

# Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

## *Projektleitung*

*Regina Grajewski*

## **Institut für Ländliche Räume**

Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



## *unter Mitwirkung von*

**Ingenieurgesellschaft entera**



## **Institut für Betriebswirtschaft**

Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

## **Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik**

Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

## **Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft**

Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

## *im Auftrag des*

**Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und  
Verbraucherschutz**

**Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission**

Braunschweig • Hamburg • Hannover

November 2008

**Anschriften der mitwirkenden Institutionen:**

Institut für Ländliche Räume,  
Institut für Betriebswirtschaft,  
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik:  
Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig  
Telefon: 0531/596-5501  
[www.vti.bund.de](http://www.vti.bund.de)

Ingenieurgesellschaft entera  
Fischerstraße 3  
30167 Hannover  
[www.entera.de](http://www.entera.de)

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft  
Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Leuschnerstr. 91  
21031 Hamburg  
[www.vti.bund.de](http://www.vti.bund.de)

## ***BearbeiterInnen:***

### ***Kapitel 2 - Einleitung***

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut (LR)

### ***Kapitel 3 – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (AFP)***

Angela Bergschmidt, Walter Dirksmeyer, Henrik Ebers, Antje Fitschen-Lischewski, Bernhard Forstner, Anne Margarian (BW)

### ***Kapitel 4 - Berufsbildung***

- entfällt -

### ***Kapitel 5 - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen***

Regina Daub, Samy Gasmi, Marion Pitsch, Reiner Plankl, Christian Pohl, Katja Rudow (LR)

### ***Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen***

Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf (LR),  
Thomas Horlitz, Claas Leiner, Achim Sander (entera)

### ***Kapitel 7 – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse***

Josef Efken, Martin Schäfer, Christina Steinbauer, Annette Trefflich, Inge Uetrecht, Heinz Wendt (MA)

### ***Kapitel 8 - Forstwirtschaft***

Kristin Bormann, Frank Setzer (OEF)

### ***Kapitel 9 – Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten***

Birgit Koch, Andrea Moser, Petra Raue, Andreas Tietz (LR)  
Manfred Bathke (entera)

### ***Kapitel 10 – Kapitelübergreifende Fragestellungen***

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut (LR)

Datenaufbereitung: Jan Heuer (BW)

Technische Bearbeitung: MitarbeiterInnen des Schreib- und Rechenbüros (LR/BW)



## **Inhaltsübersicht**

- Kapitel 1** Zusammenfassung / Summary
- Kapitel 2** Einleitung
- Kapitel 3** Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) - Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999
- Kapitel 4** entfällt
- Kapitel 5** Benachteiligte Gebiete - 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**

## **Klappentext mit Maßnahmenübersicht und -kürzeln**

### **Hinweis zu Anlagen/Materialbänden**

Zu den Kapiteln 3, 5, 6, 8, 9 und 10 gehört jeweils ein separater Materialband.



# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 1 / Chapter 1**

### **Zusammenfassung / Summary**

#### **Projektkoordination**

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)







<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen 2000 bis 2006</b>	<b>1</b>
1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung	1
1.2 Bewertungssystem	3
1.3 Kernaussagen der Förderkapitel	4
1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderung (AFP)	4
1.3.2 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete	6
1.3.3 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen (AUM)	8
1.3.4 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	11
1.3.5 Kapitel VIII – Forstwirtschaft	13
1.3.6 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Zusammenfassung	14
1.4 Wirkungen des Gesamtprogramms	16
1.5 Programmdurchführung und Fördereffizienz	18

<b>Content</b>	<b>Page</b>
<b>1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of the Hessian Rural Development Programme (RDP) 2000 to 2006</b>	<b>23</b>
1.1 Financial performance and incidence of funding	23
1.2 Evaluation system	25
1.3 Core findings of measure-specific analyses	26
1.3.1 Chapter I – Farm Investment Aid	26
1.3.3 Chapter V – Less Favoured Areas	28
1.3.3 Chapter VI – Agri-Environment Measures	29
1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products	32
1.3.5 Chapter VIII – Forestry	34
1.3.6 Chapter IX – Promoting the Adaption and Development of Rural Areas	35
1.4 Programme impacts	37
1.5 Programme implementation and funding efficiency	38

# 1 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen 2000 bis 2006

## 1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung

Im EPLR Hessen waren insgesamt rund 637 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln eingeplant gewesen. Verausgabt wurden rund 84 % der zur Verfügung stehenden Mittel. Hinzu kamen noch 125 Mio. Euro im Rahmen von Artikel 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 und 5 Mio. Euro öffentliche Mittel im Rahmen der fakultativen Modulation.

**Tabelle 1.1:** Die finanzielle Struktur des EPLR Hessen zwischen Soll und Ist

Maßnahme	Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)		
	Ansatz	Ausgaben	% Ausgaben
<b>Sektorbezogene Maßnahmen</b>	<b>142,45</b>	<b>86,28</b>	<b>16,2</b>
a/b Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung	95,79	69,94	13,1
g/m Förderung der Verarbeitung und Vermarktung	44,57	16,33	3,1
c Berufsbildung	2,09	0,00	0,0
z Lebensmittelqualitätsregelungen	0,00	0,02	0,0
<b>Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-) Umwelt</b>	<b>343,63</b>	<b>313,49</b>	<b>58,8</b>
f Agrarumweltmaßnahmen	137,86	112,28	21,1
e Ausgleichszulage	115,05	126,04	23,6
i Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	20,66	17,83	3,3
Altverpflichtungen (2078, 2080)	65,18	54,55	10,2
h Aufforstung ldw. Flächen	4,88	2,79	0,5
<b>Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume</b>	<b>149,56</b>	<b>132,47</b>	<b>24,8</b>
n Dienstleistungseinrichtungen	30,26	14,77	2,8
s Tourismus	16,05	6,61	1,2
o Dorferneuerung	73,86	79,04	14,8
k Flurbereinigung	29,39	32,05	6,0
<b>Sonstige Ausgaben (Bewertung)</b>	<b>0,90</b>	<b>0,86</b>	<b>0,2</b>
<b>Summe</b>	<b>636,53</b>	<b>533,10</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten des Landes.

Der EPLR Hessen war ein schwerpunktmäßig auf landwirtschaftliche Betriebe ausgerichtetes Programm. Im Vordergrund standen eher kompensatorisch ausgerichtete Flächenmaßnahmen wie die Ausgleichszulage und die beiden Agrarumweltprogramme (f) HEKUL und HELP. In seinem inhaltlichen Grundgerüst ist der EPLR Hessen zwischen 2000 und 2006 unverändert geblieben. Einzelne kleinere Maßnahmen wie Berufsbildung (c) oder bedrohte Haustierrassen (Teilmaßnahme von f) wurden aus Gründen der Verwaltungsökonomik aus der EU-Kofinanzierung herausgenommen. Gegen Ende des Pro-

grammplanungszeitraums wurden zusätzlich einige kleinere Maßnahmen im Bereich Qualitätsproduktion und Direktvermarktung (m) aufgenommen.

In allen Förderschwerpunkten wurden weniger Mittel verausgabt als geplant. Die Gründe für den unterplanmäßigen Mittelabfluss sind vielfältig und reichen von einer späten Programmgenehmigung, den Strukturveränderungen in der hessischen Verwaltung, wirtschaftlichen schlechten Rahmenbedingungen und damit einer geringen Investitionsneigung, den Folgen der Haushaltskonsolidierung bis zum EU-Jährlichkeitsprinzip. Maßnahmenbezogen wurden mehr öffentliche EPLR-Mittel als geplant in der Ausgleichszulage, in der Flurbereinigung und der Dorferneuerung eingesetzt.

In Hessen lag das Verhältnis der Zahlungen im EU-Haushaltsjahr 2006 der 2. Säule gegenüber der 1. Säule bei rund 30 % zu 70 %. Damit war auch in Hessen die 1. Säule der wesentliche Faktor für die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe.

Der EPLR hatte 2000 bis 2006 eine relativ hohe finanzielle Bedeutung im Kontext der EU-Programme in Hessen. Neben dem Ziel-3-Programm war es das einzige Programm mit einem flächendeckenden Förderangebot, wobei sich aufgrund von maßnahmenbezogenen Gebietskulissen bzw. Förderinhalten deutliche räumliche Schwerpunkte vor allem in den Mittelgebirgslagen Nord- und Mittelhessens herausbildeten.

Die EPLR-Ausgaben wurden durch Ausgaben für flächenbezogene Maßnahmen (Ausgleichszulage, Agrarumweltmaßnahmen) dominiert. Die Förderung des Hessischen EPLR hatte ihren räumlichen Schwerpunkt in den am stärksten ländlich geprägten Gebieten Hessens. Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage traf.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden überproportional in Kreisen mit Schwerpunkt der landwirtschaftlichen Produktion im Bereich der Viehwirtschaft (vorrangig Förderung von Stallbauten) und in Agglomerationsräumen (Schwerpunkte Gartenbau, Weinbau, Diversifizierung etc.) in Anspruch genommen. Im Gegensatz dazu wurden aufgrund der insgesamt eher ungünstigen agrarischen Standortgüte in Hessen Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-)Umwelt eher landesweit nachgefragt. Die Inanspruchnahme dieser umweltbezogenen Maßnahmen korrelierte positiv mit dem Anteil der in Schutzgebieten (NSG, FFH, ...) liegenden LF. Auf Kreisebene war kein systematischer Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme umweltbezogener Maßnahmen und der aus Sicht des Grundwasserschutzes wichtigen Gebiete (Kreise mit hohen Stickstoffüberschüsse) festzustellen. Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung wurden v. a. in Nordhes-

sen gefördert. Die Förderintensität war umso höher, je größer die Abwanderungsproblematik und je schlechter die Einkommenssituation war. Damit folgte die Förderung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen einem ausgleichsorientierten Grundsatz.

## 1.2 Bewertungssystem

Der von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsrahmen hat zu deutlich höheren Anforderungen an Umfang und Tiefe der Evaluation im Vergleich zu früheren Evaluationsphasen geführt. Im Gegensatz zu den Bewertungen der 1990er Jahre war damit eine klare Struktur vorgegeben. Aufgrund der Breite des verbindlichen Bewertungsrahmens traten teilweise thematisch interessante (und relevante) Fragestellungen außerhalb des Bewertungsrasters in den Hintergrund. Ein schmalerer verbindlicher Bewertungsrahmen würde mehr Spielraum für vertiefende Studien eröffnen. Ein zusätzliches Problem war in der Vergangenheit neben der Breite der Evaluationsfragen auch der Umfang von z. T. wenig geeigneten Indikatoren und die starren Berichtszeitpunkte unabhängig vom Umsetzungsstand der Projekte. Der für 2007 bis 2013 gültige Monitoring- und Evaluationsrahmen (CMEF) ist hier nicht unbedingt zielführend, da durch die rechtliche Verankerung der Bewertung und der Indikatoren in der Verordnung Evaluationsfragen zunehmend als Druckmittel in der Programmumsetzung aufgebaut werden, anstatt die positiven Entwicklungen zu verstärken, Evaluation als Lerninstrument zu begreifen. Interessanter ist aus unserer Sicht der Ansatz der DG Regio, die Erarbeitung von Bewertungsplänen verbindlich vorzugeben, deren konkrete Ausgestaltung aber den Programmverantwortlichen zu überlassen.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Evaluation des EPLR Hessen waren die vom Land bereitgestellten Förderstatistiken (Zahlstellendaten, Bewilligungsdaten, GAK-Monitoringtabellen, InVeKoS-GIS). Für die Wirkungsanalysen wurde auf Primärdaten (Befragungen) und Sekundärdaten (Buchführungsdaten, Umweltdaten, Literatur, allgemeine statistische Daten) zurückgegriffen. Problematisch dabei ist, dass sozioökonomische Programmwirkungen außerhalb des primären Sektors (Beschäftigung, Einkommen, Lebensqualität) durch verfügbare Sekundärdaten kaum abgebildet werden konnten: Programmwirkungen entstehen eher lokal und sind kaum auf aggregierter Ebene (NUTS 2/3) – für diese Ebenen liegen Sekundärdaten vor – messbar. Dieses Defizit kann nur begrenzt durch Primärdatenerhebungen ausgeglichen werden (hoher Aufwand, Fallstudiencharakter).

Die Evaluation des EPLR Hessen war organisatorisch in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Dieser Ansatz ermöglichte die Umsetzung eines einheitlichen Untersuchungsdesigns, wodurch eine wesentliche Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen den Ländern und deren gemeinsamer Diskussion gegeben war. Ein Gewinn für die VertreterInnen der Bundesländer waren die gemeinsa-

men, länderübergreifenden Veranstaltungen, die die Möglichkeit zum inhaltlichen Austausch bot.

## **1.3 Kernaussagen der Förderkapitel**

### **1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderung (AFP)**

#### ***Inanspruchnahme***

Im Rahmen des AFP wurden in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 75 Mio. Euro bewilligt. Damit konnten in diesem Zeitraum 1.478 Vorhaben gefördert werden. Das geförderte Investitionsvolumen betrug im gesamten Betrachtungszeitraum insgesamt 278 Mio. Euro. Der finanzielle Schwerpunkt der Förderung lag auf landwirtschaftlichen Gebäuden (89 %) und hier vor allem auf Rinder- und Schweineställen. Auf die Diversifizierung entfielen lediglich 8 % des geförderten Investitionsvolumens und auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft 3 %. Die Fördermittel konzentrierten sich räumlich in den strukturschwächeren Regionen Nord- und Mittelhessens, in denen die Milchvieh- und Schweinehaltung größere Bedeutung hat.

#### ***Förderwirkungen***

Die Gewinne der Betriebe haben sich im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt. Diese Entwicklung zeigt sich sowohl im Vorher-Nachher-Vergleich als auch im Vergleich mit strukturell ähnlichen Testbetrieben. Ebenso äußert ein Großteil der befragten Betriebsleiter eine hohe Zufriedenheit mit der Entwicklung ihres Einkommens nach der Investition. Deutliche Verbesserungen konnten auch bei der Arbeitsproduktivität und den Arbeitsbedingungen nachgewiesen werden. Ein Anstieg der Milchkuhbestände und der Milchquote auf betrieblicher Ebene belegt den Kapazitätseffekt der geförderten Investitionen bei den Milchvieh und Rinder haltenden Betrieben. Das Umsatzwachstum ist im Vergleich dazu aufgrund der Preiseffekte etwas geringer.

Aus diesen Bruttowirkungen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, da die Investitionen nach den Angaben der befragten Betriebsleiter zum Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und später, durchgeführt worden wären. Es kann zwar die positive Wirkung des Investitionsverhaltens auf die Einkommensentwicklung verifiziert werden, nicht aber ein kausaler Einfluss der AFP-Förderung.

Hinsichtlich der Tiergerechtigkeit besteht ein differenziertes Bild: Sowohl bei den Mastschweinen als auch in der Milchkuhhaltung wurde vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert. Die neuen Mastschweineställe (i. d. R. Vollspaltenbuchten) führen in

Hinblick auf Tiergerechtheit überwiegend zu einer Verschlechterung der ohnehin problematischen Ausgangssituation. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden hier nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, wo die Ausgangssituation weniger problematisch ist und die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme in den meisten Fällen gewährt wurden. Die realisierten Milchviehställe (Laufställe) entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch ökonomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtheit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellt die vorübergehend angebotene Förderung der sogenannten „Ökomaschinen“ kein erfolgreiches Konzept dar, weil die Förderung weitgehend (Erosionsschutz) oder sogar völlig (Pflanzenschutz) wirkungslos war. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten.

Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur ergab, dass das AFP wenig strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfaltet, dass etwa Regionen mit agrarstrukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen finden. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen. Allerdings ist in Hessen in den letzten Jahren eine Tendenz hin zur Förderung sehr großer Investitionen zu beobachten, so dass die Gefahr eines ungewollten Abbremsens des Strukturwandels verringert wird. Andererseits ist diese Förderung (meist intensiver Produktionsweisen) über sehr große Investitionen ein zweifelhafter Weg, wenn es darum geht, Hessens Ziel der Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft zu verfolgen. Denn das prinzipielle Rentabilitätsproblem der Produktion in benachteiligten Regionen wird durch die Investitionsförderung nicht behoben.

### ***Empfehlungen***

Aus den Analysen geht hervor, dass trotz positiver Bruttowirkungen der in der Förderperiode 2000 bis 2006 mit AFP geförderten Investitionen kaum ein Einfluss des AFP selbst auf die Investitionswirkungen identifiziert werden konnte. Neben Mitnahmeeffekten (Effizienzmängel) dürfte hierzu eine nicht ausreichende Zielkonturierung (mangelnde Relevanz und Effektivität) beigetragen haben, die allerdings im politischen Prozess schwer durchzusetzen ist. Die Analyseergebnisse sind aufgrund der relativ kurzen Betrachtungsperiode und der Defizite der Datengrundlage jedoch in ihrer Aussagekraft begrenzt. Dennoch können im Zusammenspiel mit grundsätzlichen Überlegungen einige generelle Empfehlungen abgeleitet werden.

Es wird anknüpfend an die Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung empfohlen, die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) und auch die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite Förderziele darstellen. Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z. B. Ordnungsrecht, Beratung, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sollten anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zentrale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur zum Teil umgesetzt. Dazu notwendig sind allerdings auch vertiefende Analyseergebnisse über eine längere Betrachtungsperiode. Die Evaluation der laufenden Förderperiode 2007 bis 2013 bringt hier möglicherweise weitere Erkenntnisse.

### **1.3.2 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete**

#### ***Inanspruchnahme***

Das Land Hessen gab im Programmverlauf 2000 bis 2006 rund. 126 Mio. Euro innerhalb des EPLR Hessen und zusätzlich 12,4 Mio. Euro im Rahmen von Artikel 52 für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Rund 11.000 Betriebe erhielten jährlich eine Förderung, aufgrund des Strukturwandels mit abnehmender Tendenz. Der Umfang der geförderten Flächen lag im Jahr 2000 bei ca. 298.000 ha und nahm im Programmverlauf leicht zu.

#### ***Erzielte Wirkungen***

Die Ausgleichszulage leistete einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Der Ausgleich des Gewinnabstandes zu den hessischen Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes war dabei vom jeweiligen betrachteten Wirtschaftsjahr abhängig und in den einzelnen Betriebsgruppen unterschiedlich.

Das Förderniveau der Ausgleichszulage ist vielfach zu gering, um einen für die geförderten Betriebe umfassenden Ausgleich zu bewirken. Die durchschnittliche Kompensationsleistung lag in den meisten Fällen deutlich unter 30 %.



Hinsichtlich der Entwicklung der LF und der landwirtschaftlichen Betriebe kann in Hessen das Ziel, dass die Entwicklung der Landbewirtschaftung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ungefähr ähnlich verlaufen sollte, mit leichten Einschränkungen als erfüllt angesehen werden.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung konnte nicht quantifiziert werden. Gleiches gilt für die Quantifizierung des Beitrags der Ausgleichszulage zum Erhalt des landwirtschaftlichen Betriebes und einer lebensfähigen ländlichen Gesellschaftsstruktur. Es ist davon auszugehen, dass auch andere agrarpolitische Instrumente und die allgemeine Agrarpreisentwicklung einen positiven Einfluss auf die Bewirtschaftung haben.

Die Ausgleichszulage kann zusätzliche Kaufkraft in der Region schaffen, indem das Einkommen der Betriebe und damit Ausgaben für Konsum und Investition erhöht werden. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufriedenstellend belegen.

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Standorte in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden.

Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage für die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft besteht in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auch auf weniger rentablen Standorten. Eine Gefährdung der Kulturlandschaft durch großflächige Nutzungsänderungen war allerdings zum Zeitpunkt der Bewertung nicht erkennbar.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

- Verstärkte Ausrichtung der AZ-Zahlungen an speziellen natürlichen Nachteilen.
- Um Problemflächen/Grenzertragsstandorte gezielt zu fördern, könnte die jeweilige Benachteiligung auf der zu fördernden Einzelfläche stärker berücksichtigt werden.
- Keine flächendeckende Kürzung der Ausgleichszulage mittels Rasenmähermethode bzw. Förderung mit dem Mindestbetrag, besser wäre eine Umschichtung der verbleibenden AZ-Mittel in andere Fördermaßnahmen.
- Regionalisierung der AZ-Mittel: Finanzmittel so regionalisieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen.

Aus Sicht der Evaluatoren...

- muss das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen im benachteiligten Gebiet (Flächenmanagement, nicht Betriebsmanagement) sein.
- sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten die Ausgleichszulage kein eigenständiges Umweltziel verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte aber weiterhin erfolgen.
- sind für eine aussagekräftige Evaluation konkrete, quantifizierte und eventuell nach Gebietskategorien gewichtete Ziele entscheidend.

### **1.3.3 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen (AUM)**

#### ***Inanspruchnahme***

Die Agrarumweltmaßnahmen der Förderperiode 2000 bis 2006 unterteilten sich in zwei Maßnahmenpakete: das Hessische Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL) mit überwiegend horizontal ausgerichteten Teilmaßnahmen und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen des Hessischen Landschaftspflegeprogramms (HELP). Im Jahre 2004 wurde zur Verwendung der Mittel der fakultativen Modulation das HEKUL um die beiden ackerbaulich ausgerichteten Teilmaßnahmen Förderung von Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (MDM-Verfahren) und Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten im Ökologischen Landbau erweitert.

Das Ausgabenvolumen der AUM umfasste im Förderzeitraum 168 Mio. Euro, davon entfielen 2,4 Mio. Euro auf die fakultativen Modulationsmaßnahmen. Der durchschnittliche Förderbetrag lag bei rund 140 Euro je Hektar. Der durchschnittliche Förderbetrag je Hilfeempfänger belief sich auf knapp 1.600 Euro.

Die gesamte durch die Agrarumweltmaßnahmen geförderte Fläche zum Ende der Förderperiode betrug 192.622 ha. Das entspricht knapp einem Viertel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hessens. Die flächenmäßig stärksten Maßnahmen waren die HEKUL-Maßnahmen. Sie umfassten 2006 zusammen 85 % der geförderten Fläche. Die flächenstärkste Teilmaßnahme war die Grünlandextensivierung mit einem über 40 %igen Anteil an der Gesamtförderfläche, gefolgt vom Ökolandbau (24 %) und den MDM-Verfahren (20 %).

Die ackerbaulichen AUM umfassten knapp 55.000 ha und damit rund 11 % des Ackerlandes. Die grünlandbezogenen AUM summierten sich brutto, also inklusive Maßnahmen-

kombinationen auf gleicher Fläche auf knapp 138.000 ha und erreichten fast die Hälfte des hessischen Grünlands. Im HELP wurde zu 97 % Grünland gefördert, während der Grünlandanteil bei den HEKUL-Maßnahmen ca. zwei Drittel des Förderumfangs erreichte.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutliche höhere Flächenausstattung als Betriebe ohne AUM-Förderung auf. Besonders ausgeprägt waren die Größenunterschiede bei der Inanspruchnahme der MDM-Verfahren und der Winterbegrünung, an welchen bevorzugt große ackerbaulich ausgerichtete Betriebe teilnahmen. Charakteristisch für Teilnehmerbetriebe der betrieblichen Grünlandextensivierung, des Ökolandbaus sowie der Vertragsnaturschutzmaßnahmen war, neben der überdurchschnittlichen Flächenausstattung, ihr hoher Grünlandanteil. Dieser betrug bei den ökologisch wirtschaftenden Betrieben durchschnittliche 76 % und bei den Betrieben der Grünlandextensivierung 72 %. Mit 7,2 % der LF lag der Anteil der durch HEKUL geförderten ökologisch bewirtschafteten LF über dem Bundesdurchschnitt von 4,6 %.

### ***Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen***

Die Ergebnisse der Evaluation zeigen, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalteten. Boden- und Wasserschutzwirkungen standen im Vordergrund und wurden auf 95 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit positiver Wirkung auf Biodiversität und das Landschaftsbild umfassten 81 % der Förderfläche. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 20 % und 23 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hessens durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Förderflächenzuwachs durch die 2004 neu eingeführten Maßnahmen im Ackerbau aus (Förderhöchststand 2004: rd. 188.400 ha), die vor allem für den Erosionsschutz von Bedeutung waren. Der Förderumfang der AUM mit positiver Wirkung für den Gewässerschutz wuchs seit 2000 um 41 % auf rd. 202.000 ha zum Förderhöchststand. Der Anstieg beruhte in erster Linie auf Maßnahmen, die zur Verringerung des Eintrags von Schadstoffen ins Grundwasser beitrugen (MDM-Verfahren, Winterbegrünung). Der Anteil von Maßnahmen für den Gewässerschutz durch Minderung der Dünger- und Pflanzenschutzmittelaufwendungen lag während der gesamten Förderperiode bei rund 70 % der Förderfläche. Bezogen auf Boden- und Gewässerschutzziele zeigten der Ökologische Landbau und die Grünlandextensivierung im Maßnahmenvergleich die besten Kosten-Wirksamkeitsrelationen, für den Gewässerschutz zusätzlich auch die MDM-Verfahren.

In ähnlichem Umfang wie für den Gewässerschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes vor allem die erhebliche Ausdehnung

von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem MDM-Verfahren, Winterbegrünung, Ökologische Anbauverfahren). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitats und ökologischer Strukturen konnten vor allem durch Förderflächenzuwachs beim Vertragsnaturschutz bis zum Förderhöchststand 2005 etwa verdoppelt werden, waren danach aber wieder rückläufig.

Von rund 159.000 ha AUM-Fläche und damit von rund 20 % der LF in Hessen gingen in 2005 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Aus der vertieften Analyse der Ex-post-Bewertung ging hervor, dass zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft neben den Vertragsnaturschutzmaßnahmen und dem Ökologischen Landbau auch die Flächen der Grünlandextensivierung beitrugen. Als kohärente Landnutzung wurden insbesondere Maßnahmen mit extensiven Nutzungsformen bewertet.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstrumentes seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen eine Aussetzung der Förderung oder Detailanpassungen sinnvoll erscheinen. In den Empfehlungen finden prognostizierte Anpassungen der Produktionsintensität infolge der GAP-Reform Berücksichtigung. Hieraus kann resultieren, dass Teilmaßnahmen wie bspw. die betriebliche Grünlandextensivierung, denen in der Ex-post-Bewertung eine positive Ressourcenschutzwirkung zugesprochen wird, nicht für die Zukunft empfohlen werden. Grundsätzlich besteht zukünftig erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter AUM gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in den o. g. sensiblen Gebieten ansprechen.

Für folgende Teilmaßnahmen wird

- ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen: Ökologischer Landbau,
- mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen: MDM-Verfahren (Steigerung des Anteils von Neuanwendern der umweltfreundlichen Technologien), Winterbegrünung (keine Beschränkung auf Ökolandbau), Vertragsnaturschutzmaßnahmen des HELP (Einführung von Varianten mit organischer Düngung, Prüfung ergebnisorientierter Verfahren),
- keine Fortsetzung empfohlen: betriebliche Grünlandextensivierung.

Für Maßnahmen mit Erosionsschutz- und Gewässerschutzzielen wird eine Kulissenbildung empfohlen, um die Treffgenauigkeit wirksamer Maßnahmen in sensible Gebieten zu

steigern: Bezogen auf erosionsgefährdete Flächen lag die Treffgenauigkeit bei 29 % der Förderflächen, bezogen auf gefährdete Grundwasserkörper und aquatische Habitate bei jeweils 58 %.

### **1.3.4 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

#### ***Inanspruchnahme***

In der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden Unternehmen in zehn der elf möglichen Sektoren gefördert. Im Sektor Kartoffeln fand keine Förderung statt. Zu den am intensivsten geförderten Sektoren gehören Milch, Eier & Geflügel, Obst und Gemüse sowie Getreide. Bei Milch und Eier & Geflügel kam der Großteil der Förderung jeweils einem Unternehmen zugute, während in den übrigen intensiv geförderten Sektoren die Fördersummen auf mehrere Betriebsstätten verteilt waren. Im Durchschnitt lag die Beihilfeintensität bei 30 %, so dass sich insgesamt ein förderfähiges Investitionsvolumen von rund 60 Mio. Euro ergab.

Die Investitionsbereitschaft blieb hinter den Erwartungen zurück. Nur in den Sektoren Eier und Geflügel sowie Milch und Milcherzeugnisse wurden aufgrund individueller Entscheidungen von Einzelunternehmen deutlich mehr Mittel nachgefragt als eingeplant waren. Insgesamt musste der Mittelansatz um mehr als die Hälfte reduziert werden. Ausgezahlt wurden nur 16 Mio. Euro gegenüber rund 45 Mio. Euro eingeplanten öffentlichen Mitteln. Hintergrund war die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation. Umsetzungsdefizite waren auf wiederholte Umstrukturierungen und Sparzwängen innerhalb der hessischen Verwaltung zurückzuführen, so dass eine optimale Durchführung der Maßnahme nicht in jedem Falle gewährleistet werden konnte.

Die Nähe zum Ballungszentrum Rhein-Main erklärte in einigen Sektoren eine verstärkte Investitionstätigkeit im südhessischen Raum. So war für die Investitionen im Frischmilchbereich und im Frischobst- und Frischgemüsehandel die Nähe zu diesem wichtigen Absatzmarkt von Bedeutung. Ansonsten verteilten sich die Investitionen auf ganz Hessen.

#### ***Erzielte Wirkungen***

Die Förderung zielte auf eine stärkere Bündelung des Angebots aus hessischer Erzeugung, Kostensenkung durch Rationalisierungsmaßnahmen, Ausrichtung der Produktion an Verbraucherbedürfnissen sowie Qualitätsverbesserungen ab. Die geförderten Investitionen deckten sich – soweit erkennbar – mit den formulierten Zielsetzungen.

Zur Bewertung wurde das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse stand dabei die

Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen, die durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt wurden.

Auf eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen sowie bei den Erzeugnissen konnte durch eine erhöhte Wertschöpfung, gestiegene Arbeitsproduktivität und erkennbare Rationalisierungseffekte geschlossen werden. Durch die Förderung bedingte Qualitätsverbesserungen konnten allerdings nicht gemessen werden. Die Anzahl der Verwender von Qualitätsmanagementsystemen sank leicht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich Entwicklungen vornehmlich vom Marktgeschehen bestimmt wurden.

Positive Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeuger ergaben sich v. a. durch eine Zunahme des Rohwarenbezuges insgesamt sowie durch eine Zunahme der Produkte mit Preisaufschlägen. Höhere Vertragsbindungsanteile wurden nur vereinzelt realisiert.

Bei den Umweltauswirkungen konnte lediglich eine erhöhte Trinkwassereffizienz nachgewiesen werden. Der Bezug von Öko-Rohwaren hatte in Hessen eine positive, im Vergleich zu Deutschland überdurchschnittliche Bedeutung.

### ***Empfehlungen***

Die bisherige Anhang-I-Regelung gerät zunehmend in Konflikt mit der Zielsetzung im Rahmen des EPLR, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen zu erhöhen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beizutragen. Hier ist eine Überprüfung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten. Auf eine Begrenzung der Förderung auf Kleine und Mittelständische Unternehmen sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt.

Die Grundlagen für die Bewertung der Maßnahmen sollten verbessert werden. Als Mindestanforderung wären Daten bereitzustellen, die zumindest die Ermittlung unternehmensspezifischer Effekte in den geförderten Sektoren erlauben. Zusätzlich sollte die Vorlage eines mit den formulierten Zielen korrespondierenden Projektauswahlrasters, das unabhängig von der Mittelverfügbarkeit bei jedem Antrag anzuwenden ist, obligatorisch sein. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

### 1.3.5 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

#### *Inanspruchnahme*

Insgesamt wurden rund 13 Mio. Euro an EU-Mitteln ausgezahlt. Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen war unterschiedlich hoch. Der Anteil der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden lag bei ca. 33 % der EU-Mittel für forstwirtschaftliche Maßnahmen. Für Waldbauliche Maßnahmen wurden 37 % der EU-Mittel ausgezahlt. Wegebau bzw. Wegeinstandsetzung nahmen rund 14 % der Gesamtsumme in Anspruch.

Alle anderen Maßnahmen, die ebenfalls unter die Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen fielen (z. B. Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse, Standortkartierung und Forsteinrichtung sowie Waldschutzmaßnahmen), waren finanziell gering ausgestattet. Für die Erstaufforstungen, die Kulturpflege der Erstaufforstungen und Nachbesserungen wurden insgesamt 1,4 Mio. Euro EU-Mittel ausgezahlt, also deutlich weniger als geplant.

#### *Erzielte Wirkungen*

In der Ex-post-Bewertung konnten die Ergebnisse der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Wesentlichen bestätigt werden. Dies lag auch daran, dass es in den Jahren 2005 und 2006 keine wesentlichen Veränderungen in den Förderinhalten oder der administrativen Umsetzung gegeben hat.

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt. Eigene Untersuchungen konnten aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Tatsache, dass die Wirkungen der forstlichen Förderung erst in einigen Jahren messbar sind, nicht durchgeführt werden. Insgesamt wurde festgestellt, dass die Mehrzahl der angebotenen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung leisteten. Die Wirkungen der Waldbaulichen Maßnahmen (vor allem die auf 12.545 ha durchgeführten Maßnahmen in Jungbeständen und die 1.388 ha Vor- und Unterbauten im Rahmen der Umstellung auf eine naturnahe Waldwirtschaft) zielten darauf ab, die existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch werden die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe teilweise verringern kann.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalteten Teilmaßnahmen, die zur Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Den größten Anteil hat die Bodenschutzkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände eingebracht wird, was zu einer substantiellen Verbesserung der Bodenstruktur führt.

Die Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung blieb hinter den Planungen zurück. Im Berichtszeitraum wurden 500 ha aufgeforstet, die vor dem Hintergrund der Gesamtwaldfläche in Hessen von 895.000 ha fast zu vernachlässigen sind. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat gezeigt, dass die bestehenden Förderinstrumente keine geeigneten Anreize schaffen, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen vor allem in den hohen Opportunitätskosten der Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie oft nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den hohen bürokratischen Vorgaben. Darüber hinaus fürchten viele Zuwendungsempfänger spätere Kontrollen.

Im Entwicklungsprogramm der neuen Programmperiode 2007 bis 2013 wurden die aus den Ergebnissen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung abgeleiteten Empfehlungen teilweise umgesetzt. So werden die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen und die Wertästung nicht mehr EU-kofinanziert gefördert. Allerdings wurde darauf verzichtet, die Maßnahme „Zahlungen im Rahmen von Natura 2000“ in das Programm aufzunehmen, was auch eine Empfehlung war.

### **1.3.6 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Zusammenfassung**

#### ***Inanspruchnahme***

Gemessen am Mittelabfluss war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr unterschiedlich. Bei den finanziell umfangreichen Maßnahmen Flurbereinigung (k) und Dorferneuerung (o) wurden die eingeplanten Summen überschritten. Der geringe Mittelabfluss in den Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen (n) und Fremdenverkehrstätigkeit (s) ist zu einem großen Teil aus den Anlaufschwierigkeiten der Artikel-33-Maßnahmen in den Jahren 2000 und 2001 zu erklären, die im späteren Verlauf nicht ausgeglichen werden konnten.

Vom Finanzvolumen her am bedeutendsten war Maßnahme Dorferneuerung (o). Rund 3.406 Projekte mit dem Schwerpunkt auf baulichen Maßnahmen an ortstypischen und ortsbildprägenden Gebäuden wurden realisiert. Das zweite finanzielle Schwergewicht bildete die Maßnahme Flurbereinigung (k), mit der investive Projekte (v. a. Wegebau, Gewässerbau, Landschaftsgestaltung) in insgesamt 152 Flurbereinigungsverfahren gefördert wurden.

In Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (n) wurden 184 Projekte in einem breiten Spektrum vom Aufbau von Kleinunternehmen über die Verbesserung des regionalen kulturellen Angebots bis zu Einrichtungen der lokalen Grundversorgung gefördert. In Maßnahme Förderung von Fremdenverkehrstätigkeiten (s) wurden insgesamt 122 Projek-



te gefördert, vorwiegend Übernachtungs- und Bewirtungsangebote privater Zuwendungsempfänger sowie ergänzende landtouristische Einrichtungen zur Freizeitgestaltung.

Mit Ausnahme der Flurbereinigung konnten die übrigen Artikel-33-Maßnahmen nur in einer festgelegten Gebietskulisse außerhalb des Rhein-Main-Ballungsgebietes gefördert werden.

### ***Wesentliche Wirkungen***

**Einkommen und Beschäftigung:** Direkte Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich vor allem bei den Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen (n) und Tourismus (s) feststellen, in geringem Umfang auch bei der Dorferneuerung (o). Für landwirtschaftliche Betriebe entstanden positive Einkommens- und Beschäftigungswirkungen durch die Flurbereinigung (k), die sich allerdings nicht umfassend quantifizieren ließen.

**Lebensqualität:** Im Bereich der Lebensqualität konnten die größten Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen festgestellt werden. Dorferneuerung (o) und Flurbereinigung (k) wirkten vor allem auf die Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds durch bauliche Maßnahmen an Wohngebäuden und die ansprechendere Gestaltung des Ortsbildes, aber auch durch die Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse. Darüber hinaus trugen die Maßnahmen Dienstleistungseinrichtung (n) und Dorferneuerung o über die Schaffung oder Verbesserung von Einrichtungen zur Grundversorgung, kulturellen Einrichtungen und dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen zur Verbesserung des soziokulturellen Umfelds bei.

**Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik:** Die Flurbereinigung (k), von der rund 11 % der landwirtschaftlichen Betriebe begünstigt wurden, leistete einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur und zum Hochwasserschutz. Die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen erfolgte zum einen über die Projekte der Maßnahmen Dienstleistungseinrichtung (n) und Fremdenverkehrstätigkeiten (s) als Bausteine regionaler Entwicklungsstrategien und zum anderen über die Einbindung und Mobilisierung der Bevölkerung und insbesondere junger Menschen in die Dorfentwicklungsprozesse.

**Umwelt:** Maßnahme Flurbereinigung (k) leistete einen positiven Umweltbeitrag v. a. dadurch, dass eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in wertvollen Gebieten für den Schutz von Arten und Biotopen, Gewässern und Landschaften geschaffen wurden. Die geförderten investiven Maßnahmen entfalten aber auch direkte Umweltwirkungen, vor allem auf Artenvielfalt und Landschaften. Umweltwirkungen der Dorferneuerung entstanden durch die Beachtung von ökologischen und energiesparenden Aspekten bei Baumaßnahmen, die Steigerung des Grünflächenanteils in den Dörfern und die Umweltsensibilisierung der Beteiligten im Planungsprozess.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

Für die bisher im Rahmen der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (n) erfolgte Förderung von Kleinstunternehmen erscheint das operationelle Ziel für die neue Förderperiode in Maßnahme 312 (Existenzgründungen) sehr ambitioniert. Um dieses Ziel zu erreichen, ist aus Sicht der Evaluatoren unbedingt eine enge Zusammenarbeit der Regionen (Regionalforen/LAGn) und der antragsannahmenden Stellen mit den regionalen Wirtschaftsförderungen sowie eine breite Information der potentiellen Zielgruppen über diese Fördermöglichkeit erforderlich.

Für den ländlichen Tourismus besteht in Hessen eine besondere Herausforderung darin, sich am Markt zu profilieren. Der Weiterentwicklung der touristischen Infrastruktur insbesondere zur Verbesserung des Angebots an naturnahen Freizeitaktivitäten, der Bündelung und Intensivierung überbetrieblicher Vermarktungsaktivitäten und der Verbesserung der Kooperation zwischen den für den Tourismus relevanten Akteuren auf kommunaler und regionaler Ebene sollte dabei ein größerer Stellenwert als bisher eingeräumt werden. Mit der Maßnahme 313 Förderung des Fremdenverkehrs wird dieser Bedarf im Hessischen Entwicklungsplan für die Förderperiode 2007 bis 2013 aufgegriffen.

Auch in der Dorferneuerung (o) ist eine Anpassung an die knapper werdenden Fördermittel und die Finanzschwäche der Kommunen, aber auch an die Bevölkerungsentwicklung erforderlich. Mit der stärkeren Fokussierung auf die Innenentwicklung und der stärkeren Berücksichtigung von lokalen und regionalen Funktionsbeziehungen bei investiven Maßnahmen wurden mit der neuen Richtlinie wichtige Anpassungsschritte vorgenommen. Diese Ausrichtung sollte in Zukunft noch verstärkt werden, etwa durch die Berücksichtigung der regionalen Entwicklungen über das einzelne Dorf hinaus.

Die Flurbereinigung hat für die Entwicklung ländlicher Räume in Hessen eine weit über den Agrarsektor hinaus gehende große Bedeutung und erzielt Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen des hessischen Entwicklungsplans. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.

## **1.4 Wirkungen des Gesamtprogramms**

Auf Programmebene wurde der Wirkungsbeitrag einzelner Maßnahmen zu den Themen Bevölkerung/Lebensqualität, Beschäftigung und Einkommen, Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Produkte sowie Umwelt zusammengefasst.

**Bevölkerung:** Die Förderung des Hessischen EPLR hat maßgeblich zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ beigetragen. Die relevanten Maßnahmen (Dorferneuerung (o), Dienstleistungseinrichtungen (n), Fremdenverkehr (s), Ausgleichszulage (e), Agrarum-

weltmaßnahmen(f)) wurden schwerpunktmäßig in Nordhessen, also in den am stärksten ländlich geprägten Gebieten Hessens, in Anspruch genommen. Für Maßnahmen wie die Dorferneuerung (o), die Förderung des Fremdenverkehrs (s) und Dienstleistungseinrichtungen (n), ist im kleinen Rahmen ein Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerung zu vermuten.

**Beschäftigung:** Die dauerhaften Beschäftigungseffekte des Hessischen EPLR waren relativ gering und entstanden überwiegend außerhalb der Land- und Forstwirtschaft. Diese Effekte waren maßgeblich auf die Förderung des Fremdenverkehrs (s) und von Dienstleistungsunternehmen (n) zurückzuführen. Auf den primären Sektor ausgerichtete Maßnahmen haben sowohl zum vorübergehenden Erhalt (Ausgleichszulage (e), forstwirtschaftliche Maßnahmen (h, i), Ökologische Anbauverfahren als Teilmaßnahmen von Agrarumweltmaßnahmen (f)) als auch zum - vermutlich dauerhaften - Abbau von Beschäftigung (Agrarumweltmaßnahmen(f)) beigetragen. Die Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen wie der Agrarinvestitionsförderung oder der Verarbeitung und Vermarktung waren aufgrund von Mitnahme- und Verdrängungseffekten, bezogen auf den Sektor, zu vernachlässigen.

**Einkommen:** In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen waren auch die dauerhaften Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR eher gering und entfielen überwiegend auf den außerlandwirtschaftlichen Bereich (Fremdenverkehr (s), Dienstleistungsunternehmen (n)). Innerhalb des primären Sektors führte die Förderung der Flurbereinigung (k) zu dauerhaft positiven Einkommenswirkungen durch Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben. Durch die Ausgleichszulage (e) entstanden in hohem Umfang vorübergehende Einkommenswirkungen, die jedoch nur für die Dauer der Förderung Bestand haben. Die Einkommenswirkungen von Maßnahmen mit Mitnahme- und Verdrängungseffekten (Agrarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktung(g)) waren, bezogen auf den Sektor, vernachlässigbar.

**Marktposition:** Der Einfluss der eingesetzten Maßnahmen auf die Marktposition eines (Teil-)Sektors landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering, da die wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. Entwicklungen auf internationalen Märkten). Eine Quantifizierung des Einflusses erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht. Es kam durch die Förderung allerdings indirekt zu geringen positiven Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigen. Steigerungen der Produktivität entstanden durch die Agrarinvestitionsförderung (a) und die Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen (g). Kostenreduzierend wirkte sich in den landwirtschaftlichen Betrieben die Flurbereinigung (k) aus, in den forstwirtschaftlich tätigen Betrieben v. a. der Wegebau im Rahmen der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (i).

**Umwelt:** Das Hauptgewicht des Hessischen EPLR 2000 bis 2006 lag auf Maßnahmen mit Wirkungen für den Erhalt oder die Verbesserung der Umwelt. Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden über 50 % der LF in Hessen erreicht, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. In die höchste positive Wirkungsstufe wurde das HELP (f2) eingeordnet. Das HEKUL (f1) erreichte die mittlere positive Wirkungsstufe, die Ausgleichszulage die gering positive Wirkungsstufe. Die Hinweise auf extensivere Wirtschaftsweisen von Betrieben, die in benachteiligten Gebieten die Ausgleichszulage (e) erhalten, sind vor dem Hintergrund der hohen Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten Gebieten (47 % der Betriebe gegenüber 8,3 % außerhalb) zu interpretieren. Es ist davon auszugehen, dass durch das Zusammenspiel von Ausgleichszulage (e) und Agrarumweltmaßnahmen (f) die Biodiversität auf Grenzertragsstandorten erhalten bzw. teilweise verbessert wird. Den Landwirten wird durch die Ausgleichszulage (e) der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften. Außer einer Teilmaßnahme vom HELP trugen alle Agrarumweltmaßnahmen (f) zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Aufgrund der Auflagenausgestaltung erreichte keine der Maßnahmen eine starke Wirkung für den Wasserschutz, sondern alle Maßnahmen fielen in die mittlere Wirkungskategorie. In Bezug auf den Klimaschutz sind die Wirkungen des Hessischen EPLR als gering einzustufen. Es waren allerdings auch keine Maßnahmen speziell hierauf ausgerichtet. Insgesamt spielten die investiven Maßnahmen des EPLR (z. B. AFP (a), Verarbeitung und Vermarktung (g), Dorferneuerung (o)) für den Umweltschutz eine zu vernachlässigende Rolle.

## 1.5 Programmdurchführung und Fördereffizienz

### *Programmdurchführung*

Das Entstehen von Synergien war weniger top-down gesteuert, sondern in erster Linie nachfrageinduziert. Dadurch kam es zu einer Konzentration von Maßnahmen und Fördermitteln in bestimmten Räumen und bestimmten Betriebstypen. Dies galt zumindest für die sektorbezogenen Maßnahmen des Schwerpunktes A und die ohne Gebietskulisse angebotenen Maßnahmen des Schwerpunktes C. Im Bereich des Förderschwerpunktes B gab es für die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung eine Gebietskulisse, die das Rhein-Main-Gebiet als Agglomerationsraum ausschloss. Über die Regionalforen bestanden zudem geeignete institutionelle Voraussetzungen, um stärker vernetzt und integriert zu arbeiten.

Im Bereich der strategischen Ausrichtungen von Förderrichtlinien wurde von einigen Kapitelbewertern ein Verbesserungspotenzial gesehen. Einen wichtigen Beitrag zur Erzielung von Synergien kann zukünftig die „Dachrichtlinie“ für die Schwerpunkt 3 und die LEADER-Maßnahmen leisten. Die 2000 bis 2006 in HEKUL und HELP getrennt angebo-

tenen Agrarumweltmaßnahmen wurden im HIAP zusammengeführt und stärker modular aufgebaut.

Der EPLR Hessen hat eine breite Palette von Maßnahmen v. a. für landwirtschaftliche Betriebe angeboten, die in unterschiedlichem Umfang in Anspruch genommen bzw. miteinander kombiniert wurden. Eine Auswertung der Zahlstellendaten zeigte, dass die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten die meisten Teilnehmer hatte, gefolgt von den Agrarumweltmaßnahmen (f). Von knapp über 9.000 Teilnehmern wurden gleichzeitig beide Maßnahmen in Anspruch genommen, das sind rund 40 % aller im InVeKoS erfassten Betriebe des Jahres 2005 mit mehr als 2 ha LF.

Rund 870 Betriebe mit AFP-Förderung (a) konnten in der Zahlstellendatenbank identifiziert werden. Die AFP-Betriebe lagen zu 65 % in der benachteiligten Gebietskulisse. Sie nahmen im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben Hessens überproportional an den HEKUL-Maßnahmen Winterbegrünung und MDM-Verfahren teil, die im Rahmen der fakultativen Modulation 2004 eingeführt worden waren. Rund die Hälfte der Betriebe erhielt auch Zuwendungen aus weiteren Programmteilen des HEKUL und/oder HELP.

Die 2.800 Betriebe, die Zahlungen aus der fakultativen Modulation erhielten, unterschieden sich deutlich von den „klassischen“ Agrarumweltbetrieben. Sie nahmen überproportional die AFP-Förderung in Anspruch und waren unterproportional in der Gruppe der AZ-Empfänger vertreten. Mit den Modulationsmaßnahmen wurden demzufolge teilweise neue Betriebstypen in die Förderung einbezogen.

Die flächenbezogenen Beihilfen des HEKUL trugen wesentlich zu dem im Bundesvergleich stark überdurchschnittlichen Anteil des Ökologischen Landbaus an der hessischen LF bei. Aber auch die anderen Förderinstrumente, die sich an landwirtschaftliche Betriebe richteten, standen Ökobetrieben offen. Die Flächenförderung hatte allerdings den größten finanziellen Anteil an den in den „Ökosektor“ fließenden Fördermitteln. Rund 94 % der in den Ökologischen Landbau im Rahmen des EPLR fließenden öffentlichen Mittel bestanden aus flächenbezogenen Fördermaßnahmen. Bei den investiven Maßnahmen hatte nur das AFP noch eine Bedeutung in der Förderung von Ökobetrieben.

Ingesamt enthielt das EPLR nur wenige Maßnahmen mit einem direkten oder indirekten Bezug zur Umsetzung der Natura-2000-Anforderungen, da es in Hessen neben dem EPLR weitere wesentliche Finanzierungsinstrumente gibt. Dies sind in erster Linie die Ausgleichsabgabe im Rahmen der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung und Landesprogramme. Im Rahmen der maßnahmenbezogenen Bewertung konnte neben den Agrarumweltmaßnahmen (f) nur ein Beitrag der Flurbereinigung (k) zur Umsetzung von Natura 2000 ermittelt werden. Obwohl eine zusätzliche Anreizkomponente von 20 % und die Einbindung in die Regionalen Landschaftspflegekonzepte die Vertragsnaturschutzmaßnahmen in die Natura-2000-Gebiete lenken sollten, lagen 2005 weniger als die Hälfte der

Vertragsflächen innerhalb dieser Kulisse. Mit 14.751 ha war das HELP nach der Grünlandextensivierung (HEKUL) mit knapp 24.000 ha flächenmäßig die zweitstärkste Maßnahme in Natura-2000-Gebieten. Insgesamt lagen 25 % der AUM-Flächen 2005 innerhalb der Kulisse und erreichten rund 45 % der LF in der Gebietskulisse. Von diesen Maßnahmen entfaltet ausschließlich der Vertragsnaturschutz hohe Wirksamkeit für die Biodiversität. In Bezug auf die verschiedenen möglichen strategischen Ansätze von Förderinstrumenten, wurden flankierende Maßnahmen wie beispielsweise Managementplanung, investive Maßnahmen und Akzeptanz steigernde Maßnahmen wie spezifische Beratungs- und Informationsstrukturen oder Ausgleichszahlungen für Nutzungsbeschränkungen vom EPLR nicht bedient.

Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. Dies gilt insbesondere für einzelbetriebliche Förderungen, bei denen sich Mitnahmeeffekte nicht gänzlich vermeiden lassen. Hier stellt sich die Frage, ob die neu aufgestellten Projektauswahlkriterien Mitnahmeeffekte reduzieren können.

### ***Kosten-Wirkungs-Synopse***

Die Kosten-Wirkungs-Synopse setzt sich aus drei Bausteinen zusammen. Zunächst erfolgte eine quantitative Analyse der Implementationskosten. Im Rahmen einer qualitativ ausgerichteten Befragung wurde versucht, Bestimmungsgründe für die unterschiedliche Höhe der Implementationskosten herauszuarbeiten. Die Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Mitteln gesetzt (Implementationskostenanteil). Die Summe aus Implementationskosten und verausgabten öffentlichen Mittel ergab die Gesamtkosten. Diese Gesamtkosten wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen gesetzt, die auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Bewertungen qualitativ in Wirkungsstufen eingeordnet wurden.

Mit einem Implementationskostenanteil von rund 19 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermittel erreichten die Kosten für die Umsetzung des EPLR Hessen 2000 bis 2006 insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Die Ergebnisse zeigen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmen, sowohl bezüglich der absoluten Höhe der Implementationskosten als auch im Anteil der Implementationskosten an den verausgabten Fördermitteln.

Zwei der insgesamt 14 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 26 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hierzu gehören die Ausgleichszulage (e) und die Flurbereinigung (k). Drei Maßnahmen (30 % der öffentlichen Ausgaben) lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils (5 bis 20 %). Dabei handelte es sich um das HEKUL (f), das AFP (a) und die Verarbeitung und Vermarktung (g). Die übrigen Maßnahmen hatten hohe Implementationskostenanteile von über 20 %. Dar-

unter befanden sich finanzstarke Maßnahmen wie die Dorferneuerung (o), die forstliche Förderung (i, h) und das HELP (f). Alle anderen Maßnahmen waren aus finanzieller Sicht Kleinstmaßnahmen, deren hohe Implementationskostenanteile in erster Linie auf einer hohen Fixkostenbelastung und hohen Set-up-Kosten beruhten.

Die spezifischen EU-Regularien wurden von allen befragten Maßnahmenverantwortlichen als ein Grund für hohe Implementationskosten gesehen. Alle Maßnahmen des Hessischen EPLR würden sich ohne die spezifischen und zusätzlichen Kontroll-, Prüf- und Dokumentationspflichten der EU kostengünstiger umsetzen lassen. Die mögliche Kostenersparnis wurde auf bis zu 60 % beziffert.

Als weitere Bestimmungsgründe für die Höhe der Kosten wurde die Umsetzungsstruktur und deren Dynamik aufgrund der häufigen Verwaltungsreformen, die Individualität der Projekte und eine Beratungsfunktion, die sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt, gesehen. Auch die eingesetzte EDV wurde als Problem für die flächenbezogenen Maßnahmen genannt, v. a. aufgrund der Bedienerunfreundlichkeit und Störanfälligkeit. Die Umstellung auf GIS erfordert bis dato einen hohen Nachbearbeitungsbedarf.

Die Gesamtkosten der Maßnahmen (öffentlichen Mittel und Implementationskosten) wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen gesetzt. Da es nicht möglich war, auf Programmebene quantitative Wirkungen zu ermitteln, wurde durch die EvaluatorInnen eine Einstufung der Maßnahmen nach Wirkintensitäten vorgenommen. Rund 43 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen. Knapp über 30 % der Gesamtkosten verursachten Maßnahmen mit geringen Wirkungen. Hohe Wirkintensitäten gingen tendenziell auch mit hohen Implementationskosten einher. So steigt der durchschnittliche Implementationskostenanteil von 9 % bei Maßnahmen in der geringen Wirkungsstufe auf 29 % in der höchsten Wirkungsstufe.

Gemäß der Kosten-Wirkungs-Synopse gab es zahlreiche Maßnahmen, die entweder geringe Wirkungen oder ein hohes Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis aufwiesen. Hier gilt es, entweder durch eine Steigerung der Wirksamkeit oder Senkung der Implementationskosten die Fördereffizienz zu erhöhen.

- Bei Maßnahmen wie dem AFP (a) oder der Ausgleichszulage (e), die der geringsten Wirkungsstufe zugeordnet wurden, wäre zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung (z. B. Auswahlkriterien, regionale Fokussierung) Wirkungen gesteigert werden können. Ob beispielsweise die für die Programmperiode 2007 bis 2013 festgelegten Auswahlkriterien ein geeignetes Instrument darstellen, wird Gegenstand der begleitenden Bewertung sein.
- Bei Maßnahmen, denen hohe Wirkungen und gleichzeitig hohe Implementationskostenanteile zugemessen wurden, sollte der Frage nachgegangen werden, wie die

Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern.

- Die maßnahmenimmanenten Gründe, die zu vergleichsweise hohen Implementationskostenanteilen führen liegen bei sehr individueller Ausgestaltung und einer intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger seitens Verwaltung. Maßnahmenbeispiele sind das HELP und die Dorferneuerung. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden.
- Empfehlungen der befragten Maßnahmenverantwortlichen im Land zur Senkung der Implementationskosten beziehen sich zum einen auf die Sicherstellung einer Kontinuität bei den Verwaltungsstrukturen und beim Personal, aber auch auf die Schaffung geeigneter DV-Strukturen für die investiven Maßnahmen. Auch die Herausnahme einzelner Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen aus der EU-Kofinanzierung wurde als Möglichkeit genannt (und im Programm 2007 bis 2013 z. T. auch schon umgesetzt). Es gibt Überlegungen bzw. erste eingeleitete Schritte im Land Hessen, z. B. durch organisatorische Änderungen die Implementationskosten zu reduzieren. Die Aussichten, tatsächlich eine umfangreichere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 allerdings für eher unrealistisch eingeschätzt.



# 1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of the Hessian Rural Development Programme (RDP) 2000 to 2006

## 1.1 Financial performance and incidence of funding

In the Hessian Rural Development Plan (RDP) around 673 million euros of public funds had been budgeted. Around 84 % of the earmarked funds were spent. In addition 125 million euro within article 52 of Reg. (EC) No. 1257/1999 and 5 million euro public funds from the facultative modulation were spent.

**Table 1.1:** Public funds from 2000 to 2006 (estimate and expenditure) in millions of euros

Measure	Public expenditures 2000 - 2006 (in million of euros)		
	Estimate	Expenditure	Share of expenditure (percent)
<b>Measures with sectoral approach</b>	<b>142,45</b>	<b>86,28</b>	<b>16,2</b>
a/b Farm Investment Aid/Set-up of Young Farmers	95,79	69,94	13,1
g/m Processing and Marketing of Agricultural Products	44,57	16,33	3,1
c Vocational Training	2,09	0,00	0,0
z Quality Management Systems	0,00	0,02	0,0
<b>Maintenance and improvement of the environment</b>	<b>343,63</b>	<b>313,49</b>	<b>58,8</b>
f Agri-Environment Measures	137,86	112,28	21,1
e Less Favoured Areas	115,05	126,04	23,6
i Other Forestry Measures	20,66	17,83	3,3
Commitments from previous programmes (2078, 2080)	65,18	54,55	10,2
h Afforestation of Agricultural Land	4,88	2,79	0,5
<b>Development of rural areas</b>	<b>149,56</b>	<b>132,47</b>	<b>24,8</b>
n Rural Service Centres	30,26	14,77	2,8
s Tourism	16,05	6,61	1,2
o Village Renewal	73,86	79,04	14,8
k Land Consolidation	29,39	32,05	6,0
<b>Other expenditures (evaluation)</b>	<b>0,90</b>	<b>0,86</b>	<b>0,2</b>
<b>Total</b>	<b>636,53</b>	<b>533,10</b>	<b>100,0</b>

Source: Own calculation based on funding data provided by the *Land*.

The Hessian RDP was a programme mainly oriented towards agricultural holdings. Compensatory, land-related measures like Compensatory Allowances in Less Favoured Areas and the two Agri-Environment Programmes (f) HEKUL and HELP were predominant. The basic structure of the Hessian RDP has not been changed between 2000 and 2006. Some smaller measures like Vocational Training (c) or endangered species of domestic

animals (part of f) were withdrawn from EU-co-financing in order to minimize administrative costs. Towards the end of the programming period some smaller measures in the area of Quality Production and Direct Marketing (m) were additionally included in the programme.

In all Axes of the RDP less funds were spent than planned. Reasons for this include late programme approval, structural changes in Hessian administration, unfavourable general economic conditions and thus a low interest to invest, budget consolidation and the principle of annuality of EU funds. More public RDP funds than planned were spent for Compensatory Allowance in Less Favoured Areas (e), Land Consolidation (k) and Village Renewal (o).

The ratio of the first to second pillar of the Common Agricultural Policy (CAP) in Hesse in 2006 was about 70 % to 30 %. Thus, the income situation of agricultural households in Hesse depends primarily on first pillar payments.

In relation to other EC-programmes in Hesse, the RDP had a relatively high financial importance in the period from 2000 to 2006. Besides the Objective-3-Programme, the RDP was the only programme which a horizontal approach offering measures for all regions in Hesse. Nevertheless, due to measure-specific target areas and funding conditions the geographical focus of the programme was mainly on the low mountain range areas of Northern and middle parts of Hesse.

The RDP expenses were mainly spent on land-related measures (Compensatory Allowance in Less Favoured Areas, Agri-Environmental Measures). The support of the Hessian RDP spatially focused on the most rural areas. However, there was no overall targeted regional steering of programme funds. The spatial allocation of funds was mainly determined by the contents of the measures, demand for which varied with agricultural, location and spatial situation.

The acceptance of sector-oriented measures was disproportionately high in districts with a focus on livestock farming (especially cattle housing) and in agglomeration areas (focus on horticulture, viticulture, diversification etc.). In contrast to this, demand for measures to maintain and improve the agri-environment rose throughout Hesse which is attributable to the general unfavourable agricultural conditions in Hesse. The use of environment-related measures correlated positively with the share of utilized agricultural area (UAA) situated in protected areas. No systematic relation was found between the use of environment-related measures and areas dedicated to ground water protection (districts with high nitrogen surplus). Rural development measures were mainly funded in the north of Hesse. The funding intensity was the higher the bigger the problems of migration and the worse

the income situation were. Thus the support of rural development measures aimed at decreasing disparities among regions.

## 1.2 Evaluation system

The evaluation framework laid down by the EU Commission has greatly increased the scope and depth of the evaluation. Unlike previous evaluations in the 1990s, there was a clear structure to follow. Because of the breadth of the mandatory evaluation framework, some interesting (and relevant) issues that did not fall within the scope of the evaluation took a back-seat. A narrower, mandatory evaluation framework would offer more scope for in-depth studies. An additional problem in the past was the scope of indicators, some of which were unsuitable, and the reporting dates, which had to be rigidly observed regardless of the state of project implementation. The Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) to be processed for 2007 to 2013 will not necessarily have the desired effect, because, due to inclusion of the evaluation and the indicators in the regulation, evaluation questions are increasingly being used to create pressure during implementation instead of to boost the positive developments, to see evaluation as a learning tool. We believe that DG Regio has adopted a more interesting approach by stipulating the compilation of evaluation plans, leaving the detailed design of evaluation to the administrative body.

The evaluation of the Hessian RDP drew extensively on funding statistics furnished by the *Land* (data from paying agency, approval data, *GAK* monitoring tables [German Joint Task ‘Improvement of the Agrarian Structure and the Coastal Protection’], IACS-GIS). For the impact analysis, recourse was made to primary data (interviews) and secondary data (accounting data, environmental data, literature, general statistical data). The problem is, that it is difficult to use available secondary data to represent socioeconomic programme effects outside of the primary sector (employment, income, quality of life): programme effects tend to be more local in nature and are scarcely measurable at aggregate level (NUTS 2/3) – where secondary data are available. Primary data gathering can remedy this deficiency only to a limited extent (high outlay, case study character).

The evaluation of the Hessian RDP was integrated in a pan-*Länder* approach. This approach allowed a uniform study design to be implemented, which established the preconditions for the comparability of the results between the *Länder* and a joint discussion of them. The representatives from the *Bundesländer* benefited of joint inter-*Länder* events which offered a chance for in-depth exchanges.

## 1.3 Core findings of measure-specific analyses

### 1.3.1 Chapter I – Farm Investment Aid

#### *Output and results*

In the years 2000 to 2006, a total of 1,478 projects were supported with Farm Investment Aid in Hesse. Public expenditures amounted to 75 million euros, the eligible investment volume totalled to 278 million euros. Funding focused on agricultural buildings (89 %), especially on cattle housing, followed at a considerable distance by pig housing. Investments into diversification received a share of 8 % of the investment volume, agricultural machines made up for 3 %. Distribution of support is concentrated in the economically backward regions of central and northern Hesse, where the key regional production areas for dairy and cattle are located.

#### *Key impacts*

In the course of the assisted investments it can be shown that the returns of the farms have developed positively in the before-after comparison as well as in comparison with structurally similar FADN-farms (Farm Accountancy Data Network-farms). In a representative survey of farmers, a large share of respondents expressed satisfaction with the income changes after investment. Significant improvements were also shown for labour productivity and working conditions. An increase in dairy cows and quota documents that the investments contributed to strengthening the capacity of the assisted farms.

These gross effects cannot be used to draw direct conclusions about the net effect of the support, as some investments – according to the farm managers – also would have been made without support, albeit partially on a smaller scale or at a later date. While it is possible to document the positive effect of the investment behaviour on income, a causal effect of the farm investment support is not measurable.

The situation regarding animal welfare is differentiated. While the behavioural aspect of animal welfare improved in the dairy stables due to a conversion of tethered stalls into loose housing, it deteriorated in the fattening pig farms. This can be attributed to the ongoing prevalence of pens with fully statted floors. There was little usage of the increased subsidy for “animal friendly housing” defined in Annex 2 of the regulation in the pig sector. This contrasts dairy cattle, where the initial welfare situation was less problematic and the premium support was approved in most cases. The resultant dairy cattle stables are largely state of the art and offer economic benefits. Improved animal welfare due to conversion from tethering to loose housing in dairy cattle holdings may therefore be interpreted as a by-product of the central investment objectives of an increase in or security of income and growth.

The support for the acquisition of “ecological” machinery which has been provided temporarily was not successful with respect to environmental protection. While the prevention of soil erosion was inefficient with the subsidised conservation tillage machines, the supported pesticide sprayers had no environmental benefit. Data was not available for a quantification of the impact of Farm Investment Aid on the reduction of ammonia emissions and climate protection.

The analysis of the development of agricultural structures shows that farm investment aid had hardly any effects of the kind that regions with structural deficiencies manage to catch up with other regions. The impact of the support on structural development is highly influenced by the predominant regional farm structures. To this end, the support must be aligned in a more differentiated manner with the characteristics of the regions. In Hesse it can be observed that Farm Investment Aid has lately been channelled to support very large investments which reduces the risk of an unintentional retard of structural development. On the other hand, the support for these large investments is not appropriate to achieve the Hessian objective of an area-wide agricultural production, as the problem of insufficient profitability in less favoured areas can not be eliminated by investment aid.

### ***Key recommendations***

The analyses reveal that, despite positive gross effects of investments supported by Farm Investment Aid in the period 2000 to 2006, the support itself had little influence on the investment effects. Besides deadweight effects (inefficiency), it is likely that insufficient targeting (lack of relevance and effectiveness) contributed to this. However, the explanatory power of the analyses is limited by the relatively short observation period and shortcomings in the data basis. Nevertheless, it is possible to arrive at some general recommendations in conjunction with fundamental considerations.

It is recommended, in particular, that the focus of investment support should be narrowed to a few key problems which can not be solved without investment support. The provision of public goods (mainly animal welfare and environmental protection) as well as the reduction of severe structural deficits could constitute an objective in this context. In the future, programming should attach more importance to the definition of a comprehensible intervention logic. In doing so, it is necessary to schedule that, the investment support partly yields effective results only when combined with other measures (for example, regulations, advisory service, personnel cost support etc.). State guarantees should be offered (provided that an expected return on investment can be demonstrated), in order to assure that farms with limited equity can carry out large investments.

In the new funding period 2007 to 2013, some changes were made to farm investment aid, that were mainly contained in the short-term recommendations of the updated mid-term evaluation of farm investment aid. The long-term recommendations, which seek to focus

the support more on key problem areas of agricultural structures, have so far been only partially implemented. Further long-term analyses and the evaluation of the period 2007 to 2013 might deliver more compelling results.

### **1.3.3 Chapter V – Less Favoured Areas**

#### ***Output and results***

Hesse disbursed around 126 million euros on Compensatory Allowances in Less Favoured Areas between 2000 and 2006. Some 11,000 farms received the annual support, with a declining trend because of exiting farms. In 2000, Compensatory Allowances supported an UAA covering approximately 298,036 hectares, rising slightly between 2000 and 2006.

#### ***Key impacts***

Compensatory Allowance focused on income effects. The Compensatory Allowance intends to reduce the income gap between holdings inside and outside the less favoured areas. The achieved compensation depends highly on the crop year looked at and on farm type.

The funding level of the Compensatory Allowance was often too low to bring about any satisfactory compensation for the supported holdings. On average, some 30 % of the income gap between those holdings inside and those outside less favoured areas was bridged.

In terms of the specified evaluation indicators, the main objective of the Compensatory Allowance – namely sustainable use of agricultural land in less favoured areas – seems to have been predominantly fulfilled. However, the continued use of agricultural land cannot only be attributed to the Compensatory Allowance, but is primarily affected by other agricultural policy instruments (especially the 1st pillar of the CAP).

It is not possible to quantify the contribution made by the Compensatory Allowance to the maintenance of land use. This applies equally to the impact of the Compensatory Allowance on the maintenance of agricultural holdings and to the preservation of a viable social structure in rural areas. In this regard, the influence of the Compensatory Allowance can scarcely be isolated from the impacts of other policies and general socioeconomic development.

The Compensatory Allowance creates additional purchasing power in the region by boosting the holdings' discretionary income that is available for consumption and investment.

But even if it is assumed, that the Compensatory Allowance has a positive influence on the preservation of a viable social structure in rural areas, its net impact cannot be demonstrated, neither by quantitative nor qualitative data due to the complementary and overlapping nature of measures in various policy areas.

The Compensatory Allowance can be expected to have a slight overall environmental impact taking into account the form in which the support is provided. Positive environmental effects, especially regarding biodiversity, can accrue however from the fact that very low-yielding land is kept under (extensive) management. Other positive environmental effects consist for example in the fact, that land in less favoured areas is more extensively managed than land elsewhere.

### ***Key recommendations***

- Provision of supported targeted to specific disadvantages of the land. This would require a greater alignment of the level of the Compensatory Allowance with the specific natural handicaps of single plots.
- Considering the scarcity of financial resources, the ‘lawn-mower principle’ should not be employed to effect a blanket reduction. In this case it would be better to reallocate the funds remaining in the Compensatory Allowance to other support measures and to focus the Compensatory Allowance on the most needy regions or holdings.
- Regionalisation Compensatory Allowance: Funds should be targeted to regions most in need for them (regarding the necessity to assist the maintenance of land use)

From the perspective of the evaluators

- the main objective of the Compensatory Allowance must be to achieve sustainable use of agricultural land in the less favoured area (land management, instead of holding management),
- to simplify objectives and avoid conflicts between objective and instruments, the Compensatory Allowance should not pursue any independent environmental objective,
- a significant evaluation requires specific, quantified objectives, possibly weighted by area categories.

## **1.3.3 Chapter VI – Agri-Environment Measures**

### ***Outputs and results***

The Agri-Environment Measures (AEM) offered from 2000 to 2006 are divided into two groups of measures: 1) *Hessisches Kulturlandschaftsprogramm* (HEKUL – Hessian Programm for Cultivated Landscape), predominantly with horizontal AEM and 2) *Hessisches*

*Landschaftspflegeprogramm* (HELP - Contractual Nature Conservation). By using the funding of the facultative modulation two new measures for arable land were implemented in 2004: support to mulch and direct sowing (reduced-/zero-tillage systems) and intercrops in organic farm systems.

AEM expenditures in EU budget years 2000 to 2006 came to 168 million euros, of which approximately 2.4 million euros originated from the budget of facultative modulation. AEM funding averaged around 140 euros per hectares UAA. The average funding amount per beneficiary was approximately 1,600 euros per year.

The total supported area in 2006 was 192,622 hectares or approximately 25 % of UAA in Hesse. In 2006, 85 % of the supported area was enrolled in HEKUL. The predominant measures, in terms of total supported area, were extensive grassland use in the whole holding (40 %), Organic Farming (24 %) and mulch and direct sowing (20 %)

In 2006 the arable land under AEM encompassed 55.000 hectares UAA or approximately 11 % of arable in Hesse. The total supported grassland-area (ignoring multiple funding on the same land) amounted to 138.000 hectares, which is nearly half of the Hessian grassland. The share of 97 % of the HELP- and 66 % of HEKUL-funds were spent on grassland.

The holdings participating in the AEM consistently had much more land than those without AEM-funding. The differences in area size were particularly pronounced in measures such as mulch and direct sowing and intercrops, which are more popular with large holdings focusing arable management. Holdings participating in extensive grassland use, Organic Farming and Contractual Nature Conservation typically had a high proportion of grassland in addition to a holding size above average. The proportion of grassland was 76 % in organic farms and 72 % in farms taking part in extensive grassland use (whole farm).

### ***Key impacts***

In the evaluation, it was demonstrated that the AEM, usually bestow 'positive' and in some cases 'very positive' effects simultaneously on several resources requiring protection in line with the ranking employed. Soil and water conservation effects are in the main focus and are realised on 95 % of the supported area. Measures having positive influence on the characteristics of landscapes or on the protection of biodiversity are implemented on 81 % of the area under agri-environment support. Between 20 % and 23 % of UAA in Hesse was reached by AEM, the exact figure depending on the different environmental resources targeted by measures.



Soil protection benefited from the strong increase in supported area under the two new measures which were implemented in 2004 and funded by the budget of facultative modulation (highest amount of area in 2004: 188,400 ha). The area under agri-environment support with positive influence on water resources increased by 41 % since the year 2000 to finally 202,000 hectares. The increase was primarily due to AEM like mulch and direct sowing or support for intercrops, which reduced the emissions of substances into groundwater. Measures aimed at reducing the use of fertiliser and plant protection products, affecting approximately 70 % of supported area, were an important factor in water conservation. In the context of soil and water protection the sub-measures Organic Farming and extensive grassland use (whole farm) showed the best cost-benefit-relation, in terms of water protection also mulch and direct sowing.

There was similar growth in supported area for the protection of flora and fauna on normal farmland. In addition to a reduction of agricultural inputs, the starting point for this was especially the substantial increase in area with environmentally friendly cropping patterns (mainly mulch and direct sowing techniques, organic farming). Until 2005, the year of maximum support, area for the protection of high nature-value farmland habitats and ecological infrastructures were tripled by an increase in contractual nature conservation schemes. In 2006 support declined.

Of some 159,000 hectares of land supported by AEM, and thus around 20% of UAA in Hesse, there were indirect effects on the landscape and the experience of landscape in 2005, particularly on diversity and coherence of the landscape. From detailed analysis during the ex-post assessment arose, that increasing in landscape differentiation among contractual nature conservation and organic farming depends on areas with extensive grassland use. Land use being in line with the coherence of landscapes can be assessed as predominant extensive use forms.

### ***Key recommendations***

Based on the above mentioned contributions by the AEM to abiotic and biotic resource conservation, the evaluators recommend that this support instrument should be continued. For certain (sub-)measures, they propose adjustments be made to details or that funding be suspended. In the future, there will be an increased need from the point of view of resource conservation to target sensitive areas or the holdings operating there, with AEM. There is a perceived need for general research in the design of new, efficient AEM that also target holdings in the highly sensitive areas mentioned above.

For the following sub-measures,

- Continuation of funding is fully recommended: Organic Farming,
- Continuation in part or with modifications to details is recommended for: mulch and direct sowing (increasing number of users who introduce new techniques), intercrops

(no limitation on organic farming systems), Contractual Nature Conservation (introduction of options with organic fertiliser use, investigation of the adoption of result-oriented support).

- Continuation is not recommended: extensive grassland use (whole farm).

Concerning measures aimed at erosion or water protection it is recommended to define target areas in order to increase the targeting of effective measures in sensible areas. Related to areas with high water erosion risk the targeting of support was 29 %, related to groundwater bodies at risk and aquatic habitats in each case the targeting was 58 %.

### **1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products**

#### *Output and results*

In the funding period 2000 to 2006, companies in ten out of eleven possible sectors were supported. There was no support for the sector Potatoes. The sectors Milk & Milk Products (MI), Eggs & Poultry (E&P), Fruit & Vegetables and Cereals were the most intensely supported ones. There was only one company in the sectors MI and E&P, respectively, getting the bulk of the funding, while in the rest of the intensely supported sectors, funding was spread among several establishments. Support intensity was 30 % on average, the eligible investment volume 60 million euros in total.

The interest to invest lagged behind expectations. Only in the sectors MI and E&P, individual decisions of single companies led to a higher demand for funding than it was originally planned. The overall earmarked expenditures had to be reduced by more than the half. 16 million euros of public funds were disbursed, compared to 45 million euros earmarked. Reason for this was the unfavourable economic situation. Optimal implementation of the measure could not be ensured because of repeated restructurings of and budgetary problems in the Hessian administration.

The vicinity to the Rhine-Main metropolitan region was a determinant for higher investment in southern Hesse. Investments in the sectors fresh milk and the marketing of fresh fruit and vegetables were predominantly supported there. Apart from that, investments are spread over the whole Hessian area.

#### *Key impacts*

Funding aimed to increase the bundling of the supply of Hessian products, cost-cutting by means of rationalisation, orientation of the production on consumer demands and im-

provements of quality. As far as it could be assessed, the supported investments were in accordance with the target setting.

Evaluation was based on methodical instruments developed during mid-term evaluation. Primary data were gathered by surveys of beneficiaries. Supplementary information were collected in oral interviews with relevant representatives of the administration and secondary data.

Increased value added, higher labour productivity and significant rationalisation effects suggested an increased competitiveness of supported companies and products. Yet improvements in quality caused by the support could not be assessed. The number of users of quality management systems declined slightly. It can be assumed that in this field, trends were primarily determined by market development.

Positive impacts on primary producers resulted mainly from an extension of raw material purchases as well as an increase of products with surcharges. An increase of contractual obligations were realised in few cases only.

Environmental impacts could only be verified in the case of drinking water efficiency. Purchases of organically produced raw material had above-average importance compared with other *Bundesländer*.

### ***Key recommendations***

The existing Annex I Regulation is increasingly coming into conflict with RDP targets to enhance the competitiveness of supported companies and thereby contribute to safeguard sale possibilities for agricultural raw products. It is strongly recommended to revise the regulation with regard to current market needs. Funding should not be limited to Small and Medium Sized Enterprises because there is no evidence that the desired producers' utility depends on the size of the processing or marketing company.

The bases for measure evaluation should be improved. As a minimum requirement, data should be provided that allow for the identification of company-specific effects in the supported sectors. A set of eligibility criteria that correspond to the formulated targets should be compulsory and applied to every project application, regardless whether funds are available. The commitment of funds could be tied the achievement of a minimum score, which is shall ensure compliance with aimed measure-specific objectives.

### 1.3.5 Chapter VIII – Forestry

#### *Output and results*

EU funds for forestry accounted for around 13 million euro. There is a divergence in the use of the various measures programmed in budget line i. Measures due to new type of forest damage accounted for 33 % of EU expenditures. Silvicultural measures accounted for 37 % and road construction for about 14 % of EU expenditures.

All other forestry measures (supporting forestry associations, forest inventories or forest protection for example) were of low invested regarding expenditures. Funding for Afforestation of Agricultural Land (h), tending of afforestation and replanting totalled 1.4 million euros. This is less than it was projected.

#### *Key impacts*

The ex-post evaluation essentially confirmed the results of the updated mid-term evaluation. This is also due to the fact that, in 2005 and 2006, there were no substantive changes in support measures or in the administrative implementation.

The impact analysis was predominantly based on scientific findings from literature. Own studies could not be carried out due to long-term growth processes in forests and the fact that the effects of forestry support can be measured only after a few years. Overall, it was found that the majority of funded measures made a substantial contribution to achievement of set objectives. The silvicultural measures (especially on 12,545 hectares of activities carried out in young stands and 1,388 hectares underplanting) aimed at the conversion of existing unstable monocultures (mainly spruce and pine) into stable mixed cultures. As a result, operating safety and orientation towards subnatural forestry increased. Critically, competitiveness of forestry holdings can in some cases be reduced.

Measures due to new type of forest damage included sub-measures to regenerate damaged forests. The largest share was the protective soil liming, in which a Ca-Mg mixture is mainly incorporated into conifer cultures which facilitates a substantial improvement in soil structure.

The implementation of support for Afforestation of Agricultural Land (h) was not satisfactory. During the report period, 500 hectares were afforested, which, against the background of the total area under forest in Hesse of 895,000 hectares, is almost negligible. The evaluation showed that the existing funding instruments were unsuitable to convert agricultural land to forest. The reasons for this are mainly the high opportunity costs of land use, which are often only partially offset by the afforestation premium, as well as the high bureaucratic burden. Furthermore, beneficiaries are afraid of later controls.

Recommendations made as part of the updated mid-term evaluation were in most cases adopted. As a result, the Afforestation of Agricultural Land (h) and quality pruning are not part of the new program. However, Compensatory Payments in Natura 2000 (forest) areas is not available in the new programme.

### 1.3.6 Chapter IX – Promoting the Adaption and Development of Rural Areas

#### *Output and results*

Taking the outflow of funds, there were significant differences in the acceptance of the so-called Article 33 measures. The financially intensive Land Consolidation (k) and Village Renewal (o) both exceeded the planned budget. In case of Rural Service Centres (n) and Tourism (s) participation was lagging behind expectations. This can be traced back to starting difficulties in 2000 and 2001 which were not compensated at a later state.

A significant financial emphasis was on Village Renewal (o), followed by the Land Consolidation (k). Around 3.406 projects concentrating on the construction of typical rural buildings were realised. Land Consolidation (k) was of second (financial) importance within Article 33 measures. Supported projects include road construction, water engineering and landscaping in a total of 152 land consolidation procedures.

The support for Rural Service Centres (n) included 184 projects in a wide range of topics comprising the start-up of small enterprises, the improvement of the regional cultural offer and the establishment of rural primary services. A total of 122 projects were supported within Tourism (s), particularly accommodation and services of private beneficiaries as well as supplementary rural tourism infrastructure.

With the exception of the Land Consolidation (k) all Article 33 measures could only be supported off-site the Rhine-Main-Area in a specified target area.

#### *Key impacts*

**Income and employment:** Direct income and employment effects resulted principally from the support for Rural Service Centres (n), Tourism (s), and to a lesser extent from Village Renewal (o). Positive employment and income effects of Land Consolidation (k) which occurred at the farm level but could not be fully quantified.

**Quality of life:** The greatest impact of the Article 33 measures could be found in the quality of life. The impacts of Village Renewal (o) and Land Consolidation (k) led to an improvement of the quality of residence location and the residential environment through construction measures on buildings and the increase of the attractiveness of the village. In

addition, interior and exterior infrastructure projects have increased the recreational function of the landscape as well as the traffic situation inside villages. Furthermore by creating or improving primary services, cultural and community facilities the measures Rural Service Centres (n) and Village Renewal (o) have contributed to the improvement of the socio-cultural environment

**Structure of rural economy and development momentum:** About 11 % of Hessian farms benefited from supported Land Consolidation (k) and reported a significant impact on the improvement of the agricultural production structure and the inland flooding protection. The strengthening of endogenous development processes was facilitated through supported projects within the measures Rural Service Centres (n) and Tourism (s) and through the involvement of the rural population, especially of young people, in the processes of village renovation.

**Environment:** Land Consolidation (k) contributes to the improvement of the environmental situation particularly in regulating land ownership for further measures in valuable areas for the protection of species and biotopes, water and landscapes. The supported investment also cause direct environmental impacts, especially in terms of species diversity and landscapes. Environmental impacts of the Village Renewal (o) are created by the adequate consideration of ecological and energy-saving aspects on building measures, by increasing lawn areas in villages as well as by increasing the actors' sensibility in environmental questions.

### ***Key recommendations***

Until now, support for start-ups of small enterprises was available within the measure Rural Service Centres (n). In the new funding period, start-ups of small enterprises are supported within measure 312. In order to achieve the ambitious operational objective, evaluators stress the need for a close cooperation between the regions (Regional Forums/Local Action Groups) and the local administration (responsible for project application). Furthermore a thorough information policy concerning the availability of support required.

The main challenge for rural tourism in Hesse is to improve the position on the tourism market. Thus, the development of tourist infrastructure (particularly to improve nature related recreational activities) the concentration and intensification of marketing activities and the co-operation between stakeholders on the regional and local level should be strengthened. Measure 313 Rural Tourism of the new Hessian RDP offers this possibilities.

There is a need to make adjustments in the support for Village Renewal (o). Reasons are short of funds, the deterioration of the financial situation of municipalities and the demo-

graphic change. New funding rules include a concentration of funds on the internal village development, a better consideration of local and regional functional relationships in case of investment-related measures. This direction should be strengthened in the future, for example by taking account to developments in the whole region instead in single villages.

Land Consolidation (k) has had an important impact on the development of rural areas in Hesse which goes beyond the agricultural sector. Positive impacts are achieved in a wide range of topics. Land Consolidation (k) should continue to be funded to the necessary extent in the future.

## 1.4 Programme impacts

**Rural population:** The support of the Hessian RDP has mainly increased the improvement of soft location factors. The relevant measures (Village Renewal (o), Rural Service Centres (n), Tourism (s), Compensatory Allowances in Less favoured Areas (e), AEM (f)) were adopted in the northern parts of Hesse which are the most rural areas of the state. It is assumed that measures such as Village Renewal (o), Tourism (s) and Rural Service Centres (n) made a contribution to the stabilisation of population on a small scale.

**Employment:** Lasting employment effects of the Hessian RDP were relatively slight and arose primarily beyond the agricultural and forestry sectors. Those effects were significantly traced back to the support of Tourism (s) and Rural Service Centres (n). Measures which were aligned with the primary sector made a contribution to the temporary maintenance of employment (Compensatory Allowances in Less favoured Areas (e), Other Forestry Measures (i), Organic Farming as part of the AEM (part of f)) as well as to the – presumably permanent – reduction of jobs (AEM excluding Organic farming). Related to the entire sector, employment effects of measures such as Farm Investment Aid (a) or Processing and Marketing of Agricultural Products (g/m) must be neglected due to deadweight, substitution and displacement effects.

**Income:** As was the case for employment effects, the lasting income effects of the Hessian RDP tended to be slight and were mainly allotted to the non-agricultural sector (Tourism (s), Rural Service Centres (n)). Within the primary sector the support of Land Consolidation (k) produced permanent positive income effects through cost savings in agricultural holdings. Through the Compensatory Allowance in Less favoured Areas (e) positive temporary income effects were detected on a major scale though those only last for the duration of the support. Employment effects of measures with deadweight, displacement and substitution effects (Farm Investment Aid (a), Processing and Marketing of Agricultural Products (g/m)) were negligible (related to the sector).

**Market position:** The influence of the adopted measures on the market position of agricultural products was slight as the main determinants could not be influenced by the programme (e. g. developments at international markets). For reasons of adequacy and data availability, the effects were not quantified. Nevertheless marginal positive effects were created indirectly by the support shown at the level of the concerned holdings. Increases of production due to Farm Investment Aid (a) and the Processing and Marketing of Agricultural Products (g). Land Consolidation (k) led to cost reductions at the agricultural holdings. For forestry holdings it was mainly the forest road construction as part of Other forestry Measures (i) which led to cost reductions.

**Environment:** The main emphasis of the Hessian RDP lay in measures with effects on conservation or improvement of the environment. With land-related measures more than 50 % of the UAA were targeted in order to maintain or introduce environmentally friendly agricultural methods. HELP (f2) was ranked within the highest positive level of effects. Followed by HEKUL (f1) which achieved a moderate level of positive effects, Compensatory Allowance in Less favoured Areas (e) achieved a low level of positive effects. There is slight evidence that farms receiving Compensatory Allowance for being situated in less favoured areas (e) adopted a more extensive farming practices. However, this has to be interpreted against the background of high acceptance rates of AEM in those areas: 47 % of the holdings with Compensatory Allowance participated in AEM while only 8.3 % of holdings without Compensatory Allowance participated in AEM. Thus it is assumed that through the interaction of Compensatory Allowance for Less Favoured Areas and AEM the biodiversity at marginal land can be maintained respectively partly improved. Due to the Compensatory Allowance economic pressure is taken from the farmers to abandon those areas or to cultivate them more intensively. All AEM – except one subpart of HELP – contributed to preventive water protection. Due to the configuration of requirements none of the measures achieved a major impact for water protection, but all measures must rather be considered within a medium level of effects. The effects of the Hessian RDP on climate protection are slight. Though there was no measure especially focused on that. The positive environmental impact of supported investment-related measures (e. g. a, g, o) can be neglected.

## 1.5 Programme implementation and funding efficiency

### *Programme implementation*

Internal synergies between the various measures of the Hessian RDP were first of all demand-driven, resulting in a concentration of measures and funding in certain regions or types of holdings. This holds for the sector-related measures of Axis A and the horizontally offered measures of Axis C. Axis B measures for village and regional development



were only eligible in a target area excluding the agglomeration area in the Rhine-Main-Region.

The already established Regional Forums provided an appropriate intuitional setting to implement integrated development strategies. To support synergies, the strategic alignment of funding regulations should be improved. In the future, the so called *Dachrichtlinie* (umbrella regulation) will probably lead to stronger synergies between the measures of Axis 3 and LEADER.

The AEM of the Hessian RDP formerly (2000 to 2006) consisted upon two modules (HEKUL, HELP), which are now integrated to one Hessian Integrated Agri-Environment Programme (HIAP). This too may help to strengthen synergies among different AEM.

The Hessian RDP offered a wide range of measures, especially for agricultural holdings, which were availed to different extents or in combination with each other. The analysis of the data of the paying agency showed, that the number of participants was highest for the Compensatory Allowance in Less Favoured Areas, followed by the AEM. Almost 9,000 holdings adopted both measures simultaneously. This accounts for approximately 40 % of all holdings registered by IACS in Hesse in the year 2005 with more than 2 hectares UAA.

More than 870 holdings supported by the Farm Investment Aid (a) could be identified in the database of the paying agency. About 65 % of these farms were situated in less favoured areas. Compared to all agricultural holdings, farms received investment aids participated over proportionally in modulation measures (cultivation of intercrops and cover crops, mulching or direct tillage on arable land) that were introduced in 2004. Those 2,800 holdings participating in modulation measures differed remarkably from the typical beneficiary of AEM. They participated over proportionally in the Farm Investment Aid (a) scheme and rarely received Compensatory Allowances for Less favoured Areas (e). These results indicate that, due to the modulation measures, new types of farms could be reached by AEM.

The share of Organic Farming in Hesse is well above the national average. This can partly be attributed to the land-related payments of HEKUL for maintaining and adopting organic farming practises. In principal, all RDP measures targeted to agricultural holdings were also available for organic farms. However, the land-related payments were the most important ones. These payments made up more than 94 % of public expenditures allocated to organic holdings.

Overall, the Hessian RDP contained few measures which could potentially assist the implementation of the Natura 2000 requirements. This can partly be explained by the fact that Hesse makes use of other financing instruments to implement Natura 2000, as for

example the compensation payments deriving from the impact regulation under nature protection law. In addition, Hesse offers some nationally financed programmes. As a result, assistance for the implementation of Natura 2000 could be assigned just to the AEM (f) and the Land Consolidation (k). An additional financial incentive of 20 % and their integration into the regional landscape plans should steer Contractual Nature Conservation Measures (HELP) to Natura 2000 sites. However, in 2005, only less than half of the land under contract was situated in the target areas. Regarding the supported area in Natura 2000 sites, the most important measure was extensive grassland management (sub-measure of HEKUL) with some 24,000 hectares, followed by HELP with 14,751 hectares.

Overall 25 % of the supported AEM (HEKUL and HELP) were situated in the target area and reached 45 % of the farmland in Natura 2000 areas. Only HELP measures were linked to a high effectiveness for the biodiversity. Support for plans and concepts, preservation and restoration of agricultural landscapes as well as advisory and communication strategies aimed at increasing acceptance of Natura 2000 were not available within the RDP Hesse.

Survey results and further analyses indicate that deadweight effects occurred in various measures, especially in the Farm Investment Aid (a). Deadweight effects can never be ruled out in their entirety. This raises the question whether the newly established project selection criteria can reduce these effects in the programming period from 2007 to 2013.

### *The cost-impact synopsis*

The methodology of the cost-impact synopsis comprises several building blocks. First of all a quantitative analysis of implementation costs was carried out. The following written expert consultations (members of the certifying body, the paying agencies and administrative body) sought to identify main determinants affecting the magnitude of implementation costs. The implementation costs/public expenditure ratio was determined by relating the implementation costs of each measure to the respective public expenditures. The total costs of the Hessian RDP comprise the implementation costs and public expenditures. These total costs were assigned to a corresponding impact classes (no impact, low, middle high). Thus, the results of the measure-specific impact analysis were converted to an ordinal impact scale.

At around 19 cents implementation costs for every euro spent in funding, the costs of implementing the Hessian RDP were not insignificant. The empirical analysis revealed clear differences between the various measures. This applies both to the absolute level of the implementation costs and the implementation costs as a proportion of funds disbursed.

Two of the total of 14 measures and sub-measures included in the analysis, or almost 26 % of disbursed public funds, had a low implementation cost/public expenditure ratio

of less than 5 %. These were the Compensatory Allowances in Less favoured Areas (e) and Land Consolidation (k). Three measures (30 % of public funds) had a medium implementation cost/public expenditure ratio (5 % to 20 %). These were the HEKUL (part of f), the Farm Investment Aid (a) and support for Processing and Marketing of Agricultural Products (g/m). All other measures were linked with a high implementation cost/public expenditure ratio of more than 20 %. Among them were financially strong measures such as the Village Renewal (o), the forestry support measures (h, i) and the Contractual Nature Conservation (HELP, part of f). All other measures were from financial point of view micro-measures, whose high implementation costs/public expenditure ratios resulted primarily from a high fixed-cost burden and high set-up costs.

According to the surveyed persons responsible for the implantation of the RDP Hesse, implementation costs could mainly be attributed to the specific EU regulations. Without the EU specific and additional verification, control and documentation requirements all measures could have been implemented with less implementation costs. The potential cost savings were quantified up to 60 %.

Other key determinants for high implementation costs were considered to be the implementation structure and its frequent reorganisation, the individual nature of the projects and an advisory function, which cannot be separated from the approval function. Also the applied IT solution was mentioned specially as a problem for the land-related measures, because it is uncomfortable to use and susceptible to faults. The conversion to GIS requires until now a considerable post processing.

The total cost of the RDP measures (public funds and implementation costs) was related to their impacts achieved (none, low, medium, high). By doing so, around 43 % of the total costs of the Hessian RDP were attributable to high-impact measures. Just over 30 % of the total costs were attributable to low-impact measures. Comparison of the ratios of the public funds and the implementation costs reveals that high intensities of effects tend to go hand in hand with high implementation costs. The average implementation costs increases from 9 % for low-impact measures to 29 % for high-impact measures.

According to the cost-impact synopsis, there were numerous measures that had either low effects or a high implementation cost/public expenditure ratio. In order to increase funding efficiency, either an increase of effectiveness of measures or a decrease of the implementation costs is necessary:

- For measures like the Farm Investment Aid (a) or the Compensatory Allowances in Less favoured Areas (e) there is a need to consider how the effectiveness of the measures can be increased via their design (e. g. eligibility criteria, regional targeting). Whether, for example, selection criteria established for the period 2007 to 2013 will be an appropriate instrument will be the subject of the ongoing evaluation.

- Regarding measures equally linked with high impacts and a high implementation cost/public expenditure ratio it should be considered how implementation costs could be reduced by reorganising the funding procedures without endangering the high effectiveness.
- The qualitative implementation costs analysis pointed out measure specific inherent reasons and characteristics causing comparatively high implementation cost ratios: namely, the individual nature of the projects and an intensive advisory service and support of the potential beneficiaries. Typical examples are the Contractual Nature Conservation scheme (HELP) and the Village Renewal (a). In order to reduce the high IC of those measures Hessians administration introduced first organisational changes.
- However the actual perspective to realise a notable reduction of implementation costs for the funding period from 2007 to 2013, seems to be rather limited. Options are to ensure continuity in the administration structures and personnel, but also to apply an appropriate IT system especially for the investment measures. Also the removal of particular measures or sub-measures from the EU co-financing is an option, in parts already accomplished in the Hessian RDP 2007 to 2013.

# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 2**

### **Einleitung**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl,  
Gitta Schnaut*

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des EPLR Hessen 2000 bis 2006</b>	<b>1</b>
2.0 Zusammenfassung	1
2.1 Einleitung	2
2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung	3
2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung	3
2.2.2 Organisation der Bewertung	4
2.2.3 Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung	5
2.3 Einflussfaktoren auf Veränderungen der Programmstruktur	6
2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006	7
2.3.2 Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen	9
2.3.3 2007 bis 2013 – Kontinuität mit einzelnen Neuerungen	10
2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung	11
2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006	13
2.5.1 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hessen	13
2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug	18
2.5.3 Einordnung des EPLR Hessen in die Förderpolitik des Landes	21
2.6 Regionale Verteilung der Fördermittel 2000 bis 2006	23
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>30</b>





<b>Abbildungsverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
Abbildung 2.1:	Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen	3
Abbildung 2.2:	Organisation der Programmumsetzung in Hessen (Stand April 2005)	12
Abbildung 2.3:	Artikel-52-Maßnahmen zwischen Plan und Ist 2000 bis 2006 <sup>(1)</sup>	16
Abbildung 2.4:	Veränderungen der Nettoinvestitionen in Hessen von WJ 1998/1999 bis WJ 2006/2007	19
Abbildung 2.5:	Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Hessen (auf Basis der öffentlichen Ausgaben im EU-Haushaltsjahr 2006)	21
Abbildung 2.6:	Öffentliche Mittel in ausgewählten hessischen Förderprogrammen 2000 bis 2006	22
Abbildung 2.7:	Öffentliche Ausgaben des EPLR Hessen und der 1. Säule auf regionaler Ebene in den Jahren 2000 bis 2006 <sup>(1)</sup>	26
<b>Tabellenverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
Tabelle 2.1:	Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen	6
Tabelle 2.2:	Der EPLR Hessen – Rückblick und Ausblick	8
Tabelle 2.3:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006	14
Tabelle 2.4:	EAGFL-Mittel und öffentliche Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006	15
Tabelle 2.5:	Ist-Ausgaben der Artikel-52-Maßnahmen in Hessen 2000 bis 2006	17
Tabelle 2.6:	Mittelansätze für die fakultative Modulation in Hessen	18
Tabelle 2.7:	Ist-Soll-Vergleich nach Förderkategorien	19

<b>Kartenverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
Karte 2.1:	Regionale Verteilung der Fördermittel des Hessischen EPLR und weiterer ausgewählter Programme 2000 bis 2006	24
Karte 2.2:	Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität des Hessischen EPLR und weiterer ausgewählter Programme	25
Karte 2.3:	Regionale Verteilung der Fördermittel des EPLR Hessen 2000 bis 2006 nach Förderkategorien	28
Karte 2.4:	Errechnete sektorale Förderintensitäten des EPLR Hessen 2000 bis 2006	29

## **2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung des EPLR Hessen 2000 bis 2006**

### **2.0 Zusammenfassung**

#### ***Ziel und Organisation der Ex-post-Bewertung***

- Der modulare Aufbau der Ex-post-Bewertung hat die Möglichkeit geschaffen, einzelne Wirkungsbereiche vertieft zu untersuchen und thematische Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. In den meisten Förderkapiteln konnten so Aussagen zur Wirksamkeit und Effizienz der verausgabten Mittel getroffen werden. Die getroffenen Schlussfolgerungen berücksichtigen insbesondere die Programmbereiche, die im neuen EPLR Hessen ab 2007 fortgeführt werden.
- Die länderübergreifende Organisation der Bewertung hat sich bewährt, sowohl zur Absprache des Untersuchungsdesigns als auch zur Diskussion von Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Der Schwerpunkt der Austauschprozesse lag allerdings in der Programmlaufzeit.
- Die Berichtsstruktur berücksichtigt sowohl das Interesse der EU-Kommission an kurzen förderkapitelübergreifenden Darstellungen (Textband) als auch die eher maßnahmen- oder richtlinienbezogenen Interessen der Fachreferate im HMULV.

#### ***Inhaltliche Programmänderungen und Einflussfaktoren***

- In seinem inhaltlichen Grundgerüst ist der EPLR Hessen zwischen 2000 und 2006 unverändert geblieben. Einzelne kleinere Maßnahmen wurden aus Gründen der Verwaltungsökonomik aus der EU-Kofinanzierung herausgenommen. Andererseits wurden gegen Ende des Programmplanungszeitraums wiederum einige kleinere Maßnahmen im Bereich Qualitätsproduktion und Direktvermarktung wieder aufgenommen.

#### ***Administrative Umsetzung***

- Die Verwaltungsstruktur in Hessen war im Programmplanungszeitraum mehreren substantiellen Veränderungen im nachgeordneten Bereich unterworfen. Dies blieb nicht ohne Folgen für den Vollzug, der bei einigen Maßnahmen deutlich hinter den Planungen zurückgeblieben ist.

#### ***Finanzieller Vollzug***

- Die zur Verfügung stehenden EU-Mittel konnten in Hessen nicht in vollem Umfang ausgeschöpft werden. Noch deutlicher hinter den Planungen blieb das Ist bei den öffentlichen Mitteln zurück, da zwischenzeitlich die Kofinanzierungssätze angehoben wurden. In allen Förderschwerpunkten wurden weniger Mittel verausgabt als geplant.

Maßnahmenbezogen wurden mehr öffentliche Mittel in der Ausgleichszulage, in der Flurbereinigung und der Dorferneuerung eingesetzt.

- Hessen hatte ursprünglich umfangreiche Mittel für sogenannte Artikel-52-Maßnahmen eingestellt. Aufgrund der schwierigen Haushaltssituation wurde versucht, die knappen Mittel so einzusetzen, dass unter der Restriktion der Jährlichkeit die Kofinanzierung für die EU-Mittel gewährleistet werden konnte. Insgesamt sind Ausgaben für Artikel-52-Maßnahmen deutlich gegenüber den Planansätzen zurückgefahren worden.
- In Hessen lag der Anteil der 2. Säule gegenüber der 1. Säule bei rund 30 % im Jahr 2006.
- Der EPLR hatte 2000 bis 2006 eine relativ hohe finanzielle Bedeutung im Kontext der EU-Programme in Hessen. Neben dem Ziel-3-Programm war es das einzige Programm mit einem flächendeckenden Förderangebot, wobei sich aufgrund von maßnahmenbezogenen Gebietskulissen bzw. Förderinhalten deutliche räumliche Schwerpunkte vor allem in den Mittelgebirgslagen Nord- und Mittelhessens herausbildeten.
- Die meisten öffentlichen Mittel der 1. und 2. Säule flossen 2000 bis 2006 in den Schwalm-Eder-Kreis, gefolgt von den Landkreisen Fulda und Waldeck-Frankenberg. Die berechnete sektorale Förderintensität (1. Säule und die sich an landwirtschaftliche Betriebe richtenden EPLR-Zuwendungen der 2. Säule) lag bei rund 300 Euro je ha LF und 9.000 Euro je Betrieb pro Jahr.

## **2.1 Einleitung**

Ziel dieses Kapitels ist es,

- die Ex-post-Bewertung hinsichtlich ihrer Bedeutung und ihres Verhältnisses zu den vorangegangenen Evaluationen einzuordnen,
- einen Überblick über die Programmstruktur und wesentliche Einflussfaktoren zu geben,
- einen Überblick über die an der Abwicklung beteiligten Stellen zu vermitteln sowie
- den finanziellen Vollzug des Programms und seine Bedeutung im Kontext der hessischen regionalen und sektoralen Förderpolitik darzustellen.

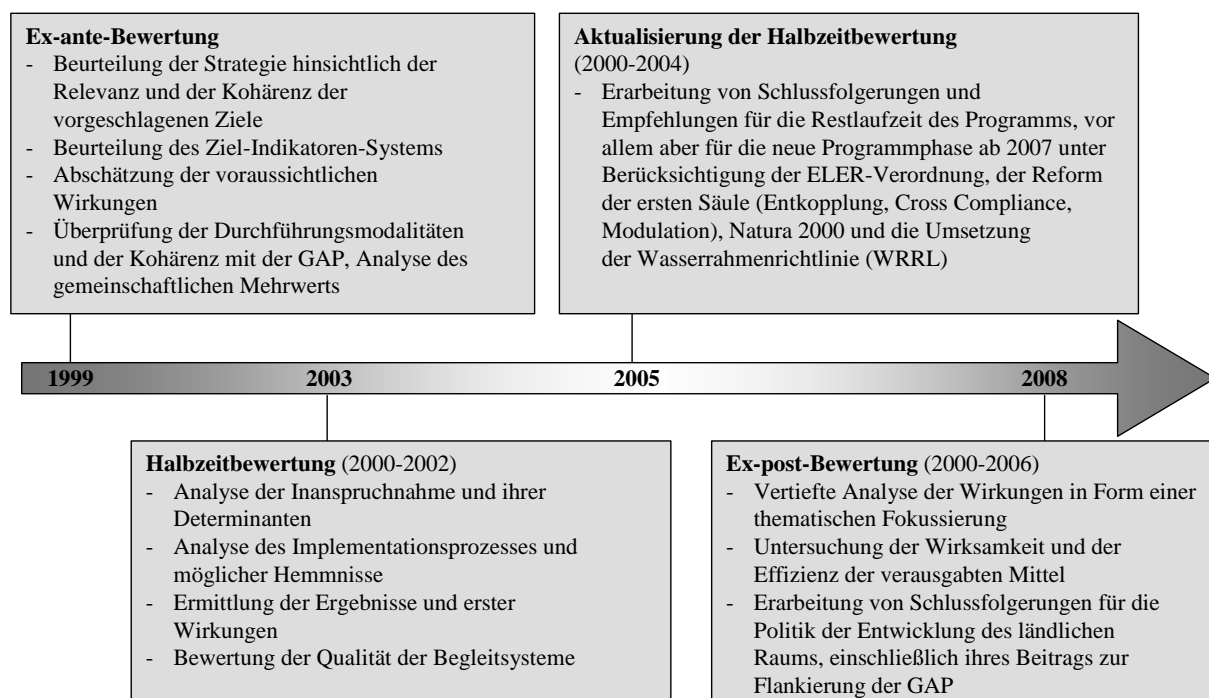
## 2.2 Ziel, Zweck und Organisation der Ex-post-Bewertung

### 2.2.1 Ziel und Zweck der Ex-post-Bewertung

Der Bewertungsleitfaden der EU-Kommission (2000) ist analog zu den vorangegangenen Evaluierungsstudien das formale und inhaltliche Gerüst der Ex-post-Bewertung. Ihre Funktionen sind aus Sicht der EU-Kommission folgende (EU-KOM, 1999, S. 8):

- Die Ex-post-Bewertung gibt Antwort auf die Bewertungsfragen und untersucht insbesondere die Verwendung der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz der Förderung und die Wirkungen des Gesamtprogramms auf die von der EU gesetzten prioritären Handlungsfelder.
- Sie zieht Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume und kann Hinweise für die Diskussion um den Health Check<sup>1</sup> sowie die Ausgestaltung der Förderperiode ab 2014 liefern.

**Abbildung 2.1:** Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen



Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>1</sup> Die Vorschläge der KOM zum Health Check enthalten z. B. in Anhang II eine exemplarische Liste von Vorhabensarten für die Prioritäten nach Artikel 16a (EU-KOM, 2008). Diesbezüglich würde es sich anbieten, diese mit den Ergebnissen der Ex-post-Bewertungen zu spiegeln, die Aussagen über kosteneffiziente Maßnahmen treffen.

Die Ex-post-Bewertung baut auf den methodischen Ansätzen und Ergebnissen der Halbzeitbewertung (FAL; ARUM und BFH, 2003) und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (LR et al., 2005) auf (vgl. Abbildung 2.1). Im Gegensatz zu vorhergehenden Bewertungen lag der Schwerpunkt der Ex-post-Bewertung auf einer vertieften Analyse der erreichten Wirkungen (auch im Verhältnis zu den hierzu eingesetzten Mitteln). Aussagen zur Effizienz der Politik für den ländlichen Raum werden abgeleitet. Ergebnisse vorhergehender Bewertungen werden nur insofern in der Ex-post-Bewertung wiederholt, wie sie für das Verständnis der getroffenen Aussagen erforderlich sind. Andernfalls erfolgt ein Verweis auf den entsprechenden Fundort.

Die Ex-post-Bewertung verfolgt einen rückschauenden summativen Ansatz, während die vorgehenden Evaluierungsphasen und die daraus resultierenden Berichte v. a. die Programmumsetzung begleiten und verbessern sollten (formativer Zweck) (zu den Begrifflichkeiten siehe Eser, 2001).

Die Vollzugskontrolle, die Analyse des Outputs, die Diskussion der Zielerreichung sowie die Darstellung von Ergebnissen und Wirkungen umfassen den gesamten Programmplanungszeitraum 2000 bis 2006. Die verwendeten Daten und Methoden unterscheiden sich je nach Förderkapitel und sind an entsprechender Stelle dargestellt.

## **2.2.2 Organisation der Bewertung**

Die Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen wurde federführend vom Institut für Ländliche Räume (LR)<sup>2</sup> gemeinsam mit entera<sup>3</sup> und dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft durchgeführt.

Eingebunden war die Bewertung des EPLR Hessen in einen gemeinsamen Bewertungsansatz mit den Bundesländern Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie den beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen (im Folgenden 6-Länder-Bewertung).

---

<sup>2</sup> Das Institut für Ländliche Räume gehörte bis zum 31.12.2007 zur Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL); das Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft war Teil der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (BFH). Aufgrund der Reorganisation der Ressortforschung des BMELV gehören beide Institute seit dem 01.01.2008 zum Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI).

<sup>3</sup> ARUM hat sich mit einem anderen Planungsbüro zusammengeschlossen und arbeitet jetzt unter dem Namen entera.

Dieser gemeinsame Bewertungsansatz beinhaltete

- die Begleitung der Evaluation durch einen länderübergreifenden Lenkungsausschuss zur Abstimmung von wesentlichen organisatorischen und inhaltlichen Fragen der Evaluation mit den Auftraggebern, sowie
- über die länderspezifischen Bewertungen hinausgehende Vergleiche zwischen den Programmen/Maßnahmen im Rahmen von Workshops, und
- die Begleitung der Maßnahmenevaluationen durch länderübergreifende Arbeitsgruppen.

Drei Förderkapitel des EPLR Hessen unterlagen einer zentralen, bundesweit durchgeführten Bewertung: Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ (Kapitel 3 im vorliegenden Bericht), Kapitel V „Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten“ (Kapitel 5 des vorliegenden Berichts) und Kapitel VII „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (Kapitel 7 des vorliegenden Berichts). Erstellt wurden die Berichtsmodule vom Institut für Betriebswirtschaft, dem Institut für Ländliche Räume und dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik (alle vTI-zugehörig).

### **2.2.3 Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung**

Tabelle 2.1 stellt die Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung dar. Der Textband besteht aus Teilberichten für jedes Förderkapitel und das Gesamt-EPLR, die sowohl den Vollzug als auch die wesentlichen erreichten Wirkungen beschreiben. Darüber hinaus gibt es für einzelne Förderkapitel Materialbände, die unterschiedliche Inhalte haben und zu einem vertieften Verständnis der im Textband enthaltenen Ergebnisse beitragen sollen.

**Tabelle 2.1:** Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung des EPLR Hessen

<b>Textband-Kapitel</b>	<b>Inhalt des Materialbandes</b>
2 – Einleitung	---
4 – Einzelbetriebliche Förderung	Fragebögen, Ergebnistabellen, vertiefende Studien zu verschiedenen Themen (Umweltwirkungen, tiergerechte Haltungformen, Arbeitsmarkteffekte, Agrarstrukturentwicklung, Einkommensentwicklung)
5a – Benachteiligte Gebiete	Daten- und Übersichtstabellen
6 – Agrarumweltmaßnahmen	Modulberichte: Flächennutzung, Ökoeffizienz, Akzeptanz, Landschaftsbild
7 – Verarbeitung und Vermarktung	---
8 – Forstwirtschaft	1 Ausführliche Beantwortung der Bewertungsfragen, 2 Fragebogen der Zuwendungsempfängerbefragung, 3 Zweckmäßigkeitssachverhalt Wegebau
9 – Artikel-33-Maßnahmen	Bewertungstexte der einzelnen Maßnahmen, ergänzende Studien der Maßnahmenbewertungen
10 – Kapitelübergreifende Bewertung	Fallstudienberichte: 1 Einkommens- und Beschäftigungswirkungen 2 Einflussfaktoren der Grünlandentwicklung 3 Analyse der Implementationskosten

Quelle: Eigene Darstellung.

### **2.3 Einflussfaktoren auf Veränderungen der Programmstruktur**

Verschiedene Einflussfaktoren sind denkbar, die Programmänderungen nach sich ziehen. Dazu gehören Veränderungen im rechtlichen Rahmen (z. B. in der Umweltgesetzgebung), Katastrophenereignisse wie Hochwasser oder Stürme, politisch veränderte Prioritätensetzungen, Abweichungen von den ursprünglichen Planungen oder finanzielle Engpässe aufgrund einer insgesamt schwierigen Haushaltssituation.

Der Hessische EPLR wurde mit dem Änderungsantrag 2002 erstmalig angepasst. Größere inhaltliche Änderungen hat es im gesamten Programmverlauf nicht gegeben. Im Wesentlichen wurden finanzielle Anpassungen vorgenommen. Einzelne kleinere Maßnahmen wurden aus Gründen der Verwaltungsökonomik aus der EU-Förderung herausgenommen (siehe Kapitel 2.5). Diese stark auf die Reduzierung von Verwaltungslasten ausgerichtete Linie wurde im Rahmen von inhaltlichen Ergänzungen beispielsweise im Bereich von Qualitätsproduktion oder Direktvermarktung aufgegeben. Es handelte sich bei diesen Maßnahmen um finanziell sehr kleine Maßnahmen.



Größere Diskussionen um die Anpassung von Agrarumweltmaßnahmen/Ausgleichszulage entstanden im Zusammenhang mit der Entkopplung, die ihren Niederschlag auch in der Konzeption des neuen Programms ab 2007 gefunden haben.

### **2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006**

Tabelle 2.2 stellt die angebotenen Maßnahmen im Laufe der Jahre 2000 bis 2006 sowie relevante inhaltliche Veränderungen in diesem Zeitraum dar. Darüber hinaus wird dargestellt, in welcher Weise das Programm 2000 bis 2006 in der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 seine Fortsetzung findet.

Die in Tabelle 2.2 dargestellten inhaltlichen Änderungen bilden nicht alle, sondern nur die aus unserer Sicht wesentlichen, Programmänderungen ab. Einzelheiten zu den vorgelegten Änderungsanträgen des HMULV an die KOM können den Maßnahmenevaluationen entnommen werden.

**Tabelle 2.2:** Der EPLR Hessen – Rückblick und Ausblick

Forscherschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	GAK	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	I	a1/a2	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben/Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen Teil 1	■			regenerative Energieerzeugung	+ Maschinenförderung (f. ökol. Zusatznutzen), Legehennenhaltung	+ Teilmaßnahme a2		121, Diversifizierung unter 311
	II	b	Junglandwirte	■			nur noch im Zusammenhang mit APF möglich			kein Angebot mehr	
	III	c	Berufsbildung				ausschließlich nationale Förderung				
	VII	g1	Verarbeitung/Vermarktung	■				+ Erzeugnisse regionaler Produktion			123
		g2	Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen Teil 2								wird 2007 ausfinanziert
B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	VIII	h	Erstaufforstung	■		- Aufforstung nichtlw. Flächen					
		i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	□				+ Teilmaßnahme (Waldschutzmaßnahme)			- Teilmaßnahmen, Weiterführung als: 227, 125, 226
	V	e	Benachteiligte Gebiete	■						212	
	VI	f1	HEKUL	□			- Teilmaßnahmen (Steilagenweibau, Nutztierassen)	- Teilmaßnahme (VB)			214 - Teilmaßnahmen, Zusammenfassung in HIAP
		f <sub>mod</sub>	MSL - Modulation	■				3 Modulationsmaßnahmen			
C: Anpassung und Entwicklung der ländlichen Räume als Lebensraum	IX	m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse			+ Qualitätskontrollen/Qualitätsmanagementsysteme					
		k	Flurbereinigung	■							125
		n	Dienstleistungseinrichtungen	□							312, 321
	o	Dorferneuerung - Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes	□								322
	s	Förderung von Fremdenverkehrstätigkeiten									311, 313 (Ausweitung des Förderspektrums)
	z	Förderung von anerkannten Lebensmittelqualitätsregelungen im Weissektor	□						+ Teilmaßnahmen (Infrastruktur, Kooperationen)		

■ Maßnahmenangebot

+ Einführung zusätzlicher Teilmaßnahmen  
- Abschaffung von Teilmaßnahmen■ GAK-finanziert  
□ finanziert

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente.

### 2.3.2 Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen

Neben Fragen der Akzeptanz<sup>4</sup>, die zu inhaltlichen Änderungen geführt haben, lagen Ursachen der inhaltlichen Veränderungen vor allem in der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mit zeitlicher Verzögerung schlugen sich die Veränderungen auf EU-Ebene auch auf Bundes- und Landesebene nieder.

#### *GAP-Reform und Modulation*

Mit der GAP-Reform im Juni 2003 wurde die Verschränkung der 1. und 2. Säule weiter vorangetrieben, zum einen durch neue Maßnahmen und zum anderen durch zusätzliche Mittel im Rahmen der Modulation. Die EU-Vorgaben wurden im nationalen Kontext entsprechend aufgegriffen, in Gesetze gekleidet und durch Anpassungen und Erweiterungen der GAK den Ländern als Förderangebot zur Verfügung gestellt.

Das nationale Modulationsgesetz ermöglichte ab 2003 ein erweitertes Angebot von Maßnahmen im Agrarumweltbereich. Das darauf abgestimmte und erweiterte Förderangebot des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) hatte zur Folge, dass im Rahmen der fakultativen Modulation im Jahr 2003 neue Förderatbestände bei den Agrarumweltmaßnahmen aufgenommen wurden. Hessen hat mit dem Änderungsantrag 2003 zunächst ein breites Maßnahmenspektrum angemeldet (HMULF, 2003), schließlich aus diesem Katalog nur drei Teilmaßnahmen angeboten. Anträge konnten nur einmalig im Jahr 2004 gestellt werden.

#### *GAP-Reform und Entkopplung bzw. Änderungen der Marktorganisationen*

Die Einführung von Grünland- und Ackerprämien, die produktionsunabhängig gewährt werden, hat zu einer Diskussion über die Angemessenheit der Ausgestaltung v. a. der grünlandbezogenen Agrarumweltmaßnahmen geführt. Konkret stand die Frage im Raum, ob es zu einer Überkompensation kommen könnte. Aus Sicht des Landes Hessen ist die Verknüpfung dieser Direktzahlungen mit Prämien, die für freiwillige Nutzungseinschränkungen gezahlt werden und die darüber hinaus nur in einem Teilsegment der Agrarumweltmaßnahmen vorgenommen werden soll, fachlich nicht nachvollziehbar. Anpassungen im Programm wurden nur insofern vorgenommen, als dass für die betriebliche Grünlandextensivierung die Option 1 gewählt wurde, d. h. Verlängerung der auslaufenden Verträge nur um ein Jahr bis zum Ende des Programmplanungszeitraums.

Die Einführung von Cross Compliance hatte im Programmplanungszeitraum Auswirkung auf die Ausgestaltung der Ausgleichszulage. Flächen, die aus der Produktion genommen

---

<sup>4</sup> Die Frage der Akzeptanz bezieht sich sowohl auf eine geringe Nachfrage als auch auf einen Nachfrageüberhang in Bezug zu den zur Verfügung stehenden Mitteln.

wurden (sogenannte glöZ-Flächen), sind seit 2006 von der Ausgleichszulage grundsätzlich ausgeschlossen. Für die Agrarumweltmaßnahmen galt weiterhin die gute landwirtschaftliche Praxis als Baseline.

### *Stärkung des territorialen Ansatzes*

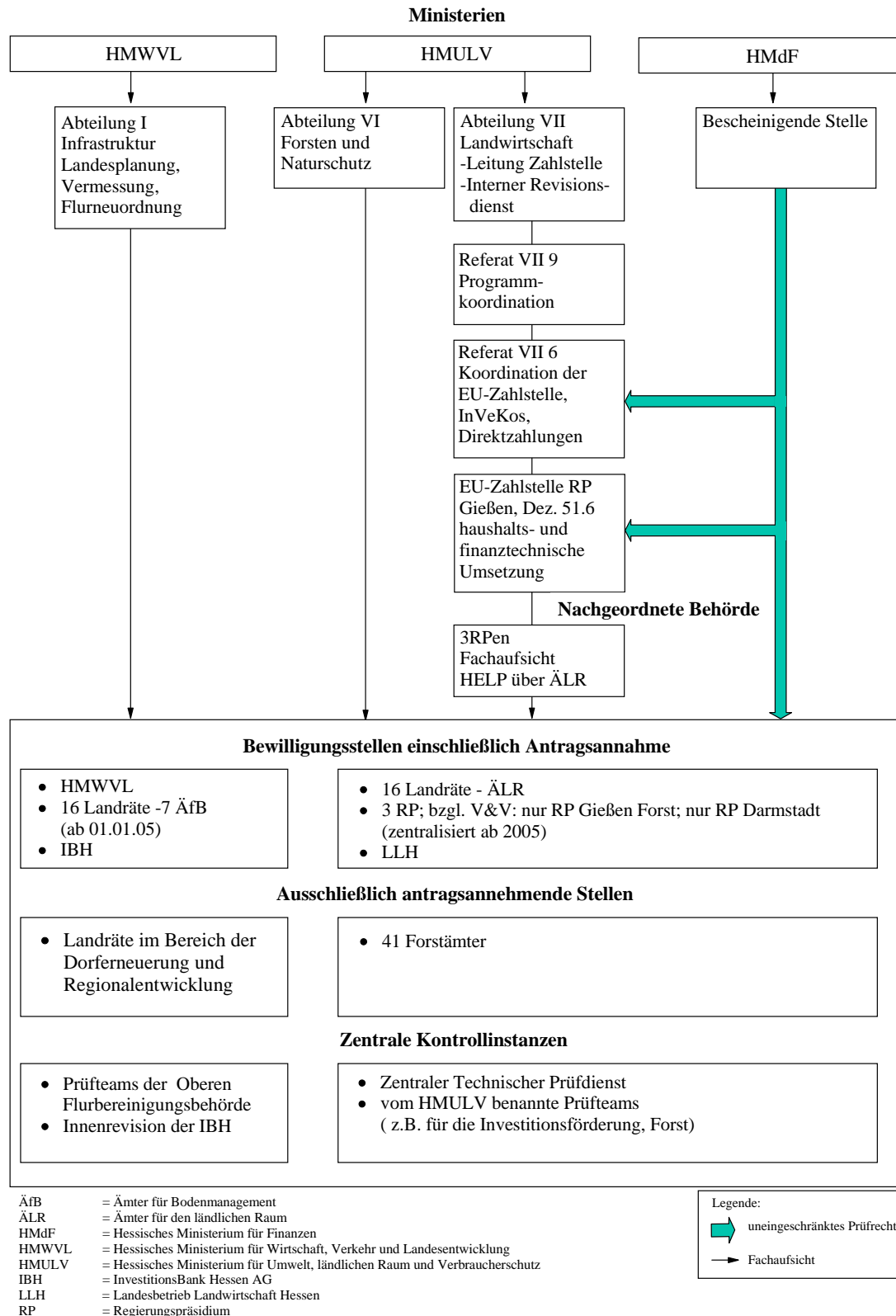
Mit der ersten Revision der 2. Säule der GAP im Jahr 2003 hat sich das potenzielle Maßnahmenspektrum nicht nur hinsichtlich einer stärkeren Flankierung der GAP-Reform, sondern auch hinsichtlich eines stärkeren territorialen Ansatzes verändert. Den neuen Rahmen der Verordnung (VO (EG) Nr. 1783/2003) aufgreifend, hat die GAK u. a. den Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ im Rahmenplan 2004 bis 2007 mit erweitertem Maßnahmenspektrum aufgenommen. Hessen hat seine Förderrichtlinien entsprechend angepasst. Neue Fördertatbestände, wie beispielsweise das Regionalmanagement, sind aber außerhalb des Plans umgesetzt worden. Darüber hinaus hat Hessen mit der sog. Dachrichtlinie im Jahr 2005 alle die ländliche Entwicklung betreffenden Fördermöglichkeiten übersichtlich zusammengefasst. Im Prinzip war das Angebot von Fördermaßnahmen in Hessen aber schon vor der Verordnungsänderung und den GAK-Anpassungen sehr breit aufgestellt.

### **2.3.3 2007 bis 2013 – Kontinuität mit einzelnen Neuerungen**

Da sich die maßnahmen- und programmbezogenen Empfehlungen der Ex-post-Bewertung in starkem Maße auf diejenigen Programmbestandteile konzentrieren, die in der Förderperiode 2007 bis 2013 fortgeführt werden, wird in Tabelle 2.2 ein grober Vergleich beider Programme vorgenommen, ohne auf die inhaltlichen Details einzugehen. Das Programm des Landes Hessen ist vergleichsweise schlank. In den künftigen Schwerpunkten 1 und 2 wird ein fokussiertes Maßnahmenspektrum angeboten. Die Agrarumweltmaßnahmen sind zukünftig modular aufgebaut und in einem gemeinsamen Programm enthalten. Die Erstaufforstung wurde aufgrund der mangelnden Nachfrage aus dem Programm herausgenommen. Der Schwerpunkt 3 in Verbindung mit LEADER weist ein breites Maßnahmenpektrum auf, in das auch die vormals nur im Rahmen von LEADER förderfähigen Teilmaßnahmen integriert wurden. Zukünftig werden die meisten LEADER relevanten EPLR-Maßnahmen, unabhängig von der Haushaltslinie, über eine Richtlinie (die sog. Dachrichtlinie) abgewickelt. Inhaltlich erweitert und finanziell aufgestockt wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich Bioenergie.

## **2.4 Wer war an der Umsetzung beteiligt? - Organisation der Programmdurchführung**

In kaum einem anderen Bundesland fanden im betrachteten Zeitraum so tief greifende Änderungen in der Verwaltungsorganisation statt wie in Hessen. Auffällig waren die kurzen Zeiträume, in denen die Änderungen aufeinander folgten. Das Organigramm der Programmabwicklung aus dem Entwicklungsplan 2000 sah in der Halbzeitbewertung 2003 (Fährmann und Grajewski, 2003, S. 21) schon völlig anders aus als in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung 2005 (Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005, S. 4). Abbildung 2.2 stellt in einer Momentaufnahme die Umsetzungsstruktur im April 2005 dar.

**Abbildung 2.2:** Organisation der Programmumsetzung in Hessen (Stand April 2005)

Quelle: HMULV (2005).

Die Darstellung zeigt die Komplexität der Programmumsetzung in Hessen und die Vielzahl der mit der Abwicklung des Programms betrauten Behörden und Einrichtungen. In der Vertiefungsstudie zur Ermittlung der Implementationskosten des Hessischen EPLR wird detaillierter auf die Verwaltungsstrukturen und die daraus resultierenden Probleme eingegangen (siehe Materialband zu Kapitel 10).

## **2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006**

### **2.5.1 Finanzielle Umsetzung des EPLR Hessen**

Das Bundesland Hessen konnte die zur Verfügung stehenden EU-Mittel und öffentlichen Mittel nicht in vollem Umfang ausschöpfen, da der Mittelabfluss v. a. in den ersten Programmjahren hinter den Planungen zurückblieb.

Waren ursprünglich noch rd. 280 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln und 640 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln zwischen 2000 und 2006 geplant, so wurde der Mittelansatz im sog. Berlin-Profil der EU-KOM im Jahr 2004 auf 257 Mio. Euro EAGFL-Mittel reduziert. Durch veränderte Kofinanzierungssätze sind die öffentlichen Mittel gegenüber den Planansätzen noch stärker auf 533 Mio. Euro zurückgegangen.

Der EAGFL-Mittelansatz stieg durch die Integration der obligatorischen Modulation in das EPLR Hessen im Jahr 2006 allerdings wieder an. Die EU-KOM hatte mit der Entscheidung vom 19.12.2005 die Mittel der obligatorischen Modulation auf die Mitgliedstaaten verteilt. Nach dem zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Verteilungsschlüssel entfielen auf Hessen 3,7 Mio. Euro für das Jahr 2006 (BMELV, 2006b). Darüber hinaus mussten die Vorschussmittel des Jahres 2000 im Jahr 2006 mit Projekten belegt werden. Somit ist ein Anstieg der Auszahlungen im EU-Haushaltsjahr 2006 erkennbar (siehe Tabelle 2.3), wenngleich die Planungen der Bundestabelle (Stand 03.04.2006) von 47,22 Mio. Euro nicht in vollem Umfang erreicht werden konnten.

**Tabelle 2.3:** Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	74,60	89,12	91,13	92,38	94,77	97,26	98,92	638,18
Bundestabelle	Nov. 2004	62,02	69,51	70,47	82,22	84,57	80,42	81,90	531,12
Ist: Auszahlungen <sup>1)</sup>		52,53	69,31	70,37	82,19	84,57	84,62	89,50	533,10
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	37,30	38,12	38,98	39,70	40,60	41,60	42,50	278,80
Bundestabelle	Nov. 2004	31,07	27,61	32,74	41,33	42,25	41,08	41,75	257,84
Ist: Auszahlungen <sup>1)</sup>		25,95	27,51	32,69	41,32	42,25	42,63	44,95	257,31

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000 und Auszahlungen Vorruhestand.

Quelle: BMVEL (2004), HMULF (2002a; 2002b; 2002c; 2000), BMELV (2007b), HMULV (2007c; 2004a).

Insgesamt wurden rund 8 % weniger EU-Mittel verausgabt (ohne Berücksichtigung der obligatorischen Modulation im Jahr 2006 rund 9 % weniger). Bei den öffentlichen Mitteln fällt die Differenz zwischen Soll und Ist deutlicher aus<sup>5</sup>, da zwischenzeitlich die Kofinanzierungssätze angehoben wurden.

In Tabelle 2.4 wird ein Soll-Ist-Vergleich der öffentlichen Mittel und der EAGFL-Mittel nach Förderschwerpunkten und Maßnahmen vorgenommen.

In allen Förderschwerpunkten wurden weniger öffentliche Mittel verausgabt als ursprünglich geplant. Die Unterschiede zwischen den Förderschwerpunkten waren ausgeprägt. Am stärksten fiel die Abweichung vom Soll in Förderschwerpunkt A aus (- 34 %). In Förderschwerpunkt B wurden rund neun Prozent weniger öffentliche Mittel eingesetzt, in Förderschwerpunkt ca. 18 % weniger. Neben einem überschätzten Interesse potentieller Zuwendungsempfänger spiegeln sich in diesen Zahlen in erster Linie knappe Haushaltsmittel und Friktionen durch die Verwaltungsumstrukturierung wider, die sich besonders bei Maßnahmen, in denen es auf ein pro-aktives Handeln der Verwaltung ankommt, in den ersten Jahren niederschlugen.

<sup>5</sup> -16 % bzw. ohne obligatorische Modulation -18 % (bei einem angenommenen Kofinanzierungssatz von 50 %).



**Tabelle 2.4:** EAGFL-Mittel und öffentliche Mittel 2000 bis 2006 zwischen Planungsstand 2000 und Ist 2006

Haushaltlinien	Programmgenehmigung		Tabelle 104		Veränderung		Veränderung	
	2000		Rechnungsabschluss		Öffentliche Kosten		EU-Beteiligung	
	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung Mio. Euro	Öffentliche Kosten Mio. Euro	EU- Beteiligung Mio. Euro	absolut Mio. Euro	relativ in %	absolut Mio. Euro	relativ in %
<b>Förderschwerpunkt A</b>	<b>131,20</b>	<b>49,81</b>	<b>86,16</b>	<b>41,37</b>	<b>-45,04</b>	<b>-34</b>	<b>-8,44</b>	<b>-17</b>
a	90,15	23,73	68,73	29,91	-21,42	-24	6,19	26
b	5,64	2,82	1,21	0,63	-4,43	-79	-2,19	-78
c	2,09	1,04	0,00	0,00	-2,09	-100	-1,04	-100
g	33,33	22,22	16,23	10,82	-17,10	-51	-11,39	-51
<b>Förderschwerpunkt B</b>	<b>343,625</b>	<b>147,53</b>	<b>313,49</b>	<b>151,29</b>	<b>-30,14</b>	<b>-9</b>	<b>3,76</b>	<b>3</b>
e	115,05	33,24	126,04	57,56	11,00	10	24,32	73
f	137,86	68,93	112,28	56,14	-25,58	-19	-12,79	-19
h	4,88	2,44	2,79	1,39	-2,09	-43	-1,04	-43
i	20,66	10,33	17,83	8,92	-2,83	-14	-1,41	-14
Flank. Maßnahmen (2078/2080)	65,18	32,59	54,55	27,27	-10,63	-16	-5,32	-16
<b>Förderschwerpunkt C</b>	<b>160,81</b>	<b>80,40</b>	<b>132,58</b>	<b>66,29</b>	<b>-28,22</b>	<b>-18</b>	<b>-14,11</b>	<b>-18</b>
k	29,39	14,69	32,05	16,02	2,66	9	1,32	9
m	11,25	5,62	0,10	0,05	-11,15	-99	-5,57	-99
n	30,26	15,13	14,77	7,38	-15,49	-51	-7,74	-51
o	73,86	36,93	79,04	39,53	5,18	7	2,59	7
s	16,05	8,03	6,61	3,31	-9,45	-59	-4,72	-59
z	0	0	0,02	0,01	0,02		0,01	
<b>Sonstiges</b>	<b>1,75</b>	<b>0,66</b>	<b>0,86</b>	<b>0,44</b>	<b>-0,89</b>	<b>-51</b>	<b>-0,23</b>	<b>-34</b>
Bewertung	0,90	0,45	0,86	0,44	-0,04	-4	-0,01	-3,0
Maßnahmen vor 1992	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	
Übergangsmaßnahmen	0,85	0,21	0,00	0,00	-0,85	-100	-0,21	-100
<b>Summe</b>	<b>637,38</b>	<b>278,40</b>	<b>533,10</b>	<b>259,38</b>	<b>-104,28</b>	<b>-16</b>	<b>-19,02</b>	<b>-7</b>
Rückforderungen	0,00	0,00	0,00	-2,08				
<b>Gesamtsumme</b>	<b>637,38</b>	<b>278,40</b>	<b>533,10</b>	<b>257,30</b>	<b>-104,28</b>	<b>-16</b>	<b>-21,10</b>	<b>-8</b>
Mehrausgaben/Minderausgaben	0,00	0,00	0,00	0,01				
<b>Finanzierungsplan total</b>	<b>637,38</b>	<b>278,40</b>	<b>533,10</b>	<b>257,31</b>	<b>-104,28</b>	<b>-16</b>	<b>-21,09</b>	<b>-8</b>
Restabwicklung Vorruhestand	0,80	0,40	0,00	0,00	-0,80	-100	-0,40	-100
<b>Finanzierungsplan total</b> (einschließlich Vorruhestand)	<b>638,18</b>	<b>278,80</b>	<b>533,10</b>	<b>257,31</b>	<b>-105,08</b>	<b>-16</b>	<b>-21,49</b>	<b>-8</b>

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULF (2002a; 2002b; 2002c; 2000), BMELV (2007b), HMULV (2007c; 2004a).

Aufgrund der Erhöhung der Kofinanzierungssätze lag der Mittelabfluss bei den EU-Mitteln bei den Förderschwerpunkten A und C zwar auch unter den Planansätzen, aber insgesamt höher als bei den öffentlichen Mitteln. In Förderschwerpunkt B wurden insgesamt geringfügig mehr EU-Mittel verausgabt als geplant. Dies lag ausschließlich an der Ausgleichszulage. In Förderschwerpunkt A wurden mehr EU-Mittel im AFP verausgabt, allerdings auch zurückzuführen auf die Übertragung der Mittel aus der Junglandwirteför-

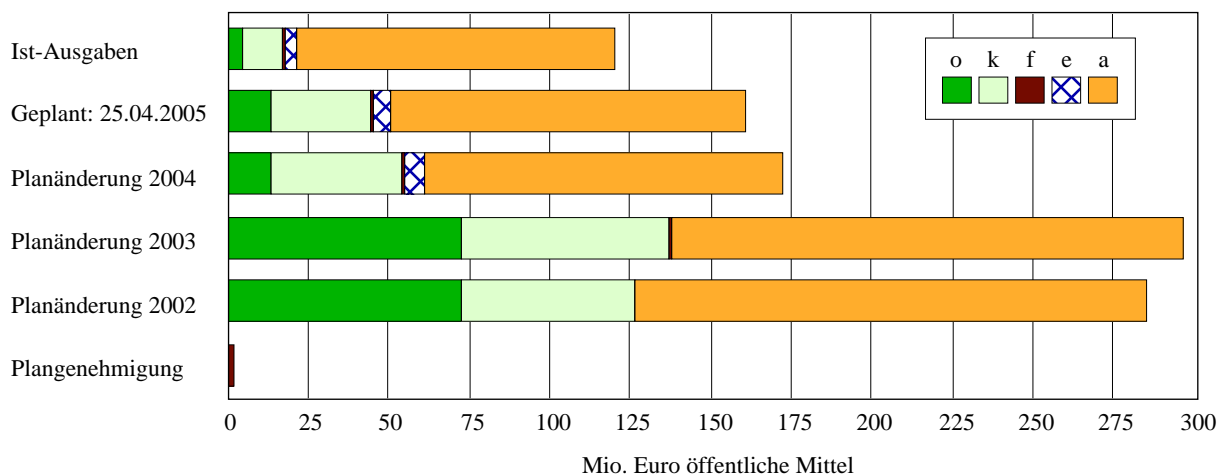
derung (B). Im Förderschwerpunkt C waren es die beiden klassischen ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (k und o), in der mehr EU-Mittel geflossen sind.

### *Artikel-52-Maßnahmen in Hessen*

In Hessen standen zusätzlich zum EPLR Mittel zur Verfügung, um Maßnahmen des Programms rein national zu finanzieren (sogenannte Artikel-52-Maßnahmen<sup>6</sup>). Durch Umschichtungen zwischen dem indikativen Finanzplan und den Artikel-52-Maßnahmen wurde versucht, verwaltungsökonomische Aspekte zu berücksichtigen, den Mangel an Kofinanzierungsmitteln zu verwalten und die Konsequenzen des Jährlichkeitsprinzips zu verringern.

Abbildung 2.3 stellt die Entwicklung der Planansätze den tatsächlich getätigten Ist-Ausgaben (Stand 30.07.2007) gegenüber. Vor allem mit der Planänderung 2004 kam es zu einer deutlichen Absenkung der Mittelansätze. Begründet wurde dieser Schritt mit der erforderlichen Anpassung an die von der hessischen Landesregierung sowie des Bundes (GAK) getroffenen Haushaltsbewirtschaftungsmaßnahmen (HMULV, 2004b).

**Abbildung 2.3:** Artikel-52-Maßnahmen zwischen Plan und Ist 2000 bis 2006 <sup>(1)</sup>



(1) Die Angaben aus der Plangenehmigung 2000 wurden nur nachrichtlich ausgeführt, um deutlich zu machen, wie unklar seitens der KOM der Begriff der Artikel-52-Maßnahmen gefasst wurde.

Quelle: HMULF (2000; 2002d; 2003), HMULV (2008; 2004b).

Insgesamt wurden deutlich weniger Mittel als geplant verausgabt. Vergleicht man die Planänderung 2002 mit den Ist-Ausgaben, so erreichte der Ausgabenstand nur 42 %. Das

<sup>6</sup> Davon zu unterscheiden sind die reinen Staatsbeihilfen, die völlig außerhalb des Planes liefen und über die keine Finanzangaben vorliegen.

heißt, dass das Ausgabenvolumen für die ländliche Entwicklung in Hessen insgesamt im betrachteten Zeitraum deutlich zurückging (siehe Tabelle 2.5).

**Tabelle 2.5:** Ist-Ausgaben der Artikel-52-Maßnahmen in Hessen 2000 bis 2006

Maßnahmen	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
a					2,04	2,00	0,54	<b>4,59</b>
e			8,03	4,40				<b>12,43</b>
f	0,10	0,10	0,10	0,10	0,09	0,20	0,15	<b>0,84</b>
k					1,68	1,13	0,23	<b>3,04</b>
o	18,13	8,82	13,15	19,17	17,32	8,88	13,25	<b>98,73</b>
<b>Summe</b>	<b>18,23</b>	<b>8,92</b>	<b>21,28</b>	<b>23,68</b>	<b>21,13</b>	<b>12,22</b>	<b>14,17</b>	<b>119,63</b>

Quelle: HMULV (2008).

Die jährlichen Veränderungen der Ist-Ausgaben zeigen einen relativ konstanten Verlauf bei den Haushaltslinien o und f, während die Auszahlungen außerhalb des EPLR bei den anderen Haushaltslinien stark schwankten.

### *Fakultative Modulation*

Das zur Verfügung stehende Finanzvolumen wurde zusätzlich durch die Einführung der fakultativen Modulation erhöht. Die Modulationsmittel kamen in vollem Umfang im Förderschwerpunkt B den Agrarumweltmaßnahmen zugute. Insgesamt standen Einnahmen in Höhe von 3,19 Mio. Euro im Rahmen der Modulation zur Verfügung. Hinzu kommen die nationalen Kofinanzierungsmittel, so dass rund 6,4 Mio. Euro zusätzlich für Agrarumweltmaßnahmen eingesetzt werden können. Erstmals konnten im Jahr 2003 Anträge gestellt werden. Erste Auszahlungen erfolgten zu Lasten des EU-Haushaltsjahres 2005 (siehe Tabelle 2.6). Aufgrund des fünfjährigen Verpflichtungszeitraums werden die Restzahlungen z. T. aus ELER-Mitteln getätigt.

**Tabelle 2.6:** Mittelansätze für die fakultative Modulation in Hessen

	2004	2005	2006	2007	2000 bis 2007
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt					
Änderung 2003	0,00	2,00	2,00	0,00	<b>4,00</b>
Änderung 2004	1,00	2,40	2,40	0,00	<b>5,80</b>
<i>Ist: Auszahlungen/Plan</i>	<i>0,00</i>	<i>2,40</i>	<i>2,38</i>	<i>1,60</i>	<b>6,37</b>
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt					
Änderung 2003	0,00	1,00	1,00	0,00	<b>2,00</b>
Änderung 2004	0,50	1,20	1,20	0,00	<b>2,90</b>
<i>Ist: Auszahlungen/Plan</i>	<i>0,00</i>	<i>1,20</i>	<i>1,19</i>	<i>0,80</i>	<b>3,19</b>

Quelle: BMELV (2008), HMULF (2003), HMULV (2004b).

Von den angebotenen Modulationsmaßnahmen steht nur der Zwischenfruchtanbau mit erweitertem Teilnehmerkreis für Neubewilligungen zur Verfügung.

## 2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug

In diesem Kapitel werden Hinweise auf mögliche Bestimmungsgründe gegeben, warum maßnahmenbezogen die Inanspruchnahme des EPLR in Teilen deutlich von den Planungen des Jahres 2000 abweicht. Dabei wird v. a. auf die Ursachen eingegangen, die für mehrere Maßnahmen gleichermaßen relevant sind, z. B. die Maßnahmencharakteristik, die finanztechnischen Vorgaben der EU-KOM, die administrativen Rahmenbedingungen, die allgemein knappe Haushaltslage auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene oder die Rahmenbedingungen auf den Agrarmärkten, die die Investitionsneigung positiv oder negativ beeinflussen.

Fasst man die Maßnahmen der drei Finanzierungstöpfе<sup>7</sup> zu drei Förderkategorien zusammen, dann wurden in keiner Förderkategorie die Planzahlen erreicht. Am deutlichsten sind die Abweichungen bei den sektorbezogenen Maßnahmen (siehe Tabelle 2.7). Verschiedene Gründe können hierfür genannt werden. Die Maßnahme Berufsbildung wurde aus förderungstechnischen Gründen mit dem Änderungsantrag 2002 aus dem Plan herausgenommen und seither als staatliche Beihilfe gefördert. Gleiches galt für die Altverpflichtungen des AFP. Beim AFP wurde darüber hinaus der Kofinanzierungssatz von 25 auf 50 % angehoben; damit einher ging zunächst eine Erhöhung der nationalen Mittelaufwendungen. Allerdings mussten die Mittelansätze aufgrund von Sparmaßnahmen wieder zurückgefah-

<sup>7</sup> EPLR, fakultative Modulation, Artikel-52-Maßnahmen.

ren werden, so dass weniger die Investitionsneigung als Sparzwänge eine Rolle bei den Soll-Ist-Abweichungen spielten. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern sind in Hessen im landwirtschaftlichen Bereich nämlich aufgrund der BSE-Krise die Investitionstätigkeiten bei den im Vordergrund der Förderung stehenden Futterbaubetrieben kaum zurückgegangen (siehe Abbildung 2.4).

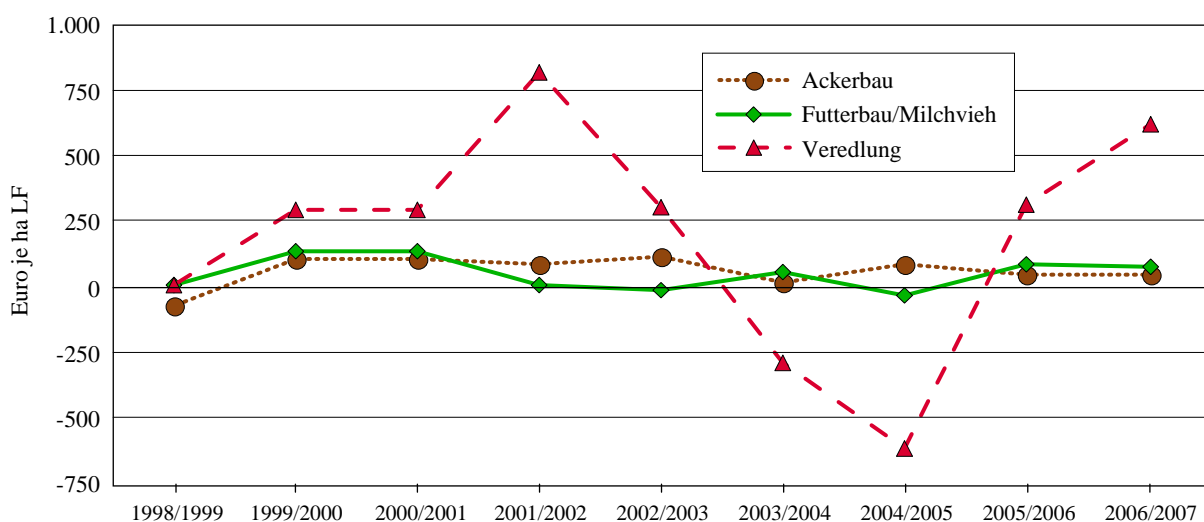
**Tabelle 2.7:** Ist-Soll-Vergleich nach Förderkategorien

Förderkategorien	Ansatz <sup>1)</sup> in Mio. Euro	Ausgaben in Mio. Euro	Mehr-/Minderausgaben in Mio. Euro	Ausgaben in %
Sektorbezogene Maßnahmen (a/b, g/m, c, z)	215,63	90,87	-124,76	42
Bewahrung und Verbesserung der (Agrar)-Umwelt (f, f <sub>mod</sub> , e, h, i)	401,35	331,53	-69,82	83
Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (k, n, o, s)	308,14	234,62	-73,52	76

<sup>1)</sup> geplante öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (EPLR: Stand Programmgenehmigung 2000), fakultative Modulation (Programmänderung 2003), Artikel-52-Maßnahmen (Planänderung 2002).

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULF (2002a; 2002b; 2002c), BMELV (2007b), HMULV (2007c; 2004a), HMULF (2000; 2002d; 2003), HMULV (2008; 2004b), BMELV (2008).

**Abbildung 2.4:** Veränderungen der Nettoinvestitionen in Hessen von WJ 1998/1999 bis WJ 2006/2007



Quelle: BMELV (versch. Jgg.).

Bei V&V spielten neben dem Investitionsklima sicher auch einzelne strategische Unternehmensentscheidungen eine Rolle, die die Umsetzung von Fördermaßnahmen stark ver-

zögert haben (siehe Kapitel 7). Dies führte dazu, dass Projekte nicht fristgerecht fertiggestellt und unter dem Diktat der Jährlichkeit kontinuierlich Mittel in anderen Haushaltslinien verschoben wurden.

Flurbereinigung und Dorferneuerung als traditionelle Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung konnten die zur Verfügung stehenden EU-Mittel in vollem Umfang gegenfinanzieren. Insgesamt betrachtet wurden durch die zurückgehenden Bundes- und Landesmittel letztlich auch hier weniger Mittel eingesetzt. Der geringe Umsetzungsstand der beiden anderen Maßnahmen n und s war vor allem auf die zurückhaltende Inanspruchnahme in den ersten Jahren der Programmumsetzung, bedingt durch die mit der Richtlinienumstellung und der Verwaltungsreform verbundenen Unsicherheiten, zurückzuführen. Ein weiterhin bestehendes Problem war die späte Freigabe der zur Kofinanzierung benötigten Landesmittel, die bei den antragsannahmenden Stellen zu einer gewissen Unsicherheit hinsichtlich der verfügbaren Mittel und damit zu einer zurückhaltenden Projektakquise führten.

Die auf die Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-)Umwelt ausgerichteten Maßnahmen erreichten insgesamt einen Umsetzungsstand von 83 %. Zum einen waren flächenbezogene Maßnahmen unter dem Jährlichkeitsprinzip besser steuerbar und unterlagen auch nicht, da es sich bei AUM um fünfjährige Verpflichtungszeiträume handelt, direkten Einsparzwängen. Diese kommen immer erst bei Neubewilligungen zum Tragen. Mit der Ausgleichszulage besaß man darüber hinaus eine Maßnahme, die je nach aktueller Haushaltssituation gesteuert werden konnte. Im Programmplanungszeitraum wurden aus verwaltungsökonomischen Gründen der Steillagenweinbau und die Förderung der bedrohten Haustierrassen aus der EU-Förderung herausgenommen. In den Planzahlen sind die Mittelansätze noch enthalten.

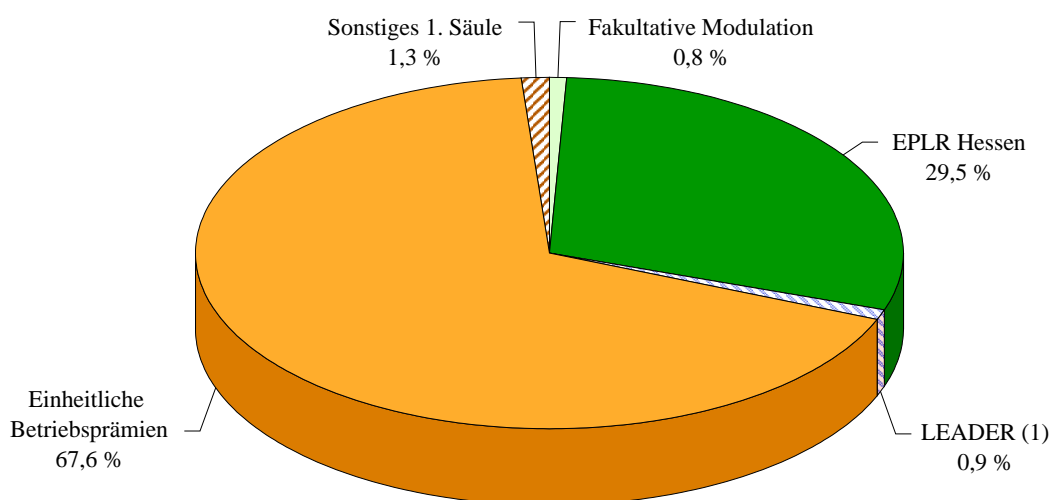
Als ein entscheidender Faktor hat sich in der Programmlaufzeit die Finanzlage der öffentlichen Hand herausgestellt, die bei Bund/Land und Kommunen immer schlechter wurde bzw. von Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung gekennzeichnet ist, in der freiwillige, gestalterische Maßnahmen abgebaut werden. Daneben wirkten sich die Verwaltungsreformen nachteilig auf den Umsetzungsstand verschiedener Maßnahmen auf. Eine überschätzte Akzeptanz spielte sicher auch bei einigen Maßnahmen eine Rolle; hier wurden relativ zügig die Mittel in andere Maßnahmen umgeschichtet (Beispiel Erstaufforstung).

### 2.5.3 Einordnung des EPLR Hessen in die Förderpolitik des Landes

#### *Zum Verhältnis 1. und 2. Säule*

In Abbildung 2.5 sind die Zahlungen des EU-Haushaltsjahres 2006 (16.10.2005 bis 15.10.2006) für die 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Hessen dargestellt. Rund 68 % der öffentlichen Mittel wurden demzufolge für Direktzahlungen aufgewendet, während der EPLR Hessen rund 30 % der Ausgaben bestritt. Die 1. Säule hat demzufolge immer noch einen großen Einfluss auf die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe.

**Abbildung 2.5:** Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Hessen (auf Basis der öffentlichen Ausgaben im EU-Haushaltsjahr 2006)



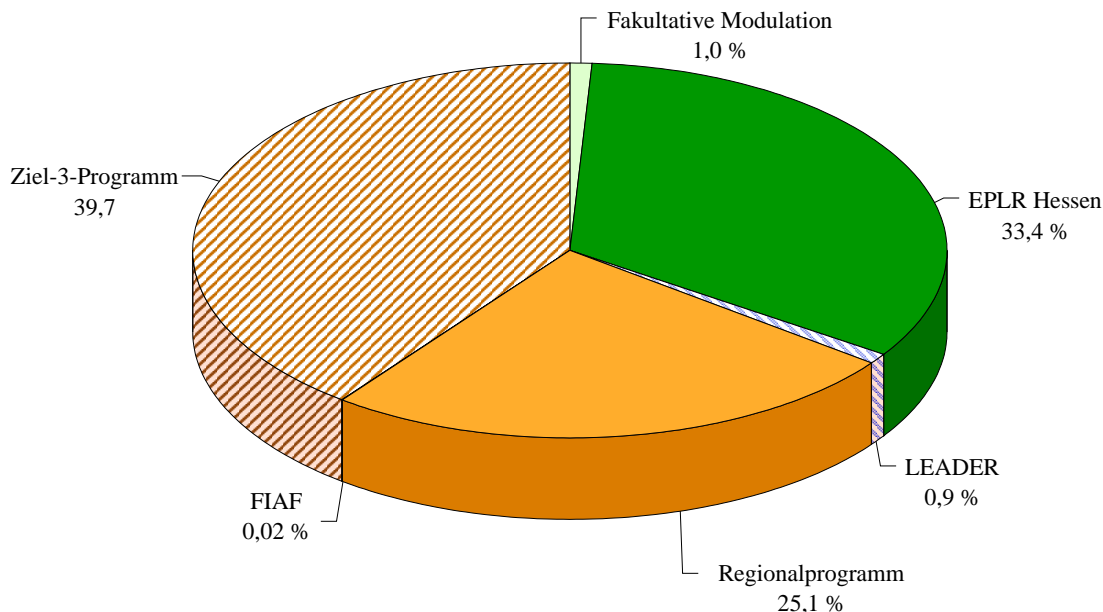
(1) Basis Ausgabenerklärung Kalenderjahr 2006

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULF (2002a; 2002b; 2002c; 2000), BMELV (2007b), HMULV (2007c; 2004a). BMELV (2008), HMULV (2007b) .

#### *Das EPLR Hessen im Kontext anderer EU-Förderprogramme*

Das EPLR Hessen einschließlich fakultativer Modulation stand 2000 bis 2006 hinsichtlich der öffentlichen Aufwendungen hinter den ESF-kofinanzierten Fördermaßnahmen. Das Regionalprogramm stand an dritter Stelle und war räumlich auf Nordhessen konzentriert. Die Fischereiförderung (FIAF) spielte in Hessen keine Rolle.

**Abbildung 2.6:** Öffentliche Mittel in ausgewählten hessischen Förderprogrammen 2000 bis 2006



Anmerkung: Aufgrund der unterschiedlichen Finanzbestimmungen des EPLR und der Strukturfondsprogramme müssen die Ausgabenstrukturen vorsichtig interpretiert werden.

Quelle: Eigene Berechnungen nach BMELV (2008), HMWVL (2007; 2008), ML (2008), HMULV (2007b; 2007c; 2004a), HMULF (2002c; 2002b; 2002a), BMELV (2007b), HSM (2008).

Inhaltlich gab es Berührungspunkte zwischen allen Programmen. Dazu hat auch der Ansatz beigetragen, die ländliche Regionalentwicklung in Hessen sehr stark über den Ansatz der Regionalforen umzusetzen, in denen bottom-up versucht wird, Projektideen zu realisieren, unabhängig von den Finanztöpfen.



## 2.6 Regionale Verteilung der Fördermittel 2000 bis 2006<sup>8</sup>

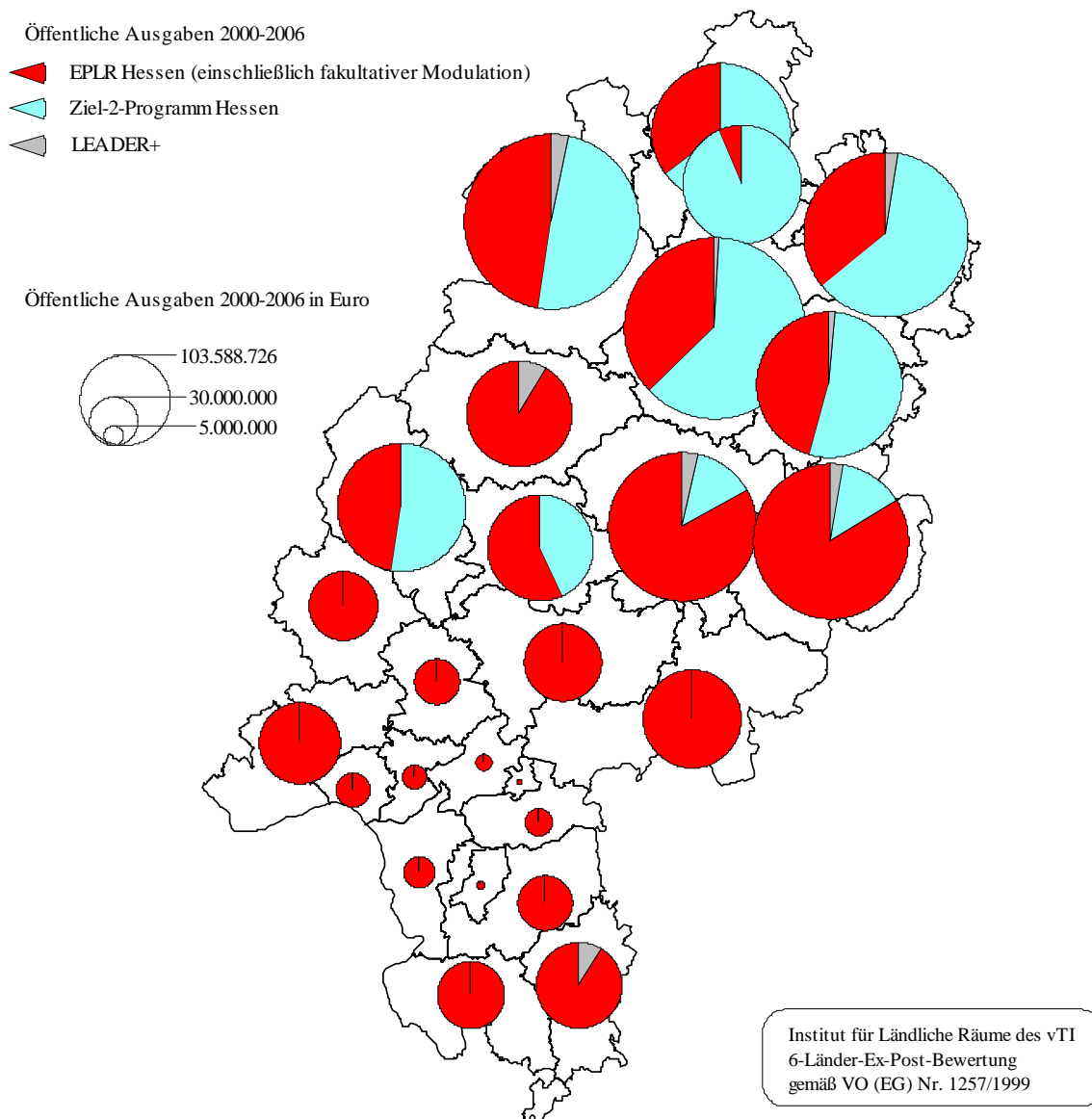
Die räumliche Verteilung der öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 in den verschiedenen Förderprogrammen war sehr unterschiedlich. Mit Ausnahme des Ziel-3-Programms und des FIAF lagen für die anderen Programme (siehe Abbildung 2.6) Daten auf Kreisebene vor oder konnten näherungsweise Kreisen zugeordnet werden. Das EPLR Hessen und das ESF-Programm kamen vom Grundsatz her in ganz Hessen zur Anwendung. Räumliche Einschränkungen gab es bei diesen Programmen maßnahmenbezogen: Im EPLR Hessen v. a. für die Förderschwerpunkte B und C, im ESF-Programm für die kontingentierte Mittel, die flankierend zum Regionalprogramm zum Einsatz kamen. Alle anderen betrachteten Programme waren auf ausgewählte Gebietskulissen beschränkt.

Der finanzielle Schwerpunkt des Ziel-2-Programms lag aufgrund der festgelegten Gebietskulisse in Nord- und Mittelhessen. Die meisten Ziel-2-Mittel entfielen im Zeitraum 2000 bis 2006 auf den Schwalm-Eder-Kreis gefolgt vom Werra-Meißner-Kreis und Waldeck-Frankenberg. Auch dem dem Hessischen EPLR wurden diese Kreise umfangreich gefördert. Das finanzielle Gewicht lag allerdings auf dem Vogelsbergkreis und dem Kreis Fulda, die nur in geringem Umfang noch in den Genuss der Ziel-2-Förderung kamen.

---

<sup>8</sup> Die räumliche Analyse der Finanzströme erfolgte für das EPLR und die fakultative Modulation auf der Grundlage von Buchungsdaten der Zahlstelle. Diese wurden in den ersten Jahren auf der Grundlage der Postleitzahl der Zuwendungsempfänger regionalisiert, in den Jahren 2005 und 2006 erfolgte die räumliche Zuordnung über das Feld F207. F207 gibt, genau wie die Postleitzahl, den Wohnsitz des Zahlungsempfängers wieder, an dem dieser steuerpflichtig ist. Wohnsitz und Ort der Projektdurchführung können räumlich auseinander liegen. Bei der Interpretation der Daten ist dies zu beachten. Des Weiteren mussten die räumlichen Zuordnungen z. T. nachgearbeitet werden (z. B. im Fall der Flurreinigung). Soweit möglich, wurden Buchungen aus der Analyse ausgeschlossen, die zwar einen räumlichen Bezug haben, aber zentral am Sitz des Zuwendungsempfängers gebucht wurden. Aus diesem Grund sind die Buchungen in den kreisfreien Städten nur mit eingeschränkt interpretierbar.

**Karte 2.1:** Regionale Verteilung der Fördermittel des Hessischen EPLR und weiterer ausgewählter Programme 2000 bis 2006

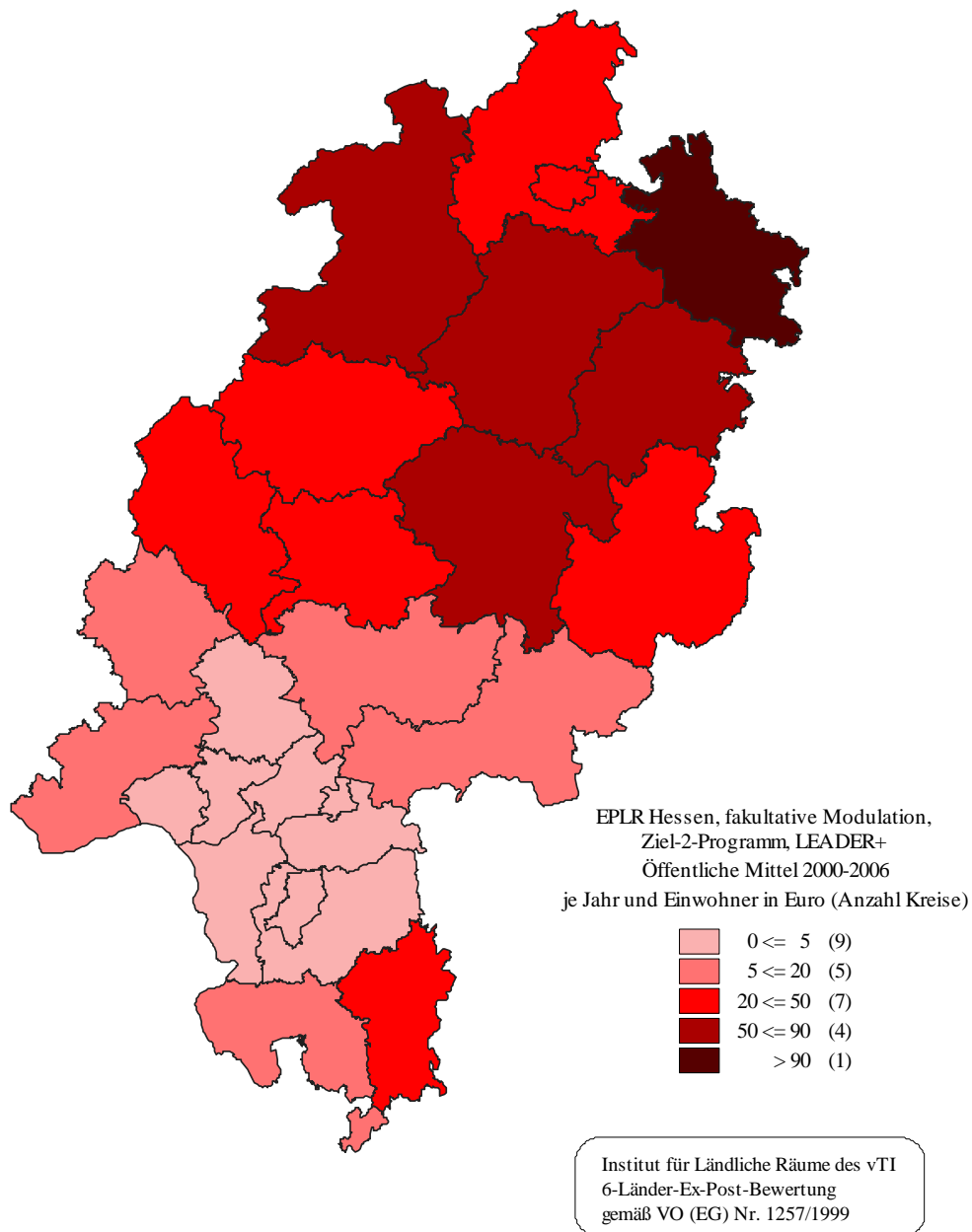


Quelle: Eigene Berechnungen nach HMWVL (2007), IBH (2008), HMULV (2007d).

### ***Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität***

Da die absolute Mittelverteilung alleine aufgrund der unterschiedlichen Größe und Struktur der Kreise (z. B. bezüglich der Einwohnerzahl) wenig aussagekräftig ist, werden in einer weiteren kartographischen Darstellung die öffentlichen Mittel, die regionalisiert werden konnten, in Bezug zur Einwohnerzahl gesetzt.

**Karte 2.2:** Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität des Hessischen EPLR und weiterer ausgewählter Programme<sup>9</sup>



Quelle: Eigene Berechnungen nach HSL (2008), HMWVL (2007), IBH (2008), HMULV (2007d).

Im Mittel lag die errechnete Förderintensität je Einwohner und Jahr bei 21 Euro. Es gab starke Abweichungen. Mit 113 Euro je Einwohner und Jahr lag der Werra-Meißner-Kreis

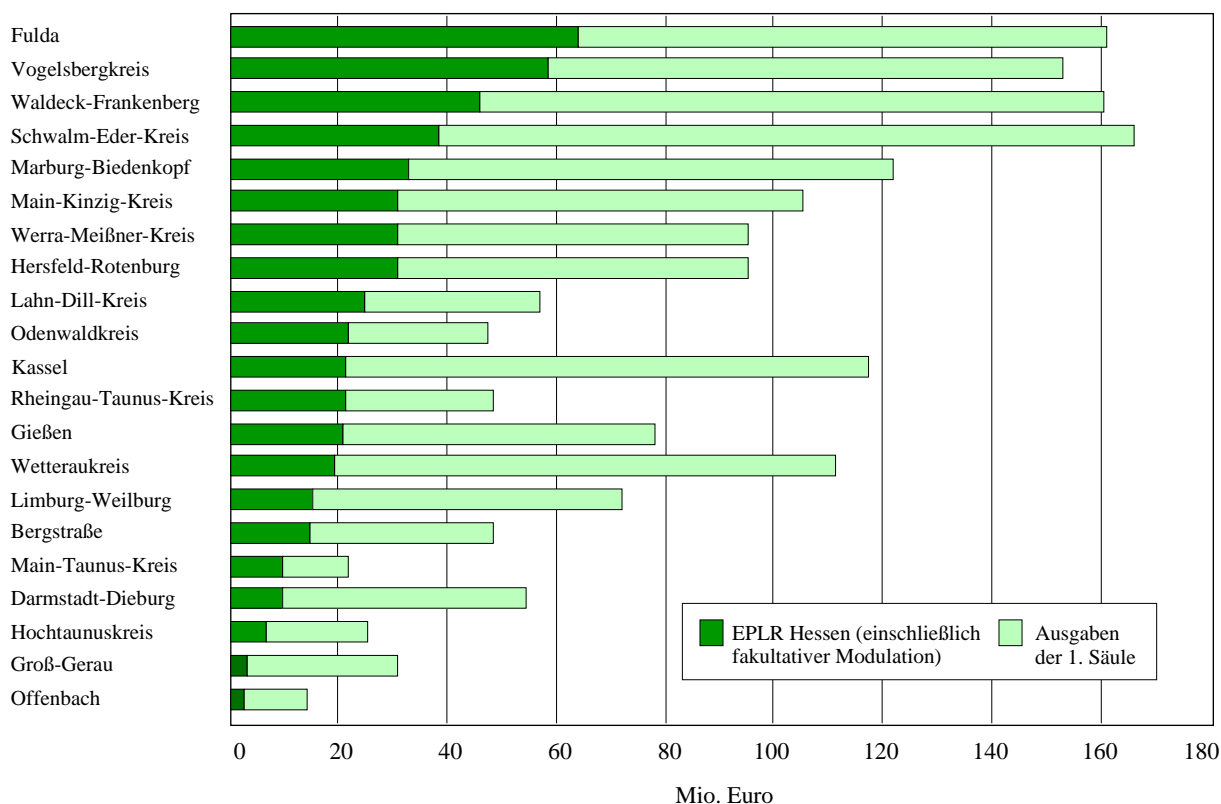
<sup>9</sup> Berücksichtigung fanden folgende Programme: EPLR Hessen einschließlich fakultativer Modulation, das Ziel-2-Programm und LEADER+.

an der Spitze der hessischen Landkreise. Am unteren Ende bewegten sich die Städte und südhessischen Landkreise mit Ausnahme des Odenwaldkreises.

### *Räumliche Verteilung der Fördermittel des Hessischen EPLR<sup>10</sup> und der 1. Säule*

Das EPLR Hessen setzte insgesamt unterschiedliche räumliche Schwerpunkte (siehe Abbildung 2.7). Die meisten öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 flossen in den Landkreis Fulda, gefolgt vom Vogelsbergkreis und Waldeck-Frankenberg. Am unteren Ende bewegten sich die Städte, die südhessischen Landkreise und das gesamte Rhein-Main-Ballungsgebiet. Damit entspricht die Fördermittelverteilung auch den siedlungsstrukturellen und regionalwirtschaftlichen Unterschieden in Hessen (siehe Kapitel 10).

**Abbildung 2.7:** Öffentliche Ausgaben des EPLR Hessen und der 1. Säule auf regionaler Ebene in den Jahren 2000 bis 2006<sup>(1)</sup>



(1) Angaben EPLR (einschließlich fakultativer Modulation) auf Basis EU-Haushaltsjahr, Angaben 1. Säule-Zahlungen kalenderjahrbezogen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007d; 2007a, S. 20).

<sup>10</sup> Einschließlich fakultativer Modulation, ohne Artikel-52-Maßnahmen.

Abbildung 2.7 stellt die regionalisierten Ausgaben des EPLR Hessen und der fakultativen Modulation den Ausgaben der 1. Säule gegenüber.

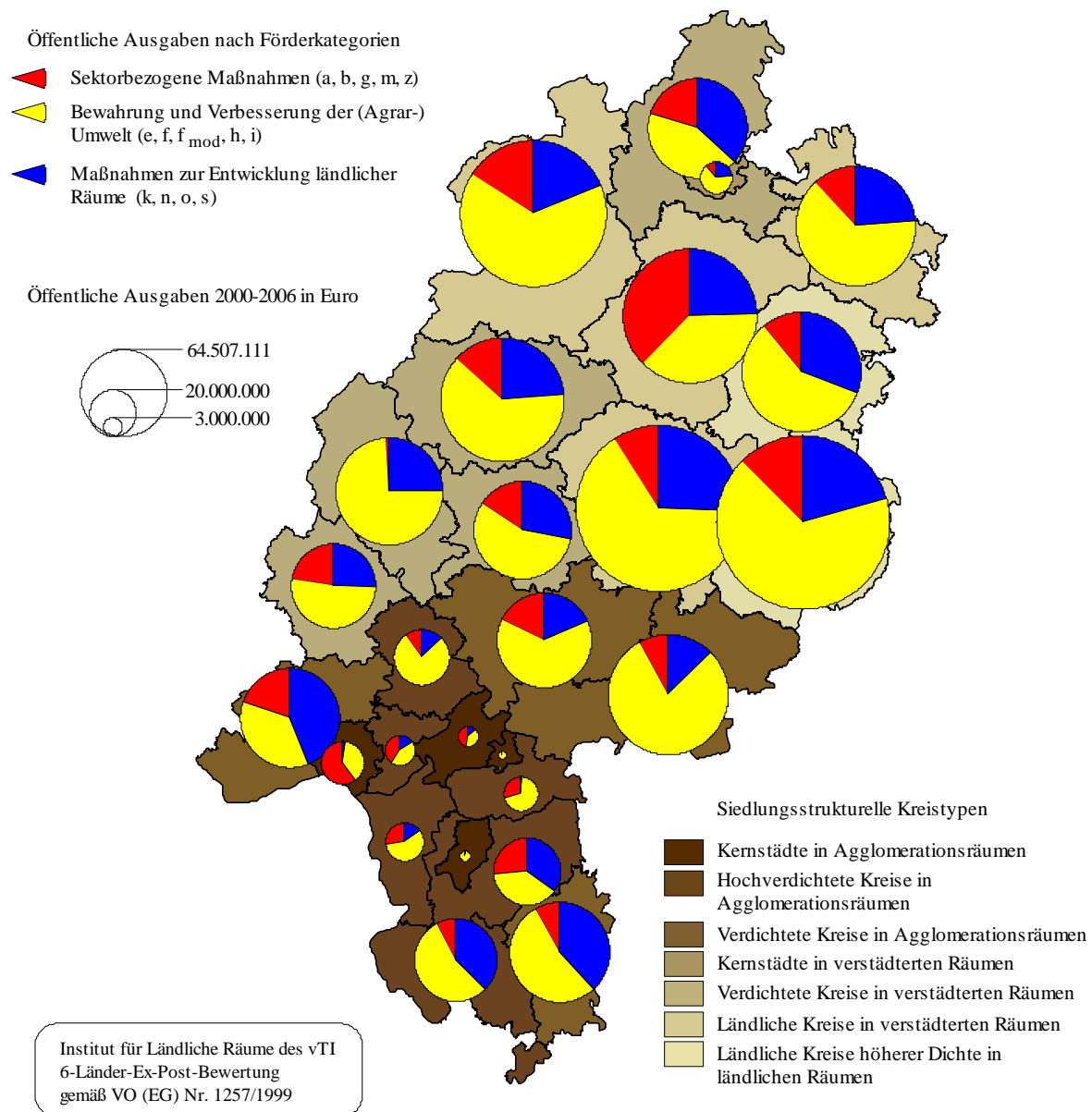
Die Zahlungen der 1. Säule folgen z. T. auch der räumlichen Schwerpunktsetzung der 2. Säule. Die Landkreise Fulda, Waldeck-Frankenberg und der Schwalm-Eder-Kreis erhielten 2000 bis 2006 die meisten Zahlungen aus der ersten Säule. Daneben gab es allerdings auch Landkreise wie Kassel oder die Wetterau, die vergleichsweise hohe Zahlungen aus der 1. Säule erhielten. Am unteren Ende der Zahlungsempfänger lagen überwiegend das Rhein-Main-Gebiet und Südhessen.

Das Verhältnis der 1.- und 2.-Säule-Zahlungen auf regionaler Ebene war ebenfalls sehr unterschiedlich. Lag das Verhältnis im Landesdurchschnitt in den Jahren 2000 bis 2006 in etwa bei 70 zu 30, so lag der Anteil der 2. Säule in Fulda, im Lahn-Dill-Kreis, im Odenwald und im Rheingau-Taunuskreis deutlich höher.

### ***Räumliche Verteilung der Fördermittel des Hessischen EPLR 2000 bis 2006 nach Förderkategorien***

Die einzelnen Maßnahmen des EPLR waren entweder mit Gebietskulissen belegt oder verteilten sich aufgrund ihrer Förderinhalte unterschiedlich im Raum. Die Maßnahmen wurden zu drei Förderkategorien (siehe Tabelle 2.7) zusammengefasst. Im Schnitt lag der Anteil der Förderkategorie „Sektorbezogene Maßnahmen“ bei 16 %. Abweichungen nach oben finden sich in einigen Kreisen, v. a. aufgrund einer regen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe. 59 % der öffentlichen Mittel wurden für flächenbezogene und investive Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der Umwelt in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzt. Die Mittelgebirgslagen und Ausgleichszulagengebiete liegen in ihren Anteilen höher. Rund ein Viertel der öffentlichen Mittel flossen in die Förderkategorie „Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume“. Außerhalb der Gebietskulisse für n. o und s kam nur die Flurbereinigung zum Einsatz. Hier gab es auch am Rande des Rhein-Main-Ballungsgebietes einige Verfahren, die mit EPLR-Mitteln gefördert wurden (siehe Karte k.1 im Materialband zu Kapitel IX).

**Karte 2.3:** Regionale Verteilung der Fördermittel des EPLR Hessen 2000 bis 2006 nach Förderkategorien



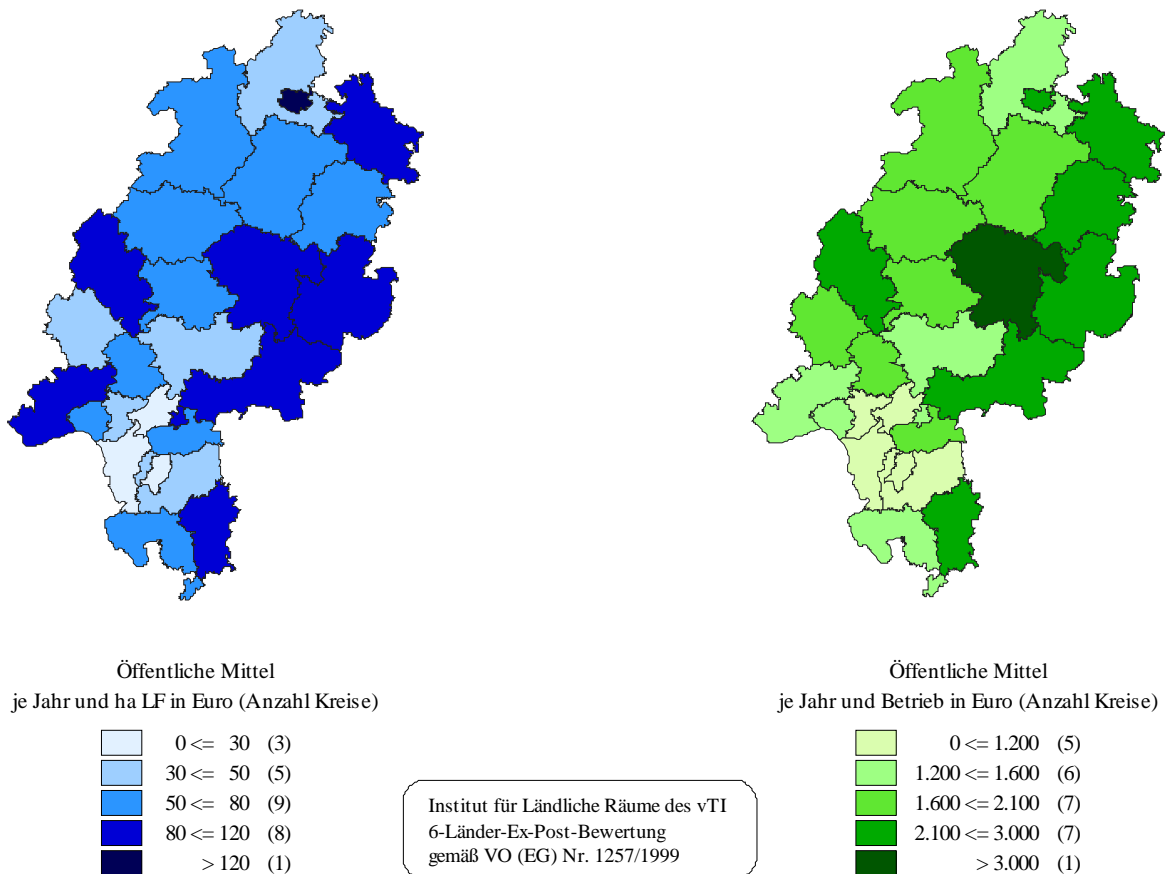
Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007d), BBR (2005).

### ***Errechnete sektorale Förderintensitäten***

Die Förderung des EPLR Hessen richtete sich schwerpunktmäßig an landwirtschaftliche Betriebe. Um einen Eindruck über die potentielle Förderintensität zu erhalten, wurden die Zuwendungen für sektorbezogene Maßnahmen (a/b, z, e, f, f<sub>mod</sub>, h) sowohl auf die LF als auch die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe auf regionaler Ebene bezogen (siehe Karte 2.4).

Die räumlichen Schwerpunkte sind vergleichbar. Die Förderintensitäten lagen in den Mittelgebirgslagen deutlich höher als im übrigen Hessen.

**Karte 2.4:** Errechnete sektorale Förderintensitäten des EPLR Hessen 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007d), Destatis (2005).

Im Durchschnitt lag die auf die LF umgelegte Sektorförderung je Jahr bei rund 70 Euro und damit deutlich über den Durchschnittswerten von Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Je landwirtschaftlichem Betrieb errechnete sich ein jahresdurchschnittlicher Förderbetrag von rund 2.100 Euro (ohne kreisfreie Städte).

Würde man die Zahlungen der 1. Säule in die Betrachtung miteinbeziehen (HMULV, 2007a, S. 20), so läge der jährliche Durchschnittsbetrag je Hektar LF bei rund 300 Euro und je Betrieb bei rund 9.000 Euro (ohne kreisfreie Städte).

## Literaturverzeichnis

- Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. CD-Rom. Bonn.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. Anlage Buchführungsergebnisse der Testbetriebe. Internetseite BMELV: <http://www.bmelv-statistik.de>. Stand 29.5.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006b): Mittelzuweisungen im EU-Haushaltsjahr 2006 auf Ebene der Bundesländer. Email vom 07.08.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen). Stand 8.11.2006. E-Mail am 11.09.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakulative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20. Juli 2008.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2005): Kreisdaten der Agrarstrukturerhebung 2003, Betriebswirtschaftliche Ausrichtung, Bodennutzung und Viehhaltung 2003.
- Eser, T. (2001): Evaluation und Qualitätsmanagement - Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. Informationen zur Raumentwicklung H. 6/7, S. 327-339.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008): Kommissionsvorschläge für den Gesundheitscheck - Dokumentation. Agra-Europe H. 22/08, S. 1-90.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Internetseite Europäische Kommission: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm). Stand 12.12.2000.



- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Kapitel 2, Einleitung. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Hamburg, Hannover. S. 1-52.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Kapitel 2: Einleitung. Braunschweig. Internetseite FAL.: [http://www.fal.de/cIn\\_045/nn\\_791232/DE/institute/LR/publikationen/downloads/download\\_\\_sonstige\\_\\_de.html](http://www.fal.de/cIn_045/nn_791232/DE/institute/LR/publikationen/downloads/download__sonstige__de.html).
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/zi035899.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035899.pdf). Stand 2.10.2007.
- HMULF, EU-Zahlstelle (2002a): EU-Haushaltsjahr 2002. Schriftlich am 26.11.2002.
- HMULF, EU-Zahlstelle (2002b): EU-Haushaltsjahr 2001.
- HMULF, EU-Zahlstelle (2002c): EU Haushaltsjahr 2000.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2002d): Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 des Landes Hessen - EU-Haushaltsjahr 2002 - (Stand 23.07.2002). Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2003): Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 des Landes Hessen - EU-Haushaltsjahr 2003 -. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2004a): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2003 bis 15.10.2004. Email vom 30.11.2004.

- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2004b): Antrag auf Änderung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum gemäß Art. 44 (4) der VO (EG) 445/2002, geändert durch VO (EG) 963/2003 - EU-Haushaltsjahr 2004 -. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005): Programmkoordination Hessen. Gespräch am 20.01.2005.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007a): Jahresagrarbericht 2007. Wiesbaden. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz: <http://www.hmuly.hessen.de>. Stand 12.8.2008.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007b): Ausgabenbescheinigung und -erklärung und Zahlungsantrag LEADER + Hessen (07.12.2007). Email vom 03.06.2008.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007c): Tabelle 104, Ausgaben und Vorausschätzungen, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2005 bis 15.10.2006. Email vom 17.08.2007.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007d): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2008): Zusätzliche staatliche Beihilfen, Stand 20.03.2007. E-Mail vom 28.04.2008.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2007): Finanzieller Vollzug des Hessischen Ziel-2-Programms 2000 bis 2006 (EFRE), Stand: 24.11.2007. Email vom 24.11.2007.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2008): Ziel-2-Programm Hessen 2000 bis 2006. Jährlicher Durchführungsbericht 2006. Wiesbaden. Internetseite HMWVL: [http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMWVL\\_Internet?cid=7c27ac0c04b43f413e24fc0bc675bd01](http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMWVL_Internet?cid=7c27ac0c04b43f413e24fc0bc675bd01). Stand 19.6.2008.
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (2008): Bevölkerung in Hessen 2006 und 2025 nach Verwaltungsbezirken. Internetseite Hessisches Statistisches Landesamt: <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/landesdaten/11-regionalisierte-bevoelkerungsvorausberechnung/bevoelkerung-in-hessen-2006-und-2025-nach-verwaltungsbezirken/index.html>. Stand 8.8.2008.
- HSM, Hessisches Sozialministerium (2008): ESF-Mittel in Hessen 2000 bis 2006, Ausgabenerklärung zum 13.08.2008. Email vom 19.08.2008.
- IBH, Investitionsbank Hessen (2008): Bewilligung 2002 bis 2006, Titel 1 und 2 LEADER+ Hessen nach LAGn. Email vom 06.08.2008.

LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. Stand 7.8.2008.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): FIAF 2000 bis 2006 - Finanzielle Abwicklung (Stand 31.03.2006) in den Bundesländern HB, HE, HH, NI, NW und SH. Email vom 01.08.2008.



# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 3**

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

#### **Projektbearbeitung**

*Anne Margarian, Walter Dirksmeyer, Angela Bergschmidt,  
Henrik Ebers, Antje Fitschen-Lischewski, Bernhard Forstner*

Institut für Betriebswirtschaft







---

3.9.2	Einzelbetriebliche Wirkungen	42
3.9.2.1	Wirkung auf das Einkommen	42
3.9.2.2	Rationalisierung	49
3.9.2.3	Produktqualität	52
3.9.2.4	Arbeitsbedingungen	52
3.9.3	Diversifizierung	53
3.9.4	Beschäftigungseffekte	57
3.9.4.1	Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben	57
3.9.4.2	Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft	58
3.9.5	Externe Effekte	59
3.9.5.1	Schutz von Umweltgütern	59
3.9.5.2	Tiergerechte Haltungsformen	64
3.9.6	Junglandwirteförderung	69
3.10	Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur	70
3.10.1	Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien	72
3.10.2	Regionale Bestimmungsgründe einer den Strukturwandel beschleunigenden oder bremsenden Wirkung des AFP	75
3.10.3	Bestimmungsgründe der Mittelverteilung	76
3.10.4	Förderung zur Überwindung von Investitionsdefiziten	77
3.10.5	Entwicklung der Milchproduktion und Förderung	78
3.11	Rahmenbedingungen ab 2007	80
3.11.1	Rahmenbedingungen der Milchproduktion	80
3.11.2	Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung	82
3.12	Fazit und Empfehlungen	84
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>89</b>



## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 3.1:	Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen	7
Abbildung 3.2:	Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Hessen nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)	25
Abbildung 3.3:	Verteilung der AFP-Förderfälle nach Investitionsbereichen in den Landkreisen Hessens (2000 bis 2006)	27
Abbildung 3.4:	Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen in Hessen und Deutschland (WJ 1999/00-2006/07)	34
Abbildung 3.5:	Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007)	35
Abbildung 3.6:	Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Hessen (Bewilligungsjahre 2000 bis 2002)	38
Abbildung 3.7:	Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter in Hessen und den alten Bundesländern (max. drei Nennungen)	41
Abbildung 3.8:	Ordentliches Ergebnis vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Hessen	44
Abbildung 3.9:	Milchquotenentwicklung je Arbeitskraft der mit AFP geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe und vergleichbarer Testbetriebe (TB) in Hessen	51
Abbildung 3.10:	Investitionshemmnisse für eine weitere Investition in die Diversifizierung (alle untersuchten Bundesländer)	55
Abbildung 3.11:	Entwicklung des AK-Besatzes bei AFP-geförderten und vergleichbaren Testbetrieben (TB) in Hessen	57
Abbildung 3.12:	Einfache Interventionslogik der Wirkung der AFP-Förderung	59
Abbildung 3.13:	Haltungsverfahren/Ställe für Milