. Die Begründungen für diese Veränderungen finden sich im Materialband bei den jeweiligen ausführlichen Darstellungen der Bewertungsfragen.
- Indikatoren: Zu jedem bearbeiteten Indikator gibt es eine Antworttabelle, in der die jeweils relevante Maßnahme genannt und der geleistete Beitrag kurz zusammengefasst wird. Ausführlichere Informationen zu den Ergebnissen der Maß-

nahmen und ihrer Erhebung finden sich im Materialband bei den jeweiligen Bewertungsfragen und in den dortigen Beiträgen zu den einzelnen Maßnahmen.

- Einige der von der EU-Kommission vorgegebenen Indikatoren sind für dieses Kapitel insgesamt nicht relevant, da sie auf Artikel-33-Maßnahmen abzielen, die in ZAL nicht angeboten werden (z.B. Betriebsführungsdienste oder Bodenmelioration). Solche Indikatoren werden im vorliegenden Textband nicht mehr genannt, allerdings sind sie im Materialband bei den Bewertungsfragen mit der Begründung für ihre Nicht-Beantwortung aufgeführt.

Die Beantwortung der Bewertungsfragen erfolgt an dieser Stelle auf einem sehr hohen Aggregationsniveau, was dem Ansatz einer Bewertung des gesamten Förderkapitels IX entspricht. Detailinformationen über die Ergebnisse einzelner Maßnahmen sind bei dieser aggregierten Darstellungsform nicht enthalten, für sie wird auf die Ausführungen im Materialband verwiesen.

### 9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ❍ | ❍ | ❍ | | | ● | | ❍ | | | |
| k1 | n1 | n2 | o1/o2 | o3 | p1/p2 | r1 | r2 | s1/s2 | t1/t2 | u1 |

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

***Zusammenfassung***

Die Beschreibung der Ausgangslage in ZAL weist ein deutliches Gefälle beim Einkommen innerhalb Schleswig-Holsteins aus. In den Gebieten an der schleswig-holsteinischen Nordseeküste sowie in der Region Ostholstein werden flächendeckend unterdurchschnittliche Haushaltseinkommen erzielt (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 28). Das Ziel, Einkommen zu verbessern bzw. positiv auf die Einkommenssituation vor Ort zu wirken, haben unter den Artikel-33-Maßnahmen die Maßnahmen k, n1, n2, p1/p2 und r2. Durch diese Maßnahmen treten allerdings in erster Linie indirekte Einkommenseffekte auf. Sie bieten vor allem die Möglichkeit, lokale Standortbedingungen aufzuwerten. Gelingt dies, kann es in der Folge zu privaten Investitionstätigkeiten kommen, die z.B. im gewerblichen Bereich zu Einkommensverbesserungen führen.

Die Bewertungsfrage der Kommission unterscheidet in landwirtschaftliches und nichtlandwirtschaftliches Einkommen. Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Einheit zur Messung der Einkommenseffekte war in den meisten Fällen Euro pro Begünstigtem. Da diese Angabe in keinem Fall dargestellt werden konnte, erfolgt die Beantwortung der Frage anhand von Hinweisen und Beschreibungen von Einkommenseffekten, die für die Maßnahmen geleistet werden können.

Wirkungen auf landwirtschaftliches Einkommen können bisher nur für die Maßnahmen k und r2 festgestellt werden. Die Gesamtwirkungen der Flurbereinigung sind allerdings aufgrund ihrer Vielschichtigkeit nicht quantifizierbar, für einzelne Betriebe können jedoch Einkommenssteigerungen erwartet werden. Wirkungen des Wegebaus werden unter einer Reihe von Annahmen errechnet und sind dementsprechend unsicher. Im Vergleich zu sonstigen betrieblichen Kenngrößen sind sie zudem sehr gering. Darüber hinaus sind durch die geförderten Biogas-/Biomasseanlagen der Maßnahmen n2 und p1/p2 Einkommenseffekte bei Landwirten möglich. Da die Anlagen aber noch nicht oder erst sehr kurz in Betrieb sind, lassen sich hier noch keine Aussagen treffen. Die Maßnahmen n1 und o1/o2 können nur indirekte Wirkungen auf das Einkommen von Landwirten entfalten. Hier lassen sich aber aufgrund der bisherigen Erhebungen noch keine quantifizierbaren Aussagen treffen.

Nichtlandwirtschaftliches Einkommen kann als direkte oder indirekte Wirkung der Maßnahmen n1, n2, o1/o2 und k entstehen. Die Förderung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung kann

- direkt, als unmittelbare Wirkung der Projekte bei den privat Begünstigten,
- direkt über Einnahmen, die Kommunen aus der Vermietung geförderter Einrichtungen erzielen sowie
- indirekt, über die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen auf das Einkommen der ländlichen, nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung wirken.

Direkte Wirkungen bei privaten Begünstigten sind dabei nur durch die rein national finanzierten Projekte möglich, da mit EU-Mitteln nur öffentliche Zuwendungsempfänger gefördert werden. Für die EU-kofinanzierten Projekte kann zusammenfassend festgehalten werden, dass sie grundsätzlich nicht in besonders großem Umfang direkt einkommenswirksam sind, was aber auch nicht zu ihren Hauptzielen zählt. Darüber hinaus treten Einkommenseffekte bei den 49 Beschäftigten ein, für die durch die Förderung im Rahmen der Maßnahmen n1 und o1/o2 Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen wurden. Über die Höhe dieses Einkommens lassen sich aber gegenwärtig keine Aussagen treffen. Einnahmen durch die Vermietung geförderter Gebäude von öffentlichen Zuwendungsempfängern spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle.

Die direkten Einkommenswirkungen, die durch die Förderung im Rahmen der Artikel-33-Maßnahmen bis zur Halbzeitbewertung ausgelöst wurden, sind damit nach dem bisherigen Erhebungsstand insgesamt gering und im Hinblick auf die landesweite Situation vernachlässigbar. Bisher wurden bei dem größten Teil der Maßnahmen infrastrukturelle Projekte gefördert (z.B. Wegebau, Projekte öffentlicher Träger in der Dorferneuerung, touristische Infrastruktur im Rahmen der Maßnahme s), die nicht auf direkte Einkommenseffekte abzielen. Durch diese Projekte soll vielmehr eine Steigerung der Attraktivität der ländlichen Räume und als Folge der gestiegenen Attraktivität eine indirekte Einkommenssteigerung erreicht werden. Diese indirekten Einkommenseffekte sind methodisch

sehr schwierig nachzuweisen, da sie erst langfristig auftreten und zumeist nicht einzelnen Förderprojekten zuzuordnen sind. Auf Grundlage der bisher durchgeführten Untersuchungen lassen sich indirekte Effekte noch nicht quantifizieren. Daher ist es bei späteren Evaluierungen ratsam, sich über Fallstudien solchen indirekten Einkommenseffekten zu nähern.

### 9.6.1.1 IX.1-1. Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator IX.1-1.1 Anteil des auf Grund von Fördermaßnahmen erzielten Einkommens der landwirtschaftlichen Bevölkerung***

a) davon Bruttoeinkommen der landwirtschaftlichen Betriebe

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | ✔ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k1 | Die durch Flurbereinigung bewirkten Kostenersparnisse der Landwirtschaft lassen sich einteilen in<br>a) unmittelbare Kostenersparnisse als Folge des Bodenmanagements (Zusammenlegung und Besserformung von Schlägen),<br>b) unmittelbare Kostenersparnisse durch den Bau gemeinschaftlicher Anlagen (erneuerte und verbesserte Wege, gemeinschaftliche Gebäude)<br>c) mittelbare Einkommenssteigerungen durch betriebliche Anpassungsreaktionen an die veränderten Bedingungen.<br>Die Wirkungen konnten in der Untersuchung nicht quantifiziert werden, da sie aufgrund ihrer Vielschichtigkeit zwischen einzelnen Teilnehmern erheblich variieren und nur durch Einzelfallstudien ermittelt werden könnten. Für einzelne Betriebe sind jedoch Effekte zu erwarten. |
| n2 | Bisher nur wenige bewilligte Biomasseanlagen, zumeist noch keine oder kaum Betriebserfahrungen, deshalb bisher keine Wirkungen auf landwirtschaftliches Einkommen darstellbar. |
| p1/p2 | Bisher noch keine abgeschlossenen Projekte, die Wirkungen auf landwirtschaftliches Einkommen haben können. |
| r2 | Die Erhöhung von Tragfähigkeit und Oberflächenbeschaffenheit von einzelnen Wegen führt dazu, dass Landwirte schneller fahren können und damit in geringem Maße (rund vier Euro je Hektar der dadurch erschlossenen LF) Lohn- und Maschinenkosten einsparen. |

### 9.6.1.2 IX.1-2 Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist geeignet. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | ✔ | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator IX.1-2.2. Anteil der ländlichen, nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung, die Einkommen aus Transaktionen/Beschäftigungsverhältnissen bezieht, welche auf Grund von Beihilfen in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren getätigt wurden bzw. entstanden sind.***

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | ✔ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| n1 | Durch die Schaffung von Versorgungseinrichtungen profitieren die Betriebsleitung sowie die angestellten Mitarbeiter direkt. Dabei handelt es sich vermutlich in erster Linie um Personen, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind. Sie werden Einkommenseffekte verspüren, die auf die Neuschaffung oder Erweiterung von Arbeitsplätzen zurückgehen. |
| n2 | Bisher sind nur wenige Biomasseanlagen bewilligt, die zumeist noch keine oder kaum Betriebserfahrungen haben. Daher sind bisher keine Einkommenswirkungen messbar. |
| o1/o2 | Die Förderung der Dorferneuerung kann im Sinne dieses Indikators in verschiedener Weise auf das Einkommen der ländlichen, nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung wirken:<br>(1)direkt, als unmittelbare Wirkung der Projekte bei privaten Begünstigten,<br>(2)direkt über Einnahmen, die Kommunen aus der Vermietung geförderter Einrichtungen erzielen,<br>(3)sowie indirekt über die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen.<br>Die EU-kofinanzierten Projekte der Maßnahmen o1/o2 sind grundsätzlich nicht direkt einkommenswirksam, da mit EU-Mitteln ausschließlich öffentliche Zuwendungsempfänger gefördert werden. Einkommenseffekte als Wirkung der Maßnahmen o1/o2 treten bei den Beschäftigten ein, für die durch die Förderung Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen wurden. Obwohl nur öffentliche Zuwendungsempfänger gefördert wurden, sind fast 50 Arbeitsplätze erhalten bzw. geschaffen worden, eine Reihe davon als Ergebnis von Public-Private-Partnership (z.B. indem eine Gemeinde eine Gaststätte kauft und renoviert, welche dann von einem privaten Pächter betrieben wird). Über die Höhe des Einkommens bei den Beschäftigten lassen sich aber gegenwärtig keine Aussagen treffen. Einnahmen durch die Vermietung geförderter Gebäude von öffentlichen Zuwendungsempfängern spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle. |

***Indikator IX.1-2.3 Erhalt/Verbesserung des Einkommens der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung als indirekte Wirkung der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume.***

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k, n, o, s | Insgesamt bieten die bisher abgeschlossenen Projekte der Artikel-33-Maßnahmen ein breites Spektrum an Möglichkeiten, positiv auf die Attraktivität ländlicher Räume zu wirken, z.B. durch<br>• die Verbesserung und Schaffung von Einrichtungen, z.B. der Grundversorgung im Rahmen der Maßnahme n, des Tourismus im Rahmen der Maßnahme s oder der dörflichen Gemeinschaft im Rahmen der Maßnahme o,<br>• die Verbesserung der Verkehrssituation in den Dörfern durch gestalterische Maßnahmen der Dorferneuerung an Straßen und Plätzen sowie den Neubau von Ortsrandwegen im Rahmen der Flurbereinigung,<br>• die positive Beeinflussung des Landschaftsbildes durch die Flurbereinigung,<br>• die Steigerung des Freizeitwertes durch bessere Zugänglichkeit zur Landschaft durch Ausbau von Wegen im Rahmen der Flurbereinigung.<br>Der ländliche Raum kann als Folge dieser Attraktivitätssteigerungen insgesamt schöner und interessanter werden und dadurch sowohl vermehrt Besucher anziehen als auch für die Wohnbevölkerung neue wirtschaftliche Anreize bieten und eventuell sogar dazu führen, dass sich neue Einwohner dort niederlassen. Dies kann insgesamt zu einer Belebung der Wirtschaft im ländlichen Raum führen, aus der dann auch Einkommenseffekte für die Bevölkerung entstehen.<br>Bei den Untersuchungen im Rahmen der Halbzeitbewertung konnten diese Effekte nicht quantifiziert werden, es können nur Hinweise auf die Steigerung der Attraktivität geleistet werden. Im Rahmen von Expertengesprächen wurde aber immer wieder die Bedeutung indirekter Effekte für den ländlichen Raum betont. Daher sollte bei späteren Bewertungen diesen Wirkungszusammenhängen verstärkt nachgegangen werden, z.B. anhand der Untersuchung von Fallstudienregionen. |

## 9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ❍ | ● | | ● | | | | ❍ | ❍ | ❍ | |
| k1 | n1 | n2 | o1/o2 | o3 | p1/p2 | r1 | r2 | s1/s2 | t1/t2 | u1 |

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

***Zusammenfassung***

Die allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlergehens der ländlichen Bevölkerung sind bei mehreren Artikel-33-Maßnahmen ein Ziel. Dieser Zielbereich wird innerhalb von ZAL in dieser Ausdrücklichkeit nur von den Artikel-33-Maßnahmen angestrebt.

Für die Beantwortung der Frage 2 wurden drei sehr unterschiedliche Kriterien mit je drei Indikatoren vorgegeben, die sich alle nur sehr schwer quantifizieren lassen. Zudem sind die von der EU-Kommission eingeforderten Indikatoren in ihrer Aussagekraft oft sehr eingeschränkt. Zum Beispiel ist die unter Indikator 2-3.1. vorgegebene Angabe des „Anteils der ländlichen Bevölkerung, die auf Grund von Fördermaßnahmen Zugang zu öf-

fentlichen Flächen hat (in %)“ wenig aussagekräftig in Bezug darauf, ob die geschaffenen Wege auch tatsächlich von der Bevölkerung genutzt werden. Daher wurden einige Indikatoren in der Weise verändert, dass durch eine qualitative Beschreibung ein aussagekräftigeres Ergebnis vorliegt.

Das erste Kriterium, die Verringerung der Abgelegenheit, spielt für Schleswig-Holstein im europäischen Vergleich eine eher untergeordnete Rolle. Durch die geförderten Projekte wurden Transporte und Wege für landwirtschaftliche Betriebe und die ländliche Bevölkerung auf lokaler Ebene erleichtert. Bei den landwirtschaftlichen Betrieben wird dieser Effekt allerdings eher als nachrangig eingeschätzt. Die ländliche Bevölkerung wird demgegenüber durch mehrere Maßnahmen erreicht. So werden die in den Maßnahmen k und r2 erstellten Wege auch von der ländlichen Bevölkerung genutzt. Zudem wird die gesamte Verkehrssituation in den Dörfern durch Wegebau und Projekte der Dorferneuerung im Straßenraum verbessert. Darüber hinaus werden für die ländliche Bevölkerung in der näheren Umgebung der geförderten Grundversorgungseinrichtungen Einkaufsfahrten reduziert.

Im zweiten Kriterium wird nach dem Erhalt und der Verbesserung von sozialen und kulturellen Einrichtungen gefragt. Diese Einrichtungen und die dazugehörigen sonstigen Aspekte des kulturellen und sozialen Lebens gelten heute als wesentliche Faktoren für eine endogene Entwicklung ländlicher Räume. Um die Bevölkerung im ländlichen Raum dauerhaft zu halten, müssen nicht nur die wirtschaftlichen Grundlagen gesichert werden, sondern es muss auch die Identifikation mit dem Ort (d.h. die Bereitschaft, „gerne in einem Ort zu leben“) verbessert werden (Kötter, 1989, S. 168). Im Rahmen der Maßnahmen n1, o1/o2 und s1/s2 wurden in insgesamt rund 40 Dörfern entsprechende Einrichtungen mit sozialem, kulturellem, sportlichem oder freizeitrelevantem Bezug gefördert, z.B. Dorfgemeinschaftshäuser, Multifunktionsraum oder Aktionsgelände. Dabei leisten besonders die Dorfentwicklungsprojekte, von denen allein 17 % Arbeiten an solchen Einrichtungen beinhalten, einen Beitrag zu diesem Indikator.

Eine große inhaltliche Bandbreite an Wirkungen deckt das dritte Kriterium ab. Zum einen wird dort nach Beiträgen zur Verbesserung von Freizeitaktivitäten gefragt. Hier leisten vor allem die Maßnahmen k, r2 und s1/s2 einen Beitrag, denn durch sie werden Wege, Wegenetze und –konzepte sowie sonstige Elemente geschaffen, die den Zugang zur Landschaft und damit die Freizeitmöglichkeiten für die ländliche Bevölkerung und Touristen verbessern. Dabei sind es vor allem die Radfahrer, die von den Verbesserungen der Wege profitieren. Ergebnisse zum Indikator „Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten im ländlichen Raum“ liegen nicht vor, da die geförderten öffentlichen Zuwendungsempfänger Projekte mit einem solchen Ziel nicht durchführen.

Des weiteren haben viele Projekte der Dorfentwicklung ihren Wirkungsschwerpunkt in dem neu eingeführten Indikator „Verbesserung/Erhalt der Wohnstandortqualität und des

Wohnumfeldes“. Wohnbedingungen können anhand von drei Bereichen gemessen werden:

- als Zufriedenheit mit der Wohnung,
- als Zufriedenheit mit der Wohngegend und
- als Zufriedenheit mit den Verkehrsverhältnissen.

Die gestalterischen Projekte der Dorfentwicklung setzen genau an diesen Bereichen an. Maßnahmen öffentlicher Projektträger verbessern die Optik öffentlicher Gebäude und gestalten den Straßenraum. Durch Begrünung, Platzgestaltung, Verkehrsberuhigung usw. wird der öffentliche Raum aufgewertet. In diese Richtung wirken auch die Wegebaumaßnahmen der Flurbereinigung zur Entflechtung von landwirtschaftlichem und sonstigem Verkehr. Durch die Maßnahmen t1/t2 wird zudem die Naherholungseignung der ländlichen Räume verbessert.

### 9.6.2.1 IX.2-1. Verringerung der Abgelegenheit

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator IX.2-1.2. Transporte/Wege, die auf Grund von Fördermaßnahmen erleichtert oder unnötig wurden.***

a) davon Transporte/Wege, die landwirtschaftliche Betriebe betrafen

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | ✔ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k1 | Die Zahl der für landwirtschaftliche Transporte zurückzulegenden Wegstrecken wird durch den Wegebau auf neuer Trasse und die Verkürzung der Hof-Feld-Entfernungen gesenkt. Daneben entstehen Zeitersparnisse auch durch schnelleres Fahren auf erneuerten Wegen. Das Fahren auf neuen Wegen bewirkt zudem eine körperliche Entlastung der Fahrer. Eine Quantifizierung der Zeitersparnisse wurde nicht vorgenommen. In der Befragung der Verfahrensbearbeiter wird in 14 von 15 Antworten angegeben, dass die Landwirtschaft sehr vom Wegebau profitiert hat. |
| r2 | Die Wege werden ausschließlich auf bestehender Trasse erneuert, so dass sich die Zeitersparnis auf den (vernachlässigbaren) Effekt der Geschwindigkeitserhöhung auf der verbesserten Fahrbahn beschränkt. |

b) davon Transporte/Wege, die die ländliche Bevölkerung betrafen (Beschreibung)

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | ✔ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k | Im Rahmen der Flurbereinigung werden auch Wege erneuert oder neu gebaut, die für die ländliche Bevölkerung eine Erleichterung ihrer täglichen Transporte bewirken. So werden mit finanzieller Beteiligung der Gemeinden auch Ortsverbindungswege, die als Schul- oder Arbeitsweg dienen, gefördert.<br>Eine hohe Bedeutung haben Ortsrandwege auf neuer Trasse, die eine rückwärtige Erschließung von Grundstücken ermöglichen. Damit kann privater Verkehr aus der beengten Ortslage heraus verlagert und beschleunigt werden. Solche Ortsrandwege wurden in zwei der untersuchten 16 Verfahren mit einer Gesamtlänge von 2,2 km gebaut.<br>In vier Verfahren wurden insgesamt 2,7 km Wirtschaftswege auf neuer Trasse gebaut, die eine Umfahrung von viel befahrenen Straßen ermöglichen. Solche Wege reduzieren das Verschmutzungs- und Gefährdungspotential sowie die Behinderung durch landwirtschaftlichen Verkehr. Zudem sind die neu gebauten Wege auch für Fußgänger und Radfahrer nutzbar, die vorher auch die viel befahrenen Landstraßen nutzen mussten.<br>In der Befragung (Frage 16) wurden die Verfahrensbearbeiter gebeten, den Vorteil der ortsansässigen Bevölkerung in Bezug auf alltägliche Nutzung der geförderten Wege zu beurteilen. Hierbei gaben 13 % der Bearbeiter an, dass diese „sehr“ vom veränderten Wegenetz profitiert. Von 46 % wurde „mittel“ angekreuzt, und von 40 % „wenig“. |
| n1 | Mit der flächendeckenden Schaffung von Grundversorgungseinrichtungen kann die Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung maßgeblich verbessert werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass durch die geförderten Einrichtungen in den Dörfern der Grundbedarf an Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs ortsnah gedeckt werden kann. Hiervon profitieren besonders die wenig mobilen Personengruppen wie Kinder, Jugendliche, ältere und kranke Menschen. Aber auch andere Personen können von der Ortsnähe profitieren, da lange Einkaufsfahrten gelegentlich entfallen können. Im Rahmen der Zwischenbewertung konnten diese Effekte noch nicht quantifiziert werden, von derartigen Effekte wird aber in der Literatur und auf einschlägigen Tagungen berichtet. Aus Sicht des Programmbewerters sollte zur Ex-post-Bewertung – wenn die geförderten Dienstleistungseinrichtungen länger in Betrieb sind als zum jetzigen Zeitpunkt – eine Fallstudie durchgeführt werden. |
| o1/o2 | Unter den in den ersten drei Programmjahren durchgeführten Projekten waren auch solche an Dorfgemeinschafts- und Bürgerhäusern. Mit dem Erhalt und Ausbau dieser Strukturen werden der ländlichen Bevölkerung und ihren Vereinen Möglichkeiten gegeben, sich im Ort zu treffen. Dadurch muss sich die Dorfbevölkerung nicht mehr in andere Orte orientieren und kann (in geringem Umfang) Wege einsparen. |
| r2 | Rund 42 % der geförderten Wegstrecke werden auch durch die ländliche Bevölkerung zu alltäglichen Zwecken (als Schul- oder Arbeitsweg, zum Einkaufen usw.) genutzt. Da es sich aber nur jeweils um einzelne Wege handelt, und nicht das gesamte Wegenetz, dürften die Zeitersparnisse gering sein. |

### 9.6.2.2 Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | Das Kriterium ist relevant. ✔ | 2. | Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. | Das Kriterium wurde modifiziert. | 4. | Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

### *Indikator IX.2-2.1. Anteil der ländlichen Bevölkerung, die Zugang zu sozialen/kulturellen/sportlichen und freizeitbezogenen Aktivitäten hat, die von geförderten Einrichtungen abhängen.*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | ✔ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| n1 | Die Errichtung ländlicher Dienstleistungszentren basiert zu einem großen Teil auch auf der sozialen Funktion, die diese Einrichtungen ausüben. Besonders für ältere Menschen sind sie ein geeigneter Treffpunkt, um miteinander in einer ungezwungenen Atmosphäre Gespräche zu führen und sich über Vorkommnisse im Dorf zu informieren. Durch Kurs- und Seminarräume bieten die Versorgungseinrichtungen nach dem MarktTreff-Konzept auch die Möglichkeit, Volkshochschul- und andere Kurse durchzuführen, und tragen damit zu einer attraktiven Freizeitgestaltung bei. In ähnlicher Weise schaffen z.B. integrierte Internet-Cafés Freizeitangebote gerade für jüngere Bevölkerungsschichten. Darüber hinaus sind viele MarktTreffs eine Anlaufstelle für Gäste und Touristen. In den Gemeinden, in denen die 11 bislang geförderten Dienstleistungseinrichtungen liegen, leben rund 10.600 Menschen. |
| o1/o2 | Unter den geförderten Dorfentwicklungsprojekten befanden sich in den ersten drei Programmjahren zahlreiche Arbeiten an Dorfgemeinschafts- und Bürgerhäusern sowie sonstigen Gemeinschafts- und Multifunktionsgebäuden. Außerdem wurden gezielt Jugendräume und Freizeiteinrichtungen gefördert. Mit dem Erhalt und Ausbau dieser Strukturen werden der ländlichen Bevölkerung und ihren Vereinen Möglichkeiten gegeben, sich im Ort zu treffen. Die Identität mit dem eigenen Dorf wird dadurch gestärkt, was sich positiv auf das dörfliche Gemeinschaftsgefühl auswirken kann. 17 % aller geförderter Dorfentwicklungsprojekte hatten diesen sozialen, kulturellen, sportlichen oder freizeitrelevanten Bezug. In den 25 Dörfern, in denen diese Maßnahmen durchgeführt wurden, leben insgesamt rund 85.000 Einwohner. |
| s1/s2 | Bisher hatten drei der geförderten Projekte Einrichtungen zum Inhalt, die für diesen Indikator relevant sind (Sanierung einer Gaststätte, Aktionsgelände/Spielscheune, Eingangbereich eines Freibades). Bei diesen Einrichtungen kann darauf geschlossen werden, dass sie für soziale und freizeitbezogene Aktivitäten genutzt werden. In den drei zugehörigen Gemeinden leben 6.251 Einwohner. |

### *Indikator IX.2-2.2. Anteil der Einrichtungen, die soziale/kulturelle/sportliche und freizeitbezogene Aktivitäten anbieten und in Tourismusregionen liegen.*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| n1 | Von den elf geförderten Dienstleistungseinrichtungen liegt keiner in einem ausgewiesenen Tourismusschwerpunkt. In sieben der elf Standorte wurden im Jahr 2001 überhaupt keine touristischen Bewegungen – gemessen an den Übernachtungen in gewerblichen Beherbergungsbetrieben mit mehr als acht Betten – verzeichnet, in den verbleibenden vier Standorten zwischen 1.705 und 4.938 Übernachtungen jährlich. Dies war ausschließlich in den Gemeinden in der Nähe der touristisch attraktiven Nord- oder Ostseeküste der Fall. |
| o1/o2 | Im Jahr 2001 sind in neun der 25 Dörfer, in denen die o.g. Einrichtungen gefördert wurden, Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben mit mehr als acht Betten verzeichnet worden. |

| | |
|---|---|
| | Bei fünf dieser neun Dörfer liegen die Übernachtungszahlen unterhalb des Schwellenwerts von 50.000 Übernachtungen pro Jahr, der als Kriterium für eine Tourismusregion herangezogen werden kann. Vier der neun Orte weisen zwischen 116.134 und 1,2 Mio. Übernachtungen pro Jahr auf und liegen damit in ausgesprochenen Tourismusschwerpunkten. Zwei der vier hier geförderten Projekte sind unmittelbar für den Fremdenverkehr nutzbar. Insgesamt wird deutlich, dass die meisten der geförderten Objekte fast ausschließlich für die Bevölkerung vor Ort von Bedeutung sind, zumal es sich überwiegend um Dorfgemeinschaftshäuser handelt. |
| s1/s2 | Von den drei relevanten Projekten liegt eines in einer Tourismusregion, wie sie für die Dorfentwicklung beschrieben wurde. Diese Einrichtung ist auch unmittelbar für den Tourismus nutzbar. |

***Indikator IX.2-2.3. Hinweise auf Projekte, die im besonderen die Bedürfnisse von Jugendlichen und älteren Menschen berücksichtigen.***

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| **Maßnahme** | **Ergebnis** |
|---|---|
| n1 | Die ländlichen Dienstleistungszentren haben eine wichtige soziale Funktion, besonders für ältere Menschen. Die MarktTreffs werden daher auch bewusst generationsübergreifend konzipiert. Ein Betreiber eines MarktTreffs beschreibt die Rolle seines Standortes in diesem Zusammenhang folgendermaßen: „Damit haben wir der Gemeinde einen neuen Impuls gegeben. Gerade für die älteren Leute – und davon haben wir viele im Ort – ist es wichtig, die Selbständigkeit zu erhalten und Kontakte zu pflegen. Dabei hilft unser MarktTreff.“ (MLR, 2003b). Im Rahmen der Zwischenbewertung wurden diese Effekte nicht erhoben, dies sollte im Zuge der Ex-post-Bewertung erfolgen. |
| o1/o2 | Die durchgeführten Befragungen und Expertengespräche gaben hierzu keinerlei quantifizierbaren Hinweis. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die geförderten Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser auch Jugendlichen und älteren Menschen Raum bieten können, sich zu treffen und dort einen Teil ihrer Freizeit zu verbringen. Die geförderten Einrichtungen verfolgten jedoch nicht primär das Ziel, für diese Personengruppen aktiv zu werden. |

### 9.6.2.3 IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung/Verbesserung der Wohnbedingungen

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | ✔ |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | ✔ | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator IX.2-3.1. Anteil geförderter Wege, die einen Beitrag zur Verbesserung der Freizeitaktivitäten leisten.***

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | ✔ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k1 | Die in der Flurbereinigung neu gebauten und erneuerten Wege sind grundsätzlich alle auch durch Freizeit- und Erholungsverkehr nutzbar. Die Bevölkerung vor Ort kann asphaltierte Wege für Ausflüge mit PKW, Fahrrad oder Inline-Skatern nutzen, und Wege mit ungebundener Bauweise können auch für Spaziergänger interessant sein.<br>Von den insgesamt 152 km Wegen, die in den 16 näher untersuchten Verfahren gefördert wurden, wird allerdings nur ein unterschiedlich großer Anteil – je nach Lage und Anbindung der Wege - für die Freizeitnutzung interessant sein.<br>In der Befragung haben die Verfahrensbearbeiter in 20 % der Verfahren angegeben, dass die örtliche Bevölkerung in Bezug auf Freizeitnutzung und Naherholung „sehr“ vom veränderten Wegenetz profitiert, in 67 % „mittel“ und in 13 % „wenig“. Die touristische Nutzung durch nicht Ortsansässige profitiert bei 20 % „sehr“, 47 % „mittel“ und 33 % „wenig“. Die Angaben lassen allerdings keinen Rückschluss auf die Anzahl und Länge der so genutzten Wege zu. |
| r2 | Nach Angaben der Befragung finden auf 50 % der rund 300 km geförderter Wegstrecke Freizeitaktivitäten durch Ortsansässige statt, und 36 % werden touristisch durch nicht Ortsansässige genutzt. Von den Nutzergruppen profitieren auf 86 % der Gesamtstrecke die Radfahrer und auf 44 % die Fußgänger. Skater nutzen 25 % der geförderten Wegstrecke und Reiter 10 %.<br>Eine Verbesserung des Freizeitnutzens ist jedoch nur gegeben, wenn das jeweils relevante Wegenetz durch den einzelnen geförderten Weg eine Aufwertung erfährt. Dies wurde in der bisherigen Untersuchung nicht hinterfragt. |

### *Indikator IX.2-3.3. Hinweise auf Aktivitäten, die den Zugang zu Flächen/natürlichen Gebieten mit Freizeitaktivitäten verbessern helfen.*

**Checkliste**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. | Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. | Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. | Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| s1/s2 | Bei insgesamt 22 der bisher geförderten 35 Projekte lässt sich aufgrund der Projektbeschreibung ableiten, dass sie zum besseren Zugang zu Flächen/natürlichen Gebieten beitragen. Hierbei handelt es sich zum einen um Wege(-konzepte), z.B. Reitwegekonzepte oder die Erstellung von Wanderwegen, die direkt den Zugang zur Fläche verbessern. Ein weiterer Anteil der Projekte verbessert den Zugang zum Element Wasser über Badestellen, Anlegestellen oder die Einrichtung einer Fährverbindung. |

### *Indikator IX.2-3.4. Hinweise auf die Verbesserung des Wohnumfeldes bzw. der Wohnstandortqualität.*

**Checkliste**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. | Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. | Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. | Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k | Flurbereinigung hat durch den Bau von gemeinschaftlichen Anlagen und auch durch die Bodenordnung in vielen der untersuchten Verfahren zur Verbesserung der Wohnstandortqualität in den Dörfern beigetragen:<br>Durch den Neubau von 2,2 km Ortsrandwegen in zwei der 16 untersuchten Verfahren wird landwirtschaftlicher und gewerblicher Verkehr aus der Ortsmitte herausgehalten. Damit wird die Lärmbelastung und die Gefährdung von Anwohnern durch den fließenden Verkehr |

| | |
|---|---|
| | reduziert, und Konflikte zwischen landwirtschaftlichem Durchgangsverkehr und parkenden Fahrzeugen, die in vielen beengten Ortslagen ein Problem darstellen, werden vermieden.<br>In mehreren Verfahren wurde die Dorflage in das Flurbereinigungsgebiet aufgenommen, um Maßnahmen der Dorferneuerung bodenordnerisch begleiten zu können. Häufig schafft die Bodenordnung die Voraussetzungen für raumbeanspruchende Projekte im Ort, wie z.B. die Anlage von Spielplätzen, Dorfplätzen oder verkehrsberuhigenden Maßnahmen. |
| n1 | Durch die Schaffung von wohnortnahen Versorgungseinrichtungen kann die Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung spürbar verbessert werden (vgl. Indikatoren IX.2-1.2 b), IX.2-2.1 und IX.2-2.3). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die soziale Funktion der geförderten MarktTreffs, welche ein wesentlicher Faktor ist, die MarktTreffs auf Dauer wirtschaftlich zu führen und damit ihren Standort nachhaltig zu sichern. Die geförderten Einrichtungen leisten damit einen Beitrag zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität und der weichen personenbezogenen Standortfaktoren. Derartige Effekte, die in zahlreichen Quellen genannt wurden, sollten zum Zeitpunkt der Ex-post-Bewertung mit einer Fallstudie näher untersucht und verifiziert werden. |
| o1/o2 | Mit der geförderten Dorfentwicklung hat sich die Wohnumfeldqualität in den Dörfern besonders im gestalterisch-verkehrlichen Bereich verbessert. Etwa 25 % der Verkehrsprojekte führten zur Verbesserung der Beleuchtung, und 20 % zur optischen Verbesserung des Straßenbildes. Je rund 10 % der Projekte verbesserten die Bedingungen für Radfahrer und die Aufenthaltsqualität im Straßenraum. Außerdem wurden bessere Straßenquerungen geschaffen und Wege für Fußgänger verkürzt. Die Fallstudie hat deutlich gemacht, dass sich bei einem Großteil der Dorfbewohner die Lebensqualität nach der Dorfentwicklung verbessert hat. Dies wurde von der befragten Dorfbevölkerung besonders auf die optischen Verbesserungen im Dorf zurückgeführt. |
| t1/t2 | Die t-Maßnahmen sind mit der Schaffung zusätzlicher Biotopstrukturen und naturnaher Landschaftselemente verbunden (Gehölzpflanzungen, Wiedervernässung von Auenbereichen). Hierdurch wird eine Aufwertung des Landschaftsbildes erreicht und die Naherholungseignung des ländlichen Raumes verbessert. Die besonders auf das Naturerleben ausgerichteten Projekte werden allerdings überwiegend nicht mit EU-Mitteln kofinanziert, da es sich zumeist um kleinere Maßnahmen handelt (Besucherlenkung, Aussichtstürme, Lehrpfade). Sie sind aber in der Bewertung zu berücksichtigen, da sie auf den kofinanzierten Maßnahmen aufbauen. Insgesamt verbessern die geförderten Maßnahmen indirekt und langfristig die Wohnumfeldqualität im ländlichen Raum. |

### 9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ❍ | ● | ❍ | ● | | ● | | | ● | | |
| k1 | n1 | n2 | o1/o2 | o3 | p1/p2 | r1 | r2 | s1/s2 | t1/t2 | u1 |

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

***Zusammenfassung***

Der Ansatz der Artikel-33-Maßnahmen sieht eine Entwicklungsstrategie vor, die zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit durch eine Diversifizierung der Wirtschaftstruktur beiträgt (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 78).

Diese Bewertungsfrage unterscheidet grundsätzlich zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten. Dabei sind drei Beschäftigungseffekte

möglich: direkter, indirekter und konjunktureller Effekt (zur Abgrenzung siehe auch Kapitel 10.3.2).

- Bei **direkten** Beschäftigungseffekten handelt es sich um solche, die unmittelbar als Folge der Förderung entstehen. Beispiel: Sanierung einer Gaststätte und spätere Verpachtung. Um die Gaststätte zu betreiben, wird Personal benötigt. Dabei kann es sich um den Betreiber/Besitzer oder angestellte Personen handeln, in beiden Fällen war das Projekt direkt beschäftigungswirksam. (Indikatoren IX.3-1.1 und IX.3-3.1)
- Bei **indirekten** Beschäftigungswirkungen handelt es sich um solche, die als indirekte (oftmals langfristige) Wirkung der Förderung eintreten. Beispiel: im Rahmen der Flurbereinigung wird das Rad- und Wanderwegenetz in einer Gemarkung verbessert. Die verbesserten Wege werden verstärkt von der ländlichen Bevölkerung und von Touristen genutzt, wodurch die Gastronomie- und Hotelleriebetriebe der näheren Umgebung eine bessere Auslastung erfahren. Zudem können neue touristische Angebote (z.B. Gästezimmer auf Bauernhöfen) eingerichtet werden, da durch die verbesserte Infrastruktur neue Aktivitäten in der Region möglich sind. Solche Infrastrukturprojekte sind dafür geeignet, indirekt die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen im Ort zu erhöhen. Als Reaktion auf die steigende Nachfrage kann dann mittelfristig auch das Angebot ausgebaut werden; neue Beschäftigungsmöglichkeiten können geschaffen werden. Die Möglichkeiten der Artikel-33-Maßnahmen zu indirekten Beschäftigungseffekten werden im neu eingeführten Indikator IX.3-3.3 dargestellt.
- Die **konjunkturellen** Beschäftigungseffekte hingegen sind temporärer Art. Sie entstehen während der Bauphase, wenn z.B. die oben genannte Gaststätte umgebaut oder die Wege gebaut werden. Für die Zeit der Projektumsetzung werden die Arbeitsplätze in den beauftragten Unternehmen gesichert. Die konjunkturellen Beschäftigungseffekte der finanziell umfangreicheren Artikel-33-Maßnahmen sind in Indikator IX.3-3.4 dargestellt.

Auf die Landwirtschaft wirkt vor allem Maßnahme k ein, die den allgemein zu verzeichnenden Rückgang von landwirtschaftlichen Betrieben zwar nicht nachhaltig beeinflussen kann. In ertragsschwachen Regionen jedoch, die von einem Rückzug der landwirtschaftlichen Produktion bedroht sind, kann sie einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen leisten.

Bezüglich nichtlandwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten haben die Maßnahmen n1, n2, o1/o2, p1/p2 und s1/s2 das Ziel, Beschäftigung zu fördern und zu erhalten. Bei den Maßnahmen n2 und p1/p2 sind noch keine Projekte abgeschlossen oder erst sehr kurz in Betrieb, daher lassen sich hier noch keine Aussagen zu Beschäftigungseffekten treffen. Durch die Maßnahmen s1/s2 kann schwerpunktmäßig indirekt Beschäftigung geschaffen werden. Messbare direkte Beschäftigungseffekte gibt es bei den Projekten der Maßnahmen n1 und o1/o2. Bei der Maßnahme n1 liegen aktuell Angaben zu 31 Arbeitsplätzen

vor, die durch die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen geschaffen wurden. Nach Angaben der schriftlichen Befragung in der Dorfentwicklung wurden bei diesen Projekten allein in den Jahren 2000 und 2001 ca. 40 Arbeitsplätze neu geschaffen und ca. 10 gesichert (Vollzeitäquivalent). Durch die Förderung im Jahr 2002 dürfte sich diese Anzahl noch erhöht haben. Bei insgesamt rund 900.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Schleswig-Holstein (Statistisches Bundesamt, 2002) erscheinen die durch die Dorfentwicklung und Grundversorgungseinrichtungen geförderten Arbeitsplätze jedoch verschwindend gering. Gleichwohl können die geschaffenen Arbeitsplätze vor dem Hintergrund der lokalen Situation, in der sie geschaffen oder gesichert werden, eine sehr hohe Bedeutung für das jeweilige Dorf haben.

Umfangreich sind die konjunkturell auftretenden Arbeitsplatzeffekte. Insgesamt sind als Ergebnis der Förderung durch die Maßnahmen k, r2, o1/o2 und u1 in den Jahren 2000 bis 2002 Beschäftigungseffekte in Höhe von rund 1.350 Beschäftigtenjahren ausgelöst worden. Diese Zahl wurde unter Zuhilfenahme von Koeffizienten aus den Auftragssummen errechnet (zur Methodik siehe Kapitel 10.3.2). Sie bedeutet, dass für die Zeit von einem Jahr rund 1.350 Beschäftigte in Folge der Förderung einen Arbeitsplatz hatten. Diese Arbeitsplätze sind vor allem in den Branchen Tiefbau (Maßnahmen k und r2 sowie Straßenbauprojekte der Dorfentwicklung) sowie Elektrobetriebe, Zimmereien und Maurer (sonstige Dorfentwicklungsprojekte) entstanden. Die überwiegende Mehrheit der Aufträge geht bei Maßnahme o1/o2, und in geringerem Umfang auch bei Maßnahme k und r2, an Unternehmen in der unmittelbaren Umgebung (Dorf, Gemeinde, Amt) der durchgeführten Projekte. Dadurch wird die regionale Wertschöpfungskette im direkten Umfeld des geförderten Projektes unterstützt. Die durch die Förderung beschäftigten Arbeitskräfte verausgaben beispielsweise einen Teil ihres Lohnes in der Region und stärken dadurch erneut die regionale Wirtschaft usw..

### 9.6.3.1 IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator IX. 3- 1. 1. Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft, die durch Fördermaßnahmen geschaffen/ erhalten wurden.***

a) Beschäftigungsmöglichkeiten, die sich durch verbesserte landwirtschaftliche Tätigkeiten oder durch Transaktionen ergeben haben, die wiederum das Ergebnis geförderter nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten sind

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | Der Indikator ist geeignet. ✔ | 2. | Der Indikator wurde modifiziert. ✔ |
| 3. | Der Indikator wurde neu eingeführt. | 4. | Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k | Auf den Strukturwandel, d.h. den langfristig unvermeidlichen Abbau von landwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten, hat Flurbereinigung laut der ausgewerteten Literatur keinen eindeutig hemmenden oder beschleunigenden Einfluss.<br>Mit Blick auf zukünftige Entwicklungen der Landwirtschaft (Senkung der Erzeugerpreise, Verringerung der Ausgleichszahlungen) besteht jedoch die Gefahr, dass sich Landwirtschaft in ertragsschwachen Regionen künftig nicht mehr lohnt, so dass großräumig Flächen aus der Bewirtschaftung fallen.<br>Hier kann die Flurbereinigung Beschäftigung sichern, indem sie den Landwirten die Entscheidung zur Aufrechterhaltung des Betriebs im Zuge der Hofnachfolge erleichtert. Aufgrund von Kostensenkungen der Außenwirtschaft (vgl. 1-1.1) und der Bereitstellung einer zeitgemäßen Infrastruktur wird Landwirten Freiraum geschaffen, der ihnen das Überleben auch unter ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erleichtert. |
| n2 | Bisher nur wenige bewilligte Biomasseanlagen, zumeist noch keine oder kaum Betriebserfahrungen, deshalb bisher keine Wirkungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten darstellbar. |
| p1/p2 | Bisher wurden bei dieser Maßnahme keine Projekte abgeschlossen, die zu Einkommenswirkungen bei Landwirten geführt haben. |

### 9.6.3.2 IX. 3- 2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | Das Kriterium ist relevant. | 2. | Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. | Das Kriterium wurde modifiziert. | 4. | Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

Dieses Kriterium wird nicht bearbeitet, da in Schleswig-Holstein keine Maßnahmen mit entsprechenden Zielsetzungen oder Wirkungen durchgeführt werden.

### 9.6.3.3 IX. 3- 3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung bei

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | Das Kriterium ist relevant. ✔ | 2. | Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. | Das Kriterium wurde modifiziert. | 4. | Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

***Indikator IX. 3- 3. 1. Auf Grund der Beihilfe erhaltene/ geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten für Begünstigte, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind.***

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | Der Indikator ist geeignet. ✔ | 2. | Der Indikator wurde modifiziert. ✔ |
| 3. | Der Indikator wurde neu eingeführt. | 4. | Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| n1 | Durch die Förderung von Nahversorgungseinrichtungen werden in begrenztem Umfang auch Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen bzw. gesichert. Bislang wurden sechs MarktTreffs sowie fünf andere Dienstleistungseinrichtungen aus ZAL gefördert, die für 31 Personen Beschäftigungseffekte gebracht haben.<br>Als Beispiel für den Umfang der Beschäftigungseffekte je Standort soll hier exemplarisch auf zwei MarktTreffs verwiesen werden. Im MarktTreff Kasseedorf, der im Jahr 2001 eröffnet hat, arbeiten insgesamt acht Mitarbeiter, davon zwei behinderte. Im MarktTreff Kirchbarkau, der ebenfalls im Jahr 2001 eingeweiht wurde, sind neben dem Betreiber zwei Personen in Vollzeit und vier in Teilzeit beschäftigt (vgl. Otto (2002), S. 41f). |
| n2 | Bisher wurden nur wenige Biomasseanlagen bewilligt, die höchstens seit kurzer Zeit in Betrieb sind. Grundsätzlich können von den Anlagen Beschäftigungseffekte ausgehen, sie wurden aber bisher nicht ermittelt. |
| o1/o2 | Die folgenden Zahlen basieren auf den hochgerechneten Ergebnissen einer Befragung der Zuwendungsempfänger und sind daher nur als Richtgröße zu interpretieren.<br>Insgesamt wurden in den ersten zwei Programmjahren durch die Maßnahme o1/o2 die Arbeitsplätze von 65 Personen direkt geschaffen oder gesichert. Bei 38 % der Arbeitsplätze handelt es sich um solche von Männern, bei 62 % um solche von Frauen. Frauen besetzen dabei in stärkerem Maße die Teilzeitstellen<br>Bemerkenswert ist, dass diese Arbeitsplätze durch Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger - also vor allem durch Gemeinden - geschaffen wurden. Dies waren bisher ganz unterschiedliche Projekte, z.B. ein Kindergarten, sanierte Gaststätten sowie ein Communication Center (ähnlich einem Call Center). Die Arbeitsplätze wurden teilweise in Public-Private-Partnership von Gemeinden mit Privatunternehmen geschaffen.<br>Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente (FTE), ergibt sich eine Zahl von 49 geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätzen. Bezogen auf die FTE, wurden 20 % der Arbeitsplätze gesichert und 80 % geschaffen.<br>Vor dem Hintergrund der lokalen Beschäftigungssituation ist diese Anzahl geschaffener Arbeitsplätze in den Dörfern als guter Erfolg zu werten. Ein außergewöhnliches Beispiel ist das o.g. Communication Center, mit dem auf einer Insel mit rund 1.200 Einwohnern 16 Arbeitsplätze geschaffen wurden (10 Teilzeit- und 6 Vollzeitarbeitsplätze). Diese Arbeitsplätze haben auch zu zwei Zuzügen auf die Insel geführt. |

## *Indikator IX. 3- 3. 2. Kosten pro Arbeitsplatz, der für die nicht in der Landwirtschaft tätigen Personen erhalten/geschaffen wurde.*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. |
| 3. | Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| n1 | Auf die Angaben von Kosten pro Arbeitsplatz wird verzichtet, da zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Bemessungsgrundlage für eine derartige Kostenrechnung nur einen Teil der tatsächlichen Projektkosten abdecken würde, bspw. nur den Grundstückserwerb. |
| o1/o2 | Für die Berechnung der Gesamtkosten pro Arbeitsplatz können nicht die hochgerechneten Arbeitsplatzzahlen verwendet werden, sondern nur die Ergebnisse der schriftlichen Befragung. Von den befragten 35 Gemeinden haben sieben angegeben, dass ihre Projekte beschäftigungswirksam waren. Durch diese wurden 14,5 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen und fünf gesichert. Insgesamt wurden bei diesen Projekten rund 1,6 Mio. Euro investiert. Daraus ergeben sich durchschnittlich rund 100.000 Euro, die pro geschaffenem Arbeitsplatz eingesetzt wurden. |

### *Indikator IX.3-3.3 Erhalt/Verbesserung von Beschäftigungsmöglichkeiten für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung als indirekte Wirkung der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume.*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k, n, o, s | Insgesamt bieten die bisher abgeschlossenen Projekte der Artikel-33-Maßnahmen ein breites Spektrum an Möglichkeiten, positiv auf die Attraktivität ländlicher Räume zu wirken, z.B. durch<br>• die optische Aufwertung des Ortsbildes in durch Maßnahme o geförderten Dörfern,<br>• die Verbesserung und Schaffung von Einrichtungen, z.B. der Grundversorgung (n), des Tourismus (s) oder der dörflichen Gemeinschaft (o),<br>• die Verbesserung der Verkehrssituation in den Dörfern durch gestalterische Maßnahmen an Straßen und Plätzen (o) sowie den Neubau von Ortsrandwegen (k),<br>• die positive Beeinflussung des Landschaftsbildes durch die Flurbereinigung,<br>• die Steigerung des Freizeitwertes durch bessere Zugänglichkeit zur Landschaft durch Ausbau von Wegen im Rahmen der Flurbereinigung.<br>Der ländliche Raum kann als Folge dieser Attraktivitätssteigerungen insgesamt schöner und interessanter werden und dadurch sowohl vermehrt Besucher anziehen als auch für die Wohnbevölkerung neue wirtschaftliche Anreize bieten und eventuell sogar dazu führen, dass sich neue Einwohner dort niederlassen. Dies kann insgesamt zu einer Belebung der Wirtschaft im ländlichen Raum führen, aus der auch Beschäftigungseffekte für die Bevölkerung entstehen.<br>Bei den Untersuchungen im Rahmen der Halbzeitbewertung konnten diese Effekte nicht quantifiziert werden, es können nur Hinweise auf die Steigerung der Attraktivität geleistet werden. Im Rahmen von Expertengesprächen wurde aber immer wieder die Bedeutung indirekter Effekte für den ländlichen Raum betont. Daher sollte bei späteren Bewertungen diesen Wirkungszusammenhängen verstärkt nachgegangen werden, z.B. anhand der Untersuchung von Fallstudienregionen. |

### *Indikator IX.3-3.4 Umfang der Beschäftigung in der Planungs- und Realisierungsphase von Projekten.*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k1 | In jeder Flurbereinigung treten die Teilnehmergemeinschaften als Arbeitgeber für Vermessungsgehilfen auf, sowie für Angestellte, die die Buchhaltung und die Baumaßnahmen betreuen.<br>Darüber hinaus traten in noch viel größerem Umfang Beschäftigungseffekte bei der Ausführung der Baumaßnahmen auf. Hochrechnungen aufgrund der Befragung ergeben, dass im betrachteten Zeitraum umgerechnet 169 Arbeitskräfte ein Jahr lang beschäftigt waren. Nach Branchen sind diese überwiegend (zu 92 %) im Tiefbau und zu 8 % im Garten- und Landschaftsbau zu verzeichnen. Die Arbeitsplätze verteilten sich zu 37 % auf den Landkreis, in dem das Verfahren liegt, zu 85 % auf ganz Schleswig-Holstein und zu 90 % auf ganz Deutschland. 10 % der konjunkturellen Effekte entfielen auf ausländische Unternehmen. |

| | |
|---|---|
| o1/o2 | Mit der geförderten Dorfentwicklung wurden insgesamt konjunkturelle Beschäftigungseffekte in einer Größenordnung von 425 Beschäftigtenjahren geschaffen. Davon entfielen bei Elektrobetrieben 53, bei Tiefbauunternehmen 44, bei Zimmereien 41 sowie bei Maurern 40 Beschäftigtenjahre. Die meisten beauftragten Unternehmen kommen aus dem räumlichen Nahbereich des Ortes, in dem das Projekt durchgeführt wird. 59 % kommen aus dem gleichen Kreis, 6 % aus dem eigenen Amt und 13 % sogar aus dem gleichen Dorf. |
| r2 | 199 Beschäftigtenjahre, die (fast) ausschließlich im Tiefbau zu erwarten sind. Davon fielen 28 % im eigenen Kreis, 93 % in Schleswig-Holstein, 96 % in Deutschland sowie 4 % im Ausland an. |
| u1 | Insgesamt wurden in den Jahren 2000 bis 2002 Aufträge für rund 56 Mio. Euro an private Unternehmen vergeben. Bezogen auf die statistische Umsatzproduktivität im Deichbau, ergeben sich daraus ca. 333 Beschäftigtenjahre. Dadurch sind wiederum rund 216 zusätzliche Beschäftigtenjahre im Vorleistungsbereich entstanden. Insgesamt ergeben sich somit 549 Beschäftigtenjahre. |

### 9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?

| k1 | n1 | n2 | o1/o2 | o3 | p1/p2 | r1 | r2 | s1/s2 | t1/t2 | u1 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ● | ● | | ● | ❍ | | ● | | | | ● |

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

***Zusammenfassung***

Die Verbesserung der Strukturmerkmale für die ländliche Wirtschaft ist ein Zielbereich, den in ZAL fast ausschließlich die Artikel-33-Maßnahmen haben, insbesondere die Maßnahmen k, n1, o1/o2, o3, r1 und u1. Diese Maßnahmen bieten einen breiten Ansatz, an verschiedenen Stellen direkt und indirekt Einfluss auf die ländlichen Strukturmerkmale zu nehmen. Aus unserer Sicht greifen die durch die EU-Kommission vorgegebenen Kriterien bei dieser Frage allerdings stellenweise zu kurz. Daher haben wir das Kriterium 4.4 „Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten“ zusätzlich eingeführt.

Das erste Kriterium hat den Erhalt und die Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen zum Inhalt. Als Ergebnis haben rund 18 % der landwirtschaftlichen Betriebe Schleswig-Holsteins von der Förderung durch die Maßnahmen k und r2 dadurch profitiert, dass sie in den Verfahrensgebieten der Flurbereinigung liegen oder die im Rahmen der Maßnahme r2 geförderten ländlichen Wege nutzen. Vor allem letzteres bringt den Betrieben jedoch nur marginale Vorteile. Für die Frage nach den Strukturmerkmalen der ländlichen Wirtschaft insgesamt hat dieses Ergebnis darüber hinaus wenig Relevanz, da der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtwirtschaft (Beschäftigte und Bruttowertschöpfung) insgesamt eher niedrig ist (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 34).

Das zweite Kriterium bezieht sich auf den Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotentials. Dies wird durch die mit EU-Mitteln geförderten Projekte im Zusammenspiel

mit den insgesamt im Land getätigten Maßnahmen für Küsten- und Hochwasserschutz erreicht. Allerdings greift es zu kurz, hier nur die landwirtschaftliche Fläche zu betrachten. Die Maßnahmen schützen neben den landwirtschaftlichen Flächen auch Bevölkerung, Beschäftigte und Vermögenswerte und stellen die Grundvoraussetzung dafür dar, dass in den geschützten Gebieten überhaupt wirtschaftliche Aktivitäten stattfinden können.

Die durch die Förderung ausgelöste Dynamik (drittes Kriterium) stellt im Hinblick auf die Strukturmerkmale einen wichtigen Aspekt dar. Insbesondere die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung mit dem Maßnahmenkomplex n1, o1/o2, p1/p2, s1/s2 und r1 hat insgesamt deutliche Wirkungen auf die Dynamik in den geförderten Dörfern. Durch die prozesshaften Elemente (Workshops, (Bürger-)Versammlungen, Arbeitskreise) der LSEn und der Dorfentwicklung können in den Regionen und Dörfern dynamische Entwicklungen angestoßen werden. Dies ist ein wichtiges Ergebnis, vor allem im Hinblick darauf, dass in der Diskussion um die Entwicklung ländlicher Räume die Fähigkeit der Akteure zur Zusammenarbeit einen immer höheren Stellenwert erhält.

Das neu eingeführte vierte Kriterium wird damit begründet, dass die Artikel-33-Maßnahmen vielfach indirekt auf die Standortfaktoren wirken. Zum einen gibt es Wirkungen auf harte Standortfaktoren. Die Flurbereinigung kann beispielsweise den regionalen Akteuren das Eigentumsrecht an für sie interessante Flächen verschaffen. Gemeinden können über die Flurbereinigung z.B. an Flächen gelangen, die für eine gewerbliche Entwicklung benötigt werden. Auch das Vorhandensein von Abwasserbeseitigungsanlagen stellt eine wichtige Voraussetzung für die Ansiedlung von Unternehmen und Wohnbevölkerung dar. Zum anderen wirken die Maßnahmen k und o vor allem auf die sogenannten weichen Standortfaktoren, wie z.B. den Freizeit- und Erholungswert, die Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr oder die Qualität des Wohnens und des Wohnumfeldes einer Region.

### 9.6.4.1 IX.4-1 Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator IX.4-1.1 Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe, in denen sich auf Grund der Fördermaßnahmen Verbesserungen ergeben.***

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

c) davon landwirtschaftliche Betriebe mit Verbesserungen im Hinblick auf die Betriebs-/Flächenstruktur

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k1 | Laut Angaben der Projektliste wirtschaften im Durchschnitt 28 Betriebe (ohne auswärtige Pächter, zum aktuellen Zeitpunkt) pro Verfahren im Flurbereinigungsgebiet. Damit liegen landesweit rund 1.610 Betriebe (8 % aller Betriebe) in den Gebieten der geförderten Verfahren, zuzüglich einer unbekannten Zahl auswärtiger Pächter. |
| r2 | Durchschnittlich nutzen 9 Landwirte jeden geförderten Weg. Hochgerechnet auf alle Förderfälle, nutzen rund 2.040 Betriebe (10 %) landesweit einen der geförderten Wege. |

### 9.6.4.2 IX.4-2 Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator IX.4-2.1 Anteil bedrohter Flächen, die auf Grund von Fördermaßnahmen geschützt werden konnten.***

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | ✔ |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| u1 | Für die Fragestellung, in welchem Umfang die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert wurden, ist der Indikator „Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotentials“ allein nicht aussagekräftig genug. Zu berücksichtigen wären in einer vorgegebenen Gebietskulisse vielmehr alle Anteilswerte am Gesamtvermögen, d.h. neben der topographischen Betroffenheit durch Überschwemmungen auch die gesamte sozioökonomische Struktur der durch die Maßnahmen geschützten Region.<br>Eine Quantifizierung der somit maßgebenden Indikatoren „Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotential und Vermeidung von Vermögensschäden“ ist nur mit einem sehr hohen Aufwand möglich (vgl. Klaus et al., 1990), der den Rahmen der Zwischenbewertung sprengen würde.<br>Die Aufwendungen des Landes SH seit 1962, die im Jahre 2002 die Größenordnung von 1,6 Mrd. Euro erreichten, veranschaulichen, welche Bedeutung dem langfristigen Küstenschutz beigemessen wird. Die darin enthaltenen EAGFL-Mittel in Höhe von 23 Mio. Euro (2000 bis 2002) bedeuten zwar nur einen Anteil von rd. 1 %, dennoch haben sie wirkungsvoll zur Vervollkommnung des Schutzes im ländlichen Raum beigetragen. Die Maßnahmen sind in den im Generalplan Küstenschutz (2001) vorgegebenen prioritären Gebieten durchgeführt worden und fügen sich somit nahtlos in das langfristige Küstenschutzkonzept des Landes ein. |

### 9.6.4.3 IX.4-3 Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator IX.4-3.1 Hinweise auf eine verstärkte Dynamik/ein verbessertes Potenzial auf Grund der Fördermaßnahmen.***

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| n1 | Die mehrfach betonte soziale Komponente der geförderten MarktTreffs wirkt sich auch auf die dörfliche Dynamik aus. Durch Gespräche mit Nachbarn und Bekannten oder Gemeindevertretern kann ein reger Informationsfluss entstehen, es werden Kontakte gepflegt und personelle Netze geknüpft. Auf dieser Basis lassen sich Ideen gemeinsam entwickeln und umsetzen. In dem Maße, wie die Dorfgemeinschaft beteiligt wird, steigt auch die Akzeptanz für ein gemeinsames Projekt. Die Versorgungseinrichtungen sind damit hilfreich, um die eigenverantwortliche Entwicklung des Dorfes anzugehen. Die geführten Expertengespräche haben dies immer wieder deutlich gemacht. |
| o1/o2 | Die Befragungen der Experten in den Fallstudien haben deutlich gemacht, dass von der Dorfentwicklung ein wichtiger Impuls für die dörfliche Dynamik ausgeht. Besonders das Prozesshafte und Systematische der Dorfentwicklung bringt Dynamik in die dörfliche Entwicklung. Von großer Wichtigkeit ist die Phase der Dorfentwicklungsplanaufstellung, in der sich die Dorfgemeinschaft im Rahmen von Bürgerversammlungen und Arbeitskreisen aktiv in den Prozess einbringen kann. Durch die intensive Zusammenarbeit werden personelle Netze aufgebaut, die hilfreich sind, um Projekte eigenverantwortlich umzusetzen. So werden beispielsweise auch viele Projekte in Eigenarbeit durchgeführt. Gleichzeitig steigen dadurch Akzeptanz, Verantwortlichkeits- und Zusammengehörigkeitsgefühl der Dorfgemeinschaft. Häufig wird in dieser Phase der Kreis der aktiven Personen erweitert, deren Engagement in der Regel auch über den Zeitraum der Förderung hinaus geht. |
| r1 | Bei den im Rahmen dieser Maßnahme geförderten Projekten handelt es sich vor allem um integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte, die im Zusammenhang mit LSEn erstellt werden. Diese Entwicklungskonzepte entstehen in einem breiten bottum-up-Prozess unter Beteiligung von regionalen Akteuren zumeist auf Ebene eines Amtes, teilweise aber auch amts- oder kreisübergreifend. Hierdurch wird die Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg angeregt und verstärkt. Die entstehenden regionalen Projektideen können dabei als sogenannte Leitprojekte gefördert werden. Dieser Ansatz bietet die Möglichkeit, Ideen abgestimmt umzusetzen, für die die dörfliche Ebene zu klein ist, und die darüber hinaus auch eine größere Wirkung in der Region entfalten können. |

## 9.6.4.4 IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | ✔ |

### *Indikator IX.4-4.1 Hinweise auf Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten.*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k1 | Flurbereinigung dient der Entflechtung von Nutzungskonflikten und trägt damit zur wirtschaftlichen Belebung ländlicher Gemeinden bei.<br>Ein wichtiges Instrument ist hierbei das Bodenmanagement. Kommunen und Unternehmen benötigen für ein Vorhaben häufig bestimmte Flächen, die in der Flurbereinigung in einem zeitlich und wertmäßig festgelegten Rahmen eingetauscht werden können. Laut Befragung der Flurbereinigungsbehörden wurde in 10 von 16 Verfahren Bodenmanagement zu Gunsten der Kommunen betrieben, insgesamt wurden rund 33 ha Fläche an die kommunalen Körperschaften zugewiesen. Darunter sind Flächen für eine Kläranlage, Erschließungsstraßen sowie Maßnahmen der Dorfentwicklung.<br>Einen besonderen Stellenwert hat das Bodenmanagement in Unternehmensflurbereinigungsverfahren nach § 87 FlurbG (6 % der in ZAL geförderten Verfahren), deren Anlass eine überörtliche Verbesserung der Infrastruktur ist. Mit Hilfe der Flurbereinigung wird der Flächenbedarf des Großbauverhabens sozialverträglich gedeckt, was zu höherer Akzeptanz durch die Betroffenen und zu einer Beschleunigung des Bauvorhabens beiträgt.<br>Auch der Wegebau in der Flurbereinigung trägt zur Steigerung der Attraktivität eines Standorts bei. Die Baumaßnahmen zur Entflechtung des Verkehrs – innerorts durch den Neubau von Ortsrandwegen, auf Landstraßen durch den Bau von parallelen Wirtschaftswegen – bewirken eine verbesserte Anbindung der Gewerbebetriebe an das Straßennetz und erhöhen den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit auf den Straßen.<br>Ein weiterer Standortfaktor ist die Berichtigung oder flächenhafte Erneuerung des Liegenschaftskatasters, die zu einer Erleichterung des Grundstücksverkehrs führt, da sich die Rechtssicherheit aufgrund der Neufeststellung von Flurstücksgrenzen und der Aufhebung entbehrlicher Rechte im Grundbuch erhöht. |
| n1 | Durch die Schaffung von wohnortnahen Versorgungseinrichtungen für Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs werden die weichen personenbezogenen Standortfaktoren deutlich verbessert (vgl. Indikatoren IX.2-1.2 b), IX.2-2.1 und IX.2-2.3.) |
| o1/o2 | Auch die Dorfentwicklung verbessert die weichen personenbezogenen Standortfaktoren. Die aus ZAL geförderte Dorfentwicklung führt dazu, dass die Dörfer besonders im gestalterischen und verkehrlichen Bereich nachhaltig verbessert werden. Wege sind besser zu begehen, Straßen gefahrloser zu kreuzen, Autos einfacher zu parken oder zu wenden, Geschäfte einfacher zu beliefern. Die Gespräche vor Ort und die eigenen Ortsbesichtigungen lassen hierzu eindeutige Aussagen zu. |
| o3 | Das Vorhandensein einer angemessenen Ortsentwässerung ist Grundvoraussetzung für die Entwicklung von Dörfern. Daher steigt durch den Ausbau die Attraktivität des jeweiligen Dorfes als Standort für weitere Ansiedlungen von Wohnbevölkerung und Gewerbe an. Dies ist allerdings ein langfristiger Prozess, der im Rahmen der Halbzeitbewertung noch nicht beziffert werden kann. |

### 9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?

| k1 | n1 | n2 | o1/o2 | o3 | p1/p2 | r1 | r2 | s1/s2 | t1/t2 | u1 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ● | | ❍ | ❍ | ● | | | | | ● | |

● - Hauptziel/-wirkung ❍- Nebenziel/-wirkung

In ZAL wird in der Beschreibung der derzeitigen Lage ausführlich auf die Umweltsituation in Schleswig-Holstein eingegangen. Dargestellt werden der Verlust spezifischer Lebensraumtypen und –eigenschaften sowie die Belastungen von Boden, Wasser und Luft. An den dargestellten Stärken und Schwächen setzen in erster Linie die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen und die Förderung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen an (siehe Kapitel 5 und 6). Aber auch Artikel-33-Maßnahmen werden dem Hauptziel „Nachhaltige Sicherung und Verbesserung der naturräumlichen Potentiale und der ökologischen Funktion (im ländlichen Raum)“ zugeordnet. Diese Maßnahmen ergänzen die flächenbezogenen und durch Landwirte umzusetzenden Agrarumweltmaßnahmen in sinnvoller Weise oder schaffen Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen, die mit vertraglichen Regelungen nicht mehr zu gewährleisten wären.

Die EU-Kommission zielt mit ihrer Frage auf unterschiedliche Aspekte der Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt im ländlichen Raum ab, die wir in dieser Form jedoch nicht für geeignet halten. Wir haben uns bei der Neustrukturierung der Kriterien und Indikatoren der Frage stärker an den Schutzgütern orientiert (siehe auch MB-IX 9.6.5.3).

Die Zielanalyse zeigt, dass die Maßnahmen k, o3 und t1/t2 als prioritäres Ziel den Schutz und den Erhalt von Umwelt haben. Bei den Maßnahmen n2 und o1/o2 tritt dieser Aspekt als Nebenziel auf. Hinter diesen Maßnahmen verbergen sich allerdings ganz unterschiedliche Wirkmechanismen und Instrumente.

Ein zentraler Ansatzpunkt der Artikel-33-Maßnahmen ist der Erhalt oder die Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen. Hier kommen verschiedene Instrumente zum Einsatz: Flächenkauf und -management, investive Maßnahmen und Sensibilisierungs- bzw. Moderationsprozesse.

Aus naturschutzfachlicher Sicht kann es sinnvoll sein, bestimmte Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung dauerhaft zu entziehen und weiter zu entwickeln. Dazu gehören z.B. Gewässerrandstreifen, die Schaffung von Strukturelementen in der Landschaft, die Sicherung von Kernzonen in NSG oder die großflächige Wiedervernässung. Erfahrungen im Bereich der AUM zeigen, dass solche Maßnahmen, die auf eine nachhaltige Veränderung der Nutzung abzielen, auf eine geringe Akzeptanz stoßen, weil ein Verlust der Prämienrechte befürchtet wird (siehe Kapitel 6). Die Maßnahme t2 kann, auch im Zusammenspiel mit Maßnahme k, die für nachhaltige Veränderungen in der Landnutzung erforderlichen

Grundvoraussetzungen schaffen, nämlich die Veränderung der Eigentumsrechte über den Kauf oder den Tausch von Flächen in den Zielgebieten. Die für den Flächenkauf und investive Maßnahmen der Biotopentwicklung notwendigen Mittel werden über Maßnahme t2 bereitgestellt. Das hierzu erforderliche Bodenmanagement wird in Flurbereinigungsverfahren, vorrangig solchen, deren Aufgabenschwerpunkt Naturschutz und Landschaftspflege ist, geleistet.

Wichtig ist auch die Moderationstätigkeit der ÄLR in der Flurbereinigung, die dazu beiträgt, Konflikte zwischen unterschiedlichen Landnutzungsansprüchen zu entschärfen. Die Behörde nimmt dabei eine Vermittlerrolle zwischen Interessen der Landwirtschaft und anderen Nutzern ein und bietet mit ihren Instrumenten Lösungsmöglichkeiten an.

Insgesamt greifen die Artikel-33-Maßnahmen in der Regel auf vorhandene Fachplanungen zurück, z.B. die Landschaftsplanung sowie Pflege- und Entwicklungspläne. Dies erhöht insgesamt die Effizienz der Maßnahmen aufgrund ihrer räumlichen Konzentration sowie ihrer Kohärenz mit anderen nationalen und kommunalen Maßnahmen.

Die Vermeidung von Verschmutzungen bzw. die bessere Ausnutzung von nicht erneuerbaren Ressourcen wird über die Maßnahmen o3, n1, n2 und o1/o2 erreicht. Die geförderten Abwasserbeseitigungsanlagen führen zu einer Reduktion von Schadstoffeinträgen in den Wasserkreislauf. Durch die Biogasanlagen werden $CO_2$-Emissionen eingespart. Die bessere Nutzung von nicht-erneuerbaren Ressourcen spielt in der Dorfentwicklung (n1, o1/o2) eine Rolle, wenn energiesparendes Bauen berücksichtigt wird und Neuversiegelungen vermieden werden.

### 9.6.5.1 IX.5-1 Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator IX.5-1.1 Anteil der Flächen, auf denen der Bodenschutz verbessert wurde, insbesondere durch eine auf Grund von Fördermaßnahmen ermöglichte Verringerung der Bodenerosion.***

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k und t | In vier von 16 näher untersuchten Gebieten wurden strukturelle Erosionsschutzmaßnahmen umgesetzt. Nach Schätzungen der befragten Verfahrensbearbeiter wurde im Schnitt auf 5 % |

| | |
|---|---|
| | der landwirtschaftlichen Nutzfläche dieser Verfahren die Bodenerosion verringert. Maßnahmen sind z.B. die Kammerung der Landschaft durch Anlage von Knicks, die Verkürzung der Hanglängen und die Änderung der Bearbeitungsrichtung. |

### 9.6.5.2 IX.5-2 Vermeidung von Verschmutzungen/Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | Das Kriterium ist relevant. ✔ | 2. | Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. |
| 3. | Das Kriterium wurde modifiziert. | 4. | Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. |

#### *Indikator IX.5-2.1 Abfälle/Abwasser, die auf Grund von Fördermaßnahmen gesammelt/behandelt wurden.*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | Der Indikator ist geeignet. ✔ | 2. | Der Indikator wurde modifiziert. ✔ |
| 3. | Der Indikator wurde neu eingeführt. | 4. | Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| o3 | Insgesamt wurden bis März 2002 elf Anlagen mit einer Gesamtkapazität von 30.000 EW gefördert. Davon wurde ein Teil neu angeschlossen, teilweise wurden bestehende Kläranlagen erweitert. Nach Fertigstellung der Baumaßnahmen konnten die relevanten Schadstoffindices erheblich reduziert werden. |

#### *Indikator IX.5-2.2 Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe/Haushalte, die auf Grund von Fördermaßnahmen Zugang zu erneuerbaren Energien haben.*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. | Der Indikator ist geeignet. ✔ | 2. | Der Indikator wurde modifiziert. ✔ |
| 3. | Der Indikator wurde neu eingeführt. | 4. | Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| n2 | Bisher wurden 12 Biomasseanlagen bewilligt, davon konnten fünf 2002 erste Betriebserfahrungen sammeln. Abnehmer der Energie sind aus mindestens 3 dieser Anlagen einzelne landwirtschaftliche Betriebe. Die genaue Zahl der darüber hinaus z.B. bei der Zulieferung beteiligten landwirtschaftlichen Betriebe ist nicht bekannt und kann erst nach längerer Anlagenlaufzeit erhoben werden. Aus den Planungsdaten zu den 12 Anlagen geht hervor, dass durch den Betrieb ein Bioenergieoutput von rund jährlich 93.000 MWh erzeugt werden soll und rund 24.300 t $CO_2$-Emissionen eingespart werden können.<br>Über die 12 Anlagen könnten, wenn die Jahresmengen in den Planungsdaten erreicht werden würden, jährlich rund 8.800 Haushalte bzw. 19.800 Personen mit Elektrizität versorgt werden (bei durchschnittlichem Verbrauch). |

### *Indikator IX.5-2.3 Bessere Nutzung nichterneuerbarer Ressourcen.*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k | Bodenordnung und Wegebau in der Flurbereinigung tragen zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft bei, die auch verringerte Laufzeiten der Schlepper nach sich zieht. Die damit verbundene Treibstoffersparnis ist wegen der vielschichtigen Wirkungen der Flurbereinigung jedoch nicht quantifizierbar. |
| n1 | Da in der Regel zur Einrichtung einer Versorgungseinrichtung bereits bestehende Gebäude umgenutzt werden (anstelle eines Neubaus), leistet die Maßnahme indirekt einen Beitrag, mit Ressourcen sparsam umzugehen und nicht erneuerbare Energien nicht unnötigerweise zu verbrauchen. |
| o1/o2 | Im Rahmen der kleineren Bau- und Erschließungsmaßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung des dörflichen Charakters wurden Sanierungsarbeiten an verschiedenen Gebäuden durchgeführt. Auf Basis der Expertengespräche kann man davon ausgehen, dass bei diesen Sanierungsarbeiten die Gebäude beispielsweise so gedämmt werden, dass nach Abschluss der Sanierung der Wärmeverlust der Gebäude niedriger ist als zuvor. Durch bessere Wärmedämmung können nicht erneuerbare Rohstoffe, wie z.B. Heizöl, eingespart werden. Diese Effekte lassen sich jedoch nicht quantifizieren. |

## 9.6.5.3 IX.5-3 Erhaltung/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

### *Indikator IX.5-3.1 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Artenvielfalt*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k und t | Im Rahmen der Flurbereinigung werden in umfangreichem Maße biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt. Diese werden in ZAL über die Maßnahme t finanziert, eine Trennung der Wirkungen ist jedoch nicht möglich.<br>Biotopgestaltende Maßnahmen, die in jeder Flurbereinigung eine Rolle spielen, wirken grundsätzlich positiv auf die Artenvielfalt. Eine messbare Wirkung geht von dem Flächenzuwachs der nichtlandwirtschaftlich genutzten Biotoptypen aus, der in der untersuchten Stichprobe durchschnittlich 7,4 ha pro Verfahren (0,6 % der Verfahrensfläche) beträgt. Dem stehen 0,4 ha Verlust von Biotoptypen durch Baumaßnahmen gegenüber.<br>Bedeutend sind die positiven Wirkungen des Bodenmanagements als Beitrag zum Erhalt, zur Neuausweisung oder Erweiterung von Natur-, Landschafts- und anderen Schutzgebieten. So leistete die Flurbereinigung in den 16 näher untersuchten Verfahren auf insgesamt |

| | |
|---|---|
| | 940 ha einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Maßnahmen in Schutzgebieten. Darüber hinaus wurden 311 ha für spezifische Umweltbelange außerhalb von Schutzgebieten zur Verfügung gestellt. |
| t1/t2 | Insgesamt 1.678 ha wurden in Maßnahme t2 durch Flächenerwerb für den Naturschutz gesichert. Auf den meisten Flächen werden in den kommenden Jahren biotopgestaltende Maßnahmen entsprechend der jeweiligen naturschutzfachlichen Zielsetzungen umgesetzt, auf 232 ha ist dies im Rahmen der Maßnahme erfolgt. Zudem wurden 1,6 km linienhafter Pflanzungen mit wichtiger Habitatfunktion angelegt.<br>Etwa 81 ha ehemals landwirtschaftlich genutzte Flächen wurden im Rahmen der Fließgewässermaßnahmen erworben und teilweise in Gewässerrandstreifen umgewandelt (Biotopvernetzungen), Umgestaltungen am Gewässer oder im Talauenbereich auf einer Länge von 11,4 km (Erhöhung der Strukturvielfalt, Verbesserung der Lebensraumqualitäten der Gewässer), darunter Beseitigung von 19 Sohlabstürzen, 4 Durchlässen und 4 Verrohrungen mit positiven Auswirkungen auf die Fisch- und Wirbellosenfauna. |

## *Indikator IX.5-3.2 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Landschaften*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k und t | Nach Einschätzung der Verfahrensbearbeiter wurden in 11 von 16 näher untersuchten Flurbereinigungsverfahren insgesamt positive Wirkungen für das Landschaftsbild erreicht, für die verbleibenden Gebiete wird von neutralen Wirkungen ausgegangen. Es wurde kein Verfahren mit insgesamt negativen Auswirkungen benannt.<br>Die auf durchschnittlich 68 % der Verfahrensgebietsflächen erreichten positiven Veränderungen betrafen sowohl die Natürlichkeit als auch die Vielfalt der Landschaft. In einzelnen Gebieten hat auch die Wiederkenntlichmachung und der Erhalt kulturhistorischer Landschaftselemente eine große Bedeutung. |
| t1/t2 | Umgestaltungen an Gewässern (u.a. Aufnahme von Verrohrungen) mit stark landschaftsbildprägender Funktion auf 11,4 km. Bei Annahme eines hierdurch beeinflussten Bereiches von beiderseits 100 m entspricht dies 228 ha positiv beeinflusster Fläche. Anlage von Knicks und linienhaften Pflanzungen mit stark landschaftsbildprägender Funktion auf 1.600 m (entspricht 32 ha). Sonstige biotopgestaltende Maßnahmen auf 232 ha.<br>Auf den für den Naturschutz gesicherten Flächen (1.759 ha) sind positive Wirkungen in Abhängigkeit von den jeweils noch umzusetzenden Entwicklungsmaßnahmen zu erwarten. |

## *Indikator IX.5-3.3 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Wasser*

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k und t | Für die Anlage von Fließgewässerrandstreifen wurden in vier von 16 ausgewählten Verfahren insgesamt 27 ha bereitgestellt. Durch die Bodenordnung und die Lenkung bestimmter Maßnahmen in Wasserschutz- und Überschwemmungsgebiete wurde in den untersuchten Verfahren auf 332 ha ein indirekter Beitrag zum Gewässerschutz geleistet. |
| t1/t2 | Auf einem erheblichen Teil der für Naturschutzzwecke erworbenen Flächen sind Maßnah- |

| | |
|---|---|
| | men zur Wiedervernässung geplant. Dies kann zu einem erhöhten Wasserrückhalt in Niederungsgebieten, einer Reaktivierung des Denitrifikationspotenzials und einer Verringerung der Stoffausträge im Vergleich zur vorhergehenden landwirtschaftlichen Nutzung führen.<br>Alle Maßnahmen, die sich auf den Bereich Artenvielfalt auswirken, haben Einfluss auf die Verringerung von diffusen Stoffeinträgen und tragen somit zur Verbesserung oder zum Erhalt der Qualität von Grund- und Oberflächengewässer bei. |

### *Indikator IX.5-3.4 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Boden*

**Checkliste**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. | Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. | Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. | Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k | Im gesamten Verfahrensgebiet werden durch den verbesserten Zuschnitt der Flächen die Anteile, die für das Wenden und Rangieren im Zuge der Bodenbearbeitung und Ernte benötigt werden, minimiert. Das Risiko für die Entstehung schädlicher Bodenverdichtungen wird hierdurch verringert. |
| t1/t2 | Auf den Flächen, die der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen oder in eine extensivere Nutzung überführt werden, wird der Stoffeintrag, die Bodenerosion sowie die Gefahr der Bodenverdichtung verringert. |

### *Indikator IX.5-3.5 Erhalt/Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf Klima/Luft*

**Checkliste**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. | Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. | Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. | Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k und t | Positive Effekte werden z.B. durch die Vernässung von Niedermoorgebieten (Verringerung der $CO_2$-Freisetzung) erreicht. |
| t1/t2 | Auf den für den Naturschutz gesicherten Flächen sind in stärkerem Umfang Wiedervernässungsmaßnahmen geplant. Durch die Vernässung von Niedermooren kann die $CO_2$-Freisetzung verringert werden. Ca. 16 ha wurden gezielt zu diesem Zweck angekauft. |

## 9.6.5.4 Kriterium IX.5-4 Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und -lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür

**Checkliste**

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Das Kriterium ist relevant. | ✔ | 2. | Operationelles Ziel für das Kriterium liegt vor. | |
| 3. | Das Kriterium wurde modifiziert. | | 4. | Das Kriterium wurde zusätzlich eingeführt. | |

***Indikator IX.5-4.1 Die Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum haben den Informationsaustausch oder den Zugang zu Informationen über umweltfreundliche Tätigkeiten auf Grund von Fördermaßnahmen verbessern können***

**Checkliste**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Der Indikator ist geeignet. | ✔ | 2. Der Indikator wurde modifiziert. | |
| 3. Der Indikator wurde neu eingeführt. | ✔ | 4. Der Indikator kann im Rahmen der Halbzeitbewertung ermittelt werden. | ✔ |

| Maßnahme | Ergebnis |
|---|---|
| k und t | Im Verlauf eines Flurbereinigungsverfahrens haben die beteiligten Grundstückseigentümer in mehreren Phasen die Möglichkeit, sich über umweltbezogene Planungen zu informieren und eigene Vorstellungen einzubringen. Hervorzuheben sind die Auslage und die Erörterungstermine des Wege- und Gewässerplans sowie des Flurbereinigungsplans, in denen Naturschutz und Landschaftspflege einen großen Raum einnehmen.<br>Von großer Bedeutung ist auch die Vorbildfunktion von im Verfahren durchgeführten Maßnahmen der Landschaftspflege (wie z.B. Gehölzpflanzungen oder Anlage von Gewässerrandstreifen), die das Bewusstsein der Bevölkerung für ein intaktes Landschaftsbild sensibilisieren. |
| o1/o2 | Etwa jeder zehnte öffentlichen Projektträger gab an, dass seine geförderten Maßnahmen auch einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation im Dorf. Der Schutz und die Verbesserung von Fließgewässern gelten danach als einer der wichtigsten Bereiche öffentlicher Dorfentwicklungsmaßnahmen. Außerdem werden mit öffentlichen Projekten dörfliche bzw. naturnahe Lebensräume und Pflanzenarten geschützt. Nicht zuletzt gaben 14 % der Befragten an, dass die Dorfbevölkerung im Zuge der geförderten Maßnahme für Umweltbelange sensibilisiert wurde. |

## 9.6.6 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Zusätzliche kapitelspezifische Fragen wurden für die Artikel-33-Maßnahmen nicht formuliert. Das Spektrum der von der EU-Kommission vorgegebenen Bewertungsfragen deckt einen großen Teil der im Kapitel IX formulierten Ziele und möglichen Wirkungen der angebotenen Maßnahmen ab. Allerdings sind nicht alle Bewertungskriterien und -indikatoren für die Bewertung von ZAL sinnvoll einsetzbar. Daher wurde das System der Kriterien und Indikatoren an die Struktur der Maßnahmen des Kapitels IX angepasst.

Dazu wurde ein neues Kriterium eingeführt: „IX.4-4 Erhalt/Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten“. Durch dieses Kriterium wird ein wichtiger Ziel- und Wirkungsbereich der Artikel-33-Maßnahmen abgedeckt, der durch die Kommissionsfragen vorher noch nicht erfasst war. Besonders die Vielzahl von Projekten, die den Ausbau von Infrastruktur (z.B. öffentliche Maßnahmen in der Dorfentwicklung, Flurbereinigung) sowie die optisch ansprechendere Gestaltung von Gebäuden betreffen, führt indirekt zur Verbesserung von (weichen) Standortfaktoren. Diesem Umstand wird mit dem neuen Kriterium Rechnung getragen, auch wenn es zur Halbzeitbewertung nur in ersten Ansätzen möglich war, Aussagen hierzu zu treffen. Für die Ex-Post-Bewertung wird dies ein wichtiger Aspekt sein.

Darüber hinaus wurde ein Kriterium nicht bearbeitet („IX. 3-2. Die jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten konnten wirksamer ausgeglichen werden“). Der Ausgleich der jahreszeitlichen Schwankungen der Tätigkeiten ist bei keiner Artikel-33-Maßnahme in Schleswig-Holstein als Ziel genannt. Zudem gibt es auch keine Wirkungen in diese Richtung, da auch insgesamt nur geringe Beschäftigungseffekte auftreten. Die Bearbeitung dieses Kriteriums hätte somit zu keinem verwertbaren Ergebnis für die Bewertung von ZAL geführt.

### 9.6.7 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung

Das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster hat eine Struktur von Bewertungsfragen, Kriterien und zu quantifizierenden Indikatoren vorgegeben. Ein wichtiger Arbeitsschritt in der Zwischenbewertung der Artikel-33-Maßnahmen war die Anpassung der Ebene der Indikatoren an die Maßnahmenstruktur von ZAL. Dazu wurden die von der EU-Kommission vorgegebenen Interventionslogiken kritisch im Hinblick auf die Ziele und Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen überprüft und verändert. Dies führte bei einer Vielzahl von Indikatoren zu Veränderungen. Hierbei handelte es sich vor allem um die Veränderung von Maßeinheiten und die Ergänzung um zusätzliche Indikatoren.

Die von der Kommission geforderten Maßeinheiten bezogen sich vor allem auf quantifizierte Angaben. Diese Angaben sind bei den Maßnahmen dieses Kapitels nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Erhebungsaufwand ermittelbar. Daher fand in einigen Fällen eine Veränderung hin zu qualitativen Beschreibungen statt. Zusätzlich wurden einige Indikatoren neu eingeführt, wenn sie zu einer besseren Beantwortung der Bewertungsfragen beitragen. Dies betrifft zum einen Indikatoren, die indirekte Wirkungen auf Einkommen und Beschäftigung haben. Dies sind Wirkungsbereiche, die von den Fachbehörden und Experten im Land als sehr wichtig eingeschätzt werden, in den Bewertungsfragen aber zuvor nicht enthalten waren. Zum anderen wurden Indikatoren ergänzt, die Informationen zum Wohnumfeld und den Standortfaktoren im ländlichen Raum beinhalten. Zu anderen Indikatoren werden wiederum keine Angaben gemacht, da sie nicht für die Maßnahmen dieses Kapitels relevant sind. Die einzelnen Veränderungen sind im Materialband jeweils genau beschrieben und begründet.

Insgesamt wurde das von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsraster somit an die besondere Maßnahmenstruktur des schleswig-holsteinischen Programms ZAL angepasst. Diese angepasste Struktur bildet auch die Grundlage für die Ex-Post-Bewertung. Dabei muss jedoch die grundsätzliche Struktur und Herangehensweise der Bewertungsfragen für das Förderkapitel IX in Frage gestellt werden. Die Halbzeitbewertung hat gezeigt, dass es für Maßnahmen eines Förderkapitels, die keine gemeinsamen Zielsetzungen und Strategien verfolgen, nur sehr eingeschränkt möglich ist, eine gemeinsame Bewer-

tung durchzuführen. In weiten Teilen stehen die Ergebnisse und Wirkungen der Maßnahmen nebeneinander und können aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit kaum zusammengefasst werden. Gesamtaussagen für das Förderkapitel sind daher nur sehr eingeschränkt möglich. Die spezifischen Ansätze der einzelnen Maßnahmen mit ihren besonderen Herangehensweisen und Zielsetzungen können demgegenüber in einer gemeinsamen Bewertung nur unzureichend gewürdigt werden.

## 9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Tabelle 9.8 gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Maßnahmen.

**Tabelle 9.8:** Gesamtüberblick über die Ergebnisse

| | | **Implementation** | | | | **Wirkungen** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Verwaltungsumsetzung | | | | | | | | |
| **Maßnahmen** | **(Ist) Geförderte abgeschlossene Projekte** | Antragstellung, Bewilligung, Kontrolle | Finanztechnische Abwicklung | Richtliniengestaltung | Vollzug | Einkommen | Lebensqualität | Beschäftigung | Strukturmerkmale | Umwelt |
| (1) | (2) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | | | | |
| k | 53 | ++ | ++ | (ok) | 115% | x | x | | x | x |
| n1 | 13 | ++ | + | (ok) | 35% | x | x | x | x | |
| n2 | 12 (*) | ++ | ++ | (ok) | | | | | | |
| o1/o2 | 185 | ++ | + | (ok) | 103% | x | x | x | x | |
| o3 | 11 | ++ | ++ | (ok) | | | | | | x |
| p1/p2 | 2 | ++ | + | (ok) | 26% | | | | | |
| r1 | 41 | ++ | ++ | (ok) | 218% | | | | x | |
| r2 | 272 | ++ | ++ | (ok) | | x | x | | | |
| s1 | 11 | ++ | + | (ok) | 29% | | x | | | |
| s2 | 24 | ++ | + | (ok) | | | x | | | |
| t1 | 73 | ++ | ++ | (ok) | 102% | | | | | x |
| t2 | 19 | ++ | ++ | (ok) | | | | | | x |
| u | 12 | ++ | ++ | (ok) | 129% | | | | x | |

(4) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(5) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme -gravierende Probleme feststellbar
(6) (ok) RL-Gestaltung den Anforderungen angemessen (-) RL sollte in Teilen überarbeitet werden
(7) Mittelabfluss in % der ursprünglich gemäß EPLR eingestellten EU-Mittel 2000 bis 2002
(8) bezogen auf die Fragenkomplexe der kapitelbezogenen Fragen: x positive Wirkungen **feststellbar**
(*) bewilligte Projekte

Quelle : Eigene Darstellung.

Gemessen an dem Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte, ist die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr hoch. Dies zeigt sich insbesondere an dem weit überplanmäßigen Mittelabfluss in den Haushaltslinien r, u und o. Lediglich die Haushaltslinien n, p und s bleiben hinter den geplanten Fördersummen zurück.

Die Ergebnisse der fünf, durch die Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche stehen bisher ungewichtet nebeneinander. Die größten Erfolge konnten aus Sicht der EvaluatorInnen bei der Verbesserung der Lebensqualität ermittelt werden. Hier wirkt die Dorfentwicklung durch gestalterische Projekte auf die Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität. Zusätzlich werden durch den Wegebau innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung Wege geschaffen, die teilweise auch einen hohen Freizeitwert haben und gemeinsam mit den im Rahmen der Maßnahme s geschaffenen Wegen und Wegekonzepten den Zugang zur Landschaft verbessern. Darüber hinaus werden durch die Maßnahmen n1, o1/o2 und s1/s2 Einrichtungen mit sozialen, kulturellen, sportlichen sowie freizeitbezogenen Aktivitäten für die ländliche Bevölkerung geschaffen. In diesem Wirkungsbereich entfalten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel von ZAL erreicht werden können.

Dies trifft auch auf die Frage 4 zu den Strukturelementen der ländlichen Wirtschaft zu. Vor allem bei den hier thematisierten Aspekten Dynamik und Standortfaktoren bieten die Artikel-33-Maßnahmen Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Situation im ländlichen Raum. Im Rahmen der Zwischenbewertung konnten Hinweise auf solche Verbesserung festgestellt werden, diese lassen sich allerdings nicht quantifizieren.

Bei den Umweltwirkungen werden durch die Artikel-33-Maßnahmen die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen ergänzt oder Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen geschaffen, die mit vertraglichen Regelungen nicht mehr zu gewährleisten wären. Den Hauptanteil an den Ergebnissen und Wirkungen haben hierbei die Maßnahmen t2 (Flächenerwerb, Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen) und k (Flächentausch).

Die Wirkungen in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung fallen bisher im Bezug auf die Gesamtbeschäftigtenzahl in Schleswig-Holstein eher gering aus. Allerdings ist die Schaffung und Sicherung von Einkommen und Beschäftigung auch kein Hauptziel der Artikel-33-Maßnahmen. Strukturelle Beschäftigungseffekte konnten bisher bei den Dienstleistungseinrichtungen (n1) und der Dorfentwicklung (o1/o2) gemessen werden, doch auch hier sind die Effekte eher gering. Trotzdem können die Effekte für die lokale Arbeitsmarktsituation eine hohe Bedeutung haben, wie das Communication Center auf Pellworm zeigt. Bei der oben bereits erwähnten Konzentration der Förderung im Artikel-33-Bereich auf infrastrukturelle Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger können Beschäftigungseffekte fast ausschließlich indirekt auftreten. Solche indirekten Effekte entstehen, wenn überhaupt, jedoch erst langfristig und sind zudem schwer messbar. Im Rah-

men der Halbzeitbewertung können diese möglichen Wirkungen nur beschrieben und Hinweise hierauf geliefert werden, eine Quantifizierung ist nicht möglich. Es wird die Aufgabe einer späteren Evaluation sein, diese Effekte, soweit möglich, darzustellen.

Neben den strukturellen Beschäftigungseffekten wurden von uns die konjunkturellen Beschäftigungseffekte in der Bauphase dargestellt. Diese sind keine Besonderheit der Artikel-33-Maßnahmen, sie treten bei jeder investiven Förderung auf. Die Besonderheit bei den Maßnahmen dieses Förderkapitels ist jedoch, dass die Effekte vor allem in der direkten Umgebung des Dorfes, in dem die Förderung stattfindet, auftreten. Mit der baulichen Umsetzung der Förderprojekte werden somit vor allem Firmen im ländlichen Raum beauftragt.

Die finanziell sehr bedeutsame Maßnahme u fällt aus dem Bewertungsraster der EU-Kommission etwas heraus, da sie in ihrer Zielsetzung auf den Schutz vor Überflutungsereignissen ausgerichtet ist. Darüber hinausgehende strukturelle Wirkungen im ländlichen Raum entfaltet sie nur begrenzt dadurch, dass z.B. die Deiche auch für Freizeitaktivitäten genutzt werden können und sie den Menschen im Überflutungsgebiet insgesamt ein Gefühl der Sicherheit vermitteln. Küstenschutz stellt eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben und Arbeiten in den geschützten ländlichen Gebieten dar und sichert die dort vorhandenen Vermögenswerte. Die Maßnahme blieb jedoch bereits bei der Diskussion der erwartbaren Wirkungen in ZAL als eine eher „passive“ Maßnahme unberücksichtigt (MLR, 1999, S. 138).

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die in diesem Kapitel der Zwischenbewertung dargestellten Ergebnisse und Wirkungen oftmals nur einen Teil der im Land insgesamt umgesetzten Förderung einiger Maßnahmen darstellen. In Kapitel 9.1.3 wurde aufgezeigt, dass bei manchen Maßnahmen (Flurbereinigung, Dorferneuerung, Wegebau, Küsten- und Hochwasserschutz, Schutz der Umwelt) auch ohne EU-Kofinanzierung in umfangreichem Maße Projekte umgesetzt werden. Die Ergebnisse und Wirkungen dieser rein national geförderten Projekte sind nur dann in die Halbzeitbewertung eingeflossen, wenn sie von der Wirkung EU-kofinanzierter Projekte nicht zu trennen waren.

## 9.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in diesem Kapitel formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen stellen ein Ergebnis der Bearbeitung und Bewertung der Maßnahmen dar. Einzelheiten sind daher den Materialbänden zu den Maßnahmen zu entnehmen. Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die über mehrere Maßnahmen hinweg gültig sind, werden jeweils zu Beginn des Unterkapitels dargestellt.

### 9.8.1 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

(1) Flurbereinigung (k): Flurbereinigung ist ein sehr vielfältiges Instrument, sowohl bezüglich seiner Zielsetzungen als auch seiner Wirkungen. Neben der Verbesserung der Agrarstruktur im engeren Sinne rückt bei neueren Verfahren mehr und mehr die Harmonisierung unterschiedlicher Nutzungsansprüche an den ländlichen Raum in den Mittelpunkt (Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung, o.J.). Sie stellt durch die Verbindung einer Vielzahl gesetzlich vorgegebener Verfahrensalternativen mit einer integrierenden und koordinierenden Planung ein in seiner Vielfalt und Wirkungstiefe einzigartiges Instrumentarium zur Lösung von Flächennutzungskonflikten zur Verfügung. Für das einzelne bearbeitete Gebiet wird dabei zur Lösung der konkreten Problemstellungen jeweils eine spezifische Kombination einzelner Instrumente zusammengestellt.

(2) Dienstleistungseinrichtungen (n1): Obschon die gesteckten operationellen Ziele zum jetzigen Zeitpunkt nicht in vollem Umfang erreichbar scheinen und die Inanspruchnahme in den ersten Programmjahren zögerlich verlief, sollte die Förderung von Maßnahme n1 aus ZAL fortgesetzt werden. Bei den MarktTreffs handelt es sich um ein bundesweit einzigartiges Konzept, Einrichtungen der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs im ländlichen Raum anzusiedeln und mittelfristig auch wirtschaftlich zu betreiben. Damit wird ein wichtiges Signal für die zukünftige Entwicklung ländlicher Räume gesetzt, denn die Lebensqualität hängt entscheidend von der Versorgungssituation vor Ort und der sozialen Einbindung der Bewohner ab, die durch diese Einrichtungen gleichermaßen gewährleistet werden. Um die Inanspruchnahme der Maßnahme zu verbessern, sollte die Projektentwicklung weiter forciert werden.

(3) Dorfentwicklung (o1/o2), Dienstleistungseinrichtungen (n1), Diversifizierung (p1/p2), Fremdenverkehr (s1/s2): Die Programmbewerter raten an, den aktuell auf mehrere Haushaltslinien und Maßnahmen verteilten Ansatz der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung zusammenzufassen. Da die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung in Schleswig-Holstein einen integrierten Ansatz verfolgt, verkompliziert die künstlich getrennte Abwicklung der Förderfälle in den Maßnahmen n1, o1/o2, p1/p2 sowie s1/s2 die Umsetzung des Programms in unnötiger Weise.

(4) Wegebau (r2): Angesichts des von den Zuwendungsempfängern artikulierten großen Bedarfs sollte die Maßnahme als Bestandteil des Entwicklungsplans erhalten bleiben. Die Auswahl der Projekte sollte jedoch stärker inhaltlich gelenkt werden. Eine Prioritätensetzung im Antragsverfahren sollte die Art und Intensität der multifunktionalen Nutzung der beantragten Wege berücksichtigen. Hierdurch würde auch ein Rückschluss auf die unter Kosten- und Umweltgesichtspunkten zu wählende Bauweise ermöglicht.

(5) Umwelt (t1/t2): Die t-Maßnahmen stellen neben den Vertragsnaturschutzmaßnahmen die tragende Säule des Naturschutzes in Schleswig-Holstein dar. Insbesondere auch im Hinblick auf die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der FFH-

Richtlinie kommt der Maßnahme eine erhebliche Bedeutung zu. Im Rahmen der Maßnahme t2: „Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen“ stand bisher sehr stark der reine Flächenkauf im Vordergrund. Hier sollten zukünftig die Möglichkeiten für die Umsetzung von Entwicklungs- und Pflegekonzepten stärker genutzt werden. Auch die in ZAL genannten Ziele „Stärkung der naturgebundenen Erholung und des fremdenverkehrswirtschaftlichen Segments“ sollten stärker verfolgt werden. Bei Maßnahme t1: „Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern“ lag ein Schwerpunkt bisher auf der Wiederherstellung der Durchgängigkeit von Fließgewässern. Um die potentiellen ökologischen Wirkungen der wiederhergestellten Durchgängigkeit ausnutzen zu können, ist in Zukunft die Umsetzung flächenhafter Maßnahmen zur Reduzierung der Sand- und Schluffeinträge erforderlich. Wo dies aus wasserrechtlichen Gründen möglich ist, sollten verstärkt eigendynamische Entwicklungen gefördert werden.

(6) Küstenschutz (u): Der Generalplan aus dem Jahre 2001 bildet die Grundlagen und Voraussetzungen für die koordinierte, prioritätenmäßig abgestimmte Durchführung von Küstenschutzmaßnahmen. Dadurch ist gewährleistet, dass die EU-Mittel, die langfristig zwar nur einen bescheidenen Anteil am bisherigen Gesamtaufkommen für den Küstenschutz ausmachen, einen sehr wertvollen Beitrag darstellen, damit noch vorhandene Lücken in der Kette des Küstenschutzsystems beschleunigter geschlossen und das Sicherheitsniveau insgesamt erhöht werden können.

### 9.8.2 Durchführungsbestimmungen

(1) Insgesamt sind die Artikel-33-Maßnahmen durch finanztechnische Probleme bei der Umsetzung ihrer vorrangig investiven Projekt geprägt. Diese resultieren vor allem aus dem Jährlichkeitsprinzip in Verbindung mit den unterschiedlichen Haushaltsjahren von EU, Bund und Land sowie den besonderen Bedingungen (Ausschreibungen, Witterungseinflüsse usw.) unter denen Baumaßnahmen umgesetzt werden. Daher lautet hier die Empfehlung, dass die Mittelfreigabe aus den nationalen Haushalten zu einem früheren Zeitpunkt und mit größerer Planungssicherheit erfolgen sollte. Zudem sollte, um die Abrechnung der Projekte zu vereinfachen, das EU-Haushaltsjahr an das nationale Haushaltsjahr angeglichen werden.

(2) Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (n1, o1/o2, p1/p2, s1/s2): Für die Bearbeitung der Anträge steht den ÄLR kein landesweit einheitliches EDV-Programm zur Verfügung. Erfahrungen in anderen Bundesländern haben gezeigt, dass ein solches System zur einfacheren Bearbeitung von Anträgen beitragen kann und vor allem die Datenbereitstellung für Monitoring, Evaluation und eigenes Controlling in den Ämtern wesentlich vereinfacht. Daher wird die Einführung eines solchen Programms, das möglichst umfassend alle Schritte des Antragsverfahrens bis hin zur Auszahlung beinhaltet, empfohlen.

(3) Dienstleistungseinrichtungen (n1): Um die Inanspruchnahme der Maßnahme n1 zu verbessern, könnte beispielsweise die Zweckbindungsfrist, die derzeit gemäß den 'Richtlinien zur Förderung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung in Schleswig-Holstein' bei 12 Jahren liegt, auf einen besser zu überschauenden Zeitraum verkürzt werden. So erhielten möglicherweise mehr potentielle Betreiber den Anreiz, in eine Dienstleistungseinrichtung zur Grundversorgung zu investieren.

(4) Umwelt (t1/t2): Bei entsprechender Satzung sollten auch privatrechtliche Stiftungen als Zuwendungsempfänger auftreten können. Eine Überprüfung und Flexibilisierung der bestehenden Verordnungen (1685/2000) seitens der EU wäre wünschenswert. Die Finanzierung einer naturschutzfachlich erwünschten Pflegenutzung über den Vertragsnaturschutz sollte auf den mit öffentlichen Mitteln erworbenen Flächen möglich sein. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Entscheidung für die Entwicklungsrichtung „Sukzession“ zunehmend aus rein haushaltstechnischen und weniger aus naturschutzfachlichen Erwägungen heraus getroffen wird.

## Literaturverzeichnis

Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung (o.J.): Leitlinien Landentwicklung. Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten. Münster-Hiltrup.

Klaus, J.; Schmidtke, R. (1990): Bewertungsgutachten für Deichbauvorhaben an der Festlandküste - Modellgebiet Wesermarsch. Bonn.

Kötter, T. (1989): Wirkungen und Erfolge der Dorferneuerung. Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung, H. 10. Bonn.

Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Hrsg. (1999): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2003a): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 Zukunft auf dem Land (ZAL). Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2003b): MarktTreff bringt Leben in die ländlichen Gemeinden [online]. zu finden in <http://www.markttreff-sh.de/index2.html >>Presse<<>.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein, Geleistete Zahlungen für ZAL-Maßnahmen (EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002), schriftlich am 17.1.2003.

Otto, H. (2002): Ländliche Dienstleistungszentren - "MarktTreff" in Schleswig-Holstein. Die Beispiele Kirchbarkau und Kasseedorf. In: Henkel, G. (Hrsg.): Bürgerbüro - Bürgerladen - Komm-in. Essener Geographische Arbeiten, H. 34. Essen, S. 35-43.

Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).

**Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

# Kapitel 10

## Kapitelübergreifende Fragestellungen

**Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski*

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**Abbildungsverzeichnis** **III**

**Kartenverzeichnis** **IV**

**Tabellenverzeichnis** **IV**

**10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen** **1**

10.1 Methodik und Daten 1
10.1.1 Bereiche der Programmbewertung 1
10.1.2 Organisation der Programmbewertung 3
10.1.3 Datenquellen 4

10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von ZAL 6

10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen 23
10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag von ZAL zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen 26
10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 26
10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 29
10.3.1.3 Fazit 31
10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag von ZAL zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben 32
10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 33
10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 36
10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/ vorübergehende Beschäftigungseffekte 38
10.3.2.4 Fazit 40
10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag von ZAL zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung 41
10.3.3.1 Relevanz der Frage und zugehörigen Kriterien 42
10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 43
10.3.3.3 Fazit 45
10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag von ZAL zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse 45
10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 45
10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 48
10.3.4.3 Fazit 49
10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag von ZAL zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt 50
10.3.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien 50
10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen 52
10.3.5.3 Fazit 61

10.3.6 Zusatzfrage: Chancengleichheit 61
10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen 64
10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen 66

10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen von ZAL beigetragen? 67
10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie 68
10.4.1.1 Interne Synergien 68
10.4.1.2 Externe Synergien 71
10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen 72
10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect) 74
10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte 75
10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen 76
10.4.6 Fazit 77

10.5 Weitere Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf Programmmanagement und -umsetzung 77
10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen 78
10.5.1.1 Programmgenese 78
10.5.1.2 Organisation der Durchführung 79
10.5.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) 82
10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen 83
10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen 84
10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften 87
10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten 91
10.5.2.4 Fazit 94
10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen 95
10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft 96
10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft 104
10.5.4 Fazit 106

10.6 Begleitsysteme 107
10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung 107
10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung 109
10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation 110
10.6.4 Fazit 113

10.7 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung 113

**Literaturverzeichnis** **115**

# Abbildungsverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| Abbildung 10.1: | Zwei Bereiche der Programmbewertung von ZAL - summative und formative Evaluierung | 2 |
| Abbildung 10.2: | Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung | 4 |
| Abbildung 10.3: | Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002 | 18 |
| Abbildung 10.4: | Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten | 19 |
| Abbildung 10.5: | Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach dem ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten | 20 |
| Abbildung 10.6: | Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 | 31 |
| Abbildung 10.7: | Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 | 41 |
| Abbildung 10.8: | Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 | 45 |
| Abbildung 10.9: | Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“ gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 | 50 |

Abbildung 10.10: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 61

Abbildung 10.11: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 64

Abbildung 10.12: Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen bezüglich sonstiger programmspezifischer Ziele, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002 66

Abbildung 10.13: Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation 110

## Kartenverzeichnis

Karte 10.1: Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 9

Karte 10.2: Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002 11

Karte 10.3: Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002 13

Karte 10.4: Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002 15

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1: Verwendete Datenquellen 5

Tabelle 10.2: Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse 22

Tabelle 10.3: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele 30

Tabelle 10.4: Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen 30

Tabelle 10.5: Systematisierung der Beschäftigungswirkungen von ZAL 33

| | | |
|---|---|---|
| Tabelle 10.6: | Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele | 36 |
| Tabelle 10.7: | Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen | 37 |
| Tabelle 10.8: | Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele | 44 |
| Tabelle 10.9: | Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen | 44 |
| Tabelle 10.10: | Bruttoinlandsprodukt/Kopf in Preisen von 1991 | 46 |
| Tabelle 10.11: | Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Ländern | 46 |
| Tabelle 10.12: | Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele | 48 |
| Tabelle 10.13: | Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen | 49 |
| Tabelle 10.14: | Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Schleswig-Holstein | 51 |
| Tabelle 10.15: | Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse | 53 |
| Tabelle 10.16: | Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse | 54 |
| Tabelle 10.17: | Chancengleichheit - Zielanalyse | 62 |
| Tabelle 10.18: | Chancengleichheit - Wirkungsanalyse | 63 |
| Tabelle 10.19: | Sonstige programmspezifische Ziele | 65 |
| Tabelle 10.20: | Sonstige Programmspezifische Wirkungen | 65 |
| Tabelle 10.21: | Kriterien der Querschnittsfrage 6 | 67 |
| Tabelle 10.22: | Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen | 92 |
| Tabelle 10.23: | Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein? | 98 |

Tabelle 10.24: Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6) 100

Tabelle 10.25: Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6) 102

# 10 Kapitelübergreifende Bewertungsfragen

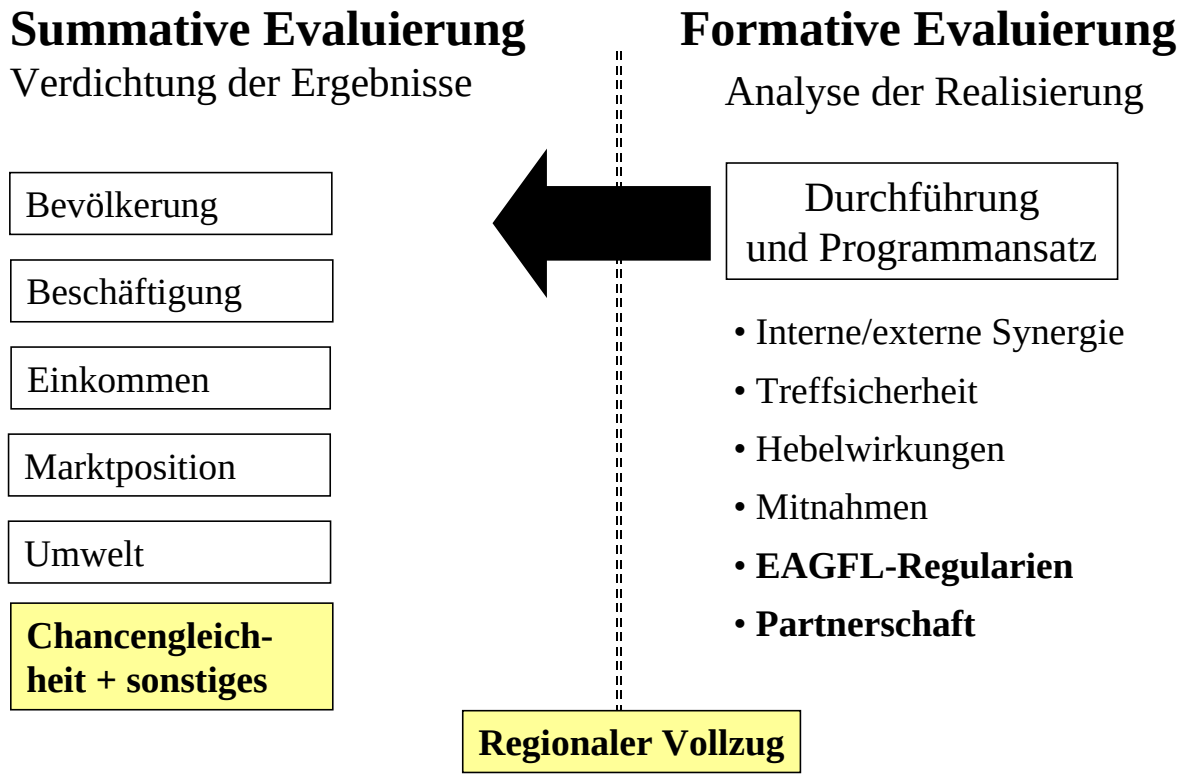
## 10.1 Methodik und Daten

### 10.1.1 Bereiche der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen, die die EU-Kommission in ihrem Leitfaden zur Bewertung mit entsprechenden Kriterien und Indikatoren hinterlegt hat, gliedern sich in zwei Bereiche. Ein Bereich beschäftigt sich im Sinne einer summativen Evaluation mit der thematischen Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und der wesentlichen, positiven wie auch negativen zusätzlichen Wirkungen, die im Rahmen der Maßnahmenkonzeption nicht beabsichtigt sind. Ein Beispiel sind die Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, die nicht durch kapitelspezifische Fragen abgedeckt sind.

Ein weiterer Bereich behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung von ZAL. Hier geht es im Rahmen einer formativen Evaluation v.a. um die Identifikation von Umsetzungshemmnissen und Anpassungsmöglichkeiten, die noch im laufenden Programmplanungszeitraum vorgenommen werden können. Des Weiteren ist zu untersuchen, ob der Ansatz der Programmplanung tatsächlich zu einem Mehrwert gegenüber maßnahmenbezogenen Ansätzen geführt hat. Abbildung 10.1 stellt die Beziehung zwischen summativer und formativer Evaluation dar.

**Abbildung 10.1:** Zwei Bereiche der Programmbewertung von ZAL - summative und formative Evaluierung




in **fett**: Aspekte wurden durch Programmevaluatoren ergänzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzliche Probleme und Grenzen einer kapitelübergreifenden Bewertung werden in MB-X-Text 1.1 dargestellt[1].

### *Gliederung des Kapitels 10*

Die Darstellung der Ergebnisse auf Programmebene in diesem Kapitel folgt Abbildung 10.1. In Kapitel 10.2 wird ein Überblick über die regionale Verteilung der Programmmittel gegeben. Diese regionalisierte Darstellung ergänzt die Darstellung des Vollzugs in Kapitel 2. Im Vordergrund stehen die Fragen, wie sich die Programmmittel im Raum verteilen und ob ZAL zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen kann.

[1] Der Materialband zu Kapitel 10 gliedert sich in 10 verschiedene Anhänge. Die erste Ziffer in der Nummerierung bezieht sich auf den Anhang, die zweite Nummer entsprechend auf das jeweilige Dokument.

Kapitel 10.3 beinhaltet die Zusammenstellung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und ergänzender Erhebungen hinsichtlich der von der EU-KOM als wesentlich erachteten Wirkungsbereiche auf Programmebene. Ergänzt werden programmspezifische Aspekte. In Abweichung zu dem vorrangig quantitativen Ansatz der EU-KOM werden die Ergebnisse der Programmbewertung qualitativ dargestellt. Die Gründe hierfür werden zu Beginn des Kapitels 10.3 diskutiert.

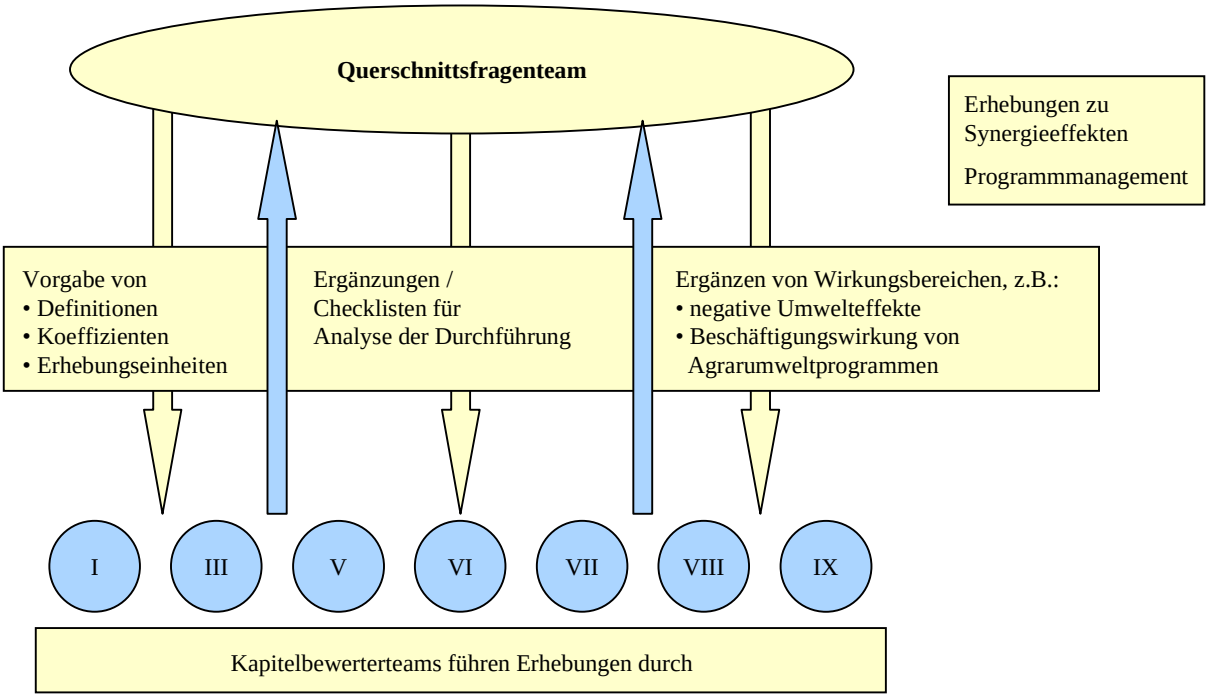
Kapitel 10.4 und 10.5 umfassen sowohl die durchführungsbezogenen Kriterien der EU-KOM wie auch ergänzende Aspekte, die aus Sicht der EvaluatorInnen wesentlich sind, um die Durchführung von ZAL beurteilen zu können. Dies sind zum einen die EAGFL-Garantie-Regularien, denen seit 2000 alle ZAL-Maßnahmen unterliegen. Zum anderen ist unter dem Stichwort „Partnerschaft“ der Verhältnis zwischen Land - Bund - EU-KOM zu diskutieren, da aus diesem komplexen Mehrebenensystem spezifische umsetzungsrelevante Probleme resultieren. Damit wird der Bogen gespannt zu Kapitel 2, in dem unter 2.3 die wesentlichen Rahmenbedingungen der Umsetzung von ZAL skizziert wurden.

Kapitel 10.6 beurteilt die in Kapitel 2.5 bereits vorgestellten Begleitsysteme hinsichtlich ihrer Eignung zur Berichterstattung und Programmsteuerung sowie als Grundlage für die Evaluation.

### 10.1.2 Organisation der Programmbewertung

In Kapitel 2.1.2 wurde die Organisation der Halbzeitbewertung beschrieben und die Bezüge zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen, die sich jeweils für ein oder den Teil eines Förderkapitels verantwortlich zeigten, dargestellt (siehe Abbildung 2.1). Abbildung 10.2 verdeutlicht das inhaltliche und fachliche Zusammenspiel zwischen der Kapitelbewertung und der Programmbewertung (Querschnittsfragenteam).

**Abbildung 10.2:** Organisation und Aufgabenverteilung für die kapitelübergreifende Bewertung




Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgaben und Ergänzungen für die kapitelspezifischen Erhebungen sowie die Analyse der Durchführung auf Programmebene wurden zentral durch die ProgrammbewerterInnen erarbeitet. Die Erhebungen zu den Wirkungsbereichen (Lebensqualität, Beschäftigung, Einkommen etc.), die aus den einzelnen Förderkapiteln resultieren, wurden größtenteils dezentral von allen, auch von den bundesweiten Bewerterteams, vorgenommen.

### 10.1.3 Datenquellen

Tabelle 10.1 gibt einen Überblick über die verwendeten Datenquellen und ihre Verwendung bei der Bewertung. Entsprechend der EU-KOM-Systematik sind die Datenquellen unterteilt in Primärdaten, die wir selbst im Rahmen der Evaluierung erhoben haben, sowie in bereits an anderer Stelle vorhandener Sekundärdaten. Hierzu zählen in diesem Fall auch die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen.

Inhalt, Herkunft und Aussagekraft der einzelnen Datenquellen werden in den jeweiligen Materialbänden näher erläutert.

**Tabelle 10.1:** Verwendete Datenquellen

| Datenart | Datenquelle | Daten | | Datensatzbeschreibung | Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | qualitativ | quantitativ | | Relevanz der Bewertungsfragen | administrativen Umsetzung | Rahmen-bedingungen | Vollzugs | regionalen Inanspruchnahme | Kontextes | Wirkungen |
| **Primär** | standardisierte Relevanzabfrage bei den Kapitelbewertern | X | | Abfragematrix zu Relevanz von Bewertungsfragen und Datenverfügbarkeit 9 Datensätze | X | | | | | | |
| | Standardisierte Fragebögen Letztempfänger und Bewilligungsstellen der Kapitelbewerterteams siehe jeweilige MB | X | X | siehe dort | | X | | | | | X |
| | Leitfadengestützte Befragung des Programmkoordinators siehe MB-X-Text 10.4 | X | | protokolliertes Gespräch | | X | X | X | | | |
| | Leitfadengestütze Befragung von Vertretern der Kommission siehe MB-X-Text 10.3 | X | | protokolliertes Gespräch | | X | X | X | | X | |
| | Standardisierter Fragebogen Maßnahme g: Umwelteffekte und konj. Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.2 | X | X | Grundgesamtheit: 54 (26 NI)<br>Stichprobengröße: Vollerhebung<br>Rücklauf: 30 (14 NI)<br>Ausgewertet: 27 | | | | | | | X |
| | Standardisierter Fragebogen Maßnahme a: konjunkturelle Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 10.1 | X | X | Grundgesamtheit: 319<br>Stichprobengröße: 50<br>Rücklauf: 27<br>Ausgewertet: 22 | | | | | | | X |
| **Sekundär** | Zahlstellendaten | | X | Ausgewählte Spalten der Kreuzchentabelle EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002 | | | | X | X | | |
| | Zahlstellendaten | | X | Rechnungsabschlüsse, 2000, 2001, 2002 | | | | X | | | |
| | Programmkoordination | | X | Monitoring, 2000, 2001, 2002 | | | | X | X | | |
| | Programmkoordination | | X | Indikative Finanzpläne | | | | X | | | |
| | Daten aus Landesstatistiken | | X | Sozioökonomische Daten auf Ebene der Kreise (Bevölkerung, Beschäftigung, Wirtschaftskraft) | X | | X | | | X | X |
| | Ergebnisse der Kapitelbewerter | X | X | Bewertungskapitel und Beiträge zur programmbezogenen Ziel- und Wirkungsanalyse | X | X | | | X | | X |
| | Literatur | X | | | X | | | | | X | X |

Quelle: Eigene Darstellung.

## 10.2 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von ZAL

Die Analyse der regionalen Zahlungsströme stellt die räumliche Verteilung der ZAL-Mittel[2] nach den Förderschwerpunkten dar. Im Vordergrund stehen zwei Fragen:

– Wie verteilen sich die ZAL-Mittel im Raum?

– Kann die Mittelverteilung im Raum zu einem regionalpolitisch motivierten Ausgleichsziel beitragen?

Im ZAL selber sind, da es sich um ein Programm mit einem horizontalen Ansatz handelt, keine regionalpolitischen Zielvorgaben enthalten. Das Programm richtet sich gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 an ländliche Gebiete, ohne dass die Verordnung selbst Kriterien zur Abgrenzung vorgibt. Trotz des Fehlens einer gezielten Steuerung der Mittelverteilung aufgrund von regionalen Kriterien z.B. in strukturschwache Gebiete ergibt sich eine unterschiedliche Verteilung der Fördermittel im Raum. Dies wird anhand verschiedener Analyseschritte aufgezeigt:

– (kartographische) Darstellung der Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene (NUTS-III-Ebene),

– Mittelfluss in die strukturschwachen ländlichen Gebiete gemäß Landesraumordnungsplan (LOP)[3];

– Mittelverteilung nach siedlungsstrukturellen Kreistypen, darunter ländliche Kreise, gemäß Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (siehe MB-X-Text 2.3);

– Mittelverteilung nach Ziel-2-Gebiet oder ehemaligem Ziel-5b-Gebiet,

– Zusammenhang zwischen Mittelverteilung und sektoralen bzw. regionalen Kennziffern (Korrelationsanalyse).

---

[2] Mit Ausnahme der Maßnahme Küstenschutz und einiger weiterer Buchungsposten (siehe MB-X-Text 2.1) werden bei der Analyse der Zahlungsströme alle Haushaltslinien betrachtet (Zur Aufbereitung der Zahlstellendaten siehe MB-X-Text 2.2).

[3] Gemäß Landesraumordnungsplan „[sollen ] Förderprogramme [...] insbesondere regionale Initiativen in solchen Räumen unterstützen, die u.a. durch Bevölkerungsrückgang, fehlende Erwerbsalternativen - gerade auch für Frauen -, Angebotsrückgang bei der Infrastruktur sowie schlechte Erreichbarkeit gekennzeichnet sind“ (Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein, 1998). Dies sind gemäß LOP besonders die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg.

Die durchgeführten Analysen beschreiben zunächst die räumliche Verteilung der Fördermittel. Zusätzlich werden Erklärungsansätze aus Programmsicht geliefert, welche Faktoren für diese räumliche Verteilung ursächlich sind.

Auch maßnahmenbezogenen werden räumliche Analysen durchgeführt, die einen Baustein zur Beurteilung der Treffsicherheit bilden (siehe beispielsweise Kapitel 6 und 8). Auf Programmebene geht es in Ergänzung zu den maßnahmebezogenen Analysen um die Beurteilung von ZAL bzw. der drei Förderschwerpunkte vor dem Hintergrund eines regionalpolitischen Ausgleichsziels. Damit wird die Komplexität des Programms stark reduziert, da ZAL ein breit angelegtes Programm mit multiplen Zielsetzungen ist. Es zielt sowohl auf den ländlichen Raum, wie den Agrarsektor und die Agrarumwelt (siehe auch Abbildung 2.4).

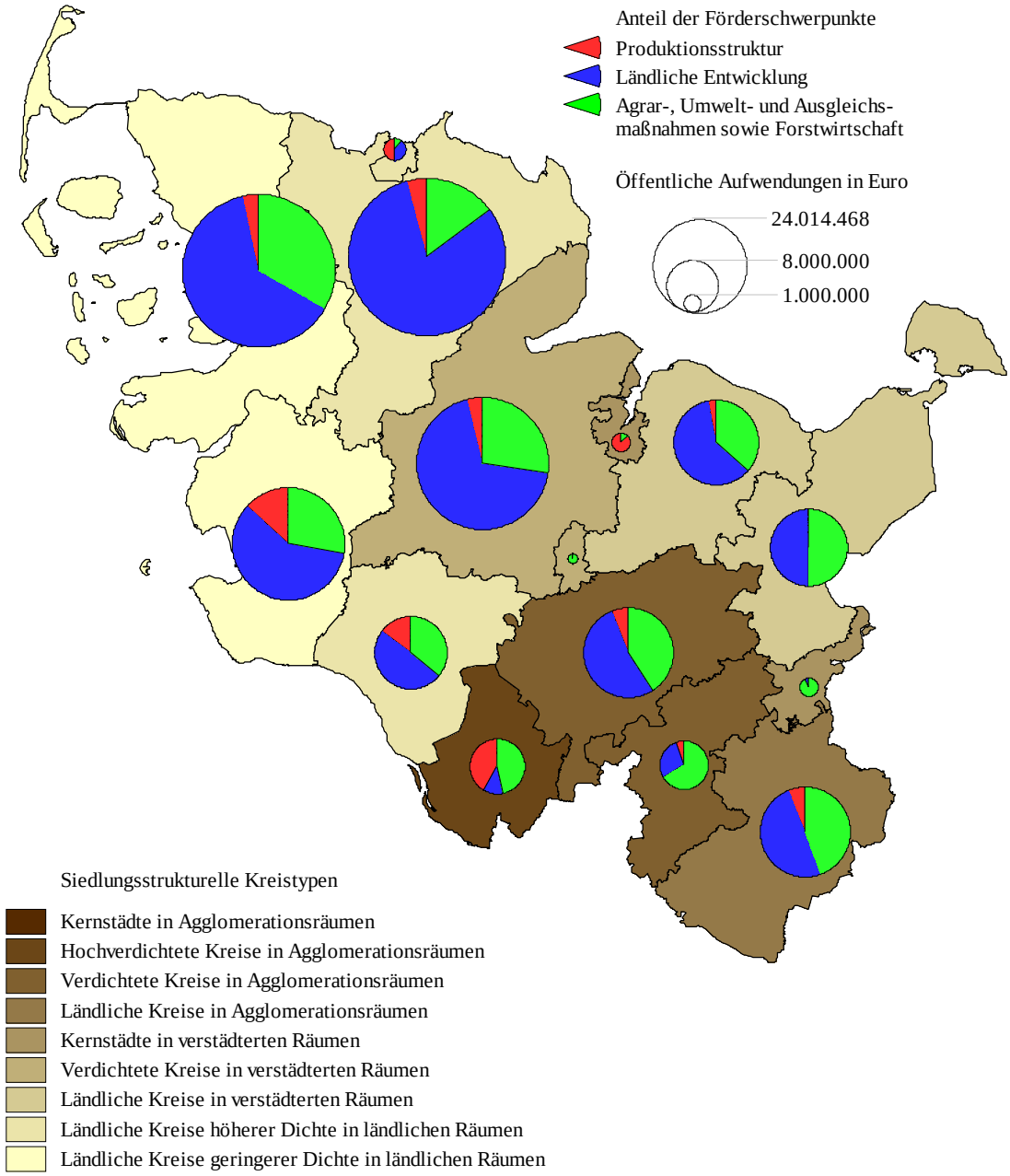
***Förderrichtung nach Kreisen (NUTS-III-Ebene)***

Der finanzielle Schwerpunkt von ZAL liegt in den nördlichen Kreisen des Landes Schleswig-Holstein. Hierhin floss absolut gesehen der größte Anteil der Fördermittel in den Jahren 2000 bis 2002. Entsprechend verteilt sich auch das Gesamtinvestitionsvolumen im Raum. Karte 10.1 und Karte 10.2 zeigen die Verteilung der Fördermittel nach Kreisen und nach siedlungsstrukturellen Kreistypen.

Der größte Teil der im Zeitraum 2000 bis 2002 ausgezahlten öffentlichen Mittel floss in den Kreis Schleswig-Flensburg. In diesem Kreis wurden über 80 % der Auszahlungen im Förderschwerpunkt B getätigt. Auf Rang 2 folgt der Kreis Nordfriesland. Dort dominierte ebenfalls der Förderschwerpunkt B mit über 60 % der Auszahlungen. Auch bezogen auf die Gesamtinvestitionen ist die regionale Verteilung der Mittel vergleichbar. Es dominieren die nördlichen Kreise in Schleswig-Holstein. Aufgrund der unterschiedlichen Beihilfesätze ergeben sich gegenüber der Verteilung der öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten leichte Verschiebungen.

Zusätzlich wurde eine Gewichtung der öffentlichen Aufwendungen nach Einwohnern und nach der Fläche der Kreise bzw. kreisfreien Städte vorgenommen. Die Ergebnisse sind in den Karten 10.3 und 10.4 dargestellt. Die einwohnerbezogene Förderintensität ist in den beiden Kreisen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg am höchsten. Deutlich wird v.a. ein enger Zusammenhang zur Bevölkerungsdichte. Die flächenbezogene Förderintensität weist aufgrund der unterschiedlichen Größe der Kreise und kreisfreien Städte weniger deutliche Unterschiede auf. Aber auch hier weisen die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg die höchsten Werte auf.

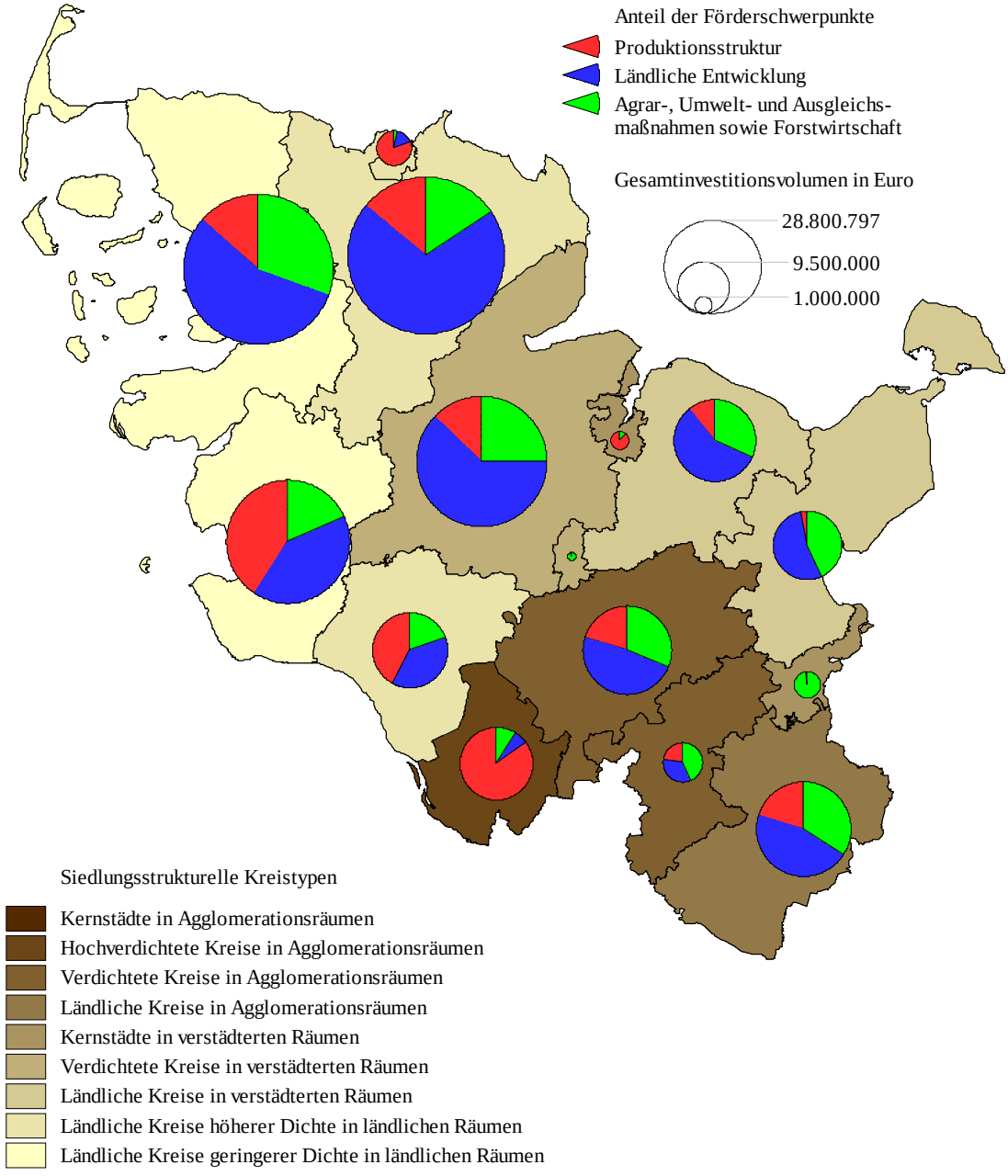
**Karte 10.1:** Öffentliche Aufwendungen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002




Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

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

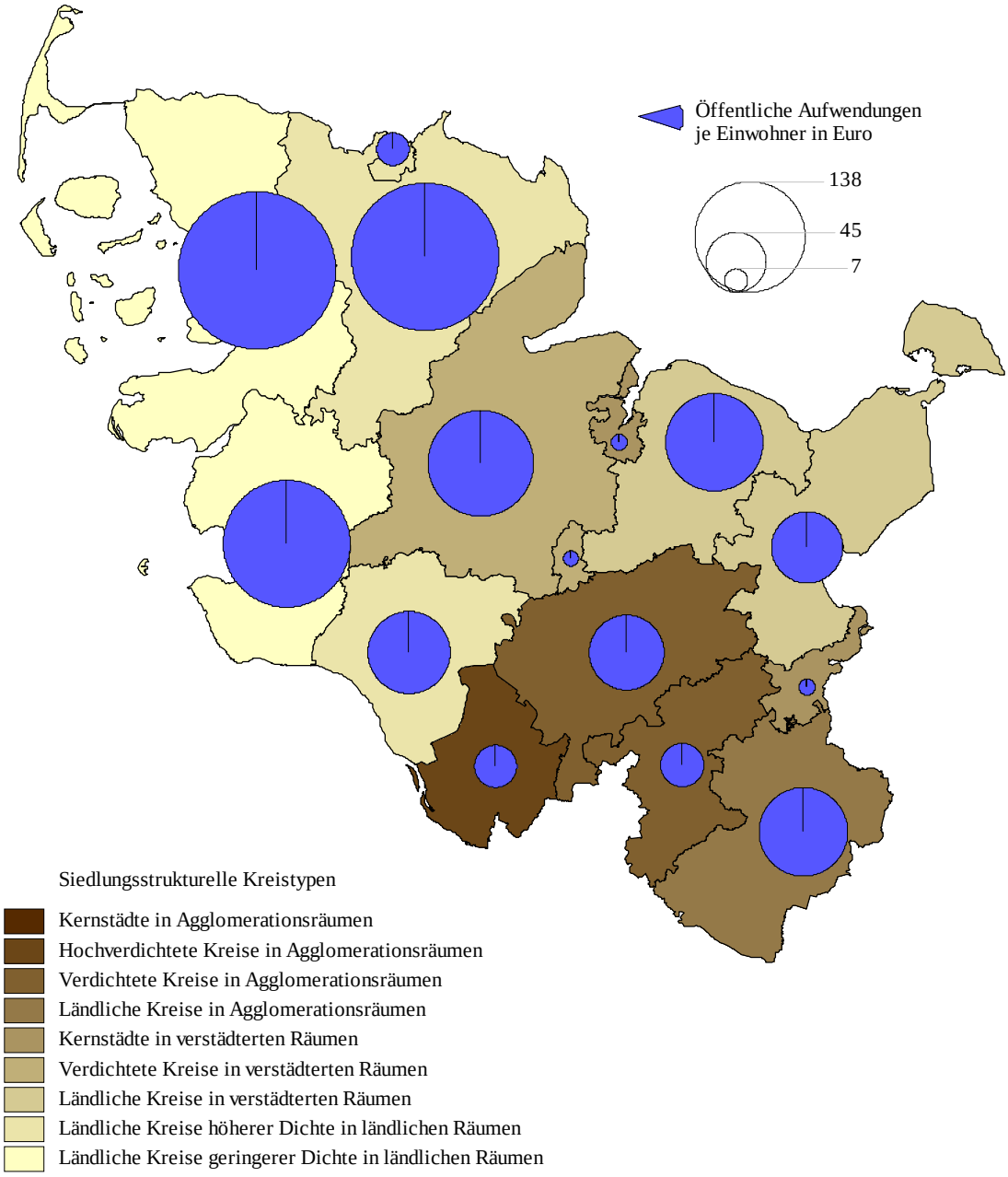
**Karte 10.2:** Gesamtinvestitionsvolumen nach Förderschwerpunkten, 2000 bis 2002




Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

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

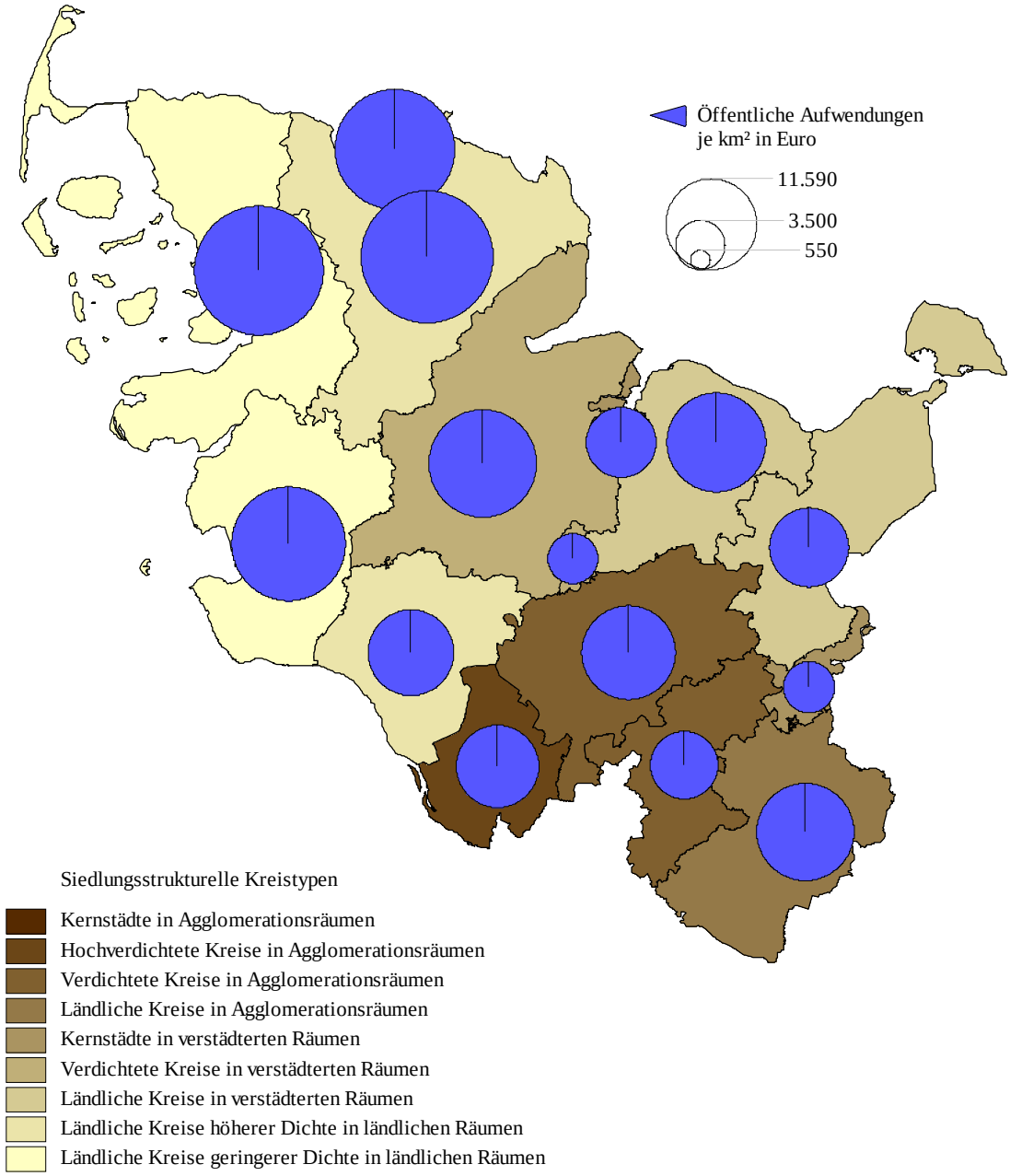
**Karte 10.3:** Öffentliche Aufwendungen je Einwohner, 2000 bis 2002




Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

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

**Karte 10.4:** Öffentliche Aufwendungen je Quadratkilometer, 2000 bis 2002




Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holsteins für die EU-Haushaltsjahre 2000, 2001 und 2002; BBR (2002); eigene Berechnungen.

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

### *Förderrichtung nach den Kategorien des LOP*

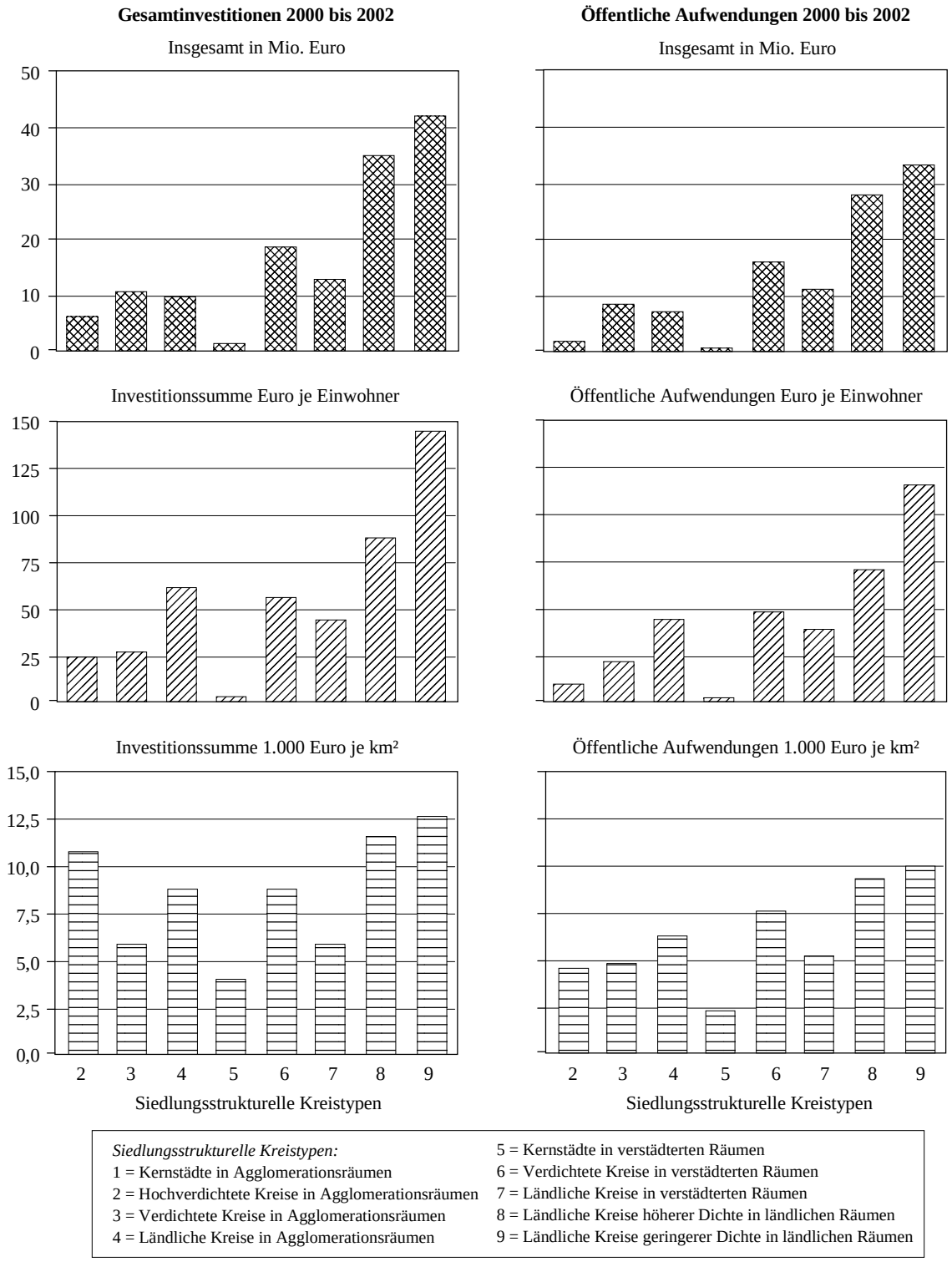
Bezogen auf die Kategorien der Landesplanung Schleswig-Holstein, fließt ein großer Teil der Mittel in die abgelegenen strukturschwachen ländlichen Räume (MUNL et al., 2003, S. 163).

### *Förderrichtung und -intensität nach siedlungsstrukturellen Kreistypen*

Für den Vergleich zwischen den siedlungsstrukturellen Kreistypen wurden die Zahlungsbeträge sowie die Gesamtinvestitionen zusätzlich mit Kenngrößen verknüpft, die die strukturelle Situation in der Region wiedergeben. Als Kenngrößen wurden die Bevölkerungszahl und die Gebietsfläche der Kreise gewählt.

Abbildung 10.3 stellt dementsprechend die Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Aufwendungen und der Gesamtinvestitionen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen dar, sowohl absolut wie auch bezogen auf die Einwohnerzahl und die Fläche. Bezogen auf die öffentlichen Aufwendungen und die dadurch ausgelösten Gesamtinvestitionen sind die Ländlichen Räume nach der Abgrenzung der BBR Spitzenreiter. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei der Betrachtung der Förderintensität je Einwohner. Aufgrund der dünnen Besiedlung des Kreistyps 9 (Ländliche Kreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen) ist der Abstand zu den übrigen Kreistypen sogar noch deutlicher. Bezogen auf die Fläche relativiert sich das Verhältnis, da die Kreise und kreisfreien Städte sehr unterschiedliche Gebietsflächen umfassen (von 56 km² der kreisfreien Stadt Flensburg bis zu 2.186 km² in Rendsburg-Eckernförde).

**Abbildung 10.3:** Öffentliche Aufwendungen und Gesamtinvestitionsvolumen nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 2000 bis 2002




*Siedlungsstrukturelle Kreistypen:*

1 = Kernstädte in Agglomerationsräumen
2 = Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
3 = Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen
4 = Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen
5 = Kernstädte in verstädterten Räumen
6 = Verdichtete Kreise in verstädterten Räumen
7 = Ländliche Kreise in verstädterten Räumen
8 = Ländliche Kreise höherer Dichte in ländlichen Räumen
9 = Ländliche Kreise geringerer Dichte in ländlichen Räumen

Die Erläuterung zum Konzept der siedlungsstrukturellen Kreistypen ist MB-X-Text 2.3 zu entnehmen.

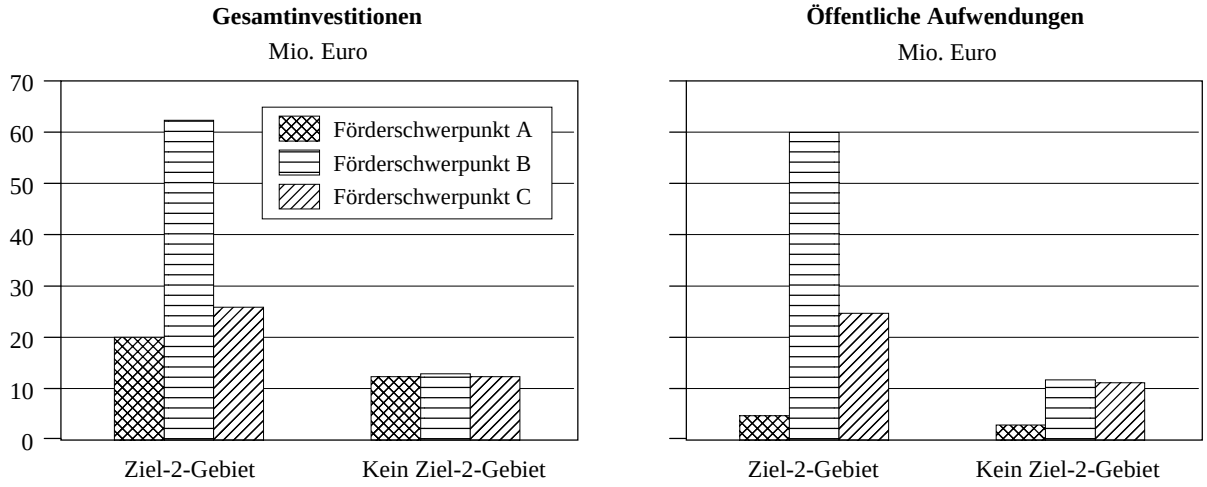
Quelle: Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holstein, eigene Berechnungen.

Im Materialband findet sich zusätzlich eine Abbildung, in der die absoluten Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen nach Förderschwerpunkten differenziert auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen verteilt wurden (MB-X-Abbildung 2.1).

### *Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf Ziel-2-Gebiete*[4]

Bei Betrachtung der Verteilung auf Ziel-2-Gebiete und Nicht-Ziel-2-Gebiete fällt v.a. der Unterschied beim Förderschwerpunkt B auf, der mit einem deutlich höheren Anteil in der Ziel-2-Gebietskulisse vertreten ist als außerhalb. Damit wird deutlich, dass v.a. die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B bei der Frage, ob und wie ZAL im Ziel-2-Gebiet[5] das Regionalprogramm Schleswig-Holstein unterstützt, zu untersuchen sind (siehe Kapitel 10.4.1.1).

**Abbildung 10.4:** Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach Ziel-2-Gebieten und Nicht-Ziel-2-Gebieten




Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holstein 2000 bis 2002.

[4] Die Ziel-2-Gebietskulisse kann MB-Einl-Karte 1 entnommen werden. Bei der Auswertung wurden sowohl Ziel-2-Gebiete wie auch die Phasing-out-Fördergebiete berücksichtigt. Ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt wurde zu dieser Gebietskulisse gezählt, auch wenn nur ein Teil seiner Fläche zur Gebietskulisse gehört. Somit gehören neun Kreise und kreisfreie Städte zur Kulisse, sechs Kreise liegen außerhalb.

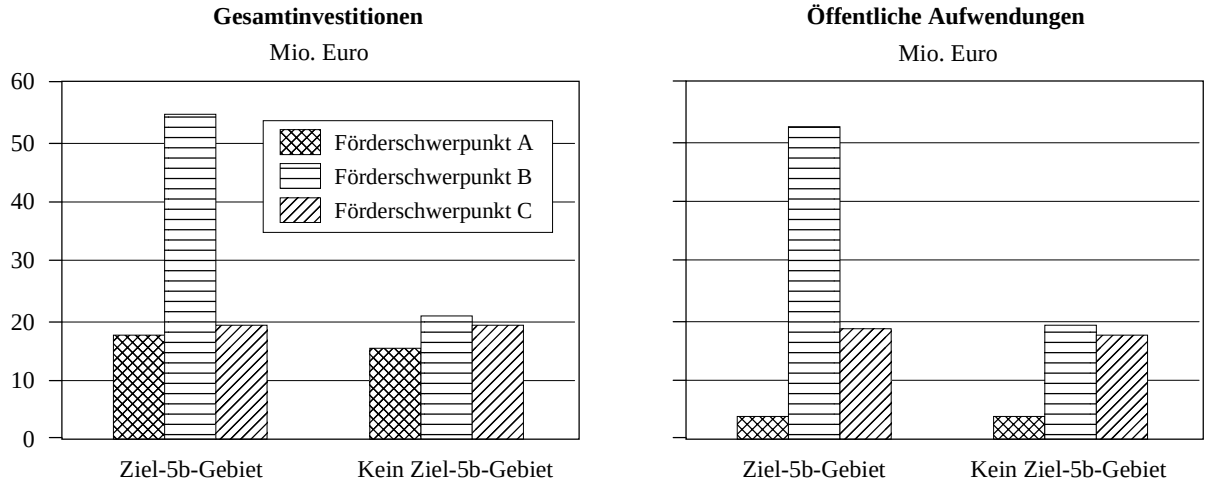
[5] Gemäß Erwägungsgrund (3) der VO (EG) Nr. 1257/1999.

Die Verteilung zugunsten der Ziel-2-Gebiete wird noch deutlicher, wenn man die Gesamtinvestitionen und die öffentlichen Aufwendungen auf die Zahl der dazugehörigen Kreise und kreisfreien Städte bezieht. Bei den öffentlichen Aufwendungen ergibt sich ein Verhältnis von 10 Mio. Euro zu 4,5 Mio. Euro je Kreis/Stadt. Bei den Gesamtinvestitionen werden in Ziel-2-Kreisen durchschnittlich 12 Mio. Euro eingesetzt gegenüber 6,4 Mio. in Nicht-Ziel-2-Gebieten.

### *Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse*[6]

Die Struktur der Verteilung der Gesamtinvestitionen auf die ehemalige Ziel-5b-Gebietskulisse folgt der Verteilung nach Ziel-2-Gebieten. Dies verwundert nicht, da die Fördergebietskulissen z.T. identisch sind. Ein Großteil der Gesamtinvestitionen des Förderschwerpunktes B (72 %) wird in den ehemaligen Ziel-5b-Kreisen und damit den Kreisen getätigt, die im schleswig-holsteinischen Vergleich zu den strukturschwächeren Kreisen zählen.

**Abbildung 10.5:** Verteilung der Gesamtinvestitionen und öffentlichen Aufwendungen 2000 bis 2002 in den Förderschwerpunkten von ZAL nach dem ehemaligen Ziel-5b-Gebieten und Nicht-Ziel-5b-Gebieten




Quelle: Eigene Berechnung nach den Zahlstellendaten des Landes Schleswig-Holstein 2000 bis 2002.

[6] Ziel-5b-Gebiete wurden in der Förderperiode 1994 bis 1999 aufgrund eines niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes abgrenzt. Zu diesem Kriterium kamen noch weitere drei hinzu, von denen zwei erfüllt sein mussten: hoher Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten, niedriges Agrareinkommen und geringe Bevölkerungsdichte und/oder Tendenz zur Entvölkerung (EU-KOM, 1993). Zum schleswig-holsteinischen Ziel-5b-Gebiet gehörten wesentliche Gebiete der Kreise Dithmarschen, Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde (Eberhardt et al., 2003).

Sehr viel deutlicher wird die Verteilung, bezieht man die öffentlichen Aufwendungen und die Gesamtinvestitionen auf die Ziel-5b-Kreise oder Nicht-Ziel-5b-Kreise[7]. Hier ergibt sich ein Verhältnis von 19 Mio. Euro zu 3,7 Mio. Euro (öffentliche Aufwendungen) bzw. 22,8 Mio. Euro zu 5 Mio. Euro (Gesamtinvestitionsvolumen).

Dafür können verschiedene Faktoren ursächlich sein:

- Mittelkontingentierung durch die ÄLR und durch das MLR oder das MUNF;
- aufgrund der Förderhistorie umfangreiche Erfahrungen in der Beantragung von Projekten in den ehemaligen Ziel-5b-Kreisen;
- das „Netzwerk“ des Programm-Nord-Rats wirkt weiter fort, indem eingespielte horizontale und vertikale Kooperationsstrukturen den Fördermittelfluss lenken;
- Maßnahmenstruktur des Förderschwerpunkts B spricht eher die Bedürfnisse der strukturschwächeren Kreise und Kommunen an; hier existiert auch ein höherer Bedarf.

Im Workshop „Artikel-33-Maßnahmen“ am 19.06.2003 in Kiel wurde dieser Verteilungsaspekt angesprochen. Dabei wurde deutlich, dass es keine steuernde Mittelkontingentierung weder durch das MLR oder MUNF noch durch die ÄLR gibt, sondern dass die Schwerpunktsetzung in den ehemaligen Ziel-5b-Gebieten auf ein Zusammenwirken der drei letztgenannten Faktoren zurückzuführen ist. Der höhere Bedarf schlägt sich v.a. in der Vielzahl von Förderanträgen nieder. Die ehemaligen Ziel-5b-Gebiete hatten weiterhin gegenüber den Nicht-Ziel-5b-Gebieten den Vorteil, dass die LSEn, die die Voraussetzungen für eine Förderung schaffen, schon im Rahmen des Ziel-5b-Programms gefördert wurden, so dass diese Gebiete mit Beginn von ZAL in die konkrete Projektförderung einsteigen konnten. Zukünftig wird sich die regionale Verteilung verändern, da in den südlichen Kreisen Schleswig-Holsteins in den letzten drei Jahren viele LSEn zum Abschluss gekommen sind, die jetzt in die Phase der konkreten Projektförderung eintreten. Allerdings wirkt sich die sich verschlechternde Haushaltslage des Landes restriktiv aus.

### *Zusammenhang der Förderung mit ausgewählten sektoralen und regionalen Kennziffern*

Mittels einer Korrelationsanalyse wird analysiert, ob sich die Verteilung der Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen sowohl in der absoluten Höhe wie auch bezogen auf die einwohner- oder flächenbezogene Intensität an ausgewählten sektoralen

[7] Selbst wenn man die kreisfreien Städte nicht berücksichtigt, weil sie kaum an ZAL teilhaben, ergibt sich immer noch ein deutliches Gefälle hin zu den ehemaligen Ziel-5b-Kreisen.

und regionalen Kennziffern ausrichtet. Die ausgewählten Kennziffern sind in Tabelle 10.2 dargestellt.

**Tabelle 10.2:** Ausgewählte sektorale und regionale Kennziffern als Grundlage für die Korrelationsanalyse

| Sektorale Kennziffern | Regionale Kennziffern |
|---|---|
| • Anteil der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft an der BWS insgesamt 2000<br>• Ertragsmesszahl (EMZ) 2000<br>• Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft an den Erwerbstätigen insgesamt 2000<br>• Anteil der Landwirtschaftsfläche an der Gesamtfläche 2000 in % Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft 2000 | • Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 1999<br>• Bevölkerungsdichte 31.12.2000<br>• Prognose der Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020<br>• Arbeitslosenquote 2000<br>• Arbeitslosenquote Januar 2003<br>• Jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2000/2003<br>• Gestaltungsquote<br>• BIP je Einwohner<br>• Anteil der Bevölkerung über 65 (31.12.1999)<br>• Anteil der Bevölkerung unter 18 (31.12.1999)<br>• Frauenerwerbsquote 2000<br>• Siedlungsstruktureller Kreistyp |

Quelle: LDS-NRW, 2002; Statistisches Bundesamt, 2002; BBR, 2003; BBR, 2002.

Die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind im Materialband (MB-X-Text 2.4, Tabellen 2.4 und 2.5) dargestellt. Die Ergebnisse sind folgendermaßen zu interpretieren:

– Der Zusammenhang zwischen dem Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und der Förderintensität je Einwohner weist einen Korrelationskoeffizienten von 0,8884 aus. Das heißt, dass die Förderintensität je Einwohner umso höher ist, je höher der Anteil an Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist.

– Die Förderintensität je Einwohner und die Bevölkerungsdichte weisen einen Korrelationskoeffizienten von -0,9636 aus. Das heißt, dass die Förderintensität je Einwohner umso niedriger ausfällt je höher die Bevölkerungsdichte ist und umgekehrt.

Zwischen den Gesamtinvestitionen und der öffentlichen Aufwendungen ergibt hinsichtlich der Ergebnisse kein Unterschied, so dass diese im Folgenden gemeinsam betrachtet werden.

Die Verteilung der gesamten Fördermittel und die Förderintensitäten weisen einen engen Zusammenhang zu sektoralen Kennziffern auf. Bezogen auf die Förderschwerpunkte lassen sich Unterschiede erkennen. Dabei fällt auf, dass der Förderschwerpunkt A einen deutlich positiven Zusammenhang zur Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen aufweist. In der absoluten Mittelverteilung weist der Förderschwerpunkt C gar keinen Zusammenhang mit sektoralen Kriterien aus, da dessen Verteilung eher naturräumlich bedingt ist.

Bezogen auf regionale Kennziffern weist die Fördermittelverteilung sowohl absolut wie auch bezogen auf Einwohner und Fläche (mit Ausnahme des Förderschwerpunktes A) einen negativen Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte aus. Bezogen auf die Förderintensität je Einwohner kann ein positiver Zusammenhang mit dem siedlungsstrukturellen Kreistyp hergestellt werden. D.h., je dünner besiedelt und je zentrumsferner eine Region ist, desto höher fällt die Förderintensität je Einwohner aus.

***Fazit***

Die räumliche Verteilung der Fördermittel von ZAL und v.a. des Förderschwerpunkts B geht konform mit dem Ausgleichsziel der Regionalpolitik, da in der Tendenz die strukturschwächeren und dünner besiedelten Kreise im Norden und Nordwesten des Landes stärker an ZAL partizipieren. Ob damit im Wettbewerb der Regionen ihre Position gestärkt wird, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Die Diskussion der thematischen Querschnittsfragen wird hier erste Hinweise geben. In der räumlichen Verteilung des Förderschwerpunktes B setzt sich der regionalisierte Ansatz der Ziel-5b-Politik weiter fort, während der Förderschwerpunkt A sich stärker im Raum verteilt. Hier liefern sektorale Kriterien einen geeigneteren Erklärungsansatz für die räumliche Verteilung. Förderschwerpunkt C hingegen weist auch einen Zusammenhang zu regionalen Kennziffern auf. Dies ist Ausdruck dafür, dass eine dünne Besiedlungsdichte auch mit weniger ertragsreichen Standorten einhergehen kann, auf denen die Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen tendenziell größer ist.

Ob es zukünftig eine stärkere Steuerung der Mittelverteilung in strukturschwache Regionen geben sollte, kann aufgrund der multiplen Ziele von ZAL nicht eindeutig beantwortet werden. Nicht für alle Förderschwerpunkte und Maßnahmen ist die Frage der Verteilung nach regionalen Kriterien gleichermaßen relevant. So ist bei den Agrarumweltmaßnahmen für die Verteilung der Mittel die naturräumliche Situation entscheidender als eine regionale Strukturschwäche. Forstliche Maßnahmen finden vorrangig dort statt, wo Wald ist. Kriterien, die Ausdruck einer regionalen Strukturschwäche sind, z.B. hohe Arbeitslosenquote oder Abwanderung von Bevölkerung, sind v.a. für die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B relevant, der auch die ehemaligen Ziel-5b-Maßnahmen beinhaltet.

## 10.3 Thematische kapitelübergreifende Fragen

***Methodische Vorbemerkungen***

Die kapitelübergreifenden Fragen sind analog den kapitelspezifischen Fragen strukturiert. Zu jeder Frage gehört ein Set von Kriterien und Indikatoren, die mehrheitlich quantitativen Charakter haben.

Zur Strukturierung und Bearbeitung der Fragen wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

(1) **Relevanzanalyse** der Bewertungsfragen und –kriterien (siehe auch BAL, 2001, S. 80), standardisierte Relevanzabfrage[8] bei den Kapitelbewertern (siehe MB-X-Tabelle 1.5). In diesem Zusammenhang wurde auch überprüft, inwieweit die Fragebögen für mündliche und schriftliche Befragungen der einzelnen Förderkapitel ergänzt werden müssen, um eine sinnvolle Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen, zumindest für die Ex-post-Bewertung, zu ermöglichen.

(2) **Zielanalyse** auf Programmebene (siehe MB-X-Tabelle 3.1)
In vorgegebene Tabellen waren von den Kapitelbewertern Haupt- und Nebenziele bezogen auf die thematischen Querschnittsfragen einzutragen, die sich aus den Zielen auf Maßnahmenebene ableiten lassen. Für Maßnahmen, die sich mit ihren Zielsetzungen nur unzureichend in die Zielstruktur auf Programmebene eingliedern lassen, wurden programmspezifische Zielsetzungen ergänzt. Als weitere Querschnittsfrage wurde die Förderung der Chancengleichheit von Frauen ergänzt. Zusammengefasst sind die Ziele auf Programmebene der MB-X-Tabelle 3.1 zu entnehmen.

(3) **Auswertung sozio-ökonomischer Kennziffern** (Kontextindikatoren)
Eine Auswertung der wesentlichen sozio-ökonomischen Kennziffern wurde für die einzelnen thematischen Fragen durchgeführt, um die erzielten Ergebnisse hinsichtlich ihrer Relevanz besser einordnen zu können.

(4) **Vereinheitlichende Vorgaben und Checklisten** für die Erhebungs- und Fragebögen der Kapitelbewerter, um die Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Ergebnisse zu verbessern
Dabei wurde das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Jeder zusätzliche Aspekt bläht das Untersuchungsdesign in den einzelnen Förderkapiteln auf, ohne dass die gewonnenen Aussagen für die Förderkapitel relevant sein müssen. Trotz der Bemühungen, Erhebungsmethoden und -indikatoren zu vereinheitlichen, ist aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und der Heterogenität der Maßnahmen eine Vergleichbarkeit der aus den Förderkapitel zu extrahierenden Indikatoren nur in begrenztem Umfang gegeben. Daher konnte für viele kapitelübergreifende Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt keine Quantifizierung vorgenommen werden. Es ist u.E. auch grundsätzlich in Frage zu stellen, ob dies im Rahmen der Ex-post-Bewertung gelingen kann.

(5) **Wirkungsstromanalyse** (Die genaue Methode ist in MB-X-Text 1.3 beschrieben)
Ausgehend von der Methodik der Entwicklungspfadanalyse bzw. Wirkungspfadanalyse, die bereits im Rahmen mehrerer Evaluierungsberichte (z.B. ECOTEC,

[8] Auf die Ergebnisdarstellung wird verzichtet, da es sich vor allem um eine interne Diskussionsgrundlage handelte, die in die weiteren Arbeitsschritte und -ergebnisse eingeflossen ist.

1998; IfS, 2000) Anwendung gefunden hat, wurden die fünf themenbezogenen Querschnittsfragen als Entwicklungspfade oder Wirkbereiche aufgefasst. Diesen wurden jeweils die Wirkungen auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen zugeordnet. Dabei sollte die Wirkungseinschätzung auf der Grundlage des tatsächlichen Förderverlaufs und des erzielten Outputs der einzelnen Maßnahmen erfolgen. In verschiedenen Tabellen (vgl. MB-X-Tabellen 1.3 und 1.4) wurden die Wirkungsrichtungen und –stärken sowie Wirkungseigenschaften[9] von den Kapitelbewertern eingetragen. Beispielhaft dargestellt sind die Tabellen für das Förderkapitel I - AFP. Die zusammenfassten Ergebnisse der Wirkungsstromanalyse sind der MB-X-Tabelle 3.2 zu entnehmen. Die auf einzelne kapitelübergreifenden Fragen bezogenen Ergebnisse werden getrennt in diesem Kapitel vorgestellt und diskutiert.

Durch dieses Vorgehen wird auf Programmebene eine plakative Übersicht der Programmwirkungen bezogen auf einzelne kapitelübergreifende Fragen gegeben. Das Problem, dass innerhalb der Haushaltslinien bzw. Maßnahmen nur ein Teil der Projekte mit positiven oder negativen Wirkungsrichtungen in Verbindung gebracht werden konnte, wurde berücksichtigt, indem Wirkungsgrad und wirksame Fördersumme in Beziehung zueinander gesetzt wurden (siehe MB-X-Text 1.3).

Zur vereinfachten Illustration der Wirkungsschwerpunkte des Programms wird zusätzlich eine Gewichtung der Wirkungen durch die Verknüpfung mit der finanziellen Ausstattung (tatsächlicher Mittelabfluss) der Haushaltslinien[10] vorgenommen.

Mit Hilfe der Wirkungsstromanalyse können folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Maßnahmen sind auf welche Ziele ausgerichtet?
- Wie groß sind die Anteile am Gesamtbudget, mit denen bestimmte Wirkungen verbunden sind?
- Mit welchen Maßnahmen werden welche Wirkungen erreicht?
- Welche Ziele und Handlungsfelder der EU-KOM finden keine oder wenig Berücksichtigung?

Zwei wesentliche Grenzen dieser Methode sind aufzuführen:

- Aufgrund des stark vereinfachenden Charakters dieser Methode - z.B. wird für die finanzielle Gewichtung die Annahme getroffen, dass ein Euro Fördermittel in allen Maßnahmenschwerpunkten derselben Wirkungsmenge entspricht - sind die Ergebnisse nur als Tendenzen oder Größenordnungen zu verstehen.

---

[9] Deren Definition (direkt, indirekt, kurzfristig, langfristig, dauerhaft und vorübergehend) erfolgte in Anlehnung an die EU-KOM (1999d).

[10] Genutzt wurde ein detaillierter indikativer Finanzplan nach Maßnahmen des MLR, der allerdings im Gegensatz zu den Vollzugstabellen des Kapitels 2 auch den Vorschuss des Jahres 2000 enthält.

- Die Einschätzung auf der Ebene der einzelnen Haushaltslinien/Maßnahmen beruht auf einer sehr unterschiedlichen Datenlage, -qualität und Förderfallzahl. Während in einigen Bereichen (z.B. Dorfentwicklung) bereits mit statistisch auswertbarem Material gearbeitet werden kann, ist z.B. der Erkenntnisstand im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht über das Ex-ante-Stadium hinausgegangen. Die vertikale Vergleichbarkeit der Aussagen ist somit äußerst gering. Dieses Problem dürfte sich jedoch mit weiterem Fortschreiten des Programms verringern.

### 10.3.1 Querschnittsfrage 1 - Beitrag von ZAL zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen

#### 10.3.1.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Aus unserer Sicht trifft die Frage mit ihren Kriterien in ihrer derzeitigen Form nicht die in Schleswig-Holstein vorzufindende Situation. Die Frage wurde daher anders interpretiert und mit neuen Kriterien hinterlegt. Die neu interpretierte Frage lautet wie folgt:

**Welchen Beitrag leistet ZAL zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen?**

Die Frage wurde mit vier Kriterien unterlegt:

– Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (1-1.);

– Erreichbarkeit und Qualität der Versorgungseinrichtungen (1-2.);

– Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (1-3.);

– Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion (1-4.).

**Begründung:**

Die demographischen Veränderungen in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins sind sehr unterschiedlich; ähnlich breit ist auch das erforderliche Maßnahmebündel, um diese zu beeinflussen. Wie in ZAL ausgeführt, kann nur auf die Komponente „Wanderungsverhalten“ Einfluss genommen werden, z.B. durch Maßnahmen, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigern. Die Faktoren der natürlichen Bevölkerungsveränderung (Geburten- und Sterberate) können mit dem Ansatz von ZAL nicht beeinflusst werden. In manchen Regionen Schleswig-Holsteins werden zurückgehende Bevölkerungszahlen allein aufgrund der niedrigen Geburtenraten prognostiziert, auch wenn ein positives Wanderungssaldo vorhergesagt wird (siehe MB-X-Text 4.1) (Stala, 2000).

***Relevanz der neu interpretierten Frage***

Die Frage nach dem Beitrag des Programms zur Beeinflussung der Lebensqualität in ländlichen Räumen trifft die vorzufindende Situation und die Handlungsmöglichkeiten von ZAL besser als die EU-KOM-Frage. Zum einen gibt es in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins zukünftig hinsichtlich der Einwohnerentwicklung eine Differenzierung in kleinräumige Gewinner- und Verliererregionen. Zum anderen kann durch ZAL nur das Wanderungsverhalten beeinflusst werden, indem die Lebensqualität in ländlichen Regionen erhalten oder verbessert wird. ZAL kann keinen Einfluss auf die Determinanten der natürlichen Bevölkerungsentwicklung nehmen.

Im Binnenwanderungsverhalten der Bevölkerung manifestiert sich ihre Einschätzung der relativen Lebensqualität in den jeweiligen Zu- und Abwanderungsregionen. Lebensqualität im weiteren Sinne beeinflussende Faktoren sind in erster Linie (Neander, 2002)

– die Verfügbarkeit und Qualität von Beschäftigungsmöglichkeiten,
– die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen,
– die Wohnbedingungen und
– das Wohnumfeld (u.a. Landschaftsbild).

***Relevanz des Querschnittskriteriums 1-1. - Sicherung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten***

Hier wird auf die Beantwortung der Querschnittsfrage 2 verwiesen.

***Relevanz des Querschnittskriteriums 1-2. - Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen***

Aufgrund der flächendeckenden Verteilung der Zentralen Orte im Land Schleswig-Holstein ist grundsätzlich sichergestellt, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge, der Kultur sowie des öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereichs der Bevölkerung in angemessener Entfernung zugänglich sind (MUNL et al., 2003, S. 165). Angesichts der im MB-X-Text 4.1 beschriebenen Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung (Alterungsprozess und räumlich unterschiedlich verteilter Bevölkerungsrückgang) ist die Frage nach den Auswirkungen auf die Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen dennoch berechtigt.

Hinzu kommt, dass die historisch gewachsene Siedlungsstruktur des Landes durch eine Vielzahl kleiner Gemeinden geprägt ist. In den 925 Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohnern leben 21 % der gesamten Bevölkerung Schleswig-Holsteins. Rechnet man die 155 Gemeinden mit zwischen 2.000 und 10.000 Einwohnern hinzu, sind es fast 45 % der Bevölkerung (MUNL et al., 2003). Hier findet, unabhängig von der Entwicklung der Bevölkerungszahlen, ein Rückzug aus der Fläche statt (z.B. Reduzierung von Postdienststellen,

Briefkästen, Einrichtungen mit Gütern des täglichen Bedarfs). So wird beispielsweise zukünftig davon ausgegangen, dass sich generell die Nahversorgung in Gebieten mit weniger als 4.000 bis 6.000 Einwohnern schwieriger gestalten wird.

***Relevanz des Querschnittskriteriums 1-3. - Schaffung attraktiver Wohnbedingungen***

Als Siedlungsraum spielen ländliche Räume in Schleswig-Holstein eine wichtige Rolle. In Schleswig-Holstein leben nur 24 % der Bevölkerung in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern (MUNL et al., 2003, S. 165).

Grundsätzlich kann aus der Analyse der regionalen Wanderungsbewegungen gefolgert werden, dass für viele Menschen zumindest Teile des ländlichen Raums einen attraktiven Wohnstandort darstellen (siehe MB-X-Tabelle 4.1). Dies gilt v.a. für gut erschlossene ländliche Räume, ländliche Räume in der Nähe von Agglomerationen und die landschaftlich attraktiven Küstenregionen. Die vermehrte Siedlung in ländlichen Gebieten bringt aber auch Probleme mit sich, z.B. eine zunehmende Flächenversiegelung und eine Zunahme des Verkehrsaufkommens. Daneben gibt es Gemeinden, die eher von einem Rückgang der Bevölkerung betroffen sind.

Das Niveau der Zufriedenheit mit Wohnbedingungen kann anhand von drei Bereichen gemessen werden:

– Zufriedenheit mit der Wohnung,
– Zufriedenheit mit der Wohngegend,
– Zufriedenheit mit Verkehrsverhältnissen.

***Relevanz des Querschnittskriteriums 1-4. - Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion***

Das Landschaftsbild kann sowohl die Wirtschaftskraftfunktion, die Siedlungs- und Wohnfunktion sowie die Freizeit- und Erholungsfunktion ländlicher Räume positiv wie auch negativ beeinflussen. Empirisch lassen sich hier allerdings noch keine eindeutigen Befunde vorweisen, zumindest bezogen auf den Zusammenhang zwischen Landschaftsbild, Wirtschaftskraftfunktion sowie Siedlungs- und Wohnfunktion (Neander, 2002).

Der Zusammenhang zwischen Landschaftsbild und **Freizeit- und Erholungsaktivitäten** ist Gegenstand vieler Untersuchungen. Die Ergebnisse der empirischen Freizeitforschung zeigen in der Tat zunehmende Präferenzen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen Bevölkerung, in Richtung Freiraumerholung (Brocksieper, 1987). Auch das tatsächliche

Verhalten der Erholungssuchenden lässt eine Bevorzugung ländlicher Räume erkennen (v.a. im Küstenraum, siehe MB-X-Karte 4.8). Das Landschaftsbild wird u.a. maßgeblich vom gegenseitigen Verhältnis zwischen besiedelten Flächen und Freiflächen und bei letzteren zwischen Wald[11], Grünland, Ackerland, Gewässern und naturnahen Landschaftselementen sowie ihrer Verteilung im Raum bestimmt. Besonders Wald genießt eine herausragende Stellung (Volk, 1985). Der Freizeit und Erlebniswert von Wald wird neben dem von Grünland, extensiver Bodennutzung, naturnaher Vegetation, Moor und Gewässern als sehr hoch eingeschätzt (Steinmetz, 1996). Dabei spielt auch die Frage der Zugänglichkeit eine wesentliche Rolle. Wald ist - sofern er durch Wege erschlossen ist - immer zugänglich, während alle anderen Flächennutzungen Beschränkungen unterliegen.

Die Nachfrage nach der Freizeit- und Erholungsfunktion ist im ländlichen Umland der Agglomerationen und sonstigen größeren zentralen Orten sowie in Regionen mit bereits etablierten Freizeittourismusaktivitäten weitaus ausgeprägter als in dünn besiedelten peripheren Regionen ohne Eignung für den Ferientourismus (siehe MB-X-Karte 4.8) (Neander, 2002).

#### 10.3.1.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Auf den Erhalt oder die Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume zielen viele Maßnahmen von ZAL ab; zumindest ist es bei vielen Maßnahmen ein Nebenziel. Ein Schwerpunkt der Förderung liegt auf den Kriterien „Beschäftigung“ und „Wohnumfeld/Erholungsfunktion“ (siehe Tabelle 10.3). Die beschäftigungsrelevanten Aspekte werden unter Querschnittsfrage 2 abgehandelt. Auf die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen (Querschnittskriterium 1-2.) zielen nur zwei Maßnahmen des Förderschwerpunktes B sowie das AFP (a1), durch welches Diversifizierungsmaßnahmen wie Hofläden u.ä. gefördert werden können. Die Schaffung attraktiver Wohnbedingungen (Querschnittskriterium 1-3.) kann über Verbesserungen an Wirtschaftsgebäuden über das AFP (z.B. verbunden mit geringeren Lärm- und Geruchsemissionen) erreicht werden und ist Hauptziel der Förderung über die Dorferneuerung. Die Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und die Stärkung der Erholungsfunktion (Querschnittskriterium 1-4.) ist ein Nebenziel vieler Maßnahmen. Nur die sonstigen forstlichen Maßnahmen beinhalten dieses Kriterium als Hauptziel (siehe Tabelle 10.3), da der Wald gerade in einem waldarmen Land wie Schleswig-Holstein eine besondere Bedeutung für die Erholungsfunktion besitzt.

[11] Den Waldanteil in Schleswig-Holstein stellt MB-X-Karte 4.9 dar.

**Tabelle 10.3:** Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Ziele

| | Förderschwerpunkt | A: Produktions-struktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch** | Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten | ❍ | | ● | | ❍ | ❍ | ❍ | | ● | | | ● | | | ❍ | | | ❍ | ● | |
| | Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen | ❍ | | | | ● | | ❍ | | | | | | | | | | | | | |
| | Schaffung attraktiver Wohnbedingungen | ● | | | | | | ● | | | | | | | | | | | | | |
| | Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion | ❍ | | | ❍ | | | | | | | ❍ | ❍ | | | ❍[1)] | | | ❍ | ● | ❍ |

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

1) Durch die VO zwingend vorgegebenes Ziel, aber vom Land nicht genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Analyse der Wirkungsrichtungen (Tabelle 10.4) fällt auf, dass insbesondere für das Kriterium 1-1. „Beschäftigung“ häufig noch keine Wirkungen feststellbar sind. Deutliche Hinweise auf positive Wirkungen, v.a. hinsichtlich der Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes (Querschnittskriterium 1-4.), werden im Förderschwerpunkt C gegeben.

**Tabelle 10.4:** Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume - Wirkungen

| | Förderschwerpunkt | A: Produktions-struktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Erhalt oder Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume durch** | Sicherung oder Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten | **(-)** [1)] | **0** | **++?** | **0** | ++ | **0** | + | | **0** | | | **(+)** | | | **(+)** | **0** | | **0** | + | |
| | Erreichbarkeit und Qualität von Versorgungseinrichtungen | **0** | | | | ++ | | | + | | | | | | | | | | | | |
| | Schaffung attraktiver Wohnbedingungen | **(+)** | | | | | | +++ | | | | | | | | | | | | | |
| | Schaffung eines attraktiven Wohnumfeldes und Stärkung der Erholungsfunktion | | | | + | | | | | | | + | +++ | **(+)** | + | **(+)** | **0** | +++ | | ++ | ++ |

**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 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 = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht (siehe Kapitel 3).

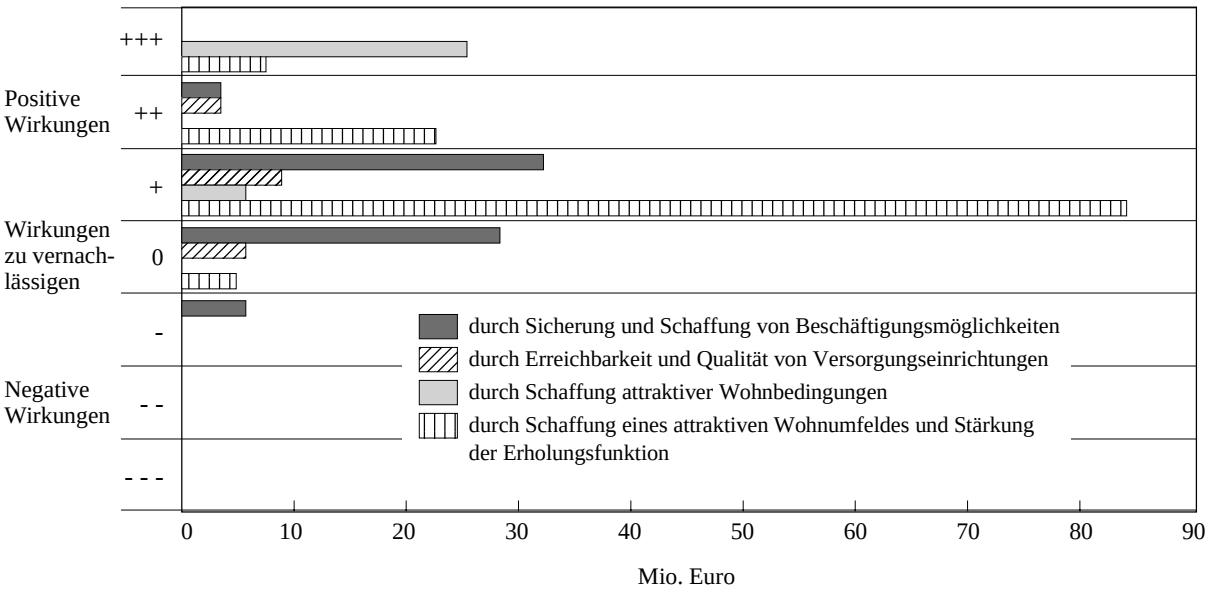
Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungen sind bei den sektoral ausgerichteten Maßnahmen der Förderschwerpunkte A und C direkt, während im Bereich des Förderschwerpunkts B aufgrund der Dominanz von Maßnahmen öffentlicher Träger eher indirekte Wirkungen erzielt werden. Die Wirkungen treten bei den Förderschwerpunkten A und B sowohl kurz- wie langfristig auf. Wirkungen im Bereich des Querschnittskriteriums 1-4. entfalten sich eher mittel- bis langfristig, soweit es um die sichtbare Veränderung der Landschaftsgestalt geht.

### 10.3.1.3 Fazit

Der Wirkungsschwerpunkt der ZAL-Maßnahmen liegt in den Bereichen Beschäftigung und Landschaft/Erholung. Wenig Mittel fließen in den Bereich der Versorgungsinfrastruktur, wobei es sich hier auch nicht um einen flächendeckenden Ansatz handeln kann, sondern um einen Ansatz, der gezielt lokale/regionale Problemlagen aufgreift und daraus ausgerichtet, spezifische Lösungen anbietet (siehe Kapitel 9).

**Abbildung 10.6:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen zur „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität ländlicher Räume“ gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002




Quelle: Eigene Darstellung.

Geht man von rund 180 Mio. Euro öffentlichen Aufwendungen in den Jahren 2000 bis 2002 aus, so haben über 60 % der Mittel eine positive Wirkungsrichtung bezogen auf Landschaft und Erholung (siehe auch Querschnittsfrage 5).

### 10.3.2 Querschnittsfrage 2 - Beitrag von ZAL zur Sicherung der Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben

***Methodische Vorbemerkungen***

Im Rahmen der Halbzeitbewertung werden folgende Beschäftigungswirkungen unterschieden (siehe MB-X-Text 5.1):

(1) Entstehung von vorübergehenden/befristeten Beschäftigungseffekten (gemessen in Vollzeitäquivalenten) ausgelöst durch Fördergelder, die für die Erstellung oder die Nachfrage einer Leistung eingesetzt werden (z.B. in der Bauphase, im Projektmanagement, in der Beratung);
(2) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als Folge, direkter betrieblicher Investitionen;
(3) Entstehung dauerhafter Beschäftigungseffekte in Form neuer oder umgewandelter/gesicherter Arbeitsplätze (gemessen in Vollzeitäquivalenten) als indirekte Folge von Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität und des Humankapitals.

Bei der synoptischen Wirkungsdarstellung auf Programmebene sollen jedoch - in Abweichung zur Systematik der EU-KOM - nur die **dauerhaften**, strukturwirksamen Effekte dargestellt werden. Befristete Wirkungen, z.B. durch die Auftragsvergabe, die konjunkturpolitisch relevant sind, werden gesondert dargestellt (zur Ermittlung der konjunkturellen Beschäftigungseffekte siehe MB-X-Text 5.2).

Tabelle 10.5 zeigt die Zusammenhänge zwischen vorübergehenden/befristeten Wirkungen und dauerhaften direkten und indirekten Wirkungen, die kurz- bis langfristig entstehen.

**Tabelle 10.5:** Systematisierung der Beschäftigungswirkungen von ZAL

| | Vorübergehend/ befristet, unmittelbar wirksam | Kurz- bis mittel- und langfristige Wirkungen (dauerhaft) | |
|---|---|---|---|
| | | direkt | indirekt |
| **Auslösendes Kriterium** | Leistungserstellung | verbesserte einzelbetriebliche Situation | Standortattraktivität, verbessertes Humankapital, verbesserte Wettbewerbssituation von Unternehmen |
| **Investitionstätigkeit; Zahlung von flächenbezogenen Zuwendungen für Landwirte** | öffentliche und private Investitionen, im wesentlichen Bauinvestitionen, Zahlungen für bestimmte Art der Flächennutzung (*) | Private und öffentliche Investitionen in Gewerbe, Produktionsausweitung, Diversifizierung, Rationalisierung | private und öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Gebäude, Ausbildung |
| **Beschäftigung** | An die Leistungserstellung gebundene Beschäftigung | standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste | standortgebundene Beschäftigungsgewinne, -verluste |
| **Wirtschaftpolitische Relevanz** | konjunkturpolitisch relevant | wachstums- und regionalpolitisch relevant | wachstums- und regionalpolitisch relevant |
| **Messbarkeit** | Quantifizierung (nur) mit Einschränkungen möglich | Bruttowirkungen (**) quantifizierbar | Quantifizierung kaum möglich |
| **Methodisches Instrumentarium** | Befragung bei Zuwendungsempfängern, Auswertung der vorhandenen Literatur | Befragung bei Zuwendungsempfängern | Modellrechnungen, vertiefende Untersuchungen in Gemeinden |

(*) Ob hier vorübergehend ein Beschäftigungseffekt resultiert, hängt von der jeweiligen Referenznutzung ohne Förderung ab.

(**) Nettowirkungen sind nicht zu ermitteln, da weitgehend Angaben über Vergleichsgruppen fehlen. Verdrängungs- und Verlagerungseffekte können nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIW, 1998.

Auf eine differenzierte Ausweisung der Indikatoren zu den beiden Kriterien der EU-KOM wird in der Halbzeitbewertung verzichtet (siehe auch Kapitel 10.1.4), da in den einzelnen Förderkapiteln aufgrund des Umsetzungsstandes sehr unterschiedliche Ergebnisse vorliegen. Schon auf der Ebene des Querschnittsindikators ist die Aggregation von Einzelergebnissen methodisch problematisch. Noch problematischer ist der Versuch, die Unterindikatoren zu quantifizieren und summativ darzustellen.

#### 10.3.2.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

***Relevanz der Frage***

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird ausgeführt, dass „die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums [...] auf die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete ausgerichtet

sein und daher zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Gebieten beitragen [sollte].“[12] Die Frage und die zugehörigen Kriterien sind daher relevant.

Im Einklang mit dieser Zielsetzung hat auch ZAL die Verbesserung der Beschäftigungssituation als ein wichtiges Ziel benannt (siehe Kapitel 2.2.1), das durch die Einbindung von ZAL in „ziel“ noch einmal ein besonderes Gewicht erhält.

In den ländlichen Räumen kann der Arbeitsmarkt laut ZAL weder die aus den schrumpfenden Branchen (z.B. Landwirtschaft, Schiffsbau, Ernährungsgewerbe) abwandernden Personen in ausreichendem Umfang aufnehmen, noch den z.T. gut qualifizierten Berufsanfängern Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Insbesondere in den peripher gelegenen ländlichen Gebieten müssen, flankiert durch eine gezielte Förderung, neue beschäftigungswirksame Felder erschlossen und Existenzgründungen unterstützt werden (MLR, 1999, S. 53).

Stärken und Schwächen bezogen auf die Arbeitsmarktsituation im ländlichen Raum sind in ZAL genannt (MLR, 1999). Die in ZAL genannten Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsansätze sind v.a. im Zusammenhang mit dem „ziel“-Programm zu werten, da viele hier genannten Themenbereiche eher in die Bereiche des EFRE und ESF fallen. Die Frage nach möglichen Synergien zwischen ZAL und den anderen „ziel“-Programmen ist zu stellen (siehe Kapitel 10.4.1.1).

Die wesentlichen Eckpunkte der Arbeitsmarktsituation in Schleswig-Holstein sind in MB-X-Text 5.3 genannt.

### *Relevanz des Kriteriums 2-1. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft*

Im Gesamtkontext Schleswig-Holsteins spielt die Frage der Beschäftigung in der Landwirtschaft keine wesentliche Rolle mehr, da der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft in den meisten ländlichen Kreisen in Schleswig-Holstein nur noch gering ist (siehe MB-X-Karte 5.2). Wie eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Agrar-

[12] Es gibt durchaus kritische Stimmen bezüglich der Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Beschäftigungszielen (siehe Frankenfeld, 2002). Frankenfeld (2002) argumentiert, dass Regionalpolitik zuallererst Standort- und Wettbewerbspolitik ist. In Prozessen aufholender wirtschaftlicher Entwicklung einzelner Regionen können durch regionale Wirtschaftspolitik sowohl Arbeitsplätze vernichtet wie auch neue geschaffen werden. Arbeitsplätze dienen also nicht als Maßstab, ob eine Politik erfolgreich ist (zumindest kurz oder mittelfristig). Messlatte hierfür ist, ob sich eine Region im Standortwettbewerb behauptet. Dies kann auch auf die Frage, ob eine Sektorpolitik erfolgreich ist, übertragen werden.

politik und Agrarsoziologie (FAA) (Becker, 1997) für das Bundesgebiet verdeutlicht, liegt bis auf wenige Ausnahmen, auch auf dörflicher Ebene, die Beschäftigung in anderen Wirtschaftszweigen deutlich höher als in der Landwirtschaft. Daraus zieht Bauer (2002a) die Schlussfolgerung, dass „auch bei weiter fortschreitendem landwirtschaftlichen Strukturwandel [...] in den meisten Regionen kaum noch nennenswerte Rückkoppelungen von der Landwirtschaft auf den Arbeitsmarkt zu erwarten [sind], weil der Beschäftigtenanteil der Landwirtschaft bereits sehr niedrig ist. Für die Menschen in ländlichen Räumen dürfte der sektorale und regionale Strukturwandel in den übrigen Branchen von weitaus größerer Tragweite sein“.

Eine Förderung, die im land- und forstwirtschaftlichen Bereich ansetzt, kann aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei (LFF) für den ländlichen Arbeitsmarkt nicht die zentrale Rolle für die Lösung von Beschäftigungsproblemen spielen. Aber letztlich ist heute kein Politikbereich allein in der Lage, zu grundsätzlich beschäftigungsrelevanten Lösungen zu kommen (Stoll et al., 1998), so dass das Kriterium als relevant erachtet wird.

***Relevanz des Kriteriums 2-2. - Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft***

Außerlandwirtschaftliche Sektoren sind, spiegelt man die Darstellung der Erwerbstätigkeit in der LFF, bedeutend für die Beschäftigtenentwicklung sowie die wirtschaftliche Entwicklung und Dynamik Schleswig-Holsteins. Dies gilt gleichermaßen für verdichtete und ländliche Räume.

Durch ZAL kann die Beschäftigtensituation in außerlandwirtschaftlichen Sektoren über die Förderung von unternehmensbezogenen Investitionen beeinflusst werden. Außer im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher und auch forstwirtschaftlicher Produkte ist aber eine Förderung von Unternehmen im Rahmen von ZAL nicht möglich. Des Weiteren können über eine Verbesserung der Standortattraktivität, z.B. durch die Schaffung von infrastrukturellen Voraussetzungen, Bestandssicherung, Expansion oder Ansiedlung von Unternehmen unterstützt werden. Hierfür wären in erster Linie die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B geeignet. „Letztlich wird mit derartigen Infrastrukturmaßnahmen die Position des ländlichen Raums im regionalen Wettbewerb um Investitionsmittel und Arbeitsplätze gestärkt“ (BML, 1999). Ob Förderschwerpunkt C, der auf den Erhalt und die Verbesserung von Umweltressourcen abzielt, als positiver oder negativer Standortfaktor zu werten ist, ist regional differenziert zu werten. Die Ausprägung der Landschaft wird als weicher Standortfaktor gewertet, wobei sich in der Literatur (Neander, 2002) kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Landschaft und den Standortentscheidungen von gewerblichen und Dienstleistungsunternehmen finden lässt.

### 10.3.2.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

ZAL bzw. die einzelnen Maßnahmen können in unterschiedlicher Weise Beschäftigungswirkungen erzielen (siehe EU-KOM, 1999a). Die erwarteten Wirkungen sind im Programmplanungsdokument beschrieben (MLR, 1999, S. 140 ff).

Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung in der Landwirtschaft (Kriterium 2-1.) ist ein Ziel in allen Förderschwerpunkten, allerdings nur bei fünf von elf Maßnahmen explizit als Hauptziel genannt. Die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 2-2.) ist Hauptziel von drei Maßnahmen, die auf direkte (g1 und g2) und indirekte Effekte (p1, p2, s1, s2) abzielen (siehe Tabelle 10.6).

**Tabelle 10.6:** Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Ziele

| | Förderschwerpunkt | A: Produktionsstruktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung** | in der Landwirtschaft | ● | ❍ | ● | ❍ | ❍ | ❍ | | | ● | | | ● | | | ❍ | | | ❍ | ● | |
| | außerhalb der Landwirtschaft | | | ● | | ● | ❍ | ● | | ● | | | ● | | | | | | ❍ | | ❍ |

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung ist bei vielen Maßnahmen zwar ein Wirkungszusammenhang zur Frage der Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung darstellbar; die Intensität der Wirkung kann allerdings noch nicht dargestellt werden. Das Beispiel der Agrarumweltmaßnahmen soll diese Problematik näher beleuchten. Von dauerhaften mittel- bis langfristigen Beschäftigungswirkungen kann hier nur ausgegangen werden, wenn durch die Förderung eine nachhaltige Veränderung der Produktionsweise induziert wird, die auch bei einem Wegfall der Flächenförderung Bestand hätte. Selbst für den Bereich des Ökologischen Landbaus, dem v.a. in den ersten Jahren der Umstellung positive Beschäftigungseffekte zugerechnet werden, wird die Frage der Nachhaltigkeit aufgrund neuerer Entwicklung (wachsender Prämienanteil am Umsatz aufgrund der sinkenden Preise) kritisch gesehen. Im Rahmen des Programmworkshops wurde ebenfalls darauf verwiesen, dass beispielsweise die großen Marktfruchtbetriebe des Ökologischen Landbaus bei einem Wegfall der Förderung wahrscheinlich wieder zur konventionellen Produktionsweise zurückkehren würden (IM et al., 2003). Damit können zum jetzigen Zeitpunkt mögliche mittel- bis langfristige Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen zwar nicht ausgeschlossen werden, von ihrem Charakter sind sie aber bislang eher den konjunkturellen Effekten zuzuordnen (siehe MB-X-Tabelle 5.1).

Positive und messbare Wirkungen weisen ausschließlich Maßnahmen des Förderschwerpunkts B auf. Dies ist bemerkenswert, weil in den beiden relevanten Maßnahmen ausschließlich Projekte in öffentlicher Trägerschaft gefördert werden. Die privaten Maßnahmen, z.B. der Dorfentwicklung, werden ausschließlich national finanziert. Die dort entstehenden Beschäftigungseffekte wurden nicht erhoben[13]. Sie können, wenn man die Ergebnisse aus anderen Bundesländern überträgt, z.B. im Bereich der Umnutzungsförderung durchaus beträchtlich sein. Über die indirekten Beschäftigungswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen treffen, weil diese eher langfristiger Natur sind. Dies betrifft beispielsweise die indirekte Beschäftigungswirkung durch touristische Infrastrukturmaßnahmen, wie den Bau oder die Beschilderung eines Radweges. Auch zu einem späteren Zeitpunkt wird es methodisch sehr schwer sein, diese Effekte zu messen bzw. kausal zuzuordnen (siehe Tabelle 10.7).

**Tabelle 10.7:** Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung - Wirkungen

| | Förderschwerpunkt | A: Produktionsstruktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung** | in der Landwirtschaft | **(-)** [1] | **0** | **+?** | **(+)** | | | | | **0** | | | | | | **(+)** | **0** | | **0** | **0** | |
| | außerhalb der Landwirtschaft | | | **++?** | | **++** | **0** | **+** | | **0** | | | **(+)** | | | | | | | **0** | |

**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 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 = ?

1) Hierunter werden die rein quantitativen Aspekte gefasst. In qualitativer Sicht wird die Qualität der Beschäftigung durch die Verbesserung der Arbeitsbedingungen erhöht (siehe Kapitel 3).

Quelle: Eigene Darstellung.

Tendenziell negative Beschäftigungswirkungen treten beim AFP (a1) auf. Diese resultieren zum einen aus Rationalisierungsinvestitionen, durch die der Arbeitszeitbedarf in den geförderten Betrieben verringert wird und zum anderen aus Erweiterungsinvestitionen in Wachstumsbetrieben, die – bei weitgehend konstantem Produktionsvolumen (z.B. Milch) – zu einer überproportionalen Arbeitsreduzierung in durchschnittlich weniger arbeitspro-

[13] Von Seiten des für wesentliche Bereiche der Artikel-33-Maßnahmen zuständigen Fachreferats wird angeregt, bei einer zukünftigen Evaluation gegebenenfalls private Maßnahmen, die in größerem Umfang Beschäftigungspotenziale entfalten und die nur mit nationalen Mitteln auf der Grundlage des ZAL gefördert werden, in die Evaluierung zu integrieren. Damit würde eine gewisse „Schieflage“, die sich bei ausschließlicher Betrachtung der öffentlichen Maßnahmen ergibt, korrigiert werden.

duktiven Betrieben führen. In beiden Fällen trägt die neu geschaffene Kapitalausstattung zu einer Sicherung der verbleibenden Arbeitsplätze in den geförderten Betrieben bei.

Positive Beschäftigungswirkungen konnten für die geförderten Diversifizierungsmaßnahmen ermittelt werden, die jedoch nur einen geringen Anteil an der Gesamtheit der geförderten Maßnahmen haben. Auch hier treten teilweise Verdrängungseffekte auf, die jedoch aufgrund methodischer und datentechnischer Schwierigkeiten unberücksichtigt bleiben.

#### 10.3.2.3 Querschnittskriterium 2-3. - Befristete/vorübergehende Beschäftigungseffekte

Dieses Kriterium wurde zusätzlich eingeführt, um eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Beschäftigungseffekte und deren wirtschaftspolitischen Relevanz zu erhalten. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein sind die konjunkturellen Effekte auf die Beschäftigung durchaus von Interesse. Beschäftigungswirkungen, z.B. auf das Bauhandwerk, gehen aber von allen öffentlichen Ausgaben aus, die mit einer entsprechenden Leistungserstellung verbunden sind. Sie können weder einen Maßstab zur Beurteilung von ZAL noch einzelner Maßnahmen darstellen.

Im Folgenden werden die Schätzergebnisse für die einzelnen Förderschwerpunkte vorgestellt (zur Methodik der Ermittlung siehe MB-X-Text 5.2). Eine genaue Übersicht gibt MB-X-Tabelle 5.1.

***Förderschwerpunkt A***

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 429 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Legt man ein Verhältnis zwischen direktem Beschäftigungseffekt und gesamtem Beschäftigungseffekt[14] von 1:1,65 zugrunde, dann ergibt sich ein Gesamteffekt von 687 Arbeitsplätzen. Insgesamt profitiert v.a. das Bau- und Ausbaugewerbe, im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung auch der technische Anlagenbau von der Förderung. Im Bereich der Berufsbildung handelt es sich um Lehrpersonal, das die geförderten Kurse inhaltlich vorbereitet und durchführt. Die Auf-

[14] Der gesamte Beschäftigungseffekt setzt sich zusammen aus dem direkten Produktionseffekt der geförderten Investition und den indirekten sektoralen Produktionseffekten durch die Vorleistungslieferungen multipliziert mit den sektoralen Beschäftigungskoeffizienten (Kleemann et al., 1999).

träge werden zur Hälfte im Kreis vergeben; nur ein geringer Teil geht an Unternehmen außerhalb des Bundeslandes.

***Förderschwerpunkt B***

Die direkten Beschäftigungseffekte für die ersten drei Förderjahre 2000 bis 2002 liegen bei rund 810 Arbeitsplätzen (in Personenjahren). Daraus lässt sich ein gesamter Beschäftigungseffekt von 1.340 Arbeitsplätzen (in Personenjahren) ermitteln. Insgesamt profitieren v.a. Tiefbau- und Deichbauunternehmen von der Förderung. Bei k und o werden zu einem großen Teil die Aufträge an Unternehmen im Kreis vergeben, bei r und u erfolgt die Auftragsvergabe in Schleswig-Holstein. Im Deichbau wird die Maßnahme Küstenschutz im Deichvorfeld überwiegend durch Personal des ARL Husum durchführt. Hier sind ca. 330 Personen beschäftigt, die durch die geförderte Maßnahme besser ausgelastet werden.

***Förderschwerpunkt C***

Förderschwerpunkt C beinhaltet im Wesentlichen Maßnahmen, bei denen eine Beschäftigungswirkung zum einen für die Dauer der Prämien- oder Ausgleichszulagengewährung eintreten kann. Zum anderen treten bei den investiven Maßnahmen auch Effekte durch die Leistungserstellung auf.

Die Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten werden als Ausgleich für bestehende wirtschaftliche Erschwernisse durch gemeinschaftsrechtliche Auflagen gezahlt. Durch die Maßnahme entstehen keine Beschäftigungseffekte; es sei denn, man würde als Referenzsituation die Nutzungsaufgabe annehmen. Ähnliches gilt für die Ausgleichszulage.

In der forstlichen Förderung sind ungefähr 100 Personenjahre zu veranschlagen. Die Leistungen werden bei h überwiegend als Fremdleistung erbracht, bei i überwiegend in Eigenleistung. Der Wirkbereich ist zur Hälfte der Nahbereich.

Maßnahme t bewirkt in geringem Umfang Beschäftigungseffekte bei den örtlichen Bauunternehmen des ländlichen Raums, die ansonsten auch Tätigkeiten für die Unterhaltungsverbände durchführen.

***Gesamtschau***

Die Summe der geschätzten befristeten/vorübergehenden Beschäftigungseffekte liegt bei rund 1.350 Personenjahren (direkte Effekte) und rund 2.150 Personenjahren (Gesamteffekte) im Zeitraum 2000 bis 2002. Auf ein Jahr umgerechnet, ergeben sich Effekte von rund 716 Personenjahren. Geht man vereinfachend davon aus, dass diese Beschäftigung zum überwiegenden Teil Schleswig-Holstein und dem Baugewerbe zugute kommt, dann handelt es sich um ca. 1 % der im Jahr 2001 im Baugewerbe Schleswig-Holsteins vorhan-

denen Arbeitsplätze. Damit hat ZAL - in allerdings nur sehr geringem Umfang - dazu beitragen, den Beschäftigungsrückgang im Baugewerbe, der zwischen 1998 und 2001 immerhin bei -10,8 % lag (Stala, 2003), ein wenig abzuschwächen.

Geht man davon aus, dass rund 180 Menschen ganzjährig oder saisonweise im Privat- und Kommunalwald in Schleswig-Holstein beschäftigt sind (Mitteilung des MUNL), sichert die forstliche Förderung durch die Umsetzung der Maßnahmen für rd. 6 % Beschäftigung in den Betrieben selbst.

#### 10.3.2.4 Fazit

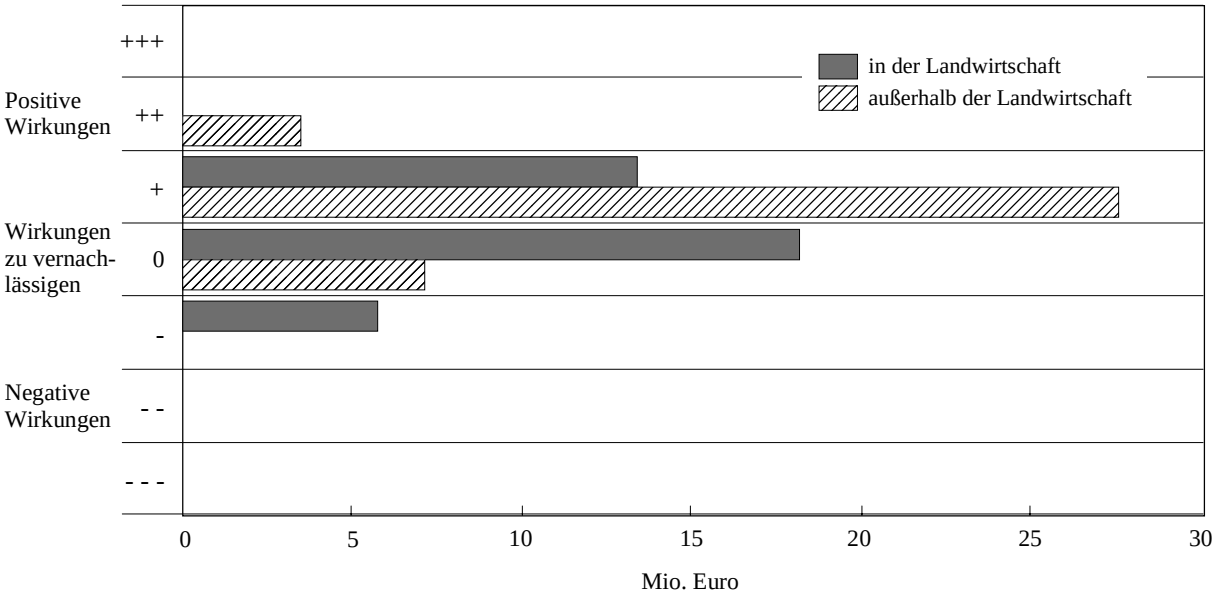
Zum jetzigen Zeitpunkt können in erster Linie konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte aufgezeigt werden. Direkte und indirekte Wirkungen sind bislang nicht in großem Umfang zu vermerken; allerdings sind gerade die indirekten Wirkungen auch erst mittel- bis langfristig messbar.

Die Frage der Beschäftigung kann allerdings nicht der Maßstab für die Auswahl von Maßnahmen sein, solange die Beschäftigungswirkungen nicht in das Zielsystem integriert sind (siehe Kapitel 10.1.4). Wie wertet man beispielsweise eine Agrarumweltmaßnahme mit hoher Ressourcenschutzwirkung, aber neutralen bis negativen Beschäftigungseffekten?

Jedoch sollte bei den Maßnahmen, die als Hauptziel „Beschäftigung“ nennen, dieses Kriterium ein (noch) stärkeres Gewicht bei der Projektauswahl erhalten.

Bei der Darstellung der Wirkungsrichtungen und der dazugehörigen öffentlichen Aufwendungen wird deutlich, dass Beschäftigungswirkungen tendenziell eher im außerlandwirtschaftlichen Bereich verortet werden. Angesichts eines Gesamtauszahlungsvolumens der Jahre 2000 bis 2002 von ca. 180 Mio. Euro wird zudem deutlich, dass nur ein geringer Anteil der Mittel in Maßnahmen mit Beschäftigungswirkungen fließt. Rund 7 % bzw. 17 % der öffentlichen Programmmittel entfalten bislang positive Beschäftigungswirkungen im landwirtschaftlichen bzw. außerlandwirtschaftlichen Bereich.

**Abbildung 10.7:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002




Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.3 Querschnittsfrage 3 - Beitrag von ZAL zum Erhalt oder zur Verbesserung des Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung

***Methodische Vorbemerkungen***

Hier sollen gemäß EU-KOM alle direkten und indirekten Wirkungen der Maßnahmen auf das Einkommen der ländlichen Bevölkerung, insbesondere das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung, zusammenfassend dargestellt werden.

Der Zusammenfassung der unterschiedlichen Einkommenswirkungen standen große methodische Schwierigkeiten entgegen, da aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen unterschiedliche Einkommensbegriffe genutzt werden und die Erfassung teilweise qualitativ, teilweise quantitativ erfolgte (siehe MB-X-Abbildung 1.2). Des Weiteren ist die Wirkung auf das Einkommen eher mittel- bis langfristiger Natur, da bei Unternehmensinvestitionen mehrere Jahre nach der Investition abgewartet werden müssen, um Aussagen zur Einkommenswirkung treffen zu können. Bei Infrastrukturinvestitionen verhält es sich ähnlich. Auch hier sind die Effekte eher langfristiger Natur. Daneben gibt es Maßnahmen, die sich unmittelbar einkommenswirksam niederschlagen. Dazu gehört z.B. die Ausgleichszulage oder die Ausgleichszahlung. Diese Effekte sind aber an die Gewährung von Fördermitteln gebunden. Agrarumweltmaßnahmen können ebenfalls einkommenswirksam

werden. Damit sind nicht Über- oder Unterkompensationen durch die Prämie angesprochen, sondern indirekte Wirkungen z.B. über den Aufbau neuer Vermarktungswege im Ökologischen Landbau.

#### 10.3.3.1 Relevanz der Frage und zugehörigen Kriterien

Die Frage und die zugehörigen Kriterien sind relevant, wobei sich durch die geringe Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft[15] der Einfluss relativiert, den der Erhalt oder die Verbesserung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf das regionale Einkommensniveau haben könnte. Die Landwirtschaft in Schleswig-Holstein ist im bundesrepublikanischen Vergleich ein sehr produktiven Sektor. Dies zeigt sich in einem deutlich geringeren Abstand zur BWS je Erwerbstätigen außerhalb der Landwirtschaft. Der Produktionswert der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein beträgt über drei Milliarden Euro pro Jahr (2001). Er ist damit zum Beispiel fast dreimal so hoch wie der in der Schiffbaubranche und liegt gleichauf mit dem Produktionswert der Sparte Elektrotechnik (siehe auch Kapitel 3).

In Verbindung mit anderen Sektoren der Volkswirtschaft wird der Agrarwirtschaft in Schleswig-Holstein daher ein Entwicklungspotenzial zugesprochen. Die Landwirtschaft bildet nach Einschätzung des HWWA einen wichtigen Bestandteil des Entwicklungsclusters „Moderne Nahrungsmittelproduktion“. „Die Rahmenbedingungen für die Entwicklung eines innovativen und dynamischen Clusters der modernen Nahrungsmittelproduktion sind in Norddeutschland überaus günstig. Die Spezialisierung Norddeutschlands mit einer großen Bedeutung des Ernährungsgewerbes und einem hoch produktiven Agrarbereich bildet im traditionellen Bereich der norddeutschen Wirtschaft ein breites Fundament für einen solchen Cluster“ (Niebuhr et al., 2003).

Die Einkommenslage, Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft ist ausführlich im Programmplanungsdokument beschrieben (MLR, 1999, S. 26 ff). An der grundsätzlichen räumlichen Problemlage hat sich gegenüber der Zustandsbeschreibung in ZAL nichts Wesentliches geändert.

Die strukturellen Defizite der ländlichen Gebiete im Norden und Osten des Landes spiegelt auch die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem als Indikator für die Wirtschaftskraft wider (siehe auch MB-X-Text 5.3). Die BWS je Erwerbstätigem im Jahr 2000 liegt

[15] Die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft gemessen an ihrem Anteil an der Bruttowertschöpfung wird im MB-X-Text 6.1 beschrieben.

im Durchschnitt Schleswig-Holsteins bei 46.796 Euro. Nur die Landeshauptstadt Kiel und die Hamburger Umlandkreise Pinneberg und Storman sowie Steinburg liegen über dem Durchschnitt (LDS-NRW, 2002). Auch das BIP je Kopf liegt in den ländlichen Gebieten unter den Werten des Hamburger Umlands und der kreisfreien Städte.

Die unterdurchschnittliche Einkommenssituation ist u.a. auf die Branchenstruktur - charakterisiert durch den höheren Anteil des Agrarsektors an der Wertschöpfung, eine größere Bedeutung des Baugewerbes und andere Bereiche des Produzierenden Gewerbes mit relativ niedriger Arbeitsproduktivität und weniger unternehmensbezogene Dienstleistungen - in ländlichen Räumen zurückzuführen. Aus Sicht des Kohäsionsziels ist den Einkommenswirkungen der Fördermaßnahmen bzw. des Programms eine große Bedeutung zuzumessen (MLR, 1999, S. 133 ff).

ZAL kann aufgrund seiner Maßnahmenstruktur zumeist nur indirekte Wirkungen auf das Einkommen der nicht-landwirtschaftlichen Bevölkerung entfalten, und zwar in dem Maße, wie die Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität beitragen und dadurch Impulse bewirken. Einzig die Förderung der Maßnahme g1/g2 kann direkt unternehmensbezogene Investitionen fördern und dadurch direkt einkommenswirksam werden.

#### 10.3.3.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Die Sicherung und Verbesserung des Einkommens in der Landwirtschaft (Kriterium 3-1.) steht im Vordergrund des Förderschwerpunktes A „Produktionsstruktur“. Förderschwerpunkt B sieht hier nur für die Maßnahmen p1 und p2 ein Hauptziel vor. Erklärtes Ziel ist die Sicherung und Verbesserung des Einkommens im Kapitel V, wobei es hier an die Gewährung der Förderung gebunden ist. Daneben haben die sonstigen forstlichen Maßnahmen ein Hauptziel „Einkommenssicherung bzw. -verbesserung“.

Unbedeutender ist der Aspekt der Einkommenserzielung außerhalb der Landwirtschaft. Nur die Maßnahmen g und p zielen hauptsächlich auf die Sicherung und Verbesserung des Einkommens außerhalb der Landwirtschaft ab (siehe Tabelle 10.8).

**Tabelle 10.8:** Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Ziele

| | Förderschwerpunkt | A: Produktions-struktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Sicherung und Verbesserung des Einkommens** | in der Landwirtschaft | ● | ❍ | ● | ❍ | | ❍ | | | ● | | | | | ● | ● | | | ❍ | ● | |
| | außerhalb der Landwirtschaft | | | ● | | | | | | ● | | | | | | | | | ❍ | | |

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Sicherung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens tragen v.a. die sektoralen Förderschwerpunkte bei. Die Wirkungen im Förderschwerpunkt A lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren, da der Abstand zur getätigten Investition zu kurz ist und z.T. noch keine aussagekräftigen Datenblätter vorliegen. Im Bereich des Förderschwerpunktes C handelt es sich um flächenbezogene Zuwendungen; hier treten die Einkommenseffekte unmittelbar auf (siehe Tabelle 10.9).

Aber auch außerlandwirtschaftliche Einkommen werden durch einzelne Maßnahmen positiv beeinflusst. Die Einkommenswirkungen außerhalb der Landwirtschaft reichen von vorhanden, aber aus Programmsicht vernachlässigbar, bis positiv. Bei der Verarbeitung und Vermarktung handelt es sich aufgrund der unzureichenden Datenlage noch um Ex-ante-Schätzungen (siehe Kapitel 7).

**Tabelle 10.9:** Sicherung und Verbesserung des Einkommens - Wirkungen

| | Förderschwerpunkt | A: Produktions-struktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Sicherung und Verbesserung des Einkommens** | in der Landwirtschaft | **(+)** | **(+)** | **+?** | **+** | | | | | **0** | | **+** | | | **(+)** | **++** | **(+)** | | **0** | **0** | |
| | außerhalb der Landwirtschaft | | | **++?** | | **++** | **0** | **+** | | **0** | | | **(+)** | | | | | | | **0** | |

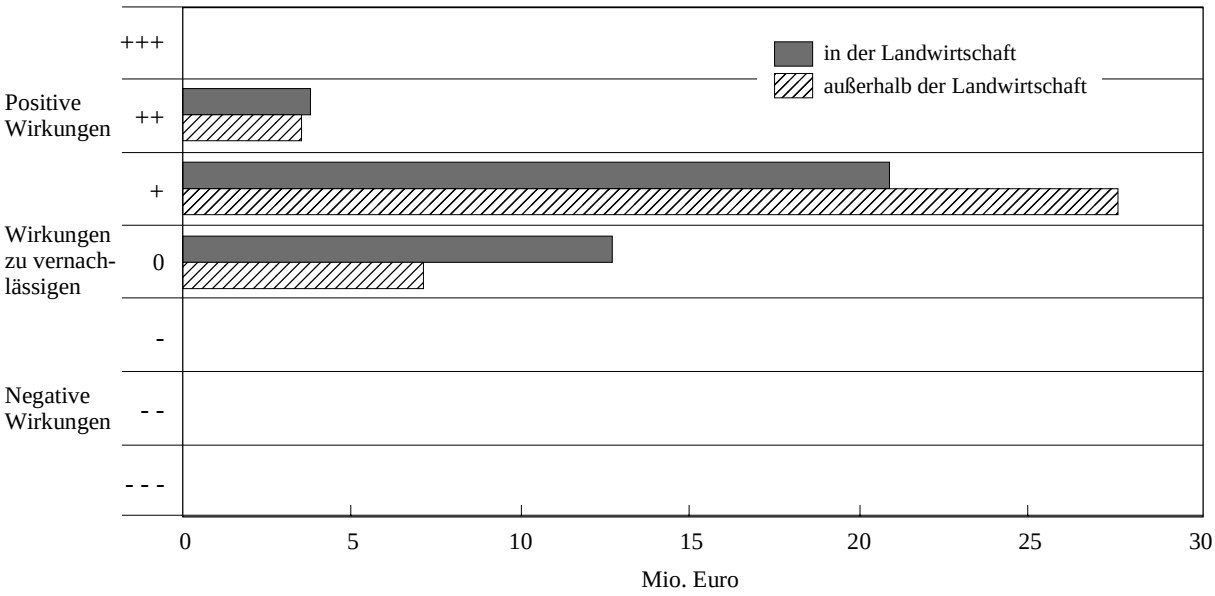
**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang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

Quelle: Eigene Darstellung.

#### 10.3.3.3 Fazit

Einkommenseffekte bewegen sich v.a. im geringfügig positiven Wirkungsbereich und entstehen in etwas stärkerem Umfang im außerlandwirtschaftlichen Bereich. Der Anteil von Programmmitteln mit einer positiven Wirkungsrichtung liegt aber auch hier nur bei rund 17 %.

**Abbildung 10.8:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Sicherung und Verbesserung des Einkommens“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002




Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.4 Querschnittsfrage 4 - Beitrag von ZAL zur Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse

#### 10.3.4.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

***Relevanz der Frage***

Die Frage ist sowohl bezogen auf den landwirtschaftlichen wie auch für den Verarbeitungs- und Vermarktungssektor relevant; allerdings in unterschiedlichen Ausprägungen. Im landwirtschaftlichen Bereich geht es primär um einen weiteren Ausbau der starken Wettbewerbsposition; im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor um eine Begleitung der strukturellen Anpassungsprozesse.

Insgesamt handelt es sich bei der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein um einen produktiven Sektor, wie Tabelle 10.10 zeigt.

**Tabelle 10.10:** Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Preisen von 1991

| **Gebiet** | **1994** | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** |
|---|---|---|---|---|---|
| Alle Sektoren: Schleswig-Holstein | 86.392 | 87.624 | 89.872 | 93107 | 95.590 |
| Alle Sektoren: Früheres Bundesgebiet | 94.010 | 95.500 | 97.590 | 100.760 | 103.500 |
| Alle Sektoren: SH zu früherem Bundesgebiet in % | 91,9 | 91,8 | 92,1 | 92,4 | 92,4 |
| Landwirtschaft: Schleswig-Holstein | 62.733 | 67.248 | 76.359 | 82.104 | 87.323 |
| Landwirtschaft: Früheres Bundesgebiet | 43.890 | 44.030 | 51.050 | 51.980 | 55.910 |
| Landwirtschaft: SH zu früherem Bundesgebiet in % | 142,9 | 152,7 | 149,6 | 158,0 | 156,2 |

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistisches Landesamt SH.

Auch der Vergleich ausgewählter Kennziffern landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe zeigt diesen Produktivitätsvorsprung der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein (siehe Tabelle 10.11).

**Tabelle 10.11:** Kennzahlen von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Ländern

| | Land | Betriebsgröße [1)] | Gewinn | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1.000 Euro StBE | Euro/ha LF | Euro/nAK | Euro/Unternehmen |
| **1999/2000** | Schleswig-Holstein | 54,9 | 523 | 27.706 | 39.808 |
| | Niedersachsen | 51,0 | 536 | 24.554 | 34.413 |
| | Nordrhein-Westfalen | 45,2 | 616 | 24.725 | 32.187 |
| | Hessen | 38,5 | 439 | 17.952 | 26.631 |
| | Früheres Bundesgebiet | - | - | - | - |
| | Deutschland | 39,7 | 571 | 21.485 | 31.034 |
| **2000/2001** | Schleswig-Holstein | 58,1 | 618 | 31.158 | 47.776 |
| | Niedersachsen | 53,2 | 632 | 29.961 | 41.591 |
| | Nordrhein-Westfalen | 46,7 | 786 | 32.384 | 42.387 |
| | Hessen | 40,1 | 502 | 21.041 | 30.681 |
| | Früheres Bundesgebiet | 40,1 | 712 | 25.255 | 36.405 |
| | Deutschland | 41,4 | 657 | 25.318 | 36.535 |
| **2001/2002** | Schleswig-Holstein | 95,7 | 540 | 22.904 | 36.307 |
| | Niedersachsen | 94,0 | 575 | 26.194 | 38.986 |
| | Nordrhein-Westfalen | 86,7 | 739 | 23.878 | 35.374 |
| | Hessen | 72,9 | 509 | 20.706 | 31.392 |
| | Früheres Bundesgebiet | 72,0 | 650 | 21.560 | 32.778 |
| | Deutschland | 76,7 | 577 | 21.763 | 33.593 |

1) 2001/2002 Betriebsgröße EGE.

Quelle: Agrarbericht, verschiedene Jahrgänge.

Aufgrund der Umstellung der methodischen Betriebssystematik sind die Daten der Tabelle 10.11 zwischen den Jahren 199 und 2002 im Längsschnitt nicht vergleichbar. Bezogen auf die einzelnen Jahre zeigt sich aber, dass Schleswig-Holstein, mit Ausnahme der Flächenproduktivität, über den Durchschnittswerten Deutschlands oder des früheren Bundesgebietes liegt. Dabei streuen die Werte sehr stark. Die erfolgreichen Haupterwerbsbetriebe („oberes Drittel“) erwirtschaften ein Einkommen von fast 35.000 Euro je Arbeitskraft. Im unteren Drittel wurden nur knapp 7.000 Euro erzielt (MUNL et al., 2003).

Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor besitzt zwar eine große Bedeutung in Schleswig-Holstein, ist aber gekennzeichnet von erheblichen strukturellen Anpassungsprozessen. Die Ernährungsindustrie ist mit gut 16 % Anteil an den Umsätzen des Verarbeitenden Gewerbes (2001) der umsatzstärkste Wirtschaftszweig in Schleswig-Holstein und von besonderer Bedeutung für den ländlichen Raum. Hinsichtlich der Beschäftigten sind es vor allem der Schlacht– und Molkereibereich sowie die Obst– und Gemüseverarbeitung. Allerdings kann in den vergangenen Jahren bei insgesamt stagnierenden Beschäftigten- und Umsatzzahlen nicht von einer positiven und dynamischen Entwicklung gesprochen werden. Vor allem im tierischen Bereich führten Strukturanpassungen und Nachfragerückgänge zu einem Rückgang der Beschäftigtenzahl von 4.451 in 1997 auf 3.751 in 2001. Diese Entwicklung beruht zu einem erheblichen Teil auf Wiedervereinigungseffekten. Zum anderen verlagerten nationale und internationale große Unternehmen ihre Standorte zu Lasten Schleswig-Holsteins (siehe Kapitel 7). Auch im Jahr 2002 ging der Umsatz gegenüber dem Vorjahr um 2,6 % zurück. Der Umsatzrückgang verteilte sich ziemlich gleichmäßig auf alle Branchen. Nur bei der Milchverarbeitung ist ein starker Rückgang direkt zuzuordnen, der vorrangig auf den Milchpreisverfall im Jahr 2002 zurückzuführen sein dürfte. Bei den Beschäftigten des Ernährungsgewerbes setzte sich 2002 die abnehmende Tendenz der Vorjahre nicht fort (MUNL et al., 2003).

***Relevanz des Kriteriums 4-1. - Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch Produktivitätsverbesserungen/Kostensenkungen***

Das Kriterium ist sowohl auf der einzelbetrieblichen Ebene - auch vor dem Hintergrund der z.Z. diskutierten Vorschläge zur Mid-term-Review - relevant wie auch auf Ebene der Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen, die wie oben ausgeführt, einem starken Wettbewerbsdruck unterliegen.

***Relevanz des Kriteriums 4-2. - Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch Verbesserung der Marktposition***

Das Ernährungsgewerbe hat unter erheblichen Strukturanpassungen zu leiden (siehe Kapitel 7). Das HWWA sieht in der Kombination Agrarwirtschaft, Ernährungsgewerbe und Bio- und Gentechnologie in der modernen Nahrungsmittelproduktion einen entwicklungsfähigen Cluster (Niebuhr et al., 2003). Hiernach dürften positive Impulse für die Nahrungsmittelproduktion v.a. von der zunehmenden Nachfrage nach ökologischen und regi-

onal hergestellten Produkten im Gastgewerbe und Gesundheitswesen in und außerhalb Schleswig-Holsteins ausgehen.

***Relevanz des Kriteriums 4-3. - Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch positive Umsatzentwicklung***

Unter Wettbewerbsgesichtspunkten und zur Steigerung des Einkommens sind beide Umsatzkomponenten, Preis und Verkaufsvolumen, von Relevanz. Dabei ist zu beachten, dass es sich weitgehend um Wirkungen auf einzelbetrieblicher Ebene handelt (Preis und Verkaufsvolumen). Beispielsweise weiten im einzelbetrieblichen Bereich Betriebe ihre Milchproduktion aus. Durch die insgesamt bestehenden Gesamtproduktionslimits kann es in der Gesamtbetrachtung aber zu keiner Volumenausdehnung im Segment „Milch“ kommen. Der Preis könnte aufgrund von Qualitätsverbesserungen allerdings steigen. Im Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich können positive Umsatzentwicklungen in einem Unternehmen andere Unternehmen vom Markt verdrängen. Dies lässt sich aufgrund von fehlenden Vergleichsgruppen allerdings nur vermuten.

### 10.3.4.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Es gibt nur einige wenige Maßnahmen in ZAL, die auf den Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Märkte abzielen. Dazu gehören neben dem AFP, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, die Flurbereinigung und der ländliche Wegebau sowie die sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (siehe Tabelle 10.12).

**Tabelle 10.12:** Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Ziele

| | Förderschwerpunkt | A: Produktionsstruktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse** | durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen | ● | | ● | ● | | | | | | | ● | | | | | | | | ● | |
| | durch Verbesserung der Marktposition | ❍ | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | ● | |
| | durch positive Umsatz-, Preisentwicklung | ❍ | | ● | | | | | | | | | | | | | | | | ● | |

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungen sind bislang kaum feststellbar, weil es sich zumeist um langfristige Entwicklungen handelt (siehe Tabelle 10.13).

**Tabelle 10.13:** Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse - Wirkungen

| | Förderschwerpunkt | A: Produktionsstruktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Verbesserung der Marktposition land-/ forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse** | durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen | **(+)** | **0** | **++?** | + | | | | | | | + | | | | | **0** | | | **(+)** | |
| | durch Verbesserung der Marktposition | **(+)** | **0** | **++?** | | | | | | | | | | | | | **0** | **0** | | **(+)** | |
| | durch positive Umsatz-, Preisentwicklung | **(+)** | | **++?** | | | | | | | | | | | | | **(+)** | | | **(+)** | |

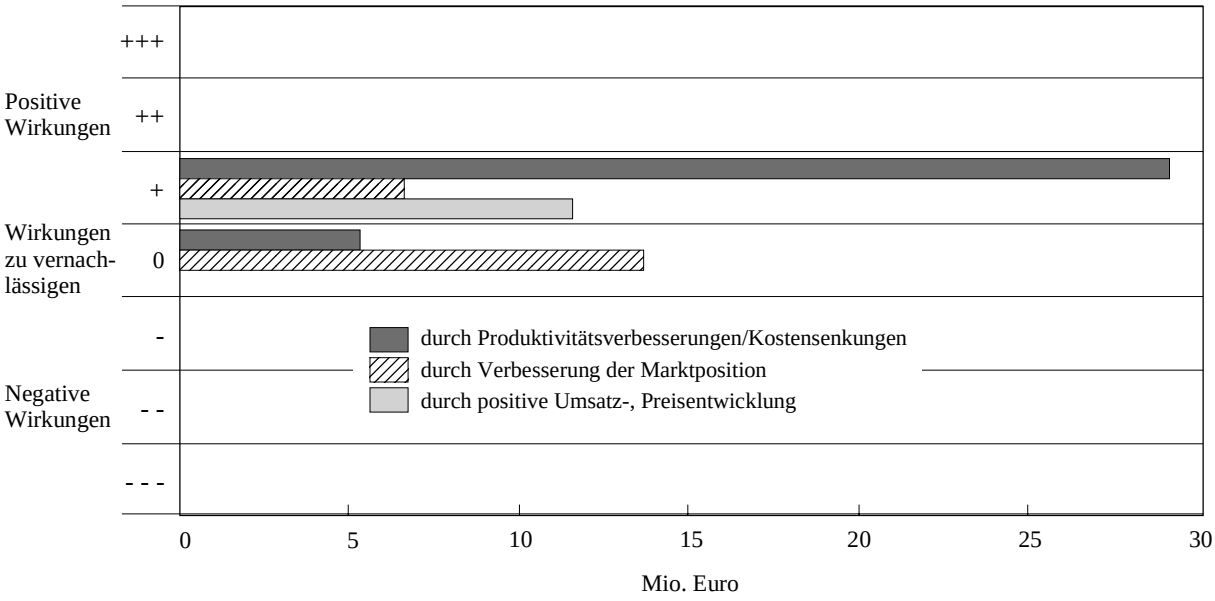
**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang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

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3.4.3 Fazit

Der finanzielle Schwerpunkt liegt auf dem Kriterium 4-1. „Produktivität/Kostensenkung“. Hier sind Effekte darstellbar, die von überbetrieblichen Maßnahmen auf den einzelnen Betrieb zurückstrahlen.

**Abbildung 10.9:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002




Quelle: Eigene Darstellung.

Angesichts eines bislang getätigten Ausgabevolumens von ca. 180 Mio. Euro sind die bislang darstellbaren Wirkungsrichtungen und die dazugehörigen Finanzmittel - vergleichbar auch mit der Frage Einkommen - gering. Daraus wird auch deutlich, dass ZAL hier keinen Interventionsschwerpunkt gesetzt hat.

### 10.3.5 Querschnittsfrage 5 - Beitrag von ZAL zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt

#### 10.3.5.1 Relevanz der Frage und der zugehörigen Kriterien

Die Situation der Umwelt und die hieraus resultierenden Stärken und Schwächen sind in ZAL ausführlich beschrieben (MLR, 1999, S. 39 ff). Die dargestellten Stärken und Schwächen zeigen, dass die Querschnittsfrage 5 in Schleswig-Holstein eine hohe Relevanz hat.

Auf der Programmebene spielen der biotische Ressourcenschutz (Lebensräume, Arten- und Lebensgemeinschaften) sowie der Bodenschutz nur eine untergeordnete Rolle. Beide Aspekte werden unter dem Kriterium 5-1 - allgemeine positive Umweltwirkungen - sub-

sumiert. In den einzelnen Förderkapiteln nehmen diese Schutzgüter eine zentrale Stellung ein (vgl. hierzu beispielsweise Kapitel 6, Tabelle 6.2).

Ohne räumlich zu differenzieren, gibt Tabelle 10.14 einen Überblick über den Zustand der für Frage 5 relevanten Umweltmedien und benennt Stärken und Schwächen. In den drei Naturräumen Schleswig-Holsteins, der Geest, der Marsch und dem Östlichen Hügelland, sind diese allerdings unterschiedlich ausgeprägt (siehe hierzu auch Tabelle 6.3 in Kapitel 6).

**Tabelle 10.14:** Überblick über den Zustand der Umweltmedien in Schleswig-Holstein

| Schutzgüter / Umweltmedien | Stärken | Wesentliche Gefährdungen und Schwächen |
|---|---|---|
| Lebensräume, Arten und Lebensgemeinschaften (L) | - Vorkommen der für Schleswig- Holstein typischen Natur- und Kulturlebensräume wie Hoch- und Niedermoore, Heiden und Trockenbiotope, Wallhecken und Salzwiesen<br>- Relativ hoher Anteil an gesetzlich geschützter Natur- und Landschaftsschutzgebieten<br>- durch das verstärkte Ausscheiden von Standorten aus der Bewirtschaftung Zunahme naturnaher Biotope<br>- Biotopverbund, Knicklandschaft | - Gefährdung traditioneller Kulturbiotope, wie Sandheiden und Magerrasen, durch Nutzungsaufgabe<br>- Gefährdung von Feuchtwiesen/Wiesenvogellebensräumen durch Nutzungsintensivierung oder –aufgabe<br>- Beeinträchtigung der meisten naturnahen Moore durch nutzungsbedingte und atmosphärische Stickstoffeinträge<br>- Beeinträchtigung und Zerstörung von Feuchtbiotopen durch Entwässerung, Nutzungsumwandlung und Nutzungsintensivierung |
| Boden (B) | - Böden mit einem hohen Ertragspotenzial | - Wind-, Wassererosion sowie Verdichtung durch nicht standortangepasste Landbewirtschaftung<br>- Flächendeckende Eutrophierung durch atmosphärische Stickstoffeinträge<br>- Verlust von Boden durch Siedlungs- und Verkehrsflächen |
| Wasser (Grundwasser und Oberflächengewässer) (W) | - Hoher Anteil an Gewässern und Grabenstrukturen mit hohem Entwicklungspotenzial | - Nitratbelastung und Eintrag von Pflanzenschutzmitteln aus der Landwirtschaft<br>- Strukturelle Belastungen durch Veränderungen der ökomorphologischen Gegebenheiten durch wasserwirtschaftliche Maßnahmen und intensive Unterhaltung |
| Klima / Luft (KL) | - Geringe $NO_X$ –Emissionen in Teilräumen (v.a. östliches Hügelland) | - Ausstoß klimarelevanter Emissionen<br>- $CO_2$ (Landwirtschaft, Gewerbe, Hausbrand),<br>- Lachgas, Methan, Ammoniak (Landwirtschaft) |
| Landschaft / Erholung (LE) | - Besondere Wertschätzung des Natur- und Landschaftsschutzes in Schleswig-Holstein<br>- Hoher Erholungsflächenanteil (bedeutsame Tourismusregion)<br>- Hoher Anteil an Laub- und Mischwäldern | - Verlust von Feldgehölzen und Kleinstrukturen<br>- Geringer Waldanteil, mit 10 % an der Landesfläche eines der waldärmsten Flächenländer der BRD<br>- Hoher Grad der Schädigung der Wälder |

Quelle: Eigene Darstellung nach MLR, 1999, S. 54.

### 10.3.5.2 Förderkapitelbezogene Ziele und Wirkungen

Aufgrund der Bedeutung der Umweltfrage, die sich in der Zielstruktur (Tabelle 10.15) und den Wirkungen (Tabelle 10.16) der ZAL-Maßnahmen zeigt, nimmt die Ergebnisdarstellung einen vergleichsweise großen Raum ein. Diese Zielaussagen können als Messlatten für die mit dem Programm bewirkten Verbesserungen bzw. Belastungen (Indikator 5-1.3.) fungieren. Die wesentlichen Handlungsfelder mit unmittelbarem Handlungsbezug zu ZAL sind:

- Anpassung der Nutzungen an die natürlichen Standortvoraussetzungen,
- Stärkung ökologisch verträglicher Bewirtschaftungs- und Produktionsformen,
- Förderung regionaler und lokaler Stoffströme,
- Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (v.a. für Wohn- und Gewerbeland),
- Erhalt von Freiräumen,
- Reaktivierung leerstehender Bausubstanz,
- Einschränkung der Umweltbelastungen durch
  - Förderung umweltverträglicher und standortgerechter Landwirtschaft,
  - Artenschutz,
  - umweltgerechten Tourismus,
- Erhalt von Kulturlandschaften.

Insgesamt zielt ein Großteil der ZAL-Maßnahmen mit Haupt- oder Nebenzielen auf die Verbesserung der Umweltsituation im ländlichen Raum. Ihnen wird auch in der Ex-ante-Bewertung größtenteils eine positive Wirkung zuerkannt; nur sechs der insgesamt 28 Maßnahmen werden nicht mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung gebracht (Tabelle 10.15).

**Tabelle 10.15:** Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Zielanalyse

| | Förderschwerpunkt | A: Produktions-struktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch** | Herbeiführung positiver Umweltwirkungen | ● | | ❍ | ● | | ● | ❍ | ● | | | | | | ● | ❍[1)] | ● | ● | ● | ● | ● |
| | umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen | ❍ | | | | | | | | | | | | | ● | ❍[1)] | ● | ❍ | ● | | |
| | Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenver-brauchs | ● | | ❍ | | | ● | | | | | | | | | | | ❍ | ❍ | | ❍ |
| | Erhalt und Verbesserung von Landschaften | | | | ❍ | | | | | | | | | | ❍ | ❍[1)] | ❍ | ● | ● | ● | ● |

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

1) Durch die VO zwingend vorgegebenes Ziel, aber vom Land nicht genannt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.16 fasst die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten ersten Umweltwirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen und ordnet diese den Kriterien der Querschnittsfrage 5 zu. Das erste Kriterium 5-1 ist hierbei als allgemeinstes Wirkungskriterium aufzufassen, welches durch die anderen drei Kriterien spezifiziert wird. Im Folgenden werden die wesentlichen Wirkungen der unterschiedlichen ZAL-Maßnahmen dargestellt. Eine ausführliche Zusammenstellung befindet sich im Materialband (siehe MB-X-Tabelle 7.1 bis 7.3).

Als Wesentlich ist herauszustellen, dass die einzelnen Maßnahmen auf sehr unterschiedliche Weise auf die Umwelt wirken und die in Tabelle 10.16 dargestellten Wirkungen vor diesem Hintergrund einzuordnen sind:

– Direkte Wirkungen durch flächenbezogene Maßnahmen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen) oder durch direkte, dem Umweltschutz dienende Investitionen (verbesserte Ausbringungstechnik für Wirtschaftsdünger im AFP).

– Indirekte Wirkungen durch Investitionen, die auf Produktionsverbesserung ausgerichtet sind, deren Durchführung aber häufig mit einer Verbesserung der Ressourcennutzung bzw. mit einer geringen Ressourcenbelastung verbunden ist (Stallbauten im Rahmen des AFP).

– Zahlreiche Maßnahmen (z.B. die Ausgleichszahlung e1, Ausgleichszulage e2) tragen primär zum Erhalt von Natur und Landschaft (konservierende Wirkung) und weniger zu deren Verbesserung bei. Da diesen jedoch häufig das Bedrohungsszenario – Verschlechterung der Umweltsituation durch Nutzungsaufgabe oder Intensivierung gegenübergestellt werden kann, werden diese Maßnahmen ebenfalls berücksichtigt.

– Während es sich bei den anderen Wirkungsbereichen (Einkommen, Beschäftigung) um Nettoeffekte auch im Sinne von Verrechnungen von positiven und negativen Effekten handelt, werden negative Wirkungen, z.B. von Bauvorhaben, entsprechend der Methodik der Kommission, getrennt dargestellt (EU-KOM, 1999a). Grund hierfür ist, dass eine Verrechnung von eventuell positiven Wirkungen eines Stallneubaus (Tierschutz, Klima) mit negativen Wirkungen auf andere Schutzgüter (Bodenversiegelung, Landschaftsbild) nicht sinnvoll ist. Hierfür wurden neue Kriterien für die Belastung der Umwelt (siehe Tabelle 10.16) eingeführt.

**Tabelle 10.16:** Erhalt und Verbesserung der Umwelt - Wirkungsanalyse

| | Förderschwerpunkt | A: Produktionsstruktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Erhalt/ Verbesserung der Umwelt durch** | Herbeiführung positiver Umweltwirkungen | **(+)** | | **+?** | + | | + | **(+)** | +++ | | | | | | + | **(+)** | +++ | +++ | ++ | +++ | +++ |
| | umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen | **(+)** | | **+?** | + | | | | | | | | | | **0** | **(+)** | +++ | +++ | ++ | ++ | ++ |
| | Reduzierung des quantitativen/ qualitativen Ressourcenverbrauchs | **(+)** | | **+?** | **0** | | + | | | | | **0** | | | **0** | | ++ | ++ | + | **0** | **0** |
| | Erhalt und Verbesserung von Landschaften | | | **0?** [2)] | + | | | | | | | | | | + | **(+)** | **(+)** | +++ | ++ | ++ | +++ |
| **Belastung der Umwelt durch** | Flächenverbrauch | **(-)** | | **(-)** | - | | | **0** | | | | - | | | | | | | | | |
| | Erhöhung des quantitativen Ressourcenverbrauchs | | | | | **0** | | **0** | | | | | | | | | | | | **(-)** | |
| | Sonstiges | | | **0?** [2)] | | | | | | | | | | **0** | | | | | **0** | | |

**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 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 = ?

2) Die Auswirkungen auf die Landschaft, können sowohl bewahrender Natur im Sinne des Erhalts gewachsener typischer Landschaftsbilder sein, z. B. Obstbaulandschaften etc. Fruchtfolgeerweiterungen etc. Sie können aber auch zur Etablierung neuer Feldfrüchte in Landschaften führen, z.B. Strauchheidelbeeren auf Grünlandstandorten, die Bemühungen zum, Landschaftserhalt oder Wiesenbrüterschutz zuwider laufen. Auch die Lieferbedingungen für die Abnahme landwirtschaftlicher Erzeugnisse bei den weiterverarbeitenden Betrieben können zu einer Intensivierung der Nutzung selber (Erzeugung 1a Qualität) als auch zur Verhinderung Anreicherung mit Landschaftselementen führen: Verunreinigung durch Laubfall etc.

Quelle: Eigene Darstellung.

### *Kriterium 5-1. - Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten durch das Programm positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden.*

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

– die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen (Indikator 5-1.1.),

– die hauptsächlich mit einer ökonomischen Zielausrichtung konzipiert sind (Indikator 5-1.2.),

– die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind (Indikator 5-1.3.).

Das Verhältnis dieser Komponenten zueinander lässt Rückschlüsse auf die ökologische Nachhaltigkeit der Förderung für die 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 wurden die Maßnahmen gefasst, die laut Zielanalyse ausschließlich Hauptziele im Umweltbereich verfolgen. Dieses sind im Wesentlichen die Agrarumweltmaßnahmen, die Erweiterung und der Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen sowie die investiven Maßnahmen zum Umweltschutz bzw. der Landschaftspflege. MB-X-Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über den Umfang und Inhalte der Maßnahmen. Mit 37 Mio. Euro umfassen die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz 20 % der 2000 bis 2002 im Rahmen von ZAL verausgabten öffentlichen Mittel.

**Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.):** Hierunter werden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten und Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziele) verfolgen bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden. Dies sind die Haushaltslinien bzw. Maßnahmen a, g, e, h, i, k, n2 und o1/2. Insgesamt umfassen diese rund 30 % der eingesetzten Mittel. Der Anteil der geförderten Projekte innerhalb dieser Haushaltslinien/Maßnahmen, die tatsächlich mit positiven Umweltwirkungen verbunden sind, schwanken von 100 % der Mittel bei der Flurbereinigung bis zu ca. 10 % bei der Dorferneuerung. Bei der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen handelt es sich eine konservierende Maßnahme, die zugleich die Akzeptanz für das Natura-2000-Schutzgebietsnetz verbessern soll.

Aufgrund der derzeitigen Datenlage kann keine zusammenfassende Aussage zum Anteil der Programmkosten von Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen gegeben werden. Auch die Angaben zu den Projektanteilen beruhen auf Schätzungen und Befragungsergebnissen und können nicht weiter aggregiert werden. MB-X-Tabelle 7.2 fasst die wesentlichen Informationen über die Outputs und die Hauptwirkungen der Maßnahmen zusammen.

**Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3. - neu eingeführte Kriterien 5-5., 5-6. und 5-7.):** Bei der Diskussion möglicher negativer Umweltwirkungen ist vorweg zu schicken, dass bei allen geförderten Maßnahmen die Umweltstandards und die umweltrechtlichen Vorschriften einzuhalten sind. Aber auch bei der Einhaltung dieser Standards findet Umweltverbrauch statt. Auf diesen soll in Folge eingegangen werden. In diesem Sinne wurde der von der Kommission vorgegebene Indikator 5-1.3. analog zur ECOTEC-Methode zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Förderprogrammen verändert (MWMTV, 1999).

Unter den Indikator 5-1.3. werden alle Maßnahmen gefasst, deren Realisierung mit negativen Effekten verbunden sind und deren Auswirkungen nicht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus reduziert werden (sogenannte 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.

Zur Darstellung des möglichen und tatsächlichen Umweltverbrauchs wurden für die Maßnahmen, deren Umsetzung und Genehmigung i.d.R. unter die Eingriffsregelung[16] fallen, gesonderte Daten erhoben. MB-X-Tabelle 7.3 fasst die Maßnahmen mit negativen Wirkungen auf Schutzgüter zusammen. Hierbei wurde zwischen folgenden Kriterien unterschieden:

– Flächenverbrauch (Kriterium 5.5.),
– Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Kriterium 5-6.),
– Sonstigen Wirkungen (Kriterium 5-7.).

**Flächenverbrauch (Kriterium 5-5. neu):** Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist ein Ziel von ZAL (s.o.) und gehört zum Indikatorenset der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Bundesregierung, 2001). Aufgrund dieser gegebenen Messlatte für die Beurteilung der Wirkung öffentlich geförderter Maßnahmen wird die Problematik der Bodenversiegelung durch eine gezielte Datenerhebung exemplarisch untersucht. Da die in diesem Zusammenhang wesentliche naturschutzrechtliche bzw. baurechtliche Eingriffsregelung nur eine insgesamt approximative ausgeglichene Bilanz für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild anstrebt, finden hinsichtlich der Inanspruchnahme verschiedener Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima Luft, Tiere und Pflanzen) Verschiebungen statt. Dies gilt insbesondere für das Schutzgut Boden, dessen erhebliche Beeinträchtigung durch Versiegelung in den überwiegenden Fällen durch Aufwertungen anderer Schutzgüter (Pflanzungen etc.) ersetzt, nicht aber durch Entsiegelungen ausgeglichen wird. Dies wird durch die Abfrageergebnisse bestätigt. Insbesondere bei Maßnahmen der Haushaltlinien a, g, k, r finden Nettoneuversiegelungen statt. In den Förderrichtlinien sind keine Bedingungen oder Fördermodalitäten genannt, die den Grad der Versiegelung bzw. die Entsiegelung durch entsprechende Sonderförderung zur Folge hätten. Bei der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung wurden allerdings bauliche Investitionen auf revitalisierten Gewerbebrachen durchgeführt.

[16] Sowohl nach Naturschutz- als auch nach Baurecht.

**Erhöhung des quantitativen bzw. qualitativen Ressourcenverbrauchs (Kriterium 5-6. neu):** Betriebsbedingte Auswirkungen auf verschiedene Schutzgüter konnten nicht ermittelt werden. In der Regel ist bei Produktionsausweitungen und Modernisierung immer von einer relativen Verbesserung der Ressourceneffizienz (Energie-, Wasserverbrauch, Luftbelastung oder Verpackungsaufwand) je Produkteinheit auszugehen. Die gleichzeitige Produktionsausweitung kann trotzdem zu einem absoluten Mehr an Belastung führen. Dieser Effekt kann hier nicht quantifiziert werden.

Die negative Einschätzung hinsichtlich des Ressourcenverbrauches im Bereich Forst beruht auf einer Verringerung der forstlichen Ressourcen. Mit zunehmenden Wachstum und Größe der neu angepflanzten Bestände wird sich die Wirkung ins Positive umkehren. Einer $CO_2$-Freisetzung von 2.973 t/a in den Jahren 2000 und 2002, steht eine $CO_2$-Bindung von 3.560 t/a nach dem Jahr 2012 gegenüber (siehe Kapitel 7).

**Sonstige Wirkungen (Kriterium 5-7. neu):** Hierunter fallen im Wesentlichen negative Auswirkungen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild. Wirkungen auf das Landschaftsbild wurden bei den eingriffsrelevanten Maßnahmen ebenfalls abgefragt. Aussagen hierzu sind nicht quantifizierbar und ohne Wirkraumbezug nicht zu beurteilen. So können beispielsweise Aufforstungsmaßnahmen je nach Landschaftsbezug sowohl positiv als auch negativ gewertet werden. Hinzu kommt, dass das Landschaftsbild mehr noch als die anderen Schutzgüter, durch eine eher schleichende Erosion seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit betroffen ist. Der Vielzahl kleinerer und größerer Maßnahmen wird im Einzelnen eine nur geringe Bedeutung zu gerechnet. So spielt es auch bei den Nennungen eine untergeordnete Rolle (siehe Tabelle MB-X-Tabelle 7.3). Für die Ex-post-Bewertung sollte hierfür eine differenziertere Betrachtung anhand von Fallbeispielen erfolgen.

### *Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen*

Direkte flächenbezogene positive Auswirkungen sind vor allem mit den Haushaltslinien e, f, h verbunden. Diese umfassen rund 41.000 ha LF in Schleswig-Holsteins. Dies sind rund 4 % der LF des Landes. Mit indirekten Auswirkungen auf die Bodennutzung sind die Maßnahmen a, g und k verbunden. Diese Wirkungen ergeben sich vor allem durch die Förderung einer standortangepassten Aufteilung und Zuteilung der Feldflur, lassen sich jedoch nicht quantifizieren. MB-X-Tabelle 7.4 fasst die Maßnahmen und ihre wesentlichen Wirkungen zusammen.

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

Unter diesem Kriterium werden Maßnahmen mit Wirkungen auf die Ressource Wasser und das Schutzgut Klima betrachtet.

**Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.):** Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen von ZAL eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind nur im

Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Bereich des Verarbeitungssektors zu finden. Im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung ergab die Beraterbefragung, dass die Aspekte der Reduzierung des Wasserverbrauchs eine zu vernachlässigende Rolle spielen. Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung wird im Erfassungsbogen der Einsatz von Brauch- und Trinkwasser festgehalten. Ein auswertbarer Rücklauf ist jedoch noch nicht vorhanden (siehe Kapitel 7).

**Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.):** Im Gegensatz zum quantitativen Wasserschutz wird dem qualitativen Wasserschutz eine hohe Bedeutung zugemessen (siehe Tabelle 10.14, Stärken- und Schwächenanalyse). Dies zeigt sich im Förderangebot zahlreicher Maßnahmen, die auf den Schutz des Grundwassers bzw. des Trinkwassers vor Verschmutzung ausgerichtet sind, z.B. durch

– die Förderung extensiver bzw. ökologischer Produktionsverfahren zur Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes (flächendeckend) und

– die Verbesserung und Erweiterung von Abwasserbeseitigungsanlagen im ländlichen Raum.

Wesentliche Maßnahmen sind hier die Agrarumweltmaßnahmen, die einer Fläche von rund 26.500 ha zum Schutz des Grundwassers beitragen (siehe MB-X-Tabelle 7.5). Indirekt trägt hierzu auch die Einzelbetriebliche Investitionsförderung von Ökobetrieben und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten bei. Deren Wirkungen sind jedoch nicht zu quantifizieren (siehe auch Querschnittskriterium 5-2.) und werden bereits indirekt durch die Ökolandbaufläche erfasst. Im Prinzip ist auch die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen geeignet, die Verschmutzung des Grundwassers, durch Eintrag von Düngemitteln und Pflanzenschutzmittel, zu reduzieren. Mit einem Umfang von nur 479 ha, mit einem Realisierungsschwerpunkt auf Grenzertragsstandorten und Grünland, ist dieser Beitrag jedoch als vernachlässigbar einzustufen.

Durch die Förderung von zentralen öffentlichen Abwasseranlagen in ländlichen Gemeinden Schleswig-Holsteins konnten rund 30.000 Einwohnerwerte von den insgesamt in ZAL angestrebten 40.000 angeschlossen werden. Dadurch wurde der Schadstoffindex erheblich verbessert (siehe Kapitel 9). Maßnahmen t und k können auch zum qualitativen Schutz der Oberflächengewässer beitragen, indem Gewässerrandstreifen ausgewiesen oder Fließgewässer renaturiert werden. Ob sich die Qualität des Oberflächenwassers tatsächlich verbessert, ist allerdings vom Zusammenspiel vielfältiger Faktoren abhängig (Koehler, 1998).

Eine Bezugsgröße zu den hierdurch geschützten oder verbesserten Wasserressourcen (Grundwasserkörper oder Fließgewässer), wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, besteht weder bei den flächenbezogenen Maßnahmen noch bei den technischen Maßnahmen zur Abwasserreinigung.

**Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf ZAL zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.):** MB-X-Text 7.1 beschreibt die Rolle der Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Emission klimarelevanter Gase, sowie Hauptursachen und Handlungsansätze zur Reduktion ausführlich. Für die Bewertung sind von Bedeutung:

- Emissionen und Energieeinsatz im Rahmen der landwirtschaftlichen Produktion,
- Energieeinsatz im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor,
- Verbesserung und zugleich Schwächung der $CO_2$-Senkenfunktion im Rahmen forstwirtschaftlicher Maßnahmen,
- Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen,
- Energieeinsparungen im Hausbrandsektor.

MB-X-Tabelle 7.12 gibt einen Überblick über die Gase, die bei der landwirtschaftlichen Nutzung eine Rolle spielen. MB-X-Tabelle 7.13 zeigt die Handlungsfelder eines EPLR und ordnet diesen einzelnen Maßnahmen und die zu erwartenden Effekte auf Treibhausgasemissionen. Die Handlungsfelder decken weitgehend die im Klimaschutzbericht der Landesregierung genannten Maßnahmen im Bereich der Land und Forstwirtschaft sowie Landschaftspflege ab (MUNF, 1999).

Eine Schwerpunkt der Wirkungen liegt auf der Reduzierung des $CO_2$-Ausstoßes, der durch Maßnahmen der Haushaltslinien a, f, g, h, n, o und t erfolgt. Quantifizierbar sind diese nur für Agrarumweltmaßnahmen sowie für die Förderung von Biomasseanlagen. Insgesamt werden 42.420 t $CO_2$–Äquivalente eingespart, dies entspricht 0,21 %[17] der Gesamt-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch des Jahres 2000 in Schleswig-Holstein (lak-Energiebilanzen, 2003). Bedingt durch die Förderung der extensiven landwirtschaftlichen Nutzung (f1) werden 217 t/a Ammoniak weniger emittiert.

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

Die Beantwortung dieses Kriteriums ist nur bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmittelbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Darüber hinaus ist eine Angabe, so wie von der EU-Kommission vorgesehen, von Flächen, auf denen im Rahmen von ZAL eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeigeführt wird, 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 visuelle Wirkfläche der

[17] Absolut waren dies 20.398.000 t (lak-Energiebilanzen, 2003).

Maßnahme weit auseinanderfallen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der Fläche selber, z.B. Erhalt von artenreichem Grünland.

So steht bei der Diskussion dieses Kriteriums im Vordergrund, die von der EU-Kommission vorgegebenen Begriffe zur Beschreibung der Charakteristik von Landschaften, Kohärenz, Vielfalt und kulturelle Eigenart, mit Bedeutungen zu füllen und die einzelnen Maßnahmen zuzuordnen. Der Indikator wurde um den Aspekt der Steigerung des Erlebniswertes von Landschaften durch eine verbesserte Zugänglichkeit ergänzt (siehe auch Frage 1, Kriterium 1-4.: Verbesserung der Erholungsfunktion ländlicher Räume).

MB-X-Tabelle 7.8 gibt die Logik wieder, mit der die Wirkungen der Maßnahmen den verschiedenen Landschaftskriterien zugeordnet werden. Die Wertschätzung der Landschaft und des Landschaftserlebens wurden in der Stärken- und Schwächenanalyse als eine deutliche Stärke des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein hervorgehoben. Die Verbesserung sowohl des Erscheinungsbildes als auch der Zugänglichkeit der Landschaft ist bei zahlreichen Maßnahmen ein Hauptziel. In Kapitel 6 wird ausführlich auf die Landschaftsindikatoren eingegangen (vgl. hierzu auch SHHB (1999), da v.a. Agrarumweltmaßnahmen, aber auch forstliche Maßnahmen und investive t-Maßnahmen im Bereich der Landschaftspflege zum Erhalt der Kulturlandschaft in Schleswig-Holstein beitragen. Effekte der Flurbereinigung und Dorferneuerungsmaßnahmen auf das Landschaftsbild lassen sich nicht quantifizieren. MB-X-Tabelle 7.7 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs im Bezug auf den Landschaftserhalt zusammen.

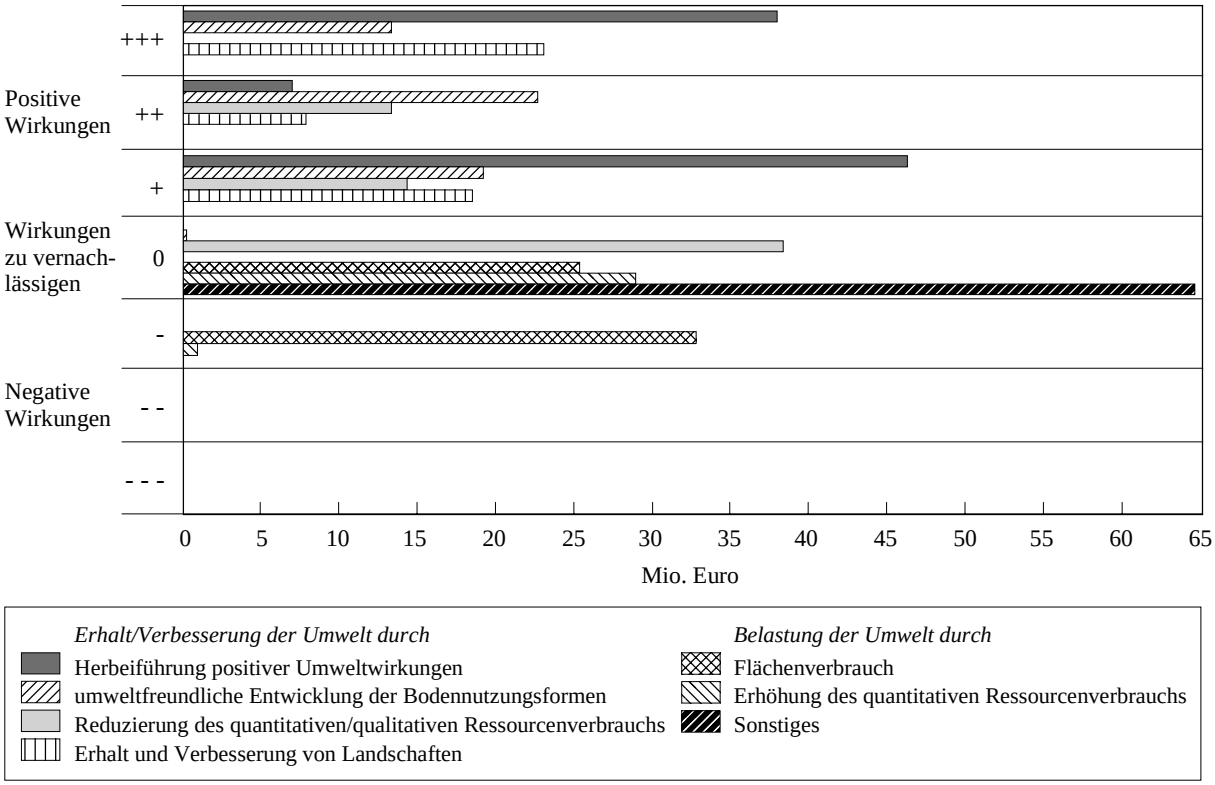
Für die quantifizierbaren Maßnahmen wurden insgesamt eine Fläche von 44.304 ha, die zu einer Verbesserung oder dem Erhalt von Landschaften beitragen können, ermittelt. Dies entspricht 3,4 % der Wald-, landwirtschaftlichen Nutz- und Erholungsflächen[18]. Die Fläche umfasst teilweise auch den Wirkraum der Maßnahme und nicht nur die Fläche der Durchführung. Der überwiegende Teil der Maßnahmen dient der Einführung oder Sicherung angepasster Flächennutzungen und der Verbesserung der natürlichen Wirkung von Landschaften (Kohärenz). In wieweit diese Flächen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen liegen, kann nicht für alle Flächen ermittelt werden, sondern nur für die Teilflächen der Agrarumweltmaßnahmen, denen eine Gebietskulisse zugrunde liegt. Für diese Gebiete liegen i.d.R. Fachplanungen vor, die auch die Aspekte Landschaft umfassen, so dass im Rahmen der Ex-post-Bewertung auf dieser Grundlage Fallstudien durchgeführt werden könnten.

[18] Diese umfassen laut www.statistik-sh.de 1.298.191 ha.

### 10.3.5.3 Fazit

Gewichtet man die in Tabelle 10.16 dargestellten Wirkungsrichtungen mit den in den jeweiligen Maßnahmen eingesetzten öffentlichen Mitteln, so wird die Bedeutung der Umwelt im Gesamtkontext von ZAL deutlich. Rund 50 % der öffentlichen Mittel sind mit allgemeinen positiven Umweltwirkungen verbunden. Maßnahmen, die rund 18 % der Programmmittel umfassen, können zu einem stärkeren Flächenverbrauch beitragen und damit zu geringen negativen Umweltwirkungen. Die Ergebnisse aus den relevanten Förderkapiteln geben hier erste Hinweise.

**Abbildung 10.10:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf „Schutz und zur Verbesserung der Umwelt“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002




Quelle: Eigene Darstellung.

## 10.3.6 Zusatzfrage: Chancengleichheit

Im Rahmen der Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1260/1999 ist in Artikel 1 die Förderung der Chancengleichheit als Querschnittsziel europäischer Fördermaßnahmen verankert.

Das sogenannte Gender-Mainstreaming umfasst hierbei zwei Komponenten:

1. die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Politik, in der Ausgestaltung von (Förder-)Maßnahmen, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen und der Entwicklung von Produkten (Strategie zur Bestimmung geschlechtsspezifischer Ausgangssituation),
2. Einsatz spezieller Frauenförderpolitik als Instrument bei festgestellten Benachteiligungen zur Behebung von Ungleichheiten.

Bei der Halbzeitbewertung geht es auf Programmebene nicht um die Anwendung der Gender-Mainstreaming-Strategie bei der Erstellung oder Umsetzung, sondern um spezielle frauenpolitische Zielsetzungen und Wirkungen. Da der Aspekt der Chancengleichheit eng mit Beschäftigung verknüpft (EU-KOM, 1999b) und seit 1999 in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist (BMFSFJ, 2002), wird vor allem hierauf abgehoben. Nach der EU-KOM (1999b) wird hierbei vor allen Dingen unterschieden nach

– Maßnahmen, die der **Entwicklung des Humankapitals** und damit zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen beitragen,
– direkten Investitionsförderungen, die die Beschäftigungssituation von Frauen verbessern und
– Infrastrukturmaßnahmen, die indirekt einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen.

ZAL bescheinigt der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den ländlichen Regionen eine besonders hohe Dringlichkeit (MLR, 1999, S. 103) (siehe auch MB-X-Text 8.1 und MB-X-Karte 8.1).

**Tabelle 10.17:** Chancengleichheit - Zielanalyse

| | Förderschwerpunkt | A: Produktionsstruktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Verbesserung der Chancengleichheit durch** | Verbesserung des Lebensumfeldes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf | | | | | ❍ | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs sowie der Beschäftigungssituation | | ❍ | | | ❍ | | ❍ | | ● | | | ❍ | | | | | | | | |

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.17 zeigt die Zielsetzungen, die ZAL vor allem im Rahmen der Ausführungen zur Berücksichtigung der Chancengleichheit (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 103 ff.) aufstellt. Nur mit der Maßnahme p wird mit den Modellvorhaben zur Schaffung von Arbeitsplätzen von Frauen ein ausdrückliches frauenpolitisches Beschäftigungsziel verfolgt. Tabelle 10.18 stellt die Wirkungsrichtungen von ZAL-Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit dar.

**Tabelle 10.18:** Chancengleichheit - Wirkungsanalyse

| | Förderschwerpunkt | A: Produktionsstruktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Verbesserung der Chancengleichheit durch** | Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch das Lebensumfeld | | | | | + | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Frauen | | **0** | | | ++ | | ++ | | | | | | | | | | | | | |
| | Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen/Familien | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Förderung des sozio-ökonomischen Unternehmertums bei Frauen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Wirkungsrichtungen:** | positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++<br>Wirkungen zu vernachlässigen : 0<br>negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---<br>in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren<br>Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang ist aufgrund der Ausrichtung der Maßnahme anzunehmen = ? | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Quelle: Eigene Darstellung.

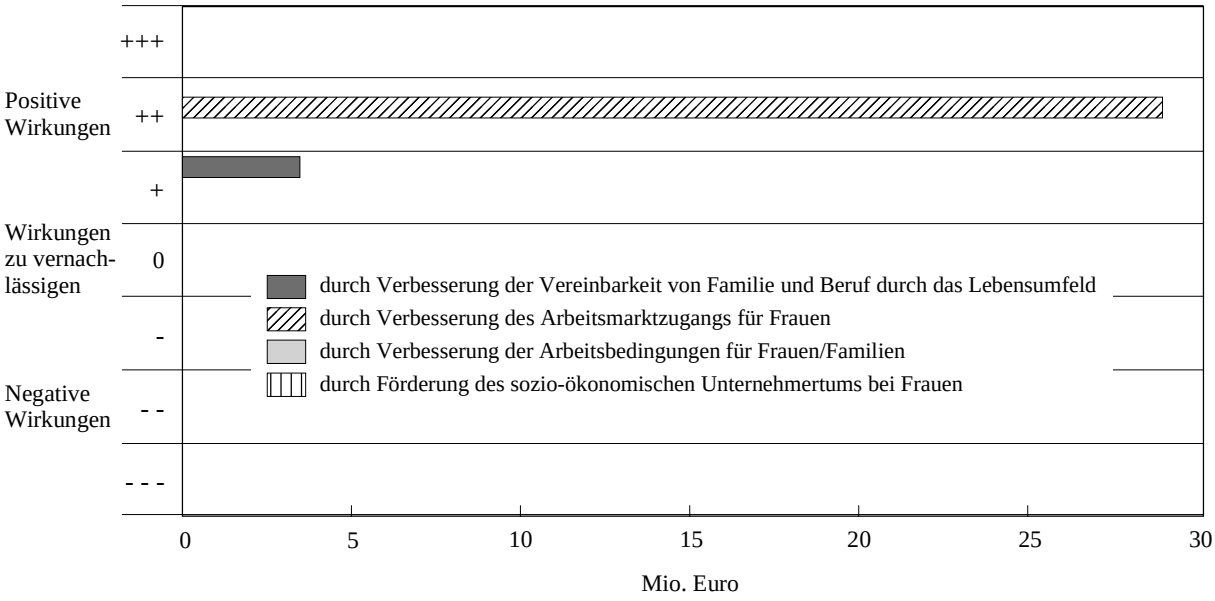
Bei der Maßnahme n1 profitieren Frauen zu 62 % und bei der Dorferneuerung (o) zu 53 % von den durch die ZAL-Förderung gesicherten und geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten. Im Rahmen von p und s wurden bislang keine Projekte mit Beschäftigungswirkungen realisiert.

Bei der Maßnahme c ist das geschlechterspezifische Verhältnis Frauen zu Männer von 27:73 eher als gering zu bewerten. Dies liegt auch an einem geringen Förderangebot für mithelfende Familienangehörige. Hier ist zu erwähnen, dass das Land außerhalb von ZAL die Bildungsarbeit des Landfrauenverbandes zur beruflichen Qualifikation von Frauen fördert.

Die durch ZAL geförderten Markttreffs (Maßnahme n) tragen durch die Sicherung einer ortsnahen Grundversorgung und verkürzten Wegen im Alltag zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Beschäftigung und Familie bei.

Bezogen auf die eingesetzten Programmmittel kommt der Förderung der Chancengleichheit eine ähnlich geringe Bedeutung wie der Beschäftigungsförderung zu (siehe Abbildung 10.13).

**Abbildung 10.11:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen auf die „Verbesserung der Chancengleichheit“, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002




Quelle: Eigene Darstellung.

## 10.3.7 Sonstige programmspezifische Ziele und Wirkungen

In der Abfrage des Beitrags von ZAL-Maßnahmen zu den KüF konnten zusätzliche über die Querschnittsfragen der EU-KOM hinausgehende programmspezifische Ziele genannt werden (siehe MB-X-Text 1.3).

Tabelle 10.19 fasst diese zusätzlichen Ziele, die aus Sicht der Förderkapitelbewerter von Relevanz sind, zusammen. Von den genannten programmspezifischen Zielen kommt in erster Linie dem Schutz ländlicher Räume vor Überflutung aus Programmsicht eine wichtige Bedeutung zu.

**Tabelle 10.19:** Sonstige programmspezifische Ziele

| | Förderschwerpunkt | A: Produktions-struktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Sonstiges** | Sonstige Ziele | ●* | | | | | | | | | ●** | | | | | ●*** | | | ●**** | ●***** | |
| | Schutz ländlicher Räume vor Überflutung | | | | | | | | | | | | | ● | | ❍ | | ● | | | |

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel.

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).
** Aktivierung endogener Ressourcen/Entwicklungspotentiale (siehe Kapitel 9 und 10.4.5).
*** Schaffung einer standortgerechten Agrarstruktur (siehe Kapitel 5).
**** Erhöhung des Waldanteils.
***** Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bislang realisierten Wirkungen sind in Tabelle 10.20 dargestellt.

**Tabelle 10.20:** Sonstige Programmspezifische Wirkungen

| | Förderschwerpunkt | A: Produktions-struktur | | | B: Ländliche Entwicklung | | | | | | | | | | C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VO-Kapitel | I | III | VII | IX | | | | | | | | | | V | | VI | | VIII | | IX |
| | Maßnahmekürzel | a1 | c1 | g1, g2 | k1 | n1 | n2 | o1, o2 | o3 | p1, p2 | r1 | r2 | s1, s2 | u1, u2 | e1 | e2 | f1 | f2, f3 | h1, h2 | i1, i2 | t1, t2 |
| **Sonstiges** | Sonstige Wirkungen | **(+)*** | | | | | | | | | +++** | | | | | **(+)***** | | | +**** | ++***** | |
| | Schutz ländlicher Räume vor Überflutung | | | | | | | | | | | | | +++ | | + | | + | | | |

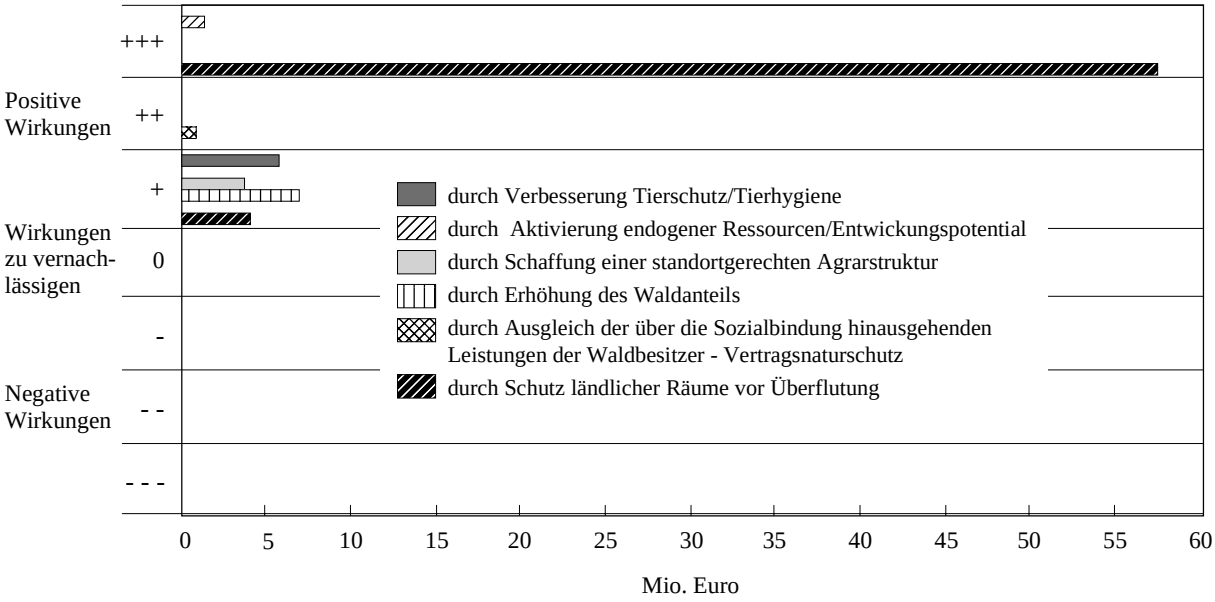
**Wirkungsrichtungen:** positive Wirkungen: gering = +, mittel = ++, stark = +++
Wirkungen zu vernachlässigen : 0
negative Wirkungen: gering = -, mittel = --, stark = ---
in Klammern ( ): positive oder negative Wirkungen vorhanden, aber nicht zu quantifizieren
Ex-ante-Einschätzung: Wirkungszusammenhang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

* Verbesserung Tierschutz/Tierhygiene (siehe Kapitel 3).
** Aktivierung endogener Ressourcen/Entwicklungspotentiale (siehe Kapitel 9 und 10.4.5).
*** Schaffung einer standortgerechten Agrarstruktur (siehe Kapitel 5).
**** Erhöhung des Waldanteils.
***** Ausgleich der über die Sozialbindung hinausgehenden Leistungen der Waldbesitzer - Vertragsnaturschutz.

Quelle: Eigene Darstellung.

Gewichtet man die bislang feststellbaren Wirkungen mit den eingesetzten Programmmitteln, so ist es v.a. der Schutz vor Überflutungen, der mit über 30 % der Programmmittel zu Buche schlägt.

**Abbildung 10.12:** Wirkungsrichtungen der ZAL-Maßnahmen bezüglich sonstiger programmspezifischer Ziele, gewichtet mit den maßnahmenbezogenen öffentlichen Aufwendungen der Jahre 2000 bis 2002




Quelle: Eigene Darstellung.

## 10.3.8 Zusammenfassung der thematischen Querschnittsfragen

Die Darstellung der thematischen Querschnittsfragen beruht im Wesentlichen auf einer Ziel- und Wirkungsanalyse mit einem stark qualitativen Charakter. Die zugrundegelegte Methodik wurde mit ihren Stärken und Schwächen im Vorspann zu Kapitel 10.3 beschrieben. Zum jetzigen Zeitpunkt, in dem Ergebnisse und Wirkungen z.T. immer noch Ex-ante-Charakter (z.B. im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung) haben, ist diese Form der Darstellung angemessen. Gewichtet man die Wirkungsrichtungen mit den jeweils eingesetzten Programmmitteln, so wird die große Bedeutung des Umweltaspekts von ZAL deutlich. Da die Querschnittsfragen nur unzureichend in das Zielsystem auf Programmebene integriert und operationalisiert sind, können aus der qualitativen Analyse keine Schlussfolgerung für gegebenenfalls erforderliche Änderungen der programmatischen Ausrichtung abgeleitet werden. Dieses gilt nicht für das Beschäftigungsziel, weil diesem durch die Einbindung von ZAL in „ziel“ eine herausragende Bedeutung zukommt. Zukünftig sollte diesem Ziel ein (noch) stärkeres Gewicht bei der Projektauswahl der Maßnahmen gegeben werden, die die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungssituation als Hauptziel verfolgen. Da das zusätzliche Beschäftigungspotenzial in der Land- und Forstwirtschaft begrenzt ist, sollte aus Sicht der Evaluatoren v.a. die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im außerlandwirtschaftlichen Bereich im ländlichen Raum unterstützt werden.

## 10.4 Querschnittsfrage 6 - In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen von ZAL beigetragen?

Die Frage zielt gemäß des Leitfadens der EU-KOM darauf ab, den Einfluss der Durchführungsbestimmungen des Programms auf seine Durchschlagskraft und Wirksamkeit zu untersuchen. Die zugehörigen Kriterien gibt Tabelle 10.21 wieder.

**Tabelle 10.21:** Kriterien der Querschnittsfrage 6

| | | |
|---|---|---|
| Querschnittskriterium 6-1. | Synergieeffekte | Fördermaßnahmen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen einander, so dass Synergieeffekte entstehen. |
| Querschnittskriterium 6-2. | Treffsicherheit des Programms | Programm wurde v.a. von denjenigen in Anspruch genommen, die den größten Bedarf an der Entwicklung des ländlichen Raums im Programmgebiet haben, und/oder hierfür das größte Potenzial mitbringen. |
| Querschnittskriteriums 6-3. | Hebelwirkung (Leverage-Effekt) | Die öffentliche Förderung hat private Ausgaben der Begünstigten ausgelöst. |
| Querschnittskriterium 6-4. | Dead-Weight-Effekte (Mitnahmeeffekte) | Vermeidung von nicht erwünschten Mitnahmeeffekten, z.B. durch Projektauswahlverfahren, Kriterien der Zuschussfähigkeit |
| Querschnittskriterium 6-5. | Vorteilhafte indirekte Auswirkungen | z.B. Vorleistungseffekte, Multiplikatorwirkungen |

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM, 2000.

### *Änderungen der Bearbeitungsebene*

Im Gegensatz zur Konzeption der EU-KOM sind wir der Meinung, dass - mit Ausnahme der Synergieeffekte - alle anderen Kriterien im Wesentlichen in den Förderkapiteln zu bearbeiten und auch dort darzustellen sind. Aus diesem Grund haben wir die Bearbeitung weiter Teile dieser Frage an die Förderkapitelebene „zurückverwiesen“ (siehe Abbildung 10.2). Dort erfolgen die Darstellungen zur administrativen Umsetzung und zur Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2.). Ebenso wurden mögliche Mitnahmeeffekte, Hebelwirkungen und indirekte Auswirkungen (z.B. konjunkturelle Beschäftigungseffekte) durch die Kapitelbewerter abgeschätzt. Daher findet an dieser Stelle für die Kriterien 6-2. bis 6-5. eine thematische Verdichtung der Aussagen der Förderkapitel statt.

### *Ergänzung des Fragenkomplexes*

Da u.E. die Querschnittsfrage 6 wesentliche (mögliche) Problembereiche der Programmadministration und –umsetzung nicht berücksichtigt, haben wir diese in Kapitel 2.3 beschrieben und in den Förderkapiteln näher untersucht. Die Ergebnisse werden im An-

schluss an die Beantwortung der Querschnittsfrage 6 auf Programmebene zusammengefasst und gewertet (siehe Kapitel 10.5 und 10.6).

Dies betrifft folgende Aspekte:

- Institutionelle Rahmenbedingungen (Programmgenese, Organisation der Durchführung, GAK);
- rechtliche Rahmenbedingungen (finanztechnische Regelungen, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften, Programmänderungsmodalitäten);
- gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Publizität, vertikale und horizontale Partnerschaft);
- Begleitsystem.

### 10.4.1 Querschnittskriterium 6-1. - Interne und externe Synergie

Das Kriterium 6-1. nimmt im Konzept der EU-KOM ausschließlich Bezug auf interne Synergiewirkungen und bewegt sich auf der Ebene der konkreten Maßnahmen/Projekte. Gerade zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung sollte aus Sicht der EvaluatorInnen die Analyse einen Schritt früher ansetzen und fragen, ob die notwendigen Voraussetzungen geschaffen wurden, damit überhaupt Synergieeffekte zum Tragen kommen können. Des Weiteren sind mögliche externe Synergien mit anderen Programmen herauszuarbeiten.

Die Voraussetzungen für das Entstehen von Synergiewirkungen ist im MB-X-Text 1.2 beschrieben.

#### 10.4.1.1 Interne Synergien

Voraussetzung für interne Synergien ist eine interne Programmkohärenz, die aus drei Elementen besteht (Toepel, 2000):

(1) gegenseitige Abhängigkeit der Programmziele (die Ziele sind miteinander verbunden);
(2) Komplementarität von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Ziele (verschiedene Maßnahmen haben das gleiche Ziel bzw. mehrere gleiche Ziele);
(3) zeitliche und räumlichen Koordinierung zwischen Maßnahmen
    a) durch administrative Abläufe/Organisation,
    b) durch integrierende Fördermaßnahmen/integrierende Förderinstrumentarien.

**Zu (1) und (2):** Programm- und maßnahmenbezogene Ziele und die Frage der internen Kohärenz wurden schon in Kapitel 2.2.1 und 2.2.7 diskutiert. Auf Programmebene liegen

ein breit angelegtes Zielsystem und Handlungsfelder vor (siehe Abbildung 2.4), die in dieser Form schlecht als Messlatte fungieren können. Je weiter man das Programm in seine einzelnen Bestandteile zerlegt, desto konkreter werden die Ziele. Zumindest auf der operationellen Ebene liegen für die ZAL-Maßnahmen Ziele vor. Durch die Integration der verschiedenen Maßnahmen in ein Programm sollen Synergien bzw. mögliche negative Einflüsse einzelner Maßnahmen leichter erkennbar gemacht und Möglichkeiten einer effizienteren Umsetzung eröffnet werden (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000).

Aus Sicht der Programmkoordination in Schleswig-Holstein kann ein Programmplanungsprozess die Möglichkeit eröffnen, ein in sich rundes, bestimmten Oberzielen verpflichtetes Programm zu schaffen. Erste Schritte wurden hierzu in der Anfangsphase der Programmerstellung unternommen. Angedacht war ein Qualitätswettbewerb anhand der landespolitischen Leitziele. Für ein entsprechendes Ranking wurde ein Bewertungsbogen erstellt. Dieser Weg wurde dann nicht weiterverfolgt, sondern zugunsten einer an der bestehenden Mittelausstattung und den bestehenden Maßnahmen orientierten Programmerstellung aufgegeben. Damit handelt es sich eher um ein Programm „von unten“, das verschiedene Bausteine zusammenfasst, ohne dass diese zwingend ein Ganzes ergeben müssen. An die Stelle einer strategischen Ausrichtung nach Zielbeiträgen zu bestimmten Oberzielen ist die Strategie des Einwerbens von EU-Mitteln zur haushaltsrechtlichen Absicherung der eigenen Maßnahmen getreten. Jedes Referat wollte seine Maßnahme einbringen, um gegen Kürzungen gefeit zu sein (MLR, 2003). Eine aktive Erzielung von Synergiewirkungen wird auf diese Weise nicht erreicht.

**Zu (3a):** Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Die Frage ist, welchen Beitrag der Programmplanungsansatz hier leisten kann. An verschiedenen Maßnahmen teilzunehmen, war auch schon vor 2000 möglich und stellt zunächst kein Spezifikum eines Programmplanungsansatzes dar. Ein Programmplanungsansatz kann nur dann zu verstärkten Synergieeffekten gegenüber maßnahmebezogenen Ansätzen führen, wenn über die o.g. Zielkohärenz hinausgehend auch Veränderungen in der Umsetzungspraxis stattfinden.

Eine umfassende Diskussion über die strategische Ausrichtung der Förderpolitik in der Landwirtschaft und für den ländlichen Raum in Schleswig-Holstein wird durch die Auflösung des MLR nicht erleichtert. Die Programmkoordination ist nunmehr als Referat dem Innenministerium zugeordnet, die Zuständigkeiten für die Maßnahmen sind auf drei Ministerien verteilt. Die Zahlstellenleitung liegt im Umweltministerium. Die Koordination beschränkt sich vorwiegend auf finanzielle und administrative Angelegenheiten. Diese standen zu Beginn des Programmplanungszeitraum im Vordergrund. Zukünftig werden aufgrund der Ergebnisse der Halbzeitbewertung, der Mid-term-Review und der Überlegungen zu dem Programm nach 2006 inhaltlich-strategische Diskussionsprozesse an Bedeutung zunehmen. Letztlich müsste der Anstoß für solche Diskussionen von der Leitung

der Ministerien kommen. Nach Ansicht der Programmevaluatoren wäre das Programmkoordinierungsreferat die richtige Stelle, die aufgrund ihrer Zuständigkeit für das Programm der „Zweiten Säule“ maßnahmenübergreifende Diskussionsprozesse begleiten müsste.

Trotz des bisherigen Fehlens intensiver inhaltlich-strategischer Diskussionsprozesse auf Programmebene hat der Programmplanungsansatz zumindest dazu geführt, dass es einen stärkeren fachbezogenen Austausch zwischen den Abteilungen und den Ministerien gibt. Maßnahmen werden insgesamt besser abgestimmt, weil Fachreferenten durch die Einbindung in ZAL sich auch mit anderen Maßnahmen stärker auseinandersetzen müssen. Auch zur Außendarstellung ist ein gemeinsames Programm sinnvoll; bislang wird es aber zu stark auf die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und LSE reduziert.

**Zu (3b):** Mit der LSE und der Dorfentwicklungsplanung sowie diversen anderen Fachplanungen, die z.T. auch einen integrierende Ansatz beinhalten, gibt es geeignete Rahmenbedingungen, um Synergieeffekte zu realisieren.

***Synergieeffekte auf Ebene der Haushaltslinien/Maßnahmen/Projekte (Indikator 6-1.1.)***

Im Materialband werden in einer Matrix die Synergien dargestellt (MB-X-Tabelle 1.1), die im Rahmen der Ex-ante-Bewertung von ZAL als möglich gekennzeichnet wurden. Diese potenziellen Effekte werden einer Matrix (MB-X-Tabelle 1.2) gegenübergestellt, die die tatsächliche Maßnahmenumsetzung berücksichtigt.

Bei der Darstellung erwarteter Synergien wird die starke Verbindung zwischen den Maßnahmen der einzelnen Förderschwerpunkte deutlich, gleichzeitig aber auch die geringen förderschwerpunktübergreifende Beziehungen.

Im Programmplanungsdokument wird die wichtige Rolle der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE) zur Umsetzung von integrierten Ansätzen hervorgehoben (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 100). Diese sollen die Grundlage für die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung bilden und damit zu einer Bündelung des Einsatzes von Fördermitteln führen.

Weitere Synergieeffekte sind in den Küstengebieten möglich. In diesem Gebiet werden verschiedene Maßnahmen angeboten, die direkt oder indirekt auf die Sicherung der Küste bzw. deren Eigenart und Vielfalt abzielen (Küstenschutz, Halligprogramm, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete).

Die bislang feststellbaren Synergiewirkungen beschränken sich v.a. auf die Wechselwirkungen innerhalb der Förderschwerpunkte und der sich inhaltlich nahestehenden Maßnahmen. Dies liegt daran, dass der Fokus der Untersuchung bislang auf den Förderkapiteln lag, die sich teilweise mit den Förderschwerpunkten decken. So konnten punktuell

Synergiewirkungen herausgearbeitet werden (v.a. für Förderschwerpunkt B). Allerdings wurden für Teilbereiche (z.B. Verarbeitung und Vermarktung) nur Ex-ante-Ergebnisse und -Wirkungen herausgearbeitet. Solange sich die förderkapitelspezifische Darstellung auf dieser Ebene bewegt, können auch keine Synergiewirkungen zwischen den Maßnahmen herausgestellt werden.

#### 10.4.1.2 Externe Synergien

Nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 flankieren die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Ziel-2-Maßnahmen. Das Land Schleswig-Holstein hat auf der programmatischen Ebene diese Beziehung deutlich gemacht, indem alle EU-Förderprogramme unter dem Dach von „ziel: Zukunft im eigenen Land“ zusammengefasst sind.

Es gibt aber keine organisatorische Struktur, z.B. in Form einer IMAG „ziel“, die sich mit dem Zusammenspiel der drei Säulen von „ziel“ für den ländlichen Raum in Schleswig-Hostein beschäftigt.

In der IMAG „Regionalprogramm“, die für die Projektauswahl im Rahmen des Qualitätswettbewerbs zuständig ist, ist ein Vertreter des Innenministeriums mit Stimmrecht vertreten. Gegenstand der Auswahl sind die Ziel-2-Fördermaßnahmen und die in den Bereich des Regionalprogramms fallenden LSE-Leitprojekte.

Aufgrund der Abgrenzung des Ziel-2-Programms (siehe MB-Einl-Karte 1) und der Schwerpunktsetzung von ZAL in den nördlichen Landesteilen Schleswig-Holsteins (siehe Kapitel 10.2) ist zumindest von einer Mittelkongruenz auszugehen. Dies betrifft v.a. den Einsatz von Mitteln des Förderschwerpunktes B.

Inhaltlich entstehen v.a. Synergieeffekte mit dem Maßnahmenbereich 5: Förderung des Tourismus. Hier gibt es Projektbeispiele aus dem Förderschwerpunkt B von ZAL, die in Kombination und Ergänzung zu Projekten des Regionalprogramms umgesetzt werden (siehe auch Kapitel 9).

Folgendes Beispiel soll Synergiewirkungen verdeutlichen:

– Durch die integrierte Entwicklungsplanung im Rahmen der LSEn entstehen zwischen den Artikel-33-Maßnahmen, auch in Verbindung zu anderen Programmen, Synergien. Ein Beispiel hierfür ist der Nord-Ostsee-Kanal-Radweg. In mehreren LSEn entlang des NOK wurde diese Idee entwickelt. Die Umsetzung erfolgt mit Förderung durch ZAL und das Regionalprogramm. Über das Regionalprogramm wurde beispielsweise der Bau des Radwegs finanziert, über Artikel-33-Maßnahmen z.B. Bänke entlang der Strecke.

In den anderen Maßnahmenbereichen des EFRE gibt es auf Projektebene nur wenige Anknüpfungspunkte.

Synergien zu einem anderen EU-Programm, der Gemeinschaftsinitiative LEADER +, können noch nicht herausgearbeitet werden, da die Programmgenehmigung erst spät erfolgte und bislang noch keine Projekte abgeschlossen sind. Die ausgewählten lokalen Aktionsgruppen sind MB-Einl-Karte 1 zu entnehmen.

### 10.4.2 Querschnittskriterium 6-2. - Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen

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

Hinsichtlich der Zielgruppen von ZAL profitieren zum überwiegenden Teil landwirtschaftliche Betriebe und kommunale Gebietskörperschaften von der Förderung.

Im sektoral ausgerichteten Förderschwerpunkt A sind es landwirtschaftliche Betriebe (Schwerpunkt Rindviehhaltung), Arbeitnehmer v.a. aus landwirtschaftlichen und Gartenbaubetrieben sowie Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen u.a. aus den Sektoren Obst und Gemüse, Milch sowie Vieh und Fleisch.

Im Förderschwerpunkt B stehen kommunale Gebietskörperschaften im Vordergrund. Nur bei k1 können auch Privatpersonen Zuwendungen erhalten ebenso wie bei Maßnahme n2. In k1 werden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt, die Mitglied einer Teilnehmergemeinschaft sind.

Im Förderschwerpunkt C richten sich die Haushaltslinien e und f ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe. Im Bereich der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten handelt es sich schwerpunktmäßig um Futterbaubetriebe. Für die Maßnahme Grünlandextensivierung ergab die Befragung, dass zwei Drittel der befragten Teilnehmer Mutterkuh- bzw. Rindermastbetriebe sind, wohingegen Milchviehbetriebe aufgrund ihrer intensiven Produktionsweise und damit verbundenen hohen Anpassungskosten kaum teilnehmen. Für den ökologischen Landbau in Schleswig-Holstein ist der mit über 50 % hohe Anteil des Marktfruchtbaus hervorzuheben, während der Anteil des Futterbaus (Rinder, Schafe) mit ca. 23 % eher gering ausfällt – ein Verhältnis, das im ökologischen Landbau ungewöhnlich ist. Bei der Erstaufforstungsförderung handelt es sich überwiegend um Landwirte, die Zuwendungen erhalten. Im Bereich der sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen erhalten überwiegend Privatpersonen Zuwendungen, darunter auch Landwirte. Die t-Maßnahmen finden ausschließlich in öffentlicher Trägerschaft statt.

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

Dieser Aspekt wurde förderkapitelbezogen im Rahmen der Primärerhebungen der Zuwendungsempfänger oder im Rahmen von Workshops abgefragt und ist den Darstellungen in den Förderkapiteln zu entnehmen.

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

Die Treffsicherheit von Maßnahmen kann durch verschiedene Verfahren erhöht werden, beispielsweise:

- Bildung von Gebietskulissen,
- Differenzierung von Prämien,
- gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien,
- Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen.

Dabei ist zu beachten, dass der Versuch, die Treffsicherheit zu steigern, bei den erst genannten Möglichkeiten mit einem Anstieg des administrativen Aufwand korreliert ist und somit ein Abwägung zwischen Fördermittel- und Verwaltungseffizienz vorgenommen werden muss.

Die Frage der Treffsicherheit wurde maßnahmenbezogen untersucht. Entsprechende Aussagen finden sich in den einzelnen Förderkapitelbewertungen. Beispielhaft seien hier einige Förderstrategien von ZAL benannt:

- Eine **Kulissenbildung** erfolgt bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen und dem Halligprogramm sowie der Ausgleichszahlung und der Ausgleichszulage.
- Die Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes (f2) unterliegen einem unterschiedlichen Niveau der **Prämiendifferenzierung** (Einkommensverluste gemessen an der Reduktion der Energieleistungen der Grünlandflächen); im Halligprogramm (f3) kann die Prämie nach der Betriebsgröße der Zuwendungsempfänger differenziert werden. Bei Maßnahme o kann auf die Zuwendung von 40 % ein Aufschlag von 10 % für besonders innovative Projekt vergeben werden.
- **Projektauswahlkriterien** spielen v.a. bei einem Überhang von grundsätzlich förderfähigen Projekten und knappen Mitteln eine Rolle. Allerdings versuchen die Verwaltungen zumeist schon im Vorfeld über die Bekanntmachung von Fördermöglichkeiten die Nachfrage so zu steuern, dass es zu keinem Projektüberhang kommt. Weiterhin wird versucht, schon im Vorfeld der Antragsstellung abzuklären, ob überhaupt eine Möglichkeit zur Förderung besteht. Eine Qualitätswettbewerb, den es beispielsweise im Regionalprogramm gibt, gibt es im Bereich von ZAL nicht.

– Maßnahmenbezogen können die vorliegenden **Fachplanungen** als eine Grundlage für einen Qualitätswettbewerb angesehen werden. Fachplanungen sind für viele der geförderten Maßnahmenbereiche vorhanden. Beispielhaft ist hier der Generalplan Küstenschutz für die Maßnahme u1, die LSE für verschiedene Artikel-33-Maßnahmen, diverse Fachplanungen bzw. Kartierungen für den Vertragsnaturschutz und das Halligprogramm, mit denen die Kulissen fachlich begründet werden.

### 10.4.3 Querschnittskriterium 6-3. - Hebelwirkung (leverage effect)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten durch die Fördermaßnahmen zur Kofinanzierung der öffentlichen Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab[19].

Unseres Erachtens greift der Indikator zu kurz, da er die Anstoßwirkung durch private und öffentliche Investitionen auf die weitere private Investitionstätigkeit nicht berücksichtigt.

Die bisherige Schwerpunktsetzung von ZAL liegt auf Projekten in öffentlicher Trägerschaft (siehe auch Abbildung 2.5). Damit ist die Hebelwirkung, wie sie die EU-KOM definiert, insgesamt gering.

Ob von den öffentlichen Projekten ein Anstoßeffekt für private Investitionen ausgeht, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu beantworten. Private Investitionen werden durch eine Reihe von Faktoren determiniert; die ZAL-Maßnahmen der öffentlichen Träger sind nur ein Faktor unter mehreren (siehe DIW, 1998). Interessant sind v.a. die Effekte, die von einer Verbesserung der lokalen Standortbedingungen ausgehen können. Gelingt es beispielsweise durch die Dorfentwicklung, die lokalen Standortbedingungen aufzuwerten, so wird sich vor Ort die private Investitionstätigkeit in den Bereichen Gewerbe und Gebäude langfristig auf einem höheren Entwicklungspfad bewegen. Hierzu gibt es erste Hinweise (siehe Kapitel 9). Da die Effekte aber eher langfristiger Natur sind, lassen sie sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren. Allerdings, dies zeigt auch die Fallstudie „Nachbetrachtung“ (siehe Kapitel 9), gibt es grundsätzliche methodische Probleme in der Erfas-

[19] Im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung lag die durchschnittliche Investitionshöhe bei 672.000 Euro, die durchschnittliche förderfähige Investitionshöhe bei 441.000 Euro und der durchschnittliche Zuschuss bei 124.000 Euro, was einem Beihilfesatz von 28 % entspricht. Hier ist von einer ausgeprägten Hebelwirkung auszugehen (siehe Kapitel 7).

sung von solchen Anstoßeffekten, da sich viele Determinanten privater Investitionstätigkeit überlagern.

### 10.4.4 Querschnittskriterium 6-4. - Mitnahmeeffekte

Um von den Brutto- zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen Mitnahmeeffekte wie auch unerwünschte Verlagerungs- und Verdrängungseffekte in Abzug gebracht werden. Diesen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Quantifizierung kein geeignetes Instrumentarium vorliegt und daher nur mit Hinweisen gearbeitet werden kann. Die EU-KOM berücksichtigt bei dem Kriterium 6-4. nur die Mitnahmeeffekte. Ausführungen zu den Verlagerungs- und Verdrängungseffekten werden von uns ergänzt.

***Mitnahmeeffekte***

Es gibt keine allgemeingültige Definition von Mitnahmeeffekten[20] sowie Methode zur Ermittlung derselbigen. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Maßnahmen gefördert werden, die ohnehin zustande gekommen wären, also durch den Einsatz öffentlicher Mittel keine Verhaltensänderung induziert wurde. Ein häufig genanntes Beispiel ist ein landwirtschaftlicher Betrieb, der auch ohne öffentliche Förderung die getätigte Investition durchführt hätte. Die Abschätzung solcher „Mitnahmen“ ist methodisch schwierig. Qualitative Hinweise lassen sich vereinzelt den Förderkapiteln entnehmen.

***Verlagerungs- und Verdrängungseffekte***

Bei **Verlagerungseffekten** handelt es sich um Wirkungen, die in einem bestimmten Gebiet zum Nachteil eines anderen Gebiets erzielt werden (regionale Betrachtungsweise). Ein Beispiel ist, wenn in einem geförderten Gebiet ein Arbeitsplatz geschaffen wird, dafür jedoch ein anderer Arbeitsplatz außerhalb dieses Gebietes verloren geht. Dieser Effekt spielt vor allem bei investiven und beschäftigungsfördernden Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999c).

Ein Verlagerungseffekt wäre in diesem Fall die Neuschaffung von Arbeitsplätzen in einem geförderten schleswig-holsteinischen Verarbeitungsunternehmen, das dafür seine Produktion in einem anderen Betriebsstandort verringert (siehe Kapitel 7).

**Verdrängungseffekte** beziehen sich auf Wirkungen, die zugunsten eines Begünstigten erzielt werden, aber zum Nachteil anderer nicht geförderter Personen oder Marktsegmente

[20] Grundsätzliche Ausführungen zur Frage der Mitnahme sind MB-X-Text 1.4 zu entnehmen.

(sektorale Betrachtungsweise). Ein Verdrängungseffekt liegt z.B. dann vor, wenn eine Person dank des Programms einen Arbeitsplatz findet, eine andere jedoch gleichzeitig ihren Arbeitsplatz verliert (EU-KOM, 1999c).

Ein Verdrängungseffekt in ZAL könnte beispielsweise darin bestehen, dass Verarbeitungsunternehmen gefördert werden und dadurch andere in Schleswig-Holstein bestehende Unternehmen Marktanteile verlieren. Solche Effekte sind durch stringente Projektauswahlkriterien zu minimieren, können aber nie ganz ausgeschlossen werden.

Zur Erfassung der Nettowirkungen, d.h. den Bruttowirkungen abzüglich nicht erwünschter Mitnahme-, Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten, schlägt die EU-KOM Vorher-Nachher-, Mit-Ohne- und normative Vergleiche vor. Bereits Vorher-Nachher-Vergleiche sind z.T. schwierig zu konstruieren, da beispielsweise in Schleswig-Holstein Maßnahmen wie die Ausgleichszulage oder verschiedene Agrarumweltmaßnahmen schon im vorangegangenen Programmplanungszeitraum angeboten wurde. Noch anspruchsvoller ist der Mit-Ohne-Vergleich. So lassen sich bei vielen Maßnahmen keine Vergleichsgruppen konstruieren, um den Fördereffekt isolieren zu können. Für die Abschätzung von möglichen Verlagerungs- oder Verdrängungseffekten fehlen weitgehend die Informationen über nicht geförderte Sektoren bzw. Regionen, die gegebenenfalls von der Förderung aus ZAL betroffen sein könnten. Die jeweiligen Probleme wurden förderkapitelbezogen dargestellt und diskutiert.

### 10.4.5 Querschnittskriterium 6-5. - Indirekte regionale Wirkungen

Unter diesem Kriterium werden in Anlehnung an die Erläuterung der EU-KOM (2000) im Wesentlichen drei Aspekte erfasst:

(1) Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister. Dieser Effekt wird hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Kapitel 10.2.2.3.

(2) Verbesserung der Absatzwege landwirtschaftlicher (regionaler oder ökologischer) Grunderzeugnisse durch die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinvestitionen und umgekehrt. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden bislang drei Projekte bewilligt, die auf ökologisch erzeugte Produkte abzielen. Wie sich diese Förderung auf die landwirtschaftlichen Betriebe auswirken wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden (siehe Kapitel 6 und 7).

(3) Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale über die Förderung partizipativer Planungsinstrumente. Zum einen sollen diese der Analyse der regionalen Stärken und Schwächen dienen und zum anderen auf die regionalen Potenziale abgestimmte

Förderinstrumente und Projekte verwirklichen. Tabelle 10.20 stellt die Maßnahmen heraus, die dies ausdrücklich zum Ziel haben und durch die bereits Wirkungen erzielt werden konnten (siehe Kapitel 10.3.7). Besonders hervorzuheben sind die LSEn und die Dorfentwicklungsplanungen im Artikel-33-Bereich (siehe auch Kapitel 9). Zu erwähnen ist auch die generelle Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume, die indirekt dazu beitragen kann, dass endogene Potenziale erkannt oder besser genutzt werden können (siehe Kapitel 9).

### 10.4.6 Fazit

Aus inhaltlich/methodischer Sicht hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Beantwortung der Querschnittskriterien 6-2. bis 6-5. an die Förderkapitel zurückzuverweisen und auch dort beantworten zu lassen. Die Programmebene ist hier nicht die relevante Ebene, da die Entscheidung über die Auswahl und Zuschussfähigkeit von Projekten auf Maßnahmenebene getroffen wird und die hierfür herangezogenen Kriterien sehr stark von der Art der Maßnahmen abhängen. Generelle Aussagen hierzu sind auf Programmebene nicht möglich. Dies gilt auch für das Querschnittskriterium 6-5., mit Ausnahme der Aspekte, die sich mit der Frage nach den Synergiewirkungen beschäftigen.

Die Erfassung der Synergiewirkungen konnte bislang noch nicht umfassend erfolgen. Dies hat verschiedene Ursachen, die schon in Kapitel 10.1.2 genannt wurden. Die systematische Erfassung der Wechselwirkungen, sowohl intern wie auch extern, bleibt daher der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

## 10.5 Weitere Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf Programmmanagement und -umsetzung

In Kapitel 2 wurden die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von ZAL beschrieben. Diese Rahmenbedingungen werden im Folgenden aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Programmmanagement und die -umsetzung einer Wertung unterzogen.

Die Datengrundlage für die folgenden Ausführungen bilden u.a. Expertengespräche auf der Ebene der Programmkoordination, mit Vertretern der zuständigen Abteilung innerhalb der EU-Kommission, die Auswertung und Zusammenfassung der Förderkapitelbewertungen sowie von Rechtstexten und Literatur (siehe Tabelle 10.1). Die Ebene der Einzelprogrammbewertung wird hier teilweise verlassen. Der Überblick über die Einschätzung aller sechs untersuchten Bundesländer hinsichtlich des Einflusses verschiedener Rahmenbe-

dingungen auf Programmmanagement und -umsetzung ermöglicht eine bessere Ausarbeitung der strukturellen Problemlagen.

## 10.5.1 Einfluss der institutionellen Rahmenbedingungen

### 10.5.1.1 Programmgenese

Die Maßnahmenstruktur von ZAL ist sehr breit angelegt. Nahezu alle Maßnahmen der GAK wurden in die Kofinanzierung genommen, zusätzlich ergänzt um landesspezifische Maßnahmen. Aus Sicht der einzelnen Referate ist dies verständlich, weil sie dadurch erreichen wollten, dass möglichst alle potenziellen Förderbereiche abgedeckt und alle Kofinanzierungsmöglichkeiten akquiriert werden. Für uns stellt sich die Frage, ob nicht ein schlankeres Programm und die Konzentration auf einige wesentliche Maßnahmen das Management und die Umsetzung vereinfacht hätten. Allerdings ist für eine effiziente Verwaltungsumsetzung nicht die Zahl der Maßnahmen entscheidend, sondern die Bündelung von Zuständigkeiten und die weitgehende Harmonisierung der Verwaltungsabläufe. Hier sind in Teilbereichen noch Verbesserungsmöglichkeiten vorhanden, die förderkapitelbezogenen diskutiert werden.

Die Programmumsetzung wird zusätzlich durch finanztechnische Aspekte, die das Ergebnis interner Vorgaben des Landes oder des Konsultationsverfahrens mit der EU-KOM waren, erschwert. Dazu gehören beispielsweise

- die 40-prozentige EU-Kofinanzierung bei allen Maßnahmen (außer AUM) vor dem Hintergrund der knappen Landesmittel;
- die 40-prozentige Kofinanzierung auch bei der Maßnahme g, obwohl die EU-KOM in anderen Bundesländern wesentlich höhere Kofinanzierungssätze bezogen auf die öffentlichen Aufwendungen (über 80 %) genehmigt hat;
- die starke Aufsplitterung der Artikel-33-Maßnahmen, v.a. zurückzuführen auf die Zuordnung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung zu unterschiedlichen Haushaltslinien.

Aufgrund der zunehmenden Probleme der Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung erschwert die 40-prozentige Kofinanzierung das Finanzmanagement. Die starke Aufsplitterung der Artikel-33-Maßnahmen ist eher ein technisches Problem, weil sie die Haushaltsüberwachung zusätzlich erschwert. Sofern von der Möglichkeit der Zusammenfassung der Artikel-33-Maßnahmen in eine Haushaltslinie Gebrauch gemacht wird, ist dieses Problem aber beseitigt.

#### 10.5.1.2 Organisation der Durchführung

***Interne Organisation - horizontal***

Die internen Organisationsstrukturen wurden sowohl auf der Ebene der Maßnahmen wie auch auf der Programmebene einer Wertung unterzogen. Auf der Grundlage der uns vorliegenden Befragungsergebnisse entsprechen die horizontalen Organisationsstrukturen den Anforderungen eines komplexen Programms, wobei in einzelnen Aspekten noch Verbesserungen möglich sind.

Die Umsetzung von ZAL auf der Programmkoordinierungsebene erfolgt innerhalb der Linienorganisation. Damit sind keine Weisungsbefugnisse gegenüber Dritten verbunden. Aus Sicht der Programmkoordination könnte eine andere organisatorische Aufhängung durchaus von Vorteil sein, z.B. auf Staatssekretärsebene oder innerhalb einer Grundsatzabteilung (außerhalb von Fachabteilungen) in dem fondsverwaltenden Ressort (MLR, 2003). Mit der Auflösung des MLR wird die Programmkoordination vor neue Herausforderungen gestellt, da der größte Teil der Maßnahmen nicht mehr innerhalb des eigenen Hauses umgesetzt wird. Auf dem Programmworkshop wurde übereinstimmend festgestellt, dass die Einbindung in die Linienorganisation in der jetzigen Form, auch angesichts der Aufteilung der MLR-Zuständigkeiten auf verschiedene Häuser, sachgerecht ist. Begründet wurde dies damit, dass Stabsstellen dazu neigen, den fachlichen Bezug zu verlieren und ein Eigenleben zu führen (IM et al., 2003).

In der bisherigen Struktur traten Kommunikationsdefizite zwischen Fachreferaten, Programmkoordination und Zahlstellenleitung in vielen Maßnahmenbereichen auf werden, obgleich die Zuständigkeiten eigentlich klar geregelt sind. Die Fachreferate sind für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich. Die Zahlstellenleitung und die Fachreferate sind gemeinsam für die Implementation der Garantieregelungen und der entsprechenden Verwaltungsverfahren verantwortlich. Der Programmkoordination obliegt die administrativ-finanztechnische Umsetzung des Programms und die Verhandlung mit der EU-Kommission über programmbezogene Fragestellungen.

U.E. gibt es Defizite bei dem reibungslosen Ineinandergreifen der verschiedenen Strukturen. Die zentrale Koordinierungsfunktion von Zahlstellenleitung und des Programmkoordinierungsreferats sollte zukünftig stärker wahrgenommen werden, um sowohl administrativ wie auch inhaltlich-strategisch den Austausch zu intensivieren.

Ein Beispiel aus dem Bereich der Agrarumweltmaßnahmen mag dies verdeutlichen: Der horizontale Informationstransfer zwischen den Ministerien könnte verbessert werden (siehe Kapitel 6). Erste Schritte sind hierzu bereits eingeleitet worden. Eine Ursache für die gegenwärtige Situation wird von den Evaluatoren darin gesehen, dass die Funktion der inhaltlichen Abstimmung zwischen (allen) Agrarumweltmaßnahmen nicht eindeutig

zugeordnet ist. Demnach ist der interministerielle Austausch vom Engagement der einzelnen Personen abhängig. Eventuell ermöglicht die Integration in ein Ministerium hier weitere Verbesserungen.

***Interne Organisation - vertikal***

Die Funktionsfähigkeit der vertikalen Organisationsstrukturen ist in erster Linie abhängig von den Fachreferaten. Deren Aufgabe ist es, den mit der Umsetzung der Maßnahmen betrauten Behörden entsprechende vereinheitlichende Vorgaben zu machen und deren Einhaltung im Rahmen von fachaufsichtlichen Prüfungen auch zu kontrollieren. Ein weiteres Glied sind die Bewilligungsstellen, die diese Vorgaben in ihrem Verwaltungshandeln zu beachten haben.

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums existierten in vielen Förderbereichen Unklarheiten bezüglich einzelner Regelungen. Soweit die EU-KOM hier inzwischen eine verbindliche Position eingenommen hat, sind diese Unklarheiten beseitigt. Auf der Ebene der Bewilligungsstellen reiben sich die Vorgaben der EU-KOM (z.B. die klare Pflicht zur Dokumentation allen Verwaltungshandelns) z.T. mit der bisherigen Praxis des Verwaltungshandelns in bislang nicht aus dem EAGFL-Garantie kofinanzierten Bereichen. Hier ist es Aufgabe der Fachreferate, durch entsprechende Vorgaben und Formulare sowie fachaufsichtliche Prüfungen zahlstellenkonformes Verwaltungshandeln sicherzustellen. Nicht unberücksichtigt bleiben darf der Zeitbedarf solcher Prozesse und deren Umsetzung an der Basis.

In Schleswig-Holstein existiert bis dato, anders als in anderen Bundesländern, keine Allgemeine Zahlstellendienstanweisung, die in **einem** Dokument mit entsprechenden Anhängen allgemeingültige Regelungen für das Zahlstellenverfahren festlegt. Geregelt ist das Zahlstellenverfahren in zahlreichen Einzelerlassen. Entsprechend arbeiten auch die Fachreferate nicht mit einer umfassenden Besonderen Dienstanweisung, die jeweils an Neuerungen angepasst wird. Jedes Fachreferat hat in zahlreichen Einzelerlassen geregelt, wie das Zahlstellenverfahren organisatorisch und inhaltlich abzulaufen hat. Treten Änderungen im Verfahrensablauf auf, so werden entsprechend neue Erlasse an die umsetzenden Stellen herausgegeben.

Dass mit diesem Vorgehen eine zahlstellenkonforme Abwicklung gewährleistet werden kann, steht außer Frage. Nach Auffassung der EvaluatorInnen sollte aber überlegt werden, ob das „zentralistische“ Vorgehen anderer Bundesländer nicht vorteilhafter ist. Zum einen werden die Fachreferate hinsichtlich der zu treffenden Regelungen entlastet, weil wesentliche Bereiche in detaillierter Form schon geregelt sind. Zum anderen ist für die Zuständigen vor Ort die Arbeit mit einem **einzigen** Dokument, das alle Regelungen umfasst, „bedienungsfreundlicher“ als die Arbeit mit mehreren Einzelerlassen.

***Externe Organisationsstrukturen - Programmkoordination***

Es existieren vielfältige Kooperationsstrukturen zwischen den Bundesländern und zwischen Bund und Ländern. Für die Programmkoordination am nützlichsten wurde die Bund-Länder-Koordinierungsreferentengruppe eingeschätzt. Diese trifft sich nach Bedarf mehrmals im Jahr und bespricht alle wesentlichen umsetzungsrelevanten Fragestellungen (siehe auch Tabelle 10.25). Den Vorsitz hat das zuständige Referat im BMVEL, das sowohl die Sitzung leitet wie auch Vorlagen einbringt, um Entscheidungsfindungsprozesse entsprechend zu beschleunigen. Bezüglich dieses Gremiums wurde von der Programmkoordination in Schleswig-Holstein eine straffere Diskussionsführung, eine Konzentration auf das Wesentliche und eine bessere Vorbereitung der zur Entscheidung anstehenden Beschlüsse angeregt (MLR, 2003). Sinnvoll könnte es u.E. auch sein, stärker in Unterarbeitsgruppen zu arbeiten, um die Verwaltungspraxis der Bundesländer schon im Vorfeld der Entscheidungen stärker zu berücksichtigen.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL wurde von der Programmkoordinierungsebene sehr unterschiedlich bewertet. Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 10.5.3.2.1) ist ambivalent. Es gibt die Erwartungshaltung der Bundesländer, dass der Bund eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Ansprüchen der EU-KOM einnehmen soll. Dies soll aber möglichst ohne eine Einmischung seitens des BMVEL in Länderangelegenheiten geschehen. Ein häufiger Kritikpunkt der Programmkoordinierungsebene liegt darin, dass der Bund seine Vorschläge zu wenig an der Verwaltungspraxis der Länder ausrichtet.

Zusätzlich zu den formellen Strukturen gibt es vielfältige informelle Kontakte auf allen Arbeitsebenen. Für die Umsetzung der Programme wird diesen Strukturen eine zentrale Bedeutung zugemessen. V.a. die informellen Kontakte zwischen den Bundesländern auf der Programmkoordinierungsebene sollen in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Diese dienen dem Informationsaustausch und der Absprache von gemeinsamen Positionen gegenüber den zahlreichen Anliegen, die von außen an die Programmkoordinierungsebene herangetragen werden (MLR, 2003).

***Externe Organisationsstrukturen mit Umsetzungsrelevanz für ZAL***

Neben den Abstimmungs- und Zusammenarbeitsstrukturen auf Programmkoordinierungsebene gibt es vielfältige maßnahmenbezogene Strukturen (GAK-orientiert), die Haushalts- und Koordinierungsreferenten (GAK-Rahmenplan), die Zahlstellenreferenten sowie die InVeKoS-Referenten. Die Konzentration auf die GAK ist aus Sicht des Bundes verständlich, da hier ein konkreter Abstimmungsbedarf besteht. Die Länderprogramme beinhalten aber auch Maßnahmen, die ohne finanzielle Beteiligung des Bundes durchgeführt werden. Hier fehlen entsprechende Gremien auf Bundesebene, in denen die mit der Umsetzung verbundenen Probleme (z.B. im Bereich Vertragsnaturschutz) diskutiert werden könnten. Bislang sind solche Diskussionsprozesse eher nach dem Zufallsprozess organi-

siert. Wir regen an, sie zu verstetigen, indem in regelmäßigen Abständen Treffen - eventuell in enger Abstimmung mit den Extensivierungsreferenten - organisiert werden. Im Programmworkshop wurde darauf verwiesen, dass es hinsichtlich der Naturschutzmaßnahmen eine Zuständigkeit im Bundesumweltministeriums gibt (IM et al., 2003). Daher sollte das BMU auch aktiv werden und solche Diskussionsprozesse organisieren.

Die Entscheidungen der HuK-Referenten haben wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung der EPLR, da in allen untersuchten Bundesländern die GAK eine wesentliche Fördergrundlage darstellt. Die Abstimmung zwischen HuK-Referenten und Programmkoordination war bislang problematisch, da beide verschiedenen Abteilungen zugeordnet waren. Nach der Auflösung des MLR sind beide Funktionen in einer Abteilung angesiedelt, so dass die Bedingungen für eine enge Abstimmung einfacher sind.

Die Zahlstellenreferenten der Bundesländer halten ebenfalls regelmäßige Treffen unter Beteiligung des BMVEL ab. Hier bestehen enge Anknüpfungspunkte zur Programmkoordination, weil in diesem Gremium die wesentlichen Festlegungen zu den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen getroffen werden, wobei es durchaus zu unterschiedlichen Einschätzungen einzelner Sachverhalte (z.B. bezogen auf Sanktionen) zwischen diesen beiden Gremien kommen kann. Hier ist auf eine enge Abstimmung mit Programmkoordinierungsfragen schon auf der Ebene des BMVEL hinzuwirken.

Grundsätzlich wird eingeschätzt, dass die verschiedenen Kommunikationsstränge (HuK-Referenten, Fachreferenten Bundes- und Landesebene und Programmkoordinatoren) sehr aufwändig und anfällig gegenüber Informationsverlusten und Weitergabeversäumnissen sind (MLR, 2003).

#### 10.5.1.3 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Mit Ausnahme weniger Maßnahmen (z.B. Vertragsnaturschutz, Landesmaßnahme Dorfentwicklung, Biomasse und Energie) werden alle Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage der GAK durchgeführt. Gerade für ein finanzschwaches Bundesland wie Schleswig-Holstein dient die GAK nicht nur als Rechtsgrundlage zur Förderung, sondern ist auch eine wichtige Kofinanzierungsquelle. Damit nimmt die GAK sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung Einfluss auf das Fördergeschehen wie auch hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben.

Die Höhe der GAK-Mittel ist v.a. abhängig von den zur Verfügung stehenden Landesmitteln. Da die Landesmittel rückläufig sind, können auch die GAK-Bundesmittel, die dem Land Schleswig-Holstein aufgrund des Verteilungsschlüssels eigentlich zukommen

würden, nicht vollständig abgerufen werden. Die tatsächlich vom Land angemeldeten Mittel konnten jedoch bislang abfließen. Die schwierige Haushaltssituation des Landes ist im betrachteten Programmplanungszeitraum ohne gravierende Auswirkungen auf die ZAL-Abwicklung geblieben, da die zur Verfügung stehenden EAGFL-Mittel zunehmend mit kommunalen Mitteln kofinanziert werden. So wird die Maßnahme Wegebau in Gänze ohne GAK-Mittel kofinanziert (MLR, 2003).

Die inhaltliche Ausgestaltung der GAK mit einem starken Fokus auf Einzelbetriebliche und überbetriebliche sektorale Maßnahmen wirkt in Teilbereichen restriktiver als die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999. So können verschiedene Handlungsfelder außerhalb des Landwirtschaftssektors, z.B. touristische Infrastruktur und Einrichtungen, Versorgungseinrichtungen, Umnutzung nicht landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz, nicht durch GAK-Maßnahmen bedient werden. Abgesehen von diesen Restriktionen bieten die Fördergrundsätze der GAK Interpretationsspielraum, so dass insgesamt ein breites Spektrum an Projekten über die GAK gefördert wird. Des Weiteren hat das Land Schleswig-Holstein schon seit längerem die GAK-Fördergrundsätze durch eigene Landesrichtlinien ergänzt, um auch außerhalb des engen landwirtschaftlichen Bereichs fördern zu können. Im landwirtschaftlichen Bereich und auch in der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung hat aufgrund der Änderungen in der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine deutliche Vereinfachung der Fördervoraussetzungen und ein teilweiser Wegfall der sektoralen Beschränkungen stattgefunden. Diese Änderungen wurden auch in der GAK nachvollzogen (siehe Kapitel 3 und 7).

Im Verlauf des Programmplanungszeitraums 2000 bis 2003 kam es zu jährlichen Anpassungen der Fördergrundsätze der GAK, v.a. hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung von Umwelt- und Tierschutz sowie Diversifizierungsanliegen. GAK-Änderungen ziehen entsprechend Änderungen der EPLR und die Anpassung von Landesrichtlinien nach sich. Programmänderungsanträge können von den Bundesländern erst dann gestellt werden, wenn der PLANAK seine Beschlüsse gefasst hat und die finanziellen Eckdaten bekannt sind. Dadurch können Anträge erst vergleichsweise spät, bezogen auf das EU-Haushaltsjahr, nach Brüssel gesandt werden. Abgesehen von den Problemen einer zeitlichen Taktung ist es aus Sicht der EvaluatorInnen auch nicht erforderlich, die Fördergrundsätze ständig zu ändern. So mussten beispielsweise im Bereich des AFP schon mehrfach die Richtlinien angepasst werden. Hier wird vorgeschlagen (siehe Kapitel 3), durch weniger Änderungen mehr Ruhe und Beständigkeit in das Fördergeschäft zu bringen.

### 10.5.2 Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen

Unter Kapitel 2.3.3 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen ZAL abzuwickeln ist, vorgestellt und analyseleitende Fragestellungen für unterschiedlich von den

Regelungen betroffenen Maßnahmenkategorien entwickelt (siehe Tabelle 2.3). An dieser Stelle werden die Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen und daraus abzuleitende Schlussfolgerungen zusammengefasst. Eine detaillierte Übersicht ist MB-X-Tabelle 9.2 zu entnehmen.

#### 10.5.2.1 Finanztechnische Regelungen

Bei der Analyse der finanztechnischen Regelungen standen folgende Aspekte im Vordergrund:

– Jährlichkeitsprinzip,

– Unterschiedlichkeit der nationalen und EU-Haushaltsjahre,

– Mittelumschichtungen,

– Erstattungsprinzip.

Bei den finanztechnischen Regelungen sind es die disharmonischen Abläufe der Haushaltsjahre, die späte Genehmigung der GAK-Änderungen und der ZAL-Programmänderungen sowie die späte Freigabe der GAK- und Landesmittel, die die Umsetzung erschweren. Hinzu kommt die Finanzknappheit des Landes Schleswig-Holstein, die den Spielraum für ein dem restriktiven Vorgaben der EU-KOM angepasstes Finanzmanagement verringert. Bislang mussten aber nach Einschätzung der Programmkoordination noch keine EU-Mittel zurückgegeben werden, weil sie landeseitig nicht kofinanziert werden konnten. Die bisherigen Minderbedarfe waren auf andere Ursachen zurückzuführen, v.a. die Schwierigkeiten im ersten Programmjahr und die nicht rechtzeitigen Abschlüsse großer Projekte (IM et al., 2003).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die **flächenbezogenen Maßnahmen**, unabhängig von ihrer Laufzeit, gut mit den finanztechnischen Regelungen der EU zu vereinbaren sind. Bei diesen Maßnahmen stellt einzig der knappe Landeshaushalt ein Problem dar, aufgrund dessen über das Jahr 2006 hinausgehend für einzelne Maßnahmen die Prämiengewährung (EU-Anteil) unter Vorbehalt gestellt wurde.

Für die **investiven Maßnahmen** werden größere Probleme mit den finanztechnischen Regelungen angemerkt, die sich v.a. auf das Jährlichkeitsprinzip gepaart mit der Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre und der Frage der Verfügbarkeit von ausreichenden Kofinanzierungsmitteln zurückführen lassen. Gerade für größere investive Maßnahmen und Maßnahmen mit einem umfangreicheren Planungsvorlauf ist die Steuerung des Mittelabflusses schwierig. Unvorhergesehene Einflüsse können bei manchen Bauvorhaben zu erheblichen Verzögerungen führen. Da häufig erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahr verlässliche Angaben über den Mittelabfluss vorliegen, ist es dann schwierig, noch ent-

sprechend gegenzusteuern und bei einem geringen Mittelabfluss Alternativprojekte zu finden. Zum Teil wird hier versucht gegenzusteuern, indem verbindliche Vorgaben über Abrechnungszeiträume gesetzt werden (siehe Kapitel 3).

Gerade bei einem Programm mit einem verhältnismäßig kleinen Mittelvolumen führt beispielsweise die nicht termingerechte Abrechnung großer Investitionen dazu, dass Mittel zurückgegeben werden müssen, weil nicht entsprechend umgeschichtet werden kann.

Das Jährlichkeitsprinzip gepaart mit den disharmonischen Haushaltsjahren führt tendenziell dazu, dass einfacher zu steuernde Maßnahmen bevorzugt umgesetzt werden.. Dies gilt beispielsweise für kommunale Maßnahmen und schnell umzusetzende Maßnahmen[21], z.B. den Wegebau. Dabei spielt auch die Frage der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln eine Rolle. Gerade im Artikel-33-Bereich wird ein Großteil der Projekte ausschließlich oder überwiegend aus kommunalen Haushalten kofinanziert.

So sind es auch die Artikel-33-Maßnahmen, die von programminternen Umschichtungen am meisten profitieren. Maßnahmen, die einen festen Antragstermin haben, und dazu gehören in der Regel die flächenbezogenen Maßnahmen, können von Umschichtungsmitteln gar nicht profitieren.

Hier spielt auch eine Rolle, dass Schleswig-Holstein im Artikel-33-Bereich über umfangreiche Artikel-52-Maßnahmen verfügt, die nach Bedarf in die EU-Kofinanzierung überführt werden können, soweit sie nach den EAGFL-Garantie-Bestimmungen umgesetzt wurden. Im Bereich des Wegebaus wurde diese Möglichkeit bereits genutzt. In diesem Sinne sollte das Land Schleswig-Holstein überlegen, ob es die Möglichkeit, die Artikel-52-Maßnahmen finanzstrategisch zu nutzen, nicht ausweiten sollte. Eine Möglichkeit besteht beispielsweise darin, zukünftig die privaten Dorfentwicklungsmaßnahmen[22] in die EU-Kofinanzierung zu überführen. Dafür wäre allerdings ein geeignetes EDV-System erforderlich, da die Masse an Anträgen ansonsten nicht unter den bestehenden EU-Regularien abzuwickeln wäre.

Eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips halten die EvaluatorInnen aus Gründen der Haushaltsdisziplin nicht für sinnvoll. Die Möglichkeiten der Mittelumschichtungen sind sowohl horizontal wie auch vertikal ausreichend. Mit einem straffen Finanzma-

---

[21] Hier spielt allerdings auch die Frage der zahlstellenkonformen Abwicklung eine Rolle. Kommunale Projekte haben in der Regel ein höheres Finanzvolumen als die Vielzahl kleiner privater Projekte, die einen ungleich höheren Verwaltungsaufwand je eingesetztem öffentlichen Euro erfordern.

[22] Die privaten Dorferneuerungsmaßnahmen in der Flurneuordnung werden bereits EU-kofinanziert.

nagement und einer flexiblen internen Finanzplanung könnten die jährlich geplanten Finanzmittel auch verausgabt werden.

Im Programmworkshop wurde diese Empfehlung intensiv diskutiert. Das Jährlichkeitsprinzip wurde bislang nicht als Umsetzungshemmnis betrachtet. Allerdings wird aufgrund des schwachen Landeshaushaltes der Spielraum geringer, um ein an das Jährlichkeitsprinzip angepasstes Finanzmanagement betreiben zu können. Dies gilt v.a. vor dem Hintergrund der abnehmenden Artikel-52-Mittel und im Hinblick auf die letzten Programmjahre (IM et al., 2003). Aus dieser Diskussion kann die generelle Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Einschätzung der Umsetzungsrelevanz des Jährlichkeitsprinzips in starkem Maß von der Haushaltssituation des Bundeslandes abhängig ist. Nur wenn außerhalb des Programms noch Mittel zur Verfügung stehen, kann ein Programm unter der Restriktion Jährlichkeit so gesteuert werden, dass die Planzahlen den Ist-Zahlen entsprechen.

Des Weiteren sollte darüber nachgedacht werden, ob das EU-Haushaltsjahr nicht an das Kalenderjahr angepasst wird, weil dies einen größeren zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung von investiven Maßnahmen eröffnen und die Abrechnung vereinfachen würde.

Das BMVEL nennt in diesem Zusammenhang noch zwei weitere Aspekte, die sowohl dem Fördercharakter investiver Maßnahmen als auch einer zeitnahen Abwicklung der Förderung entgegen kommen könnten (BMVEL, 2002):

– Der Entwurf der neuen EU-Haushaltsverordnung sieht vor, der EU-KOM im Bedarfsfall die Möglichkeit einzuräumen, bis zu 3 % der jährlich für die ländliche Entwicklung im EAGFL, Abteilung Garantie zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen;
– Modulationsmittel können nach den derzeit geltenden Regeln über einen Zeitraum von drei Jahren ausgegeben werden.

Des Weiteren hat, dies wurde in Kapitel 2.2.3 dargestellt, das Land Schleswig-Holstein für seine Maßnahmen unterschiedliche Kofinanzierungssätze (40 bzw. 50 %) festgelegt. Dies erscheint uns nicht nachvollziehbar. Eine Umschichtung zwischen den Haushaltslinien ist einfacher möglich, wenn ein einheitlicher Kofinanzierungssatz existiert. Im Sinne der Flexibilität würden wir eine Anhebung des Kofinanzierungssatzes auf generell 50 % empfehlen. Bei der Programmerstellung wurde die Haushaltssituation des Landes Schleswig-Holstein noch positiver eingeschätzt, als sie sich jetzt aufgrund der Konjunkturschwäche und grundsätzlicher struktureller Probleme erweist.

Die Umstellung auf das Erstattungsverfahren ist kein generelles Problem, sondern trifft nur kleinere, finanzschwache Träger (z.B. Umweltverbände), deren Möglichkeiten der Vorfinanzierung des Zuschusses begrenzt sind. Im Gegensatz zu den EAGFL-Mitteln können nationale Mittel grundsätzlich gezahlt werden, sofern die innerhalb von zwei Mo-

naten nach Auszahlung für fällige Rechnungen benötigt werden[23]. Es besteht aber auch die grundsätzliche Möglichkeit, abgeschlossene Bauabschnitte zur Auszahlung zu bringen.

Da Schleswig-Holstein seine eingeplanten EU-Mittel nicht vollständig auszahlt, gehört es zu den abgebenden Bundesländern. Gemäß des von den Bundesländern vereinbarten „Umschichtungsmodells“ kann Schleswig-Holstein durch frühzeitige Meldungen der freiwerdenden Finanzmittel Bonuspunkte erlangen und damit zumindest eine Option für mögliche spätere Mittelzuteilungen erwerben. Ob Schleswig-Holstein diese zusätzlichen Mittel verausgaben kann, ist angesichts der bisherigen Programmumsetzung und der Kürzungen im Landeshaushalt allerdings fraglich.

Die EU-KOM prüft erneut das Verfahren der internen Umschichtung zwischen den Bundesländern. Die Frage ist, ob jede Mittelumschichtung zwischen den Bundesländern durch eine Ex-ante-Entscheidung der EU-KOM genehmigt werden muss. Sofern sich diese Rechtsauslegung durchsetzt, könnte letztlich keine Umschichtung mehr zwischen den Bundesländern stattfinden, da die Informationen über Mehr- und Minderbedarfe erst kurz vor Ende des EU-Haushaltsjahres und nicht zu dessen Beginn vorliegen. Zu diesem späten Zeitpunkt kann kein Änderungsantrag mehr gestellt werden.

Problematisch ist u.E. weniger der strittige Gegenstand, sicher auch eine Konsequenz des bundesdeutschen Föderalismus, sondern die Schwierigkeit der EU-KOM, eine eindeutige und über den Förderzeitraum Bestand habende Regelung von Anbeginn zu implementieren.

#### 10.5.2.2 Verwaltungs- und Kontrollvorschriften

Die Diskussion der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften beinhaltet die generelle Frage nach dem Rechnungsabschlussverfahren sowie die Auswirkung der Kontroll- und Dokumentationspflichten. Die Frage der Programmänderungsmodalitäten wird in Kapitel 10.5.2.3 diskutiert.

[23] Nach Nr. 5 der Anlage 5 der VV zu § 44 der LHO wird im Rahmen der Erleichterungen die Zuwendung sogar zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgezahlt, ohne dass bei nicht fristgerechter Verwendung ein Zinsanspruch entsteht.

### *Rechnungsabschlussverfahren und die Anlastung von Ausgaben*

Das Rechnungsabschlussverfahren (siehe MB-Einl-Text 7) birgt die Gefahr der Anlastung von Ausgaben. Bezüglich des generellen Zuschnitts des Programms hatte das Rechnungsabschlussverfahren keine Auswirkungen, da letztlich alle kofinanzierungsfähigen Maßnahmen auch Bestandteil von ZAL geworden sind. Das Rechnungsabschlussverfahren beeinflusst die rechtmäßige Durchführung von Maßnahmen, nicht aber deren inhaltliche Ausgestaltung. Der Frage der Kontrollierbarkeit der Maßnahmen bzw. ihrer Auflagen kommt daher eine große Bedeutung zu. Bei der Neukonzeptionierung von Maßnahmen, z.B. im Rahmen der nationalen Modulation, hat dies eine wichtige Rolle gespielt.

### *Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen*

Die Umsetzung der Regelungen der Verwaltungs- und Kontrollvorschriften bringt aus Programmsicht, unter Beachtung der Vorschriften der LHO und des Landesverwaltungsgesetzes als Messlatte, nur einen geringfügigen Mehraufwand mit sich. Mehraufwand besteht v.a. in den Dokumentationspflichten über die Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollvorgänge (Fachaufsichten, Systemprüfung), die zu einem systematischen und checklistengestützten Vorgehen verpflichten. Damit schafft das EU-System auch eine gewisse Sicherheit angesichts der Anlastungsproblematik.

Eine Ausnahme hinsichtlich des Mehraufwandes bildet die Vor-Ort-Kontrolle, die in erheblichem Umfang Personal bindet. Im investiven Bereich erfordert die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle zwei Personen für einen Tag (IM et al., 2003). Dieser personelle Mehraufwand wird nicht durch eine Erhöhung des Personals in den umsetzenden Verwaltungen ausgeglichen, so dass es zu erheblichen Mehrbelastungen und einer Reduktion anderer Aufgaben kommt (siehe beispielsweise Kapitel 9).

Des Weiteren gibt es in Folge der Kontrollregelungen der EU-Kommission mehr Kontrollebenen (Bescheinigende Stelle, Interner Revisionsdienst, EU-Kommission, Europäischer Rechnungshof), die ihr jeweiliges Kontrollrecht auch entsprechend ausüben. Dies kann zu erheblichen Belastungen der Zuwendungsempfänger führen, wenn diese zufällig für mehrere Kontrollen ausgewählt werden, da die einzelnen Kontrollorgane ihre Prüfagenda nicht zwingend aufeinander abstimmen (IM et al., 2003).

Zu Beginn des Programmplanungszeitraums bestanden Unsicherheiten bei den Maßnahmen, die neu dem EAGFL-Garantieverfahren unterliegen (v.a. investive Maßnahmen). Hier wurden teilweise erst sehr spät entsprechende Regelungen getroffen, was auch damit zusammenhängt, dass die EU-KOM ihre Interpretation der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen häufig nachbessert und verfeinert.

Bei der Evaluation der einzelnen Maßnahmen wurde herausgearbeitet, dass die detaillierten Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen in der konkreten Verwaltungspraxis

keine generellen Probleme aufweisen. In diesem Zusammenhang wirkt sich eine Bündelung von Zuständigkeiten, z.B. bei den ÄLR, wie auch die Verbindung mit dem Antragsverfahren für die Flächenförderung günstig aus. Des Weiteren sollte, v.a. bei Behörden und Maßnahmen mit einer Vielzahl von Projekten, auf EDV-gestützte Verfahren umgestellt werden.

**Bei welchen Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen besteht Veränderungsbedarf?**

Kritikpunkte beziehen sich im Wesentlichen auf Detailregelungen und auf die Frage, ob die hohen Standards der EU-KOM bei allen Maßnahmen gleichermaßen, unabhängig von der Zuwendungshöhe und dem Finanzierungsanteil der EU, anzuwenden sind.

Beispiele für in der Kritik stehende Detailregelungen sind

– die Prüfung der Guten fachlichen Praxis bei den Agrarumweltmaßnahmen oder
– die Frage der Sanktionsregelungen.

Die Probleme mit der Prüfung der Guten fachlichen Praxis sind in Kapitel 6 ausführlich beschrieben.

Die Übernahme der strengen Sanktionsbestimmungen des InVeKoS-Verfahrens für alle Maßnahmen führt z.B. beim Vertragsnaturschutz zu überzogenen „Härten“, da hier das Verstoßrisiko aufgrund der vielfältigen Auflagen und des fünfjährigen Verpflichtungszeitraums wesentlich höher ist als bei jährlichen Flächenbeihilfen. Auch im investiven Bereich wird eine InVeKoS-Regelungsübertragung für nicht sachgerecht gehalten, da hier die Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes und des Strafgesetzbuches (Subventionsbetrug) als ausreichend angesehen werden. In der Frage der Sanktionierung gemäß InVeKoS sieht die EU-KOM in der laufenden Programmplanungsperiode wenig Änderungsmöglichkeiten, sondern verweist auf erforderliche politische Änderungen (EU-KOM, 2002a).

Die **EU-Regularien** werden **auf alle Förderfälle ohne Ausnahme angewendet**. Auf dem Programmworkshop wurde daher von Seiten der Evaluatoren der Vorschlag zur Diskussion gestellt, entsprechend der Vorgaben der LHO bei bestimmten Zuwendungshöhen ein vereinfachtes Abwicklungsverfahren auch für EU-kofinanzierte Maßnahmen einzuführen. Dies trifft zum einen die Auszahlungen der Zuwendungen (s.o.) und zum anderen die Prüfung des Verwendungsnachweises. Nach LHO ist bei Zuwendungen unter 50.000 Euro ein vereinfachter Verwendungsnachweis, bestehend aus Sachbericht und zahlenmäßigem Nachweis ohne Belege, vorzulegen. Eine Staffelung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsanforderungen je nach Zuwendungshöhe könnte bei einzelnen Maßnahmen zu einer Vereinfachung der Umsetzung führen. Dies gilt besonders bei den Maßnahmen, die

je Zuwendungsempfänger nur geringe Zuwendungsbeträge auszahlen. Die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel wäre dadurch nicht gefährdet.

Im Rahmen des Programmworkshops wurde dieser Vorschlag der Evaluatoren kritisch gewertet. Zum einen wurde angemerkt, dass die Einführung vereinfachter Verfahren zu unterschiedlichen Verfahrensabläufen führen würde und damit zu weniger Transparenz. Zum anderen erfolgt eine Kofinanzierung mit EU-Mitteln tendenziell eher für große Vorhaben (zumindest im investiven Bereich), so dass vereinfachte Verfahren keine Erleichterung in der Abwicklung zur Folge hätten (IM et al., 2003).

Von der Programmkoordinierungsebene wurde problematisiert, dass die **Interpretation der genauen Ausgestaltung des Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahrens** durch die EU-KOM kontinuierlichen Veränderungen unterliegt und daher schwer einzuschätzen sei. Die in den Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen festgelegten Grundsätze und Beispiele sind nicht als offizielle Auslegung der Gesetzgebung zu betrachten (EU-KOM, 2002b). Gleichwohl werden sie bei Prüfungen vor Ort durch EU-KOM-Dienststellen durchaus als Messlatte zur Beurteilung der Qualität der vorgefundenen Systeme genutzt. Sinnvoll wäre u.E. eine klare Definition von Regelungskriterien zu Beginn des Programmplanungszeitraums, um den Verwaltungen einen gewissen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu ermöglichen. Ständige Anpassungen sind v.a. mit einem deutlichen Aufwand verbunden.

Es stellt sich die Frage, ob die EU-KOM eigene Standards für Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahren definieren muss, oder ob bestehende nationale Vorschriften, wie sie in der LHO und dem Landesverwaltungsgesetz niedergelegt sind, nicht ausreichen. Den nationalen Prüforganen (Landesrechungshof) könnte eine Kompatibilität mit den EU-Regelungen bescheinigt werden, so dass nur deren ordnungsgemäßes Wirken zu prüfen ist (siehe z.B. Kapitel 9). Auch auf dem Programmworkshop wurde angeregt, dass angesichts der hohen Standards in der schleswig-holsteinischen Verwaltung die EU-Standards zugunsten einer stärkeren Eigenständigkeit der nationalen Kontrollsysteme zurückgenommen werden könnten (IM et al., 2003).

Die stärkere Mitwirkung der EU-KOM bei der Definition von Anforderungen und Kontrolle der Systeme in den Mitgliedstaaten, mit der sie am Ende ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nachkommen möchte, ist allerdings Ergebnis der politischen Vereinbarung von Berlin und demnach im laufenden Programmplanungszeitraum nicht veränderbar (EU-KOM, 2002c).

#### 10.5.2.3 Ausgestaltung der Programmänderungsmodalitäten

Die Umsetzung eines Programms mit einer siebenjährigen Laufzeit erfordert die Möglichkeit zu Programmänderungen, sowohl finanzieller wie auch inhaltlicher Art. Diese sind flexibel und verwaltungsökonomisch umzusetzen. In Bezug auf die Vorgaben für die Programmänderungen hat die EU-KOM inzwischen schon mehrfach die zugrundeliegende Durchführungsverordnung angepasst (in MB-X-Tabelle 9.1 sind die wesentlichen Änderungen dargestellt). Damit ist ein Teil der seitens der Experten der Bundesländer aufgeführten Probleme beseitigt (siehe Tabelle 10.22).

Das grundsätzliche Problem der Programmänderungen besteht allerdings in der Detailliertheit der Programmplanungen, so dass auch vergleichsweise geringfügige inhaltliche und finanzielle Änderungen formale Entscheidungen der EU-KOM erforderlich machen. Dies erzeugt einen erheblichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bundesländer und innerhalb der EU-KOM. Für die Periode nach 2006 sollte daher ein Programmierungsverfahren gewählt werden, dass die bestehende Steuerung über detaillierte Programmplanungen durch einen Zielsteuerungsprozess (auf der Ebene von Förderschwerpunkten) ablöst. Für ein solches Verfahren ist aber ein längerer Vorlauf für das Abfassen der Programme erforderlich.

**Tabelle 10.22:** Überblick und Wertung der Problembereiche bezüglich der Programmänderungen

| Probleme der Bundesländer | Bereits vorgesehene Änderungen | Wertung durch die EvaluatorInnen | Verbesserungsvorschläge |
|---|---|---|---|
| Zu lange Genehmigungsprozedur mit doppeltem Konsultationsverfahren | Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM | Dauer z.T. erheblich, Änderungen benötigen zwei Jahr Vorlauf, es fehlt weiterhin ein klarer Zeitplan für die Änderungsprozedur | Sachgerechterer, reduzierter Verteiler, Einhalten der Fristen (15 Tage), verbindlicher Zeitplan für beide Seiten, stärkere bilaterale Vorabklärung, stärkere Bündelungs- und Filterfunktion der zuständigen Unité in der DG-Agri |
| Verzögerungen in der Bearbeitung der Programmänderungsanträge führt zu einem enormen Zeitdruck, den die EU-KOM als Druckmittel einsetzt. | Weniger Aspekte unterliegen der Genehmigungspflicht durch die EU-KOM | Schafft keine Grundlage für ein partnerschaftliches Verhältnis | Klare Zeitvorgaben und Einhaltung der Fristen durch die EU-KOM-Dienststellen, Vorabklärung der zur Genehmigung eingereichten Änderungen |
| Taktung mit anderen Bundesländern und dem vorgegebenen Termin der EU-Kommission nach der VO (EG) Nr. 445/2002 | | Hausgemachtes föderales Problem | PLANAK Sitzungen flexibler takten |
| Zu detaillierte Aufsplitterung der Haushaltslinien im Bereich der Artikel 33 Maßnahmen ziehen einen ständigen Anpassungsbedarf nach sich. | VO (EG) Nr. 963/2003 sieht vor, dass die Maßnahmen j) bis v) als eine einzige Maßnahme unter der Bezeichnung j) Förderung der Anpassung und der Entwicklung von ländlichen Gebieten zusammengefasst werden können. | Für Finanzplanung durchaus sinnvoll, aber aus Steuerungsgründen und zur Evaluierung dieses sehr heterogenen Maßnahmenbereichs ist unbedingt eine sinnvolle feingliedrige interne Planung und Datenhaltung erforderlich. | Verbindlicher Finanzplan nur noch auf Ebene der Schwerpunkte, darunter liegende Detailplanung und Änderungen im Begleitausschuss |
| Grenzen der genehmigungsfreien vertikalen Mittelumschichtung durch die vorgegebenen Schwellenwerte des Artikel 44 der VO (EG) Nr. 445/2002 | Durch die Änderung der VO (EG) Nr. 445/2002 wurden die Schwellenwerte für die Erforderlichkeit einer Genehmigung geänderter Planansätze auf 15 % bzw. 20 % nach oben gesetzt. | Bleibt abzuwarten, wie sich diese Veränderungen auswirken. Problematisch aus Sicht der Evaluierer wird die schleichende Änderung in der Planausrichtung gesehen, die durch die jährliche Erhöhung um 14,9 % der Mittelausstattung bestimmter Maßnahmen erfolgen kann. | |

| Probleme der Bundesländer | Bereits vorgesehene Änderungen | Wertung durch die EvaluatorInnen | Verbesserungsvorschläge |
|---|---|---|---|
| Subjektives Gefühl, dass Wertung von Änderungen und Zeitdauer bis zur Entscheidung von zuständigem Bearbeiter der EU-KOM und Zufällen abhängig, also unkalkulierbar ist | Viele Tatbestände unterliegen nur noch der Anzeige- oder Notifizierungspflicht, dadurch unterliegen zukünftig viele Änderungen nicht mehr dem aufwendigen Konsultationsverfahren (Entschlackung des Verfahrens) | Der subjektive Eindruck der Bundesländer kann nachvollzogen werden; das Problem ist nur, dass eine 100-prozentige Vereinheitlichung einen solchen Abstimmungsaufwand erfordern würde, dass Änderungen gar nicht mehr innerhalb bestimmter Fristen umzusetzen wären, ein gewisses subjektives Element ist also systemimmanent.<br>Neuer A-Punkt: Ziel einer Maßnahme wenig konkret gefasst, zu allgemein | Klare Vorgaben sowohl zeitlicher, prozeduraler Art und enge inhaltliche Abstimmung zwischen den Bearbeitern in EU-KOM, Wahrnehmung einer Filter- und Bündelungsfunktion der zuständigen Unité der DG-Agri gegenüber anderen Dienststellen; wichtig wäre u.E. auch eine stärkere Rolle des Bundes im Programmänderungsverfahren zur Abstimmung zwischen den Ländern, z.Z. laufen vorwiegend informelle bilaterale Abstimmungen |
| Aufwändige Unterlagen durch vorgegebene Gliederung | Indirekte Vereinfachung auch hier durch die Neuregelung des Artikel 44, da Genehmigungserfordernisse reduziert wurden, das Standard-Dokument (Anhang 5 der Arbeitsunterlagen) ist gegenüber der früheren Version einfacher und übersichtlicher | | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Land Schleswig-Holstein hat bislang vier Programmänderungen beantragt und genehmigt bekommen. Mehrheitlich handelt es sich um Anpassungen an finanzielle Mehr- und Minderbedarfe. Einzelne inhaltliche Anpassungen wurden vorgenommen; eine Maßnahme neu aufgenommen. Um die in Tabelle 10.22 problematisierten zeitlichen Verzögerungen zu minimieren, werden schon im Vorfeld Änderungswünsche von Fachreferaten, denen vermeintlich wenig Erfolgschancen zugemessen werden, ausgesondert, um nicht die Genehmigungsprozedur insgesamt zu belasten.

Aus Sicht der Programmkoordination ist das derzeitige Verfahren sachgerecht, sowohl bezogen auf die inhaltlichen wie auch finanziellen Änderungen. Ein Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass erst die Entscheidungen zum laufenden Bundes- und Landeshaushalt abgewartet werden müssen, um die Anträge fertig stellen zu können. Damit ist der Januar der frühestmögliche Termin für die Einreichung der Änderungsanträge. Verbunden mit einer Bearbeitungsdauer der Anträge von bis zu sechs Monaten bleibt dadurch wenig Zeit für die Umsetzung der genehmigten Planänderungen im laufenden Programmjahr.

Hier taucht also wiederum das EU-Haushaltsjahr als Umsetzungsproblem auf. Detailprobleme bestehen weiterhin in der Definition der anzeige- und genehmigungspflichtigen Tatbestände (IM et al., 2003).

Insgesamt sollte u.E. die Änderungspraxis der Bundesländer überdacht werden. Die langfristige strategische Ausrichtung sollte im Vordergrund stehen und weniger kontinuierliche Feinjustierungen und Änderungen im Sinne von Testballons. Diese sollten eher durch Landesmaßnahmen verwirklicht werden. Der Satz der EU-Kommissionsvertreter, dass das Recht zur jährlichen Änderung keine Pflicht zur Änderung bedeutet (EU-KOM, 2003), macht auch aus Evaluationsgründen Sinn. Bei ständigen Neuausrichtungen von Maßnahmen, ist es noch schwieriger, Wirkungen auf bestimmte Maßnahmenmerkmale zurückzuführen. Eine ruhigere Hand bei der Programmierung, eine deutlichere Strategie und weniger Detailregelungen wären anzuraten.

Das bedeutet aber nicht, dass Maßnahmen für den gesamten Zeitraum festgeschrieben werden müssen. Änderungen, auch aufgrund der Ergebnisse der Halbzeitbewertung, müssen möglich sein und sollten in einer verfahrensmäßig effizienten Form umgesetzt werden.

#### 10.5.2.4 Fazit

Die mit der generellen Anwendung der EAGFL-Garantieregelungen auf alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verbundenen Probleme wurden anhand von drei Feldern diskutiert:

– den finanztechnischen Regelungen,
– den Verwaltungs- und Kontrollvorschriften einschließlich der Sanktionen sowie
– den Modalitäten für Programmänderungen.

Die EU-Kommission verweist in ihrem Papier zur Vereinfachung darauf, dass „die Komplexität bei der Durchführung der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung auf Gemeinschaftsebene [...] aber auch im Zusammenhang mit der bereits vorhandenen komplexen Struktur der nationalen Vorschriften, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu sehen [ist], die je nach Mitgliedstaat in Aufbau und Ablauf sehr unterschiedlich sein können“ (EU-KOM, 2002d).

In Schleswig-Holstein sind es v.a. die finanztechnischen Regelungen, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bereiten. Jährlichkeitsprinzip, Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre und Finanzknappheit des Landes stoßen aufeinander und verstärken sich gegenseitig in ihren nachteiligen Wirkungen auf die Programmumsetzung.

Bei den Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen sind es v.a. Detailregelungen, die kritisch zu werten sind und einer Überarbeitung bedürfen. Im Großen und Ganzen sind es Regelungen, mit denen sich die umsetzenden Verwaltungen nach Anfangsschwierigkeiten arrangiert haben, die aber eine höhere Arbeitsbelastung bei gleichbleibendem oder zurückgehenden Personal nach sich ziehen.

Bezogen auf die analyseleitenden Fragenstellung lässt sich vor allem der Unterschied zwischen investiven und flächenbezogenen Maßnahmen herausstellen. Erstere haben besonders Probleme bei der finanztechnischen Abwicklung, letztere eher bei bestimmten Detailregelungen im Rahmen der Kontrolle (z.B. der Prüfung der GfP). Spezifische Auswirkungen von EAGFL-Garantieregelungen auf die Inanspruchnahme neuer Maßnahmen konnten aber nicht herausgearbeitet werden.

Die Erfahrungen von Verwaltungen im EU-Fördergeschäft hat weniger Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen, als auf die Umsetzung der zahlstellenkonformen Vorgaben, wobei bestehende Probleme nach anfänglichen Schwierigkeiten weitgehend geklärt sein dürften.

Die Regelungen zu den Programmänderungen haben sich sukzessive konkretisiert. Mit Ausnahme des nach wie vor aufwändigen Konsultationsverfahrens innerhalb der EU-KOM und den daraus resultierenden Zeitverzögerungen handelt es sich, zumindest aus formaler Sicht, um ein weitgehend akzeptables Verfahren. Das grundsätzliche Problem der zeitlichen Taktung mit nationalen Entscheidungsprozessen zur GAK bleibt allerdings weiterhin bestehen.

### 10.5.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

In Kapitel 2 wurden unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Aspekte Publizität und Partnerschaft gefasst. Die Frage der Publizität wurde bereits in den Förderkapiteln beschrieben und wird an dieser Stelle nicht mehr aufgegriffen.

Schwerpunktmäßig erfolgt in diesem Kapitel, wie schon in Kapitel 2 ausgeführt, eine Darstellung der vertikalen Partnerschaft, und zwar in den Phasen Programmerstellung, Programmgenehmigung und Programmumsetzung. Der Fokus liegt dabei auf umsetzungsrelevanten Aspekten, die bereits bei der Diskussion der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine Rolle spielten.

**Partnerschaft** umfasst die Kooperation im Mehrebenensystem der EU-Politik **vertikal** zwischen Gebietseinheiten (Land – Bund – EU) und **horizontal** zwischen den einzelnen Ebenen öffentlicher und privater Akteure (Thielemann, 2002).

#### 10.5.3.1 Aspekte der vertikalen Partnerschaft

Das Partnerschaftsprinzip innerhalb eines Föderalstaates steht prinzipiell für direkte Kontakte zwischen den Länderakteuren und der EU-Kommission und reibt sich mit der Vorstellung, nach der der europäische Politikprozess als ein Zwei-Ebenen-Spiel nationaler und supranationaler Akteure zu begreifen ist (Thielemann, 2002, S. 178). Die Rolle des Bundes als „gatekeeper“ zwischen supranationalen und subnationalen Behörden und die Erwartungshaltung der Bundesländer an den Bund in Konsultationen und Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission wird hierdurch unklarer. Einerseits soll der Bund sich nicht in Länderangelegenheiten einmischen, anderseits soll er aber für die Bundesländer eine Koordinierungs- und Schutzfunktion gegenüber den Anforderungen der EU-Kommission einnehmen.

Ein anderes Problemfeld liegt in den Entscheidungsprozessen innerhalb der Konsultationsverfahren während der Programmerstellung, -änderungsverfahren und Umsetzung. Die Festlegung von Förderpolitiken erfolgte noch in einem multilateralen Prozess. Im Verlauf der Programmerstellung und Umsetzung entwickelte sich eine bilaterale Konstellation zwischen EU-Kommission als Sachverwalter der Ratsmehrheit und der jeweiligen Landesverwaltung. Die erforderliche Zustimmung beider Seiten birgt aus der Sicht der umsetzenden Verwaltungen die Gefahr eines supranationalen Vetos und gibt der EU-Kommission im Vorfeld einer anstehenden Entscheidung ein nicht zu unterschätzendes informelles Einflusspotenzial (Bauer, 2002b, S. 106). Mit den Worten mehrerer Programmkoordinatoren: „Friss oder stirb“. Dieses Gefühl der ungleichgewichtigen Ausgangslage wird dadurch verstärkt, dass die Vorgaben der EU-Kommission im Vorfeld oft nicht bekannt und schwer interpretierbar sind.

Beide Problemfelder der vertikalen Partnerschaft sind mehr oder weniger systembedingt und nicht grundsätzlich zu lösen. Verbesserungen in einzelnen Punkten sind jedoch möglich und erforderlich.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurden die sechs Länder auf Ebene der Programmkoordination zu Aspekten der Zusammenarbeit sowohl innerhalb des Bundeslandes, mit anderen Bundesländern sowie mit Bund und EU-Kommission befragt. Die Zusammenarbeit bezog sich auf unterschiedliche Phasen, u.a. auf die

- Programmerstellung (Einschätzung des Bundes und der EU-Kommission),
- Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife und die
- Programmumsetzung.

Die Beurteilung der Zusammenarbeit (siehe Tabellen 10.23 bis 10.25) gibt ein Bild der Einschätzungen der sechs Bundesländer wieder. In einem Expertengespräch mit VertreterInnen der EU-Kommission[24] wurden diese Aspekte und Einschätzungen diskutiert.

***Programmerstellung***

Die Erstellung eines komplexen Programms war für alle Beteiligten neu und unter den äußeren Rahmenbedingungen (Zeitrahmen, Konkretisierungsgrad der Vorgaben) nicht günstig. Hierauf wurde schon in Kapitel 2.3.1.1 eingegangen. In einer solchen Phase sind der Informationstransfer und eine Hilfestellung bei der Lösung von Problemen wesentlich. Grundsätzlich wird die Tätigkeit des Bundes positiver bewertet als die der EU-Kommission. Dem Bund kam in der Phase der Programmerstellung v.a. die Aufgabe der Weitergabe von Informationen der EU-KOM an die Länder und der Herstellung eines einheitlichen Informationsstandes zwischen den Ländern zu. Des Weiteren wurden strittige Grundsatzfragen vom Bund mit der EU-KOM geregelt. Ein Beispiel war die Definition der Guten fachlichen Praxis und die Festlegung von Kontroll- und Sanktionsregelungen. Der Bund hat darüber hinaus für einzelne Begrifflichkeiten verbindliche Definitionen vorgegeben.

[24] Vertreter der Direktion E: Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums der DG-Agri, geographische Zuständigkeit des Referats: Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande.

**Tabelle 10.23:** Wie schätzen Sie die Tätigkeit des Bundes und der EU-Kommission in der Phase der Programmerstellung hinsichtlich folgender Aspekte ein?

| | trifft zu | trifft **vorwiegend** zu | trifft **vorwiegend nicht** zu | trifft **überhaupt nicht** zu |
|---|---|---|---|---|
| Informationen werden rechtzeitig weitergegeben. | ■■■■<br>●● | ■■<br>●● | ●● | |
| Informationen werden eindeutig weitergegeben. | ■■ | ■■■<br>●●● | ■<br>●●● | |
| Informationen werden lückenlos weitergegeben. | ■■<br>● | ■■■■<br>●●●● | ● | |
| Es werden einheitliche Vorgaben gemacht. | | ■■■■■<br>●● | ■<br>●●●● | |
| Es erfolgt eine ausreichende Unterstützung bei Problemen. | ■■<br>●●● | ■■■■<br>● | ●● | |
| Ausreichend kompetente Ansprechpartner sind vorhanden. | ■■<br>● | ■■■■<br>●●●● | ● | |

■ - bezogen auf den Bund
● - bezogen auf die EU-Kommission
Jedes befragte Programmkoordinierungsreferat konnte jeweils eine Wertung für den Bund und die EU-KOM abgeben.

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der Programmkoordinatoren.

Die Tätigkeit der EU-Kommission wurde tendenziell negativer beurteilt als die des Bundes. Besonders deutlich wird dies bei einem Aspekt, nämlich der Festlegung von einheitlichen Vorgaben. Vier Bundesländer sind der Auffassung, dass die EU-Kommission zu wenig vereinheitlichende Vorgaben macht. Das Problem liegt dabei z.B. in individuellen, persönlichen Aussagen von MitarbeiterInnen der EU-KOM, die sich später als nicht haltbar erwiesen haben. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Bundesland und EU-Kommission ist daher, dass abgestimmte Standpunkte zeitnah weitergeben werden.

Die aus Sicht des Bundeslandes Schleswig-Hostein unzureichenden Vorgaben haben letztlich in der Konsultationsphase erheblichen Nacharbeitungsbedarf nach sich gezogen.

### *Programmgenehmigung*

Nach Einreichung der Programmplanungsdokumente im Dezember 1999 benötigte die EU-Kommission sehr viel Zeit für die interne Prüfung der Dokumente, so dass das Konsultationsverfahren unter einem erheblichen Zeitdruck stattfand. Das Konsultationsverfahren zog die Überarbeitung des Programmplanungsdokuments nach sich. Die bundes-

landinterne Zusammenarbeit bei der Überarbeitung wird überwiegend als gut bewertet (siehe Tabelle 10.24). Die Zusammenarbeit innerhalb der Bund-Länder-Referenten-AG und dem Bund wird vorwiegend als befriedigend angesehen, während die Zusammenarbeit mit der EU-KOM am schlechtesten abschneidet.

Nach Auffassung der EvaluatorInnen hatte der Bund in der Konsultationsphase eine schwierige Position. Die Konsultation erfolgte in starkem Maße bilateral zwischen der EU-KOM und dem betreffenden Bundesland unter Umgehung der Bundesebene. Der Bund war zwar noch mit einem Vertreter bei den Vor-Ort-Gesprächen der Länder in Brüssel beteiligt; konnte aber aufgrund der Dynamik des Konsultationsverfahrens den Überblick über die Veränderung aller Länderprogramme nicht wahren.

Die Konsultationen mit der EU-KOM fanden nach überwiegender Meinung der Bundesländer nicht in einer partnerschaftlichen Atmosphäre statt. Sie glichen eher einem Machtspiel. Aus Sicht einiger Bundesländer hat die EU-KOM mit der Drohung, entweder wird ein Sachverhalt in ihrem Sinn geändert oder die Genehmigung des EPLR wird von der Tagesordnung des STAR-Ausschusses gestrichen, ein machtvolles Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen. Aus Sicht der DG-Agri war die Sicherung durchführbarer und regelungskonformer Programme Inhalt der Konsultationen (EU-KOM, 2003).

Das Konsultationsverfahren war eine Gradwanderung zwischen sehr detaillierten Vorgaben aus Brüssel und zu vagen Vorschriften der zugrundeliegenden Verordnungen, die zu Unsicherheiten führten. Insgesamt war das Verfahren sehr zeitaufwändig, weil zunächst alle Dienststellen innerhalb der DG-Agri zu beteiligen waren (15 Werktage) und daraufhin nach einem festgelegten Verteiler die externen DG beteiligt wurden (wiederum 15 Werktage)[25]. Der daraus resultierende Fragenkatalog wurde danach an die Programmverantwortlichen im Bundesland weitergeleitet. Die EU-KOM hatte gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 einen sechsmonatigen Zeitraum zur Prüfung. Dieser Zeitraum wurde bei der Genehmigung von ZAL, die länger als ein halbes Jahr dauerte, überschritten.

[25] Es werden immer die kompletten Unterlagen verschickt. Ebenso sind die Dokumente zu übersetzen.

**Tabelle 10.24:** Wie war insgesamt die Zusammenarbeit im Hinblick auf die Überarbeitung des Programms bis zur Genehmigungsreife? (Schulnoten 1-6)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| bundeslandintern | | ●●●● | | | | |
| innerhalb des/der eigenen Hauses/Behörde | ● | ●●●● | ● | | | |
| mit anderen beteiligten Häusern/Behörden | ● | ●●●● | | | | |
| mit anderen Bundesländern | ●● | ●●● | | ● | | |
| in der Bund-Länder-Referenten AG | | ●● | ●●●● | | | |
| mit dem BMVEL | | ●● | ●●●● | | | |
| mit der EU-KOM | | | ●●●●● | ● | | |

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Befragung der sechs Programmkoordinatoren.

Der „Learning-by-doing“-Eindruck, der bei einem Teil der Bundesländer hinsichtlich des Vorgehens der EU-KOM entstand, trifft durchaus auch aus Sicht der EU-KOM auf den Charakter des Konsultationsverfahrens zu. Vereinheitlichende Vorgaben wurden erst zu einem Zeitpunkt gemacht, zu dem die ersten Programme anderer Mitgliedstaaten bereits genehmigt waren. Erst zu diesem Zeitpunkt war der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU-KOM soweit abgeschlossen, dass klarere Positionen vorhanden waren, welche Maßnahmen innerhalb eines EPLR gewollt oder immerhin akzeptabel waren. Dies galt auch für inhaltliche Fragestellungen, beispielsweise in Zusammenhang mit den Artikel-33-Maßnahmen. Die Herstellung von 100 Prozent Kohärenz zwischen den Programmen der einzelnen Länder war unter dem enormen Zeitdruck nicht leistbar (EU-KOM, 2003). V.a. im technischen Bereich, z.B. hinsichtlich der Struktur der indikativen Finanzpläne und der Kofinanzierungssätze, sind zwischen den Bundesländern der 6-Länder-Evaluation große Unterschiede erkennbar.

Die DG-Agri stellt in ihrer rückschauenden Wertung des Konsultationsverfahrens darauf ab, dass ihr Anliegen nicht die Interpretation von Rechtstexten zur Verhinderung oder Verkomplizierung von Maßnahmen war. Vielmehr wollte sie sicherstellen, dass die im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgeschlagenen Maßnahmen auch für die Regelungen anderer Politikbereiche (1. Säule, Wettbewerb, Regionalpolitik) und Generaldirektionen akzeptabel ausgestaltet werden. Damit sieht sich die Direktion E der DG-Agri in der Rolle des Vermittlers zwischen den Bundesländern und anderen EU-Kommissionsdienst-

stellen, deren spezifische Interessenlagen nicht von vorne herein klar definiert sind. Des Weiteren unterliegt die DG-Agri auch der Kontrolle des EU-Rechnungshofes, der die Genehmigungspraxis von Programmen prüft[26]. Im Zusammenhang mit der Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen vertritt die EU-KOM die Auffassung, dass ihr, und nicht den Mitgliedstaaten, als Initiator der Rechtssetzung und der Hüterin des europäischen Regelwerks auch die Auslegung dieser Rechtsquellen abschließend obliegt. Eine andere Auffassung bezüglich der Rolle der EU-KOM und ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wäre ein falsches Verständnis von Partnerschaft.

***Verbesserungsmöglichkeiten für künftige Programmerstellungen und Programmgenehmigungsverfahren***

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene haben wir nach Verbesserungsvorschlägen für die zukünftige Programmerstellung gefragt. Diese sind in MB-X-Text 9.3 synoptisch zusammengefasst. In diesem Zusammenhang wurden Aspekte genannt, die auch Lang et al. (1998) im Rahmen einer Untersuchung über das Management in der EU-Strukturpolitik herausgearbeitet haben.

– Dezentralisierung der Programmplanung
  Zukünftig sollte die Allokation von Fördermitteln nur noch bis auf die Ebene der Förderschwerpunkte in Partnerschaft vorgenommen werden. Eine weitere Zuordnung der Fondsmittel auf Maßnahmenebene sollte den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den Begleitausschüssen überlassen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Änderungsanträge bislang finanzielle Mittelumschichtungen zum Inhalt hatte, wäre dies eine deutlich Flexibilisierung und Arbeitserleichterung für die Bundesländer und die EU-KOM.

– Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von Prioritäten der EU-KOM
  Sowohl die EAGFL-Verordnung wie auch die Durchführungsvorschriften müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden. Dabei sollten auch die inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission schon zu Beginn einer Programmplanung auf der Grundlage einer abgestimmten Position aller beteiligten Generaldirektionen festgelegt werden.

– Verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung
  Der Fortgang der Programmplanung wird häufig durch interne Abstimmungen der EU-Kommission verzögert. Der dadurch entstehende Zeitdruck wird zu einer Machtressource der EU-Kommission, da die Mitgliedstaaten stärker als die EU-Kommis-

[26] Mitte 2003 hat der EU-Rechnungshof einen Sonderbericht über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000-2006 veröffentlicht.

sion auf eine rechtzeitige Verabschiedung der Programme angewiesen sind. Lang et al. (1998) bezeichnen dies als „Power by delaying“. Um solche Verzögerungen zu begrenzen, sollte zu Beginn der Programmplanung ein für beide Seiten verbindlicher Zeitplan vereinbart werden. Die in der VO (EG) Nr. 1750/1999 kodifizierten Fristen reichen hierzu nicht aus. Lang et al. (1998) schlagen darüber hinaus vor, dass Entwürfe und Vorschläge einer Seite von der anderen Seite als akzeptiert gelten, wenn von der anderen Seite innerhalb der Frist kein substantieller Gegenvorschlag vorgelegt wird.

***Programmumsetzung***

Im Bereich der Programmumsetzung möchten wir unter dem Aspekt Partnerschaft auf den Begleitausschuss und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM näher eingehen. Die anderen Zusammenarbeitsstrukturen im bundesdeutschen föderalen System wurden bereits im Kapitel 10.5.1.2 beschrieben.

In den Gesprächen mit der Programmkoordinierungsebene sollte der Nutzen verschiedener Gremien einer Bewertung unterzogen werden (siehe Tabelle 10.25).

**Tabelle 10.25:** Wie bewerten Sie den Nutzen folgender Gremien/Institutionen bei der Umsetzung der EPLR? (Schulnoten 1-6)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Begleitausschuss | | | | ●● | ●● | ●● |
| Bund-Länder-Arbeitsgruppe | | ●●●● | ● | ● | | |
| Bund | ● | ● | ●● | ●● | | |
| EU-Kommission | | ●● | ●●●● | | | |
| informelle Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern | ●●●● | ●● | | | | |

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragung der sechs Programmkoordinatoren.

**Rolle des Begleitausschusses**

Der Begleitausschuss wird im Vergleich zu den anderen an der Umsetzung beteiligten Gremien/Institutionen deutlich schlechter beurteilt (siehe auch MB-Text-9.1). Nach den in den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnissen ist diese schlechte Beurteilung auf folgende Gründe zurückzuführen:

– die EU-KOM ist nur noch mit beratender Position im Begleitausschuss vertreten und kommentiert daher nur verhalten die Vorschläge und kann keine endgültigen Entscheidungen treffen;

– der Begleitausschuss unterscheidet sich hinsichtlich seiner Inhalte nur unwesentlich von den Bund-Länder-Koordinierungsreferenten-Treffen (PKR). Aufgrund seiner Geschäftsordnung besitzt er ein formaleres „Korsett“.

Im Unterschied zu den PKR erfolgt im Vorfeld der Begleitausschusssitzungen allerdings die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene.

Insgesamt sollte die Managementfunktion des Begleitausschusses gestärkt werden. Lang et al. (1998) schlagen vor, „die Entscheidung über Implementationsschritte und Reprogrammierungen [...] in der Hand der Begleitausschüsse [zu belassen]. Die EU-Kommission soll in den Begleitausschüssen vertreten bleiben, da sie hier überregionale Informationen in die Implementations- und Reprogrammierungsprozesse einfüttern kann und gleichzeitig einen Einblick in die Stärken und Schwächen der Programmimplementation erhält.“ Gleichzeitig ist aber u.E. die Funktion des Begleitausschusses aufzuwerten, indem formale Aufgaben entweder entfallen (siehe Diskussion Programmänderungen) oder delegiert werden. Damit bliebe mehr Raum für die strategische Funktion dieses Gremiums.

In seiner jetzigen Ausgestaltung besteht aus unserer Sicht kein Grund, den Begleitausschuss fortzuführen. Im PKR werden inhaltlich vergleichbare Themen diskutiert. Zu einzelnen Tagesordnungspunkten können auch Vertreter der EU-KOM beratend eingeladen werden, die allerdings nicht zwingend anwesend sein müssen. Die Beschlussfassung über Programmänderungsanträge, bislang wesentlicher Inhalt der Begleitausschusssitzungen, kann u.E. auch im Umlaufverfahren geregelt werden.

**Zusammenarbeit mit der EU-KOM im Rahmen der Umsetzung**

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird von den Programmkoordinatoren auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich auf strukturelle Defizite, die schon bei der Diskussion des Programmerstellungs- und Programmgenehmigungsprozesses problematisiert wurden.

Dazu gehört eine unkontrollierbare Zeitdynamik, die für die betroffenen Länderverwaltungen beträchtliche Konsequenzen nach sich zieht. Die Länderverwaltungen sind bis zum Vorliegen einer formalen EU-Kommissionsentscheidung aus rechtlichen Gründen nicht handlungsfähig, selbst wenn die Entscheidung informell bereits abgestimmt ist. Formale Entscheidungen sollten daher innerhalb der EU-KOM zügiger getroffen werden.

Eine weitere wesentliche Erleichterung bei der Programmabwicklung könnte erreicht werden, wenn die EU-KOM Papiere schneller vorlegen und auf Auskunftsersuchen der Länderverwaltungen schnell - mit innerhalb der EU-KOM abgestimmten Antworten - rea-

gieren würde. Wir regen auch an, die in bilateralen Abstimmungsprozessen zwischen EU-KOM und Mitgliedstaaten bzw. Regionen getroffenen Festlegungen allen anderen Beteiligten zur Kenntnis zu geben.

Einzelheiten der Durchführungsbestimmungen werden häufig durch die EU-KOM verändert und verfeinert. Dabei geht eine Vereinfachung und Flexibilisierung in den Durchführungsbestimmungen (z.B. bei der Frage von Programmänderungen) parallel zu einer sehr feinen Detailregulierung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen, wie sie in diversen Dokumenten der EU-KOM niedergelegt sind (EU-KOM, 2002b). Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass die EU-KOM in Übereinstimmung mit Artikel 274 EG-Vertrag die Verwaltung durch die Mitgliedstaaten vor dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament vertritt. Sie trägt damit die alleinige Verantwortung für eine Verwaltung, die ihr in der Praxis per definitionem entzogen ist (EU-KOM, 2002c). Die untersuchten Bundesländer kritisieren in diesem Zusammenhang v.a. das iterative Vorgehen der EU-KOM, die mit jedem Kontrollbesuch die Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen stärker präzisiert, so dass ständig nachgebessert werden muss. In den Gesprächen konnten auch z.T. unterschiedliche Einschätzungen zwischen Programmkoordination und Zahlstelle wie auch der Bundes- und Landesebene festgestellt werden. Aktuelles Beispiel ist die Frage der Ausgestaltung von Sanktionsregelungen.

Aus Sicht der EU-Kommission sind die o.g. Unzufriedenheiten mit den Regularien, auch denen zur Programmänderung (siehe Kapitel 10.5.2.3) nicht mit der für die EPLR-Umsetzung zuständigen Abteilung der DG-Agri, sondern im STAR-Ausschuss zu thematisieren. Die zuständige Abteilung hat aufgrund der politischen Rahmensetzung auch nur einen begrenzten Gestaltungsspielraum. Damit fordert die EU-Kommission ein größeres Verständnis der Rollen untereinander ein (EU-KOM, 2003). Dies ist u.E. auch ein Problem des föderalen Systems der Bundesrepublik. Bei EU-Angelegenheiten im untersuchten Politikfeld sind zumindest auf der administrativen Ebene hauptsächlich die Bundesländer betroffen. Ein hoher Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand ist notwendig, damit im STAR-Ausschuss auch tatsächlich die aus Bundesländersicht relevanten Themen diskutiert und problematisiert werden.

### 10.5.3.2 Aspekte der horizontalen Partnerschaft

Die Intensität der Einbindung (sub)regionaler Akteure und Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Erstellung und Umsetzung der EPLR ist aufgrund der Verordnungstexte in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt. Gewollt durch die EU-Kommission ist aber zunehmend eine substantielle Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner: Dies wird nicht zuletzt durch das Vorantreiben der Institutionalisierung des Partnerschaftsprinzips in den Begleitausschüssen dokumentiert.

In Deutschland ist die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Gestaltung der Politik für den ländlichen Raum generell auf eine informelle, konsultative Rolle beschränkt. Auf nationaler Ebene werden sie im Vorfeld der Sitzungen des Begleitausschusses informiert (siehe Kapitel 2.1.2). Es gibt Vorstöße der Bundesverbände, bei Änderungen konsultiert zu werden, die Änderungsanträge komplett zu erhalten und als stimmberechtigte Mitglieder an den Sitzungen des Begleitausschusses teilnehmen zu können. Bislang wurde diesem Ansinnen keine Rechnung getragen. Unseres Erachtens ist der Begleitausschuss, zumindest in seiner derzeitigen Ausgestaltung auch kein Gremium, in dem sich Wirtschafts- und Sozialpartner sinnvoll einbringen könnten. Hier geht es derzeit stärker um finanztechnische und administrative denn um strategische Fragestellungen. Zudem werden Entscheidungen über die programmatische Ausrichtung (mit Ausnahme der GAK) im Vorfeld auf Bundesländerebene beschlossen, so dass auf der Ebene des Bundeslandes ein Engagement der WiSo-Partner sinnvoller sein kann. Allerdings besteht ein grundsätzliches Problem darin, dass nur wenige WiSo-Partner sich mit allen Facetten der vielgestaltigen EPLR auskennen.

In Schleswig-Holstein ist die Beteiligung zur Erstellung von ZAL als sachgerecht zu bewerten, da unter anderem ein Einfluss der Beteiligung auf die Programmgestaltung zu erkennen (siehe Kapitel 2.3.3) ist. Im Rahmen der Umsetzung auf Programmebene sind zwar weitere Aktivitäten hierzu vorhanden, die aber insgesamt auf wenig Resonanz stoßen. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen inhaltlichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Betroffenheit und damit Wille zur Beteiligung entsteht eher auf Maßnahmenebene, auf der durchaus spezifische Beteiligungsverfahren installiert sind, die auf größeres Interesse stoßen und kontinuierlich stattfinden. Aus Sicht der Programmkoordination sollte hierauf ein Fokus gelegt werden.

Eine Beteiligung auf Programmebene wäre aus unserer Sicht auch notwendig, um insgesamt die strategische Diskussion einer Politik für ländliche Räume weiterzubringen, da

- formalisierte und öffentliche Beteiligungsverfahren für die Transparenz von Entscheidungen erforderlich sind;
- zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung eine Beteiligung ratsam ist, um gemeinsam Konsequenzen zu ziehen und Kenntnisse über den Stand der Programmumsetzung zu vermitteln;
- ein Vorteil gemeinsamer Veranstaltungen für die Programmkoordinatoren in der Auseinandersetzung der Verbände und Vertreter untereinander, in einer größeren Einsicht in die Interessen anderer Gruppen und dem Wegfall bilateraler „sternförmiger“ Diskussionsprozesse liegen kann.

Zukünftige Möglichkeiten und Verbesserungen sind aus unserer Sicht:

- Nutzen bestehender Foren und Aktivitäten, z.B. der Einbindung der Akademie für Ländliche Räume;
- Abfrage von Interessen, Einbringen von Tagesordnungsvorschlägen durch die WiSo;
- die gemeinsame Bearbeitung bestimmter Fragestellungen, wie z.B. „Welche Entwicklungschancen haben kleine ländliche Gemeinden?“, „Wie könnten Agrarumweltmaßnahmen zukünftig ausgestaltet werden?“, „Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Mid-Term Review für die Förderung aus der 2. Säule?“, „Wie kann der Konflikt LaWi-Erholung-Naturschutz-Küstenschutz aufgelöst werden?“ Im Zusammenhang mit ZAL kann dies zur Aufhebung des rein maßnahmenbezogenen Blickwinkels führen. Eine Zusammenschau von Maßnahmen wird möglich, ohne die Teilnehmer zu überfordern.

### 10.5.4 Fazit

Unter dem Stichwort „vertikale Partnerschaft“ wurde v.a. die Funktion des Begleitausschusses und die Zusammenarbeit mit der EU-KOM thematisiert. In seiner derzeitigen Ausgestaltung steht der Begleitausschuss unter starker Kritik sowohl der Bundesländer wie auch der EU-KOM. Dieser Kritik können sich die BewerterInnen anschließen. Entweder schafft man es, den Begleitausschuss von formalen Inhalten zu „entrümpeln“ und damit strategisch-inhaltlichen Diskussionen mehr Platz einzuräumen, oder man verzichtet auf dieses Gremium.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene überwiegend als gut bezeichnet. Die dennoch eher befriedigende Wertung der Zusammenarbeit mit der EU-KOM bezieht sich eher auf strukturelle Defizite, die sowohl während der Programmerstellung, der -genehmigung und der -umsetzung problematisiert wurden. Dazu gehören eine unkontrollierbare Zeitdynamik, bis formale Entscheidungen getroffen werden, und die Schwerfälligkeit der internen Abstimmungsprozesse innerhalb der EU-KOM. Teilweise dauert es sehr lang, bis die EU-KOM auf Auskunftsersuchen der Länderverwaltungen mit Antworten reagiert.

Die horizontale Partnerschaft auf Programmebene ist in der Umsetzungsphase nicht intensiv vorangetrieben worden. Ein Grund hierfür ist, dass das ganze Programm zu abstrakt und daher für eine intensive Beteiligung im Sinne einer wirklichen Auseinandersetzung schwer handhabbar ist. Schwerpunkt sollte auf maßnahmenbezogene Diskussionen gelegt werden. Bei Beteiligungsverfahren auf Programmebene sollte ein inhaltlicher Aufhänger im Vordergrund stehen.

## 10.6 Begleitsysteme

Das Begleitsystem setzt sich aus verschiedenen Modulen zusammen. Diese wurden für die Programmebene in Kapitel 2.5 beschrieben. Daneben wurden die spezifischen maßnahmenbezogenen Systeme in den Förderkapiteln dargestellt.

Im Folgenden wird die Eignung dieser verschiedenen Begleitsysteme

- zur Berichterstattung,
- zur Programmsteuerung und
- als Evaluationsgrundlage

diskutiert.

Der Schwerpunkt liegt auf den beiden EU-relevanten Erfassungs- und Begleitsystemen: dem EU-Monitoring und der Kreuzchenliste bzw. der daraus abgeleiteten Tabelle 104.

### 10.6.1 Eignung der Monitoring-Systeme zur Berichterstattung

Die Berichterstattung über den Einsatz öffentlicher Fördermittel ist ein wesentlicher Zweck der Begleitsysteme. Dazu müssen diese Systeme Auskunft über finanzielle Aspekte, aber auch einen Überblick über die Förderinhalte geben. Die Systeme sollten miteinander kompatibel sein und möglichst flexible Auswertungsmöglichkeiten beinhalten.

In Schleswig-Holstein gibt es kein einheitliches Erfassungssystem, obwohl alle Fördermaßnahmen mehr oder weniger eng zusammenhängen und letztlich fast alle in die bestehenden Mischfinanzierungssysteme EU-Bund-Land eingebunden sind.

Die verschiedenen, z.T. nebeneinander laufenden Erfassungs- und Begleitsysteme verursachen einen enormen Aufwand bei den Bewilligungsstellen. In Schleswig-Holstein ist zwar der Versuch unternommen worden, mit ZALIS ein Datenbanksystem zumindest für das EU-Monitoring zu installieren, das auch gleichzeitig das GAK-Monitoring mit abdecken sollte. Es waren aber von Beginn an nicht alle Maßnahmen integriert. Zudem erfordert ein Datenbanksystem eine aufwendige Systembetreuung. Die zu Beginn unklaren und in Folge ständigen Änderungen unterworfenen Vorgaben der EU-KOM zum EU-Monitoring waren sehr hinderlich für den Aufbau eines Datenbanksystems und haben dazu beigetragen, dass die Datenerfassung über ZALIS aufgegeben wurde.

Die Defizite beim **EU-Monitoring** haben zu nicht unbeträchtlicher Mehrarbeit bei den betroffenen Verwaltungen geführt. So mussten beispielsweise die Daten des Jahres 2000 neu erhoben werden, weil sich die zu erfassenden Variablen und Projekte grundlegend

geändert haben. Die Behandlung der sogenannten Artikel-52-Maßnahmen ist immer noch unklar (siehe MB-X-Text 9.2). Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass es im Einzelnen auch Defizite bei den Bewilligungsstellen in der Erfassung der Daten gibt, die selbst nach Erstellung eines deutschen Monitoring-Handbuchs mit Ausfüllhinweisen noch weiterbestehen.

Selbst auf EU-Ebene wird die jetzige Form des Monitorings kritisch gesehen. Ein Bericht des EU-Rechnungshofes führt folgendes aus:

„a) Die an die Kommission weiterzuleitenden jährlichen Lageberichte sind auf der Grundlage des Kalenderjahres zu erstellen; dieser Bezugszeitraum deckt sich nicht mit dem EAGFL-Wirtschaftsjahr. Dies macht eine Überwachung der Ausgaben zur Förderung der benachteiligten Gebiete schwieriger und weniger transparent.

b) Die in den jährlichen Lageberichten enthaltenen Finanzdaten beziehen sich im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 auf die getätigten Mittelbindungen und nicht auf die Zahlungen. Es erscheint uns jedoch sinnvoller, Daten zu den Zahlungen und damit zu den tatsächlich entstandenen Ausgaben vorzulegen“ (Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, 2003).

Die EU-Kommission hat aus Gründen der Harmonisierung und Vereinfachung ihre EU-Monitoring-Tabellen stark gekürzt, mit dem Ziel, die für alle Entwicklungsprogramme gelieferten Tabellen auch zusammenfassen zu können. Darunter leidet die Aussagefähigkeit der aggregierten Tabellen. In der aggregierten Form sind die EU-Monitoringdaten für die Berichterstattung auf Ebene des Bundeslandes wenig aussagekräftig. Gründe hierfür sind u.a.

- eine ausschließliche Erfassung von Bewilligungsdaten ohne Aktualisierung;
- eine zu geringe Differenzierung der Indikatoren und Variablen und
- die trotz Ausfüllhinweisen der EU-KOM und eines deutschen Monitoring-Handbuchs uneinheitliche Zuordnung der Projekte und unterschiedliche Interpretation der Zelleninhalte. Darunter leidet die Vergleichbarkeit mit anderen Bundesländern und auch Mitgliedstaaten.

Im Rahmen der **GAK-Berichterstattung** werden ähnliche Variablen wie beim EU-Monitoring erfasst. Allerdings werden die Fördertatbestände in einer größeren Differenziertheit abgefragt. Zudem werden im Gegensatz zum EU-Monitoring Bewilligungs- und Auszahlungsstände ausgewiesen, so dass ein Überblick über den Vollzug in Form des Mittelabflusses gegeben werden kann.

Der **Jahresbericht gemäß Nr. 23.2** des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor hat sich nach Einschätzung des zuständigen Bearbeiters im Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein deutlich vereinfacht. Aus unserer Sicht besteht aber das Problem, dass die Angaben aus dem Jahresbericht für staatliche Beihilfen weder mit denen des EU-Monitorings, des Rechnungsabschlusses noch des indikativen Finanzplans kompatibel sind. Dies betrifft die Inhalte (Bewilligungs- oder Auszahlungsdaten) und den Berichtszeitraum (Kalenderjahr bzw. EU-Haushaltsjahr). Hier sollte die EU-KOM ihre Vorgaben harmonisieren. Des Weiteren liefert der Jahresbericht ausschließlich finanzielle Daten ohne eine Angabe über die dahinterstehenden Projekte oder physischen Einheiten, so dass der Informationsgehalt insgesamt begrenzt ist.

Die **Daten der Zahlstelle** sind generell geeignet, einen detaillierten Überblick über den Vollzug von ZAL zu geben. Dafür müsste die Pflege der Datenbank aber deutlich verbessert werden. Anzuraten ist auch, die Möglichkeit der BuchführungsVO zu nutzen, möglichst aufgefächerte Produktcodes zu vergeben und die Felder, in denen physische Einheiten optional anzugeben sind, auch zu füllen. Die im Rahmen der Evaluation feststellbaren Inkonsistenzen zwischen der Maßnahmenumsetzung und den aggregierten Angaben auf Programmebene (Zahlstelle und indikativer Finanzplan) sollten behoben werden.

Aus Sicht der Arbeitseffizienz wäre eine weitgehende Harmonisierung der verschiedenen Begleitsysteme sachgerecht. Da nicht nur von Seiten der EU und des Bundes sondern auch vom Land vielfältige Anforderungen an Förderstatistiken gestellt werden, sollte überlegt werden, ob nicht das Zahlstellensystem um einige Module erweitert werden könnte. Zumindest sollten auf Ebene aller Maßnahmen EDV-gestützte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren installiert werden, die in einer Datenbank alle benötigen Informationen zusammenfassen.

### 10.6.2 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme zur Programmsteuerung

Die Überprüfung des Mitteleinsatzes wie auch des Programmfortschrittes erfordert gerade unter der Restriktion „Jährlichkeit“ sinnvolle Unterstützungsstrukturen. Zum einen müssen aussagekräftige Indikatoren erhoben werden, zum anderen müssen diese Indikatoren auch in geeigneten Datenbanksystemen gespeichert werden. Wie Abbildung 2.10 zeigt, gibt es verschiedene Monitoring-Systeme. Nutzbar für die Programmsteuerung ist das Zahlstellensystem, weil es zeitnah Informationen über die Auszahlungsstände in den verschiedenen EU-Haushaltslinien liefert. Die Programmkoordination fragt im Rahmen der Vorausschätzung (CIRCA-Tabelle) bei den Fachreferaten die für das kommende EU-Haushaltsjahr geplanten Auszahlungen ab. In der Diskussion um die Programmänderungen werden die Schätzungen noch einmal konkretisiert. Spätestens ab Juni/Juli wird monatlich der Auszahlungsstand bei der Zahlstelle abgerufen, um durch rechtzeitige interne Mittelumschichtungen den Mittelabfluss sicherzustellen.

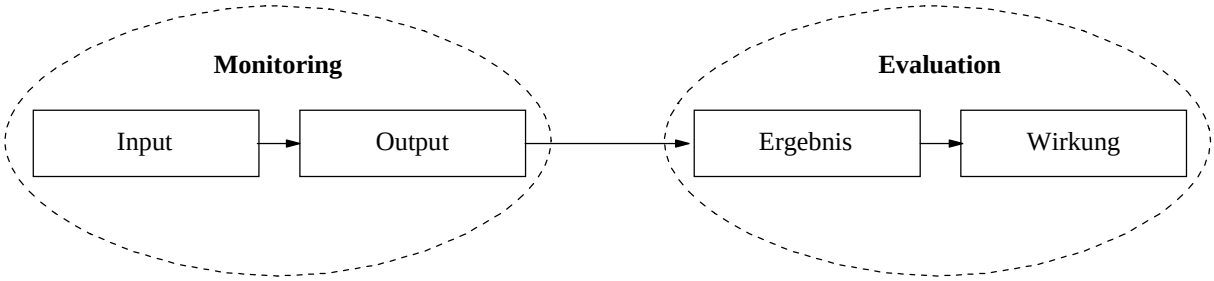
Die Zahlstellendaten können allerdings erst zu einem späten Zeitpunkt zur Programmsteuerung verwendet werden, da ZAL viele investive Maßnahmen umfasst. Aussagekräftige Daten liegen daher erst zu einem sehr späten Zeitpunkt des Programmjahres (August/September) vor, da in diesem Zeitraum viele investive Maßnahmen unter dem Zeitdruck des ablaufenden Haushaltsjahres abgerechnet werden. Eine Programmsteuerung auf der Grundlage der Zahlstellendaten z.B. im März/April ist nicht möglich. Hier ist der laufende Kontakt zu den Fachreferaten nicht zu ersetzen (MLR, 2003), die ihrerseits den jeweiligen Umsetzungsstand bei den Bewilligungsstellen abfragen, so dass deren dezentralen Erfassungssystemen eine wesentliche Rolle bei der Programmsteuerung zukommt.

Das EU-Monitoring selbst ist für Zwecke der Programmsteuerung wenig geeignet, da es nur einmal jährlich kalenderjahrbezogen erhoben wird und zudem ausschließlich auf die Bewilligungen abstellt (siehe hierzu auch Grajewski et al., 2002). Allerdings zwingt es die Bewilligungsstellen dazu, die auf der Grundlage der VO (EG) Nr. 1257/1999 geförderten Projekte zu erfassen, so dass, wenn dies kontinuierlich geschieht, immer ein aktueller Überblick über den Bewilligungsstand vorhanden sein ist, der zumindest Hinweise auf Mehr- und Minderbedarfe zulässt.

### 10.6.3 Nutzbarkeit der Monitoring-Systeme als Grundlage für die Evaluation

Die im Rahmen des Monitorings gesammelten Informationen stellen eine wesentliche Basis für eine Evaluation dar (gemäß Art. 42 (3) der VO (EG) Nr. 1750/1999). „Die Zusammenhänge zwischen einem Programm und seiner Wirkung lassen sich nur herstellen, wenn einschlägige Daten zur Verfügung stehen. Daten können als bekannte Tatsachen definiert werden, anhand derer sich Schlüsse ziehen lassen. Die naheliegendste Quelle für Daten über ein Programm sollte in der Regel das Monitoring-System sein“ (Nagarajan et al., ohne Jahr). Die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation stellt Abbildung 10.13 dar.

**Abbildung 10.13:** Grenzen zwischen Monitoring und Evaluation




Quelle: EU-KOM, 2002e.

Als Basis für die Evaluation dienen Input- und Outputindikatoren, die kontinuierlich gesammelt und aufbereitet werden. Aus diesen Indikatoren können über entsprechende Koeffizienten Ergebnis- und auch Wirkungsindikatoren abgeleitet werden. Sie stellen die Grundgesamtheit aller Förderfälle dar, aus der Stichproben für eigene Erhebungen gezogen werden können. Dafür muss die Erreichbarkeit der Adressaten zur Durchführung vertiefender Erhebungen gewährleistet sein. Da es sich um personenbezogene Daten handelt, war die Frage des Datenschutzes in der ersten Phase der Halbzeitbewertung zu klären. Dies hat zur Verzögerung in der Bereitstellung der erforderlichen Daten geführt (siehe MB-Einl-Text 12).

Ein grundsätzliches Problem bei der Programmierung von ZAL bestand darin, dass die EU-KOM sowohl die Leitfäden für das Monitoring wie auch für die Evaluation erst vorgelegt hat, als die Programmierung schon weitgehend abgeschlossen war (siehe Abbildung 2.8). Die von der EU-KOM vorgesehenen Indikatoren konnten demnach nicht mehr in vollem Umfang im Programmplanungsdokument berücksichtigt werden. Dies hatte zur Folge, dass erst relativ spät die zu erfassenden Daten festgelegt wurden bzw. erst im Laufe der Evaluation mit der Erfassung der erforderlichen Daten begonnen werden konnte (siehe beispielsweise Kapitel 3).

### *Zahlstellendaten*

Die in der Zahlstelle vorhandenen Daten liefern überwiegend finanzielle Indikatoren, um den Programmvollzug abbilden zu können[27]. Für eine weitergehende Evaluation sind die Daten nur von eingeschränktem Nutzen, da je Projekt nur festgelegte Ausprägungen (Kreuzchenliste) erfasst werden und die Klassifikation von Projekten eine zu geringe Differenzierung aufweist (Codenummern). Ein wesentlicher Vorteil der Zahlstellendaten ist aber, dass sie zentral erfasst und gehalten und jederzeit abgerufen werden können. Ihr Einsatz war für Teilbereiche der Halbzeitbewertung möglich (z.B. Vollzugskontrolle, Kap. VIII, kapitelübergreifende Fragen). Bei der Weiterverarbeitung der gelieferten Daten wurde allerdings deutlich, dass auch die sog. Kreuzchenliste, obwohl die Verordnung (EG) Nr. 1884/2002 detaillierte Vorgaben macht, Inkonsistenzen aufweist (s.o.).

[27] Auszahlungsstände spiegeln für einige Maßnahmen nur unzureichend den Umsetzungsstand wider. So wird bei der Förderung von Investitionen häufig mit Verpflichtungsermächtigungen gearbeitet. Ein geringer Auszahlungsstand bezogen auf eine Haushaltslinie bedeutet also nicht zwingend, dass die Inanspruchnahme nicht wie geplant läuft, sondern kann darauf zurückzuführen sein, dass es sich um mehrjährige Projekte handelt. Agrarumweltmaßnahmen werden teilweise erst mit einiger Verzögerung nach dem Eingehen der Verpflichtung ausbezahlt.

### *EU-Monitoring*

In SH bestand mit dem ZALIS der Vorteil, dass eine Datenbank mit Monitoring-Daten aufgebaut wurde. Trotz der Erfassung von Monitoring-Daten im ZALIS konnte diese zentrale Datenbank nicht für Evaluationszwecke nutzbar gemacht werden. Zunächst lag dies daran, dass keine Selektion der Förderfälle durch die Bewilligungsstellen vorgenommen werden konnte. Des weiteren werden nur die Indikatoren des EU-Monitorings erfasst, die als Grundlage für eine Evaluation zu wenig differenziert sind. Außerdem war die Bereitschaft der Bewilligungsstellen, das ZALIS mit Daten zu füllen, verhalten. Daher musste auf die dezentral vorhandenen Excellisten zurückgegriffen werden, oder es wurden eigens mit uns abgestimmte Listen gefüllt.

### *GAK-Monitoring*

Das GAK-Monitoring wurde zur Darstellung des finanziellen und physischen Vollzugs für die zentral evaluierten Maßnahmen (AFP, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Verarbeitung und Vermarktung) genutzt. In der aggregierten Form sind die Daten nicht nutzbar, so dass auf die zur Erstellung des GAK-Monitorings erforderlichen Projektdaten zurückgegriffen wurde, um beispielsweise eine Regionalisierung vornehmen zu können. Teilweise liefern die internen Projektlisten auch noch weitere Informationen (siehe unten).

### *Interne Erfassungssysteme*

Erfassungssysteme auf Ebene der Bewilligungsstellen liegen in den unterschiedlichsten Formen vor (siehe Abbildung 2.10). Sie stellten die zentrale Quelle für die Evaluation dar. Die Abfrage der Daten, die Aufbereitung und Plausibilitätsprüfung hat in allen Unterarbeitsgruppen wesentlich mehr Zeit und Personalkapazitäten beansprucht als im ursprünglichen Zeit- und Arbeitsplan vorgesehen war. Welche Sekundärdaten letztlich nutzbar gemacht werden konnten, wurde in den einzelnen Förderkapitel beschrieben. Letztlich können zwei verschiedene Wege der Bereitstellung von Sekundärdaten aufgezeigt werden:

– Selektion der Indikatoren aus landesweit einheitlichen, teilweise zentral organisierten Datenbanken,

– Ausfüllen von mit den Evaluatoren abgestimmten Projekterfassungslisten durch Bewilligungsstellen oder Zuwendungsempfänger.

Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, für die in Teilen auf die InVeKoS-Datenbank zurückgegriffen werden konnte, und der forstlichen Förderung (siehe Kapitel 7) dominierten die in Absprache mit den Bewilligungsstellen eigens für die Evaluation erstellten Excel-Listen.

Beide Wege sind mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden, die auf unterschiedlichem zeitlichen und personellen Aufwand und Gestaltungsspielräumen basieren (Grajewski et al., 2002).

Gegenüber den Feststellungen der Ziel-5b-Bewertung (Eberhardt et al., 2003) waren Fortschritte im Begleitsystem zu erkennen, v.a. hinsichtlich der Erreichbarkeit von Adressaten für eigene Primärerhebungen. Das Problem, dass auf Projektebene viele Daten bei den Bewilligungsstellen vorhanden sind, diese aber nicht systematisch erfasst werden und somit einer Evaluation nicht zur Verfügung stehen, besteht aber fort.

### 10.6.4 Fazit

Die verschiedenen Begleitsysteme wurden hinsichtlich ihrer Eignung für die Berichterstattung, Programmsteuerung und Evaluation bewertet. Grundsätzlich kann angemerkt werden, dass ein in sich abgestimmtes und verschiedenen Ansprüchen genügendes einheitliches Begleitsystem in Schleswig-Holstein nicht (mehr) existiert und auch in absehbarer Zeit aus Kostengründen nicht neu implementiert wird.

Für die Programmsteuerung sind v.a. die Daten der Zahlstelle in Kombination mit Bewilligungszahlen der Fachreferate relevant.

Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatliche Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme. Hier sollte die EU-KOM auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen achten.

## 10.7 Weitergehende Überlegungen zur Darstellung von Wirkungen des Programmplanungsansatzes im Rahmen der Ex-post Bewertung

In der Ex-post-Bewertung sollte es aus Sicht der Programmbewertung schwerpunktmäßig darum gehen, v.a. das Zusammenwirken der verschiedenen Maßnahmen in ihrem lokalen Kontext zu untersuchen.

Die Matrix der Synergiewirkungen (siehe MB-X-Tabellen 1.1 und 1.2) bietet die geeignete Grundlage für weitere empirische Untersuchungen. Ein Kriterium zur Auswahl der Fallstudienregion ist ein möglichst vielfältiges Maßnahmenspektrum, welches in der betreffenden Region zum Einsatz kommt. Aus unserer Sicht bietet sich als Untersu-

chungseinheit ein Kreis an, weil diese administrative Ebene für wesentliche Maßnahmebereiche auch die Entscheidungsebene darstellt. In einer Fallstudienregion kann ein Mix verschiedener Untersuchungsinstrumente zum Einsatz kommen. Vorrangig sollen vertiefende Interviews mit Verwaltungsvertretern, Vertretern der Zielgruppen und anderen Betroffenen durchgeführt werden, um die Annahmen, die der Matrix zugrunde liegen, empirisch zu bestätigen oder zu widerlegen. Die zugrundeliegenden Annahmen und die Ergebnisse dieser qualitativen Einschätzungen sollen im Rahmen von Workshops mit Vertretern der Fallstudienregion wie auch der Ministeriumsebene rückgekoppelt werden. Eine solchermaßen durchgeführte Fallstudie liefert Informationen über Wirkungen und Wirkungszusammenhänge sowohl auf Maßnahmen- als auch Programmebene.

## Literaturverzeichnis

BAL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (2001): Angebot für die Zwischenbewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Ländern Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 - 2003. Braunschweig.

Bauer, S. (2002a): Gesellschaftliche Funktionen ländlicher Räume. In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. S. 26-44.

Bauer, M. W. (2002b): Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung zwischen Partnerschaft und Subsidiaritätsgrundsatz. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 104-122.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR Pro, Raumordnungsprognose Bevölkerung. Bonn. CD-ROM.

Becker, H. (1997): Dörfer heute - Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972 und 1993/95. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., H. 307. Bonn.

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Gender Mainstreaming. Was ist das? Berlin.

BML, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Arbeitsmarktpolitische Initiative des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten für die Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Raum. Bonn.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft Referat 522 (2002): Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinfachung der Abwicklung von Programmen zur ländlichen Entwicklung. Bonn.

Brocksieper, R. (1987): "Der ländliche Raum - Ein ökologischer Ausgleichsraum?". Beiträge der ARL, H. 101. Hannover.

Bundesregierung (2001): Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (1998): Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998. Kiel.

DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.

Eberhardt, W.; Grajewski, R.; Grenzebach, M.; Koch, B. (2003): Ex-Post Bewertung des schleswig-holsteinischen Ziel 5b-Programms 1994-1999 (nicht veröffentlicht).

ECOTEC (1998): The ex-ante stage: Guidance for those compiling new regional development programmes.

EU-KOM, Europäische Kommission (1993): Strukturfonds der Gemeinschaft 1994 - 1999, Verordnungstexte und Erläuterungen. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999a): Evaluating socio-economic programmes, Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. MEANS Collection, H. 5. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. MEANS Collection, H. 2. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999c): 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, Europäische Kommission, Hrsg. (1999d): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6. Luxembourg.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002a): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Diskussionspapier für der STAR-Ausschuss, Abschnitt B: Überblick über die Einzelbestimmungen der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung, die nach Auffassung der Mitgliedstaaten die Verfahren komplizieren und deshalb vereinfacht werden sollten. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (2002b): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates - Aus dem EAGFL-Garantie finanzierte Maßnahmen - VI/10535/99 - DE Rev. 7. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, GD Regio (2002c): Ministertreffen am 7. Oktober 2002, Vermerk über die Vereinfachung, Klärung, Koordinierung und Flexibilität der Verwaltung der Strukturpolitik 2000-2006 [online]. zu finden in

<http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/document/simpl_de.pdf>. [zitiert am 15.5.2003].

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002d): Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums - Diskussionspapier für den STAR-Ausschuss, Abschnitt A: Hintergrund und Umfang der Diskussion über die Vereinfachung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Abteilung F. 3., Kohärenz der Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums der Generaldirektion Landwirtschaft (2002e): Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 (VI/43512/02 Endg.). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, DG Agriculture, Direktion E, Leitfadengestütztes Gespräch mit MitarbeiterInnen, am 10.4.2003.

Frankenfeld, P. (2002): Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten [online]. DeGeEval, zu finden in <http://www.degeval.de/ak_strukt/index.htm#Vorträge>. [zitiert am 15.5.2003].

Grajewski, R.; Koch, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in <http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf>. [zitiert am 15.4.2003].

IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000): Ex-ante Evaluierung zu Teil 2 des Gemeinschaftsinitiativprogramms Interreg III A Sachsen. Berlin.

IM, Innenministerium Schleswig-Holstein; MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein, Programmworkshop ZAL, mündlich am 26.9.2003.

Kleemann, M; Kuckshinrichs, W.; Heckler, R. (1999): Arbeitsplatzwirkungen der KfW-Förderung wohnwirtschaftlicher Investitionen. KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik H. 11, S. 12-16.

Koehler, G. (1998): Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben "Oster", Auswirkungen einer Bachrenaturierung auf Gewässer und Aue, Vortragsband zum Statusseminar vom 21.Oktober 1997 an der Universität Kaiserslautern. Berichte des Fachgebietes Wasserbau und Wasserwirtschaft der Universität Kaiserslautern, H. 7. Kaiserslautern.

lak-Energiebilanzen, Länder Arbeitskreis Energiebilanzen (2003): CO2-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch (Quellenbilanz) in ausgewählten Bundesländern

2000 [online]. zu finden in <www.lak-energiebilanzen.de/co/tab.1htm>. [zitiert am 15.5.2003].

Landesregierung Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Land (ZAL); Eingereichtes Programmplanungsdokument des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.

Lang, J.; Naschold, F.; Reissert, B. (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven. Berlin.

LDS-NRW, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (2002): EASYSTAT, Statistik Regional, Daten der Statistischen Ämter und Landesämter. CD-Rom.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (1999): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Expertengespräch mit Vertretern der Programmkoordination in Schleswig-Holstein, mündlich am 21.1.2003.

MUNF, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Forsten des Landes Schleswig-Holstein (1999): Klimaschutzbericht Schleswig-Holstein 1999.

MUNL; Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003): Agrarreport Schleswig-Holstein 2003. Kiel.

MWMTV, Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW, Hrsg. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel 2 für die Jahre 1997-1999. NRW in Europa, H. 11. Trier.

Nagarajan, N.; Vanheukelen, M. (ohne Jahr): Evaluierung der ausgabewirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung [online]. Generaldirektion XIX - Haushalt, zu finden in <http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_de.htm>. [zitiert am 15.5.2003].

Neander, E. (2002): Bedeutung von Land- und Forstwirtschaft für die Funktionen ländlicher Räume. In: v.Urff, W.; Ahrens, H.; Neander, E. (Hrsg.): Landbewirtschaftung und nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Forschungsberichts- und Sitzungsberichte der ARL, H. 214. Hannover, S. 45-61.

Niebuhr, A; Stiller, S. (2003): Norddeutschland im Standortwettbewerb. HWWA-Report, H. 222. Hamburg.

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003 zur ländlichen Entwicklung: Förderung der benachteiligten Gebiete, zusammen mit den Antworten der Kommission (gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) (2003/C 151/01). Brüssel.

SHHB, Schleswig-Holsteinischer Heimatbund e. V., Hrsg. (1999): Historische Kulturlandschaften in Schleswig-Holstein - Ein Führer und Leitfaden zum Planen, Gestalten und Entdecken. Kiel.

Stala, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2000): Voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung Schleswig-Holsteins bis 2015, Basisbevölkerung 1.1.1999. Kiel.

Stala, Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2003): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Wirtschaftsabschnitten [online]. StaLa,Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein, zu finden in <http://www.statistik-sh.de/>.

Statistisches Bundesamt (2002): Statistik regional 2002 (CD-ROM - Easystat für Windows).

Steinmetz, D. (1996): Erstaufforstungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Schleswig-Holstein. Bewertungsansätze für eine standortbezogene Honorierung der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, H. 35. Kiel.

Stoll, R.; Müller, K. (1998): Ländliche Räume und die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte (Themeneinführung). In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 18. Nürnberg, S. 7-21.

Thielemann, E. (2002): Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte. In: Conzelmann, T.; Knodt, M. (Hrsg.): Regionales Europa - Europäisierte Regionen. S. 165-190.

Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.

Volk, H. (1985): Wie viel Wald gehört zur Erholungslandschaft? Natur und Landschaft 60, H. 12, S. 500-904.

**Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

# Kapitel 11

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**Projektkoordination**

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

# Inhaltsverzeichnis

**Inhaltsverzeichnis** **I**

**11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit** **1**

11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen 1

11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung 1

11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen 4

11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem 7

# 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen bezüglich einer Anpassung des Programms zur Halbzeit

## 11.1 Methodisches Vorgehen zur Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf Programmebene sind zum einen eine Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen, wobei nur die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aufgegriffen werden, die eine gewisse Relevanz auf Ebene des Gesamtprogramms haben. Zum anderen beruhen sie auf der Analyse der Querschnittsfragen und der Durchführungsregeln auf Programmebene. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden in einem Workshop am 26.09.2003 vorgestellt und mit den Verantwortlichen in Schleswig-Holstein diskutiert.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen basieren auf den Erkenntnissen des Evaluationsprozesses und umfassen alle Ebenen von der strategischen Gesamtausrichtung des Programms, über seine Administration und Begleitung bis hin zu Teilmaßnahmen. Sie richten sich im Wesentlichen an das Bundesland Schleswig-Holstein, aber auch an das BMVEL und die EU-Kommission. Im Rahmen der Halbzeitbewertung herausgearbeitete positive Aspekte und Vorgehensweisen werden in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen ebenso dargestellt wie Aussagen zum Veränderungsbedarf aus Sicht der EvaluatorInnen. Die sich daraus ergebenden Handlungsanleitungen können jedoch nur im Einzelfall konkretisiert werden. Sofern sich die genannten Vorschläge mit bereits gefassten Beschlüssen des Landes Schleswig-Holstein decken, wird dies vermerkt.

## 11.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

***Programmebene***

(1) Die zusammenfassende Ergebnisdarstellung auf Programmebene gibt einen Überblick über die Gesamtwirkung des Programms. Die fünf thematischen Querschnittsfragen sind aber auf Programmebene nicht mit entsprechend konkretisierten Zielen unterlegt, so dass aus der Ergebnisdarstellung nur qualitative Hinweise für die zukünftige programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung abgeleitet werden können. Um dieses Problem zukünftig zu vermeiden, sollten aus Sicht der EvaluatorInnen die Ergebnisse der Halbzeitbewertung genutzt werden, um im Vorfeld der Erstellung eines ländlichen Entwicklungsprogramms für die Zeit nach 2006 dessen strategische Ausrichtung intensiver zu diskutieren und die damit angestrebten Ziele konkreter zu fassen.

(2) Von den fünf thematischen Feldern, welche die EU-KOM aus Programmsicht für wesentlich erachtet, kommt besonders dem Umweltbereich (Querschnittsfrage 5) ei-

ne wichtige Bedeutung zu. Deutlich wird dies an dem Anteil der Programmmittel, der mit positiven Umweltwirkungen in Verbindung steht. In allen anderen Themenfeldern konnten bislang nur für wenige Maßnahmen positive Wirkungsrichtungen dargestellt werden. Werden diese mit den jeweils eingesetzten Programmmittel verknüpft, so wird deutlich, dass der wirksame Anteil an den insgesamt eingesetzten Mitteln gering ausfällt.

(3) Durch die Einbindung von ZAL in „ziel“ kommt dem Beschäftigungsziel aus Landessicht eine herausragende Bedeutung zu. Im Rahmen der bisherigen Untersuchung konnten im Wesentlichen konjunkturell relevante Beschäftigungseffekte durch die Auftragsvergabe ermittelt werden. Direkte Beschäftigungseffekte im Hinblick auf erhaltene und geschaffene Arbeitsplätze sind nur bei einzelnen Maßnahmen nachweisbar. Teilweise sind die Effekte auch negativ, wie beispielsweise im AFP, wo durch Rationalisierung Arbeitsplätze eingespart werden können. Indirekte Beschäftigungswirkungen, z.B. als Folge geförderter neuer Infrastrukturen, entstehen eher langfristig und sind daher zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch nicht messbar. Da das Beschäftigungsziel im Landeskontext eine große Bedeutung hat, sollte zukünftig die Beschäftigungswirksamkeit bei der Auswahl sowohl der Maßnahmen als auch der Projekte selbst mehr Gewicht beigemessen werden.

(4) Gemessen an der Mittelausstattung der drei Förderschwerpunkte, haben sich die Relationen der Förderung zugunsten des Förderschwerpunktes B verschoben. Dies ist weniger auf gewandelte inhaltlich-strategische Konzepte zurückzuführen als auf die knapper werdenden nationalen Kofinanzierungsmittel. Gestärkt wurden aufgrund der zurückgehenden Landesmittel v.a. die Maßnahmen, bei denen eine Kofinanzierung mit kommunalen Mitteln möglich ist (z.B. Wegebau oder Dorfentwicklung). Unter der Restriktion der Jährlichkeit ist diese Strategie pragmatisch. Zukünftig sollten aber inhaltlich-strategische Auswahlkriterien auch bei Mittelknappheit eine stärkere Rolle spielen.

***Förderschwerpunkte***

(5) In der **forstlichen Förderung** erfolgt eine konsequente Umsetzung der ökologischen Ziele im Rahmen der in ZAL dargestellten Strategie. Durch eine an die sozioökonomische Ausrichtung angepasste stärkere Förderung entsprechender Maßnahmen (z.B. Wegebau) könnten die auf EU-Ebene wichtigen Einkommens- und Beschäftigungsziele in deutlich höherem Maße umgesetzt werden. Für die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse in der derzeitigen Ausgestaltung nach GAK scheint es jedoch auch keinen Bedarf zu geben.

(6) Für den Bereich der **Agrarumweltmaßnahmen** lässt sich kein übergeordneter strategischer Ansatz über Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen erkennen. Die Teilmaßnahmen der beiden Bereiche sind allerdings in sich konsistent und aufeinander abgestimmt. Die anzuratende Erweiterung insbesondere der Extensivie-

rungsmaßnahmen wird mit der Umsetzung der nationalen Modulationsmaßnahmen erreicht.

(7) Im Bereich der **Artikel-33-Maßnahmen** besteht eine schon im Programm festgelegte Konzentration der Förderung mit EU-Mitteln auf Projekte öffentlicher Träger. Diese Projekte der öffentlichen Träger sind auftragsgemäß Hauptgegenstand der Halbzeitbewertung. Da bei fast allen Artikel-33-Maßnahmen jedoch neben den EU-kofinanzierten Projekten auch in größerem Umfang Projekte mit rein nationaler Förderung durchgeführt wurden, wurde immer nur ein Ausschnitt der Gesamtförderung im Land betrachtet. Aus diesem Grund sind kaum Aussagen oder Schlussfolgerungen zur programmatischen Ausgestaltung der Maßnahmen möglich. Für zukünftige Bewertungen sollte daher erwogen werden, die gesamte Förderung der Maßnahmen einzubeziehen.

(8) Mit der ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE) als Instrument der integrierten Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung steht in Schleswig-Holstein ein beteiligungsorientierter Planungsansatz zur Verfügung, der die Projektkonzeption und -auswahl für mehrere Artikel-33-Maßnahmen und z.T. auch für andere Förderprogramme (Ziel 2 und LEADER +) vorbereitet. Dieser Ansatz sollte weiterentwickelt werden. Dabei wäre die Zusammenfassung der aktuell auf mehrere Haushaltslinien und Maßnahmen verteilten Förderung in einer Maßnahme sinnvoll. Darüber hinaus sollte unter der Restriktion knapper nationaler Haushaltsmittel überlegt werden, ob zukünftig zumindest die LSE-Leitprojekte privater Träger, soweit sie thematisch ZAL zuzuordnen sind, mit EU-Mitteln kofinanziert werden können.

(9) Die räumliche Verteilung der ZAL-Mittel, v.a. der Mittel des Förderschwerpunkts B, geht konform mit dem Ausgleichsziel der Regionalpolitik, da in der Tendenz die strukturschwächeren und dünner besiedelten Kreise im Norden und Nordwesten stärker an ZAL partizipieren. Ob durch die Förderung die Position der strukturschwächeren Kreise im Wettbewerb der Regionen gestärkt wird, kann im Rahmen der Halbzeitbewertung nicht beantwortet werden.

(10) Durch diese räumliche Schwerpunktsetzung setzt sich der regionalisierte Ansatz der Ziel-5b-Politik weiter fort. In der zweiten Hälfte des Programmplanungszeitraums werden auch die übrigen Landesteile stärker in die Förderung einbezogen werden, da hier viele LSEn in die Umsetzungsphase gehen. Die in Förderschwerpunkt A fließenden Mittel verteilen sich stärker im Raum. Hier spielen schwerpunktmäßig sektorale Kriterien eine Rolle, so dass grundsätzlich ein horizontaler Ansatz sinnvoll ist. Förderschwerpunkt C hingegen weist einen Zusammenhang zu regionalen Kennziffern auf, der jedoch eher zufällig ist, da sich die Mittelverteilung an naturräumlichen Gegebenheiten und der Umweltsituation orientiert.

***Synergiewirkungen***

(11) Erfolgskritisch für das Entstehen von Synergieeffekten ist die zeitliche und/oder räumliche Koordinierung der Projekte und Maßnahmen. Der Programmplanungsansatz hat dazu geführt, dass es einen stärkeren Austausch zwischen den Abteilungen und den Ministerien gibt. Die Maßnahmen werden insgesamt besser abgestimmt, weil die Fachreferenten sich auch mit anderen Maßnahmen stärker auseinandersetzen müssen. Auch zur Außendarstellung ist der Programmplanungsansatz sinnvoll; in der öffentlichen Kommunikation wird ZAL aber bislang zu stark auf die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und LSE reduziert. Mit der LSE, der Dorfentwicklungsplanung und anderen Fachplanungen, die z.T. auch einen integrierenden Ansatz beinhalten, gibt es geeignete Rahmenbedingungen, um Synergieeffekte zu realisieren. Konkrete Synergieeffekte konnten bislang v.a. innerhalb der Förderschwerpunkte herausgearbeitet werden. Dies ist zum einen auf den geringen Umsetzungsstand einzelner Maßnahmen zurückzuführen, zum anderen aber auch auf den förderkapitelbezogenen Evaluierungsansatz. Eine systematische Erfassung von Synergiewirkungen kann erst im Rahmen der Ex-post-Bewertung erfolgen.

## 11.3 Administrative Umsetzung und Durchführungsbestimmungen

***Programmkoordination***

(12) Die Programmkoordination ist in der Linienorganisation des Ministeriums verankert. Andere organisatorische Verankerungen (z.B. als Stabsstelle) wären möglich, die Nähe zu Fachreferaten und die Einbindung in eine Abteilung bringen aber deutliche Vorteile. Zukünftig sollte die Programmkoordination stärkere Akzente in der strategischen Weiterentwicklung des Programms setzen. Dies ist eine anspruchvolle Aufgabe, die durch die Auflösung des MLR nicht befördert wird.

(13) Bezüglich der Zusammenarbeit von Zahlstellenleitung und Fachreferaten sollte geprüft werden, ob das System anderer Bundesländer mit ausführlichen Allgemeinen Zahlstellendienstanweisungen und daraus entwickelten Besonderen Dienstanweisungen für die einzelnen Maßnahmen Vorteile gegenüber der in Schleswig-Holstein gewählten Struktur bringen könnte.

***Zusammenarbeits- und Abstimmungsstrukturen***

(14) Die informellen Strukturen der Arbeitsebene v.a. zwischen den einzelnen Bundesländern wurden von den Programmkoordinatoren für die Programmumsetzung als wesentlich eingeschätzt. Die hohe Bedeutung der informellen Strukturen ist auch auf eine mehr oder weniger ausgeprägte Unzufriedenheit mit der Funktionsweise der formal bestehenden Gremien (PKR) und Strukturen (bilaterale Zusammenarbeit mit dem BMVEL) zurückzuführen.

(15) Fachbezogen gibt es zwischen Bund und Ländern intensive Diskussionsprozesse zu den GAK-Maßnahmen. Für Teilbereiche der EPLR, insbesondere die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, gibt es keinen länderübergreifenden Austausch. Ein diesbezüglicher Arbeitskreis sollte auf Bundesebene eingerichtet werden.

(16) Die bilaterale Zusammenarbeit mit der EU-Kommission wird auf der Arbeitsebene von den Programmkoordinatoren als gut bezeichnet. Eine Ausnahme bilden die strukturellen Defizite, die im Programmerstellungs- und Genehmigungsprozess auftraten. Hierzu wurden folgende Verbesserungen angeregt:

- Dezentralisierung der Programmplanung,
- Programmplanung und Zielvereinbarungen aufgrund von vorab verbindlich festgelegten inhaltlichen und prozeduralen Prioritäten der EU-Kommission,
- verbindlichere Zeitvorgaben für die Programmplanung.

Die Vorschläge werden auch von den EvaluatorInnen für sachgerecht erachtet.

(17) Kritisch gewertet wurde sowohl von den Programmkoordinatoren wie auch von der EU-KOM die Funktion des Begleitausschusses. Es handelt sich nur um ein optional einzurichtendes Gremium. Die EvaluatorInnen empfehlen eine Abschaffung des Begleitausschusses, wenn es nicht gelingt, ihm mehr Raum für strategische Diskussionen zu geben, indem formale Aufgaben entfallen oder delegiert werden.

***Finanztechnische Regelungen***

(18) Die finanztechnischen Regelungen des EAGFL-Garantie haben einen großen Einfluss auf die Umsetzung und die inhaltliche Ausrichtung von ZAL. Dabei ist es ein Mix aus hausgemachten Problemen des Landes und Auswirkungen der EU-Regelungen, der die Umsetzung beeinflusst. Das Jährlichkeitsprinzip, die Unterschiedlichkeit der Haushaltsjahre von EU und Bund/Land, die Finanzknappheit des Landes Schleswig-Holstein sowie die Verhängung von Haushaltssperren erschweren das Finanzmanagement auf Programmebene. Bislang konnte Schleswig-Holstein vertikal Mittel umschichten, die v.a. in Projekte in kommunaler Trägerschaft und Artikel-52-Maßnahmen flossen. Das finanzielle Gewicht der Maßnahmen am Gesamtprogramm, die besonders von der Umschichtung aus dem Artikel-52-Bereich partizipieren, hat daher zugenommen. Die finanziellen Handlungsspielräume und damit die Flexibilität im Finanzmanagement werden aber tendenziell abnehmen.

(19) Maßnahmen, die ein festes Antragsdatum haben, wie die flächenbezogenen Maßnahmen, können von den Umschichtungen nicht profitieren, zumindest nicht im laufenden EU-Haushaltsjahr. Damit beeinflussen die finanztechnischen Regelungen die inhaltliche Ausrichtung eines Programms.

(20) Aus Gründen der Haushaltsdisziplin halten die EvaluatorInnen eine generelle Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips nicht für sinnvoll, denn dadurch kann das Problem einer „Bugwelle“ von nicht verausgabten Mitteln bei einzelnen Maßnahmen entstehen, die in anderen Bereichen oder anderen Bundesländern gegebenenfalls sinnvol-

ler einzusetzen wären. Angesichts der Probleme im Finanzmanagement sollte aber eine begrenzte Übertragbarkeit von Mitteln möglich sein.

(21) Über eine Anpassung des EU-Haushaltsjahres an das Kalenderjahr sollte dringend nachgedacht werden, weil dies die Abwicklung der investiven Maßnahmen und ihre Abrechnung vereinfachen würde.

(22) Um Ruhe in das Fördergeschäft zu bringen, sollte für den gesamten Programmplanungszeitraum und für die darüber hinaus gehenden Verpflichtungen festgelegt werden, ob und in welcher Höhe Landesmittel bereitgestellt werden. Die bestehende Planungsunsicherheit in Bezug auf nationale Kofianzierungsmittel wurde in fast allen Maßnahmen als großes Problem benannt.

(23) Das Land Schleswig-Holstein hat für seine Maßnahmen unterschiedliche Kofinanzierungssätze (40 bzw. 50 %) festgelegt. Dies erscheint aus Sicht der EvaluatorInnen nicht nachvollziehbar. Eine Umschichtung zwischen den Haushaltslinien ist einfacher möglich, wenn ein einheitlicher Kofinanzierungssatz existiert. Im Sinne der Flexibilität und angesichts der schwierigen Haushaltssituation des Landes wäre eine Anhebung des Kofinanzierungssatzes auf generell 50 % sinnvoll.

***Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen***

(24) Die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften erfordern einen personellen Mehraufwand im Vergleich zu den Vorschriften der LHO und des Landesverwaltungsgesetzes. Zu Beginn der Förderperiode bestanden Unsicherheiten bei der Umsetzung der neu dem EAGFL-Garantieverfahren unterliegenden (v.a. investiven) Maßnahmen. Dies begründet sich z.T. darin, dass die EU-KOM erst sehr spät entsprechende Regelungen getroffen hat. Erschwerend wirkt sich weiterhin aus, dass die EU-KOM ihre Interpretation der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen ständig nachbessert und verfeinert. Aus Sicht der Evaluatoren sollte die EU-KOM einen Katalog von verbindlichen Rahmenregelungen zu Beginn der Förderperiode festlegen und die konkreten Detailregelungen den Mitgliedstaaten überlassen.

(25) Allerdings sollten einzelne Detailbestimmungen der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen der EU überdacht werden. Dies betrifft beispielsweise die Prüfung der Guten fachlichen Praxis auf dem Gesamtbetrieb, wenn nur ein Bruchteil der Flächen eine Förderung erhält, oder die Ausgestaltung der Sanktionsregelungen. Hier sollten eigenständige, an die Erfordernisse der 2. Säule angepasste Regelungen entwickelt werden, anstatt die Regelungen der 1. Säule zu übernehmen.

(26) Die Befragungen der Zuwendungsempfänger in den verschiedenen Förderkapiteln haben ergeben, dass sie insgesamt zufrieden mit dem Förderverfahren sind. Daraus lässt sich ableiten, dass der erhöhte Verwaltungsaufwand und die z.T. bestehenden Anlaufschwierigkeiten nicht an die Zuwendungsempfänger weitergegeben werden.

***Programmänderungsmodalitäten***

(27) Das Verfahren zur Programmänderung ist aus Sicht des Bundeslandes sachgerecht; die noch bestehenden Probleme der zeitlichen Taktung und des geringen zeitlichen Umsetzungskorridors für genehmigte Programmänderungen sind v.a. auf die unterschiedlichen Haushaltsjahre zurückzuführen. Würde die EU-Kommission ihr Haushaltsjahr dem Kalenderjahr anpassen, stünden dem Bundesland der Umsetzung von Programmänderungen entscheidende drei Monate mehr zu Verfügung.

(28) Die Programmplanungsdokumente enthalten sowohl finanziell wie auch inhaltlich sehr detaillierte Festsetzungen. Dies hat zur Folge, dass selbst bei kleinen Änderungen aufwändige Verfahren in Gang gesetzt werden müssen, die beim Bundesland wie auch bei den Dienststellen der EU-KOM Personal- und Zeitaufwand beanspruchen. Auf Seiten der EU-Kommission wäre in diesem Zusammenhang v.a. die Angemessenheit eines doppelten Konsultationsverfahrens zu überprüfen.

## 11.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

***Begleitsysteme auf Programmebene***

(29) Die verschiedenen Begleitsysteme auf Programmebene (z.B. EU-Monitoring, GAK-Berichterstattung, Bericht über staatlichen Beihilfen, Kreuzchenliste) sollten hinsichtlich Erfassungszeitraum und Erfassungstiefe besser aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die drei betrachteten EU-definierten Systeme (EU-Monitoring, Bericht über staatliche Beihilfen, Tabelle 104). Die EU-KOM sollte diesbezüglich intern auf eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen zuständigen Dienststellen achten.

(30) Die Anlaufschwierigkeiten des EU-Monitoringsystems sind v.a. auf eine unzureichende Diskussion des ersten Entwurfs und fehlende Ausfüllhinweise für die Tabellensätze zurückzuführen. Für den nächsten Programmplanungszeitraum sollte im Vorfeld intensiver diskutiert werden, welche Daten tatsächlich benötigt werden und wie diese am effizientesten bereitgestellt werden können. Hierfür ist u.E. der STAR-Ausschuss nicht das richtige Arbeitsgremium. Sinnvoller wäre die rechtzeitige Einrichtung einer Arbeitsgruppe mit entsprechenden Experten der EU-KOM und der Mitgliedstaaten, in der ein praktikables und für den Zeitraum verbindliches Vorgehen als Entscheidungsvorlage für den STAR-Ausschuss abgestimmt wird.

(31) Das ZALIS war ein erster Versuch, eine maßnahmenübergreifende Lösung zur Erfassung und Aufbereitung von Daten zu entwickeln. Da es aus verschiedenen Gründen nicht mehr weitergeführt wird, besteht in Schleswig-Holstein weiterhin das Problem, dass jeder Fachbereich eigene Lösungen für die Datenerfassung, -haltung und -aufbereitung entwickelt. Dort, wo nur wenige Förderfälle abgewickelt werden, ist dies auch sachgerecht. Bei der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung, über

die ein Großteil der Artikel-33-Maßnahmen sowie Artikel-52-Maßnahmen abgewickelt wird, sollte aber ein über alle ÄLR einheitliches EDV-Verfahren entwickelt werden, das gleichzeitig auch der Antragsbearbeitung, -bewilligung und -kontrolle dienen könnte.

***Zahlstellendaten***

(32) Die Möglichkeiten des Zahlstellensystems könnten für die Berichterstattung und als Grundlage für die Evaluierung umfassender genutzt werden. Allerdings wurde bei der Nutzung der Zahlstellendaten im Rahmen der Evaluation festgestellt, dass sie in der jetzigen Form nicht dem Anspruch einer Datenbank genügen. Zukünftig sollte Sorge dafür getragen werden, dass die Daten in einheitlichen Formaten eingegeben und die Haushaltslinien mit entsprechenden Unterkodierungen für die verschiedenen Fördertatbestände belegt werden.

***Begleitsystem und Evaluation***

(33) Für den nächsten Programmplanungszeitraum ist schon frühzeitig mit der Programmerstellung zu klären, welche Indikatoren für die Begleitung und die Bewertung zu erfassen sind. Hierzu müssten auch die Vorgaben der EU-KOM für die Bewertung bereits bei Programmerstellung vorliegen. Nur so entfallen aufwändige Nacherhebungen und können auch Zeitreihen über den gesamten Programmplanungszeitraum sichergestellt werden.

(34) Alle für eine Bewertung notwendigen Daten sollten mit einer einheitlichen Identifikationsnummer gekennzeichnet werden, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können.

(35) Maßnahmenbezogen unterscheiden sich Datenqualität und daraus resultierende Verbesserungsvorschläge. Für einzelne Förderbereiche wurden nach Vorschlägen der Bewerter Begleitsysteme installiert, die dann auch die erforderlichen Daten für die Bewertung bereitstellen sollen (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Berufsbildung, Verarbeitung und Vermarktung). In anderen Förderbereichen ist weitgehend auf die vorhandenen Sekundärdaten zurückgegriffen worden. Die Sekundärdaten vorwiegend als Grundlage eigener Erhebungen zu nutzen, hat sich als sinnvoll erwiesen. Die Datensätze sollten aber zukünftig noch präzisere Beschreibungen des Fördergegenstandes enthalten, um damit die Stichprobenziehung zu verbessern.

(36) Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen wurde als wesentliche Datenquelle auf den Flächennutzungsnachweis zurückgegriffen. Dieser wird derzeit auf ein neues System umgestellt. Hier ist eine entsprechend gegliederte Kodierung aller Agrarumweltmaßnahmen auf Ebene der Einzelfläche vorgesehen. Das naturschutzfachliche Monitoring beruht auf Einzelstudien in Abhängigkeit der in den jeweiligen Maßnahmen formulierten Zielvorgaben.

(37) Bei den Sekundärdaten, die den EvaluatorInnen von verschiedenen Stellen im Land übermittelt wurden, handelt es sich z.T. um personenbezogene Daten. Daher mussten datenschutzrechtliche Fragen zu Beginn der Halbzeitbewertung geklärt werden, was zu Verzögerungen in der Datenbereitstellung geführt hat. Es konnte aber eine für Auftraggeber und -nehmer zufriedenstellende Lösung erzielt werden. Zukünftig sollten diese Fragen schon im Vergabeverfahren geklärt werden.

***Bewertungsansatz***

(38) Die Durchführung einer 6-Länder-Bewertung hat sich aus Sicht der EvaluatorInnen als sinnvoll erwiesen, auch wenn sich Skaleneffekte z.B. bei der Auswertung von Sekundärdaten und bei Primärerhebungen aufgrund länderspezifischer Unterschiede nicht im geplanten Maß realisieren ließen. Die Unterschiede in Programmgestaltung und -umsetzung haben den Blickwinkel erweitert und das Herausarbeiten von Problemen und möglichen Lösungsansätzen erleichtert. Auch die Zusammenarbeit mit der evaluierungsbegleitenden Lenkungsgruppe und der länderübergreifenden Artikel-33-Arbeitsgruppe hat zusätzliche Impulse gegeben.

(39) Der zweigleisige Evaluationsansatz (länderbezogene Evaluation und zentrale Evaluation ausgewählter Förderkapitel mit entsprechenden Modulen für die Länderberichte) erforderte einen großen Abstimmungsaufwand, der zeitlich und personell nicht leistbar war. Sofern dieser Ansatz auch in der Ex-post-Bewertung fortgesetzt werden sollte, ist der erforderliche Abstimmungsbedarf in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen. Zudem sollte das BMVEL eine stärker koordinierende Funktion der verschiedenen Evaluationsaktivitäten übernehmen, da diese Aufgabe von den verschiedenen Evaluatorenteams neben ihren eigentlichen Evaluationsaufgaben nicht geleistet werden kann.

(40) Der Evaluationsansatz der EU-KOM mit seiner Strukturierung nach Fragen, Kriterien und Indikatoren ist grundsätzlich sachgerecht und schafft eine Grundlage, die verschiedenen Bewertungsberichte vergleichen und zusammenfassen zu können. Problematisch sind u.a. die Schaffung einer geeigneten Datengrundlage zur Ermittlung der Indikatoren, das weitgehende Fehlen von quantifizierten Zielen oberhalb der Outputebene sowie die Erfassung von Nettowirkungen. Innerhalb der einzelnen Förderkapitel sind die Fragen nach Wirkungsbereichen gegliedert, was bei in sich homogenen Förderkapiteln sachgerecht ist. V.a. für die Förderkapitel „Agrarumwelt“ und „Artikel 33“ entsteht hier das Problem, dass die eigentliche Handlungsebene Maßnahmen und Teilmaßnahmen sind. Die Vorgaben des Leitfadens nach einer wirkungsbezogenen Darstellung widersprechen hier den Interessen der im Bundesland Zuständigen, die an einer Darstellung „ihrer“ Maßnahme interessiert sind. Auf Programmebene finden sich bei den thematischen Querschnittsfragen die Probleme aus den Förderkapiteln wieder. Querschnittsfrage 6 ist nach Ansicht der EvaluatorInnen nur bedingt geeignet, die Durchführungsbestimmungen hinsichtlich ih-

rer Auswirkungen auf die Programmumsetzung zu beurteilen. Diese Querschnittsfrage wurde daher um wesentliche Aspekte erweitert.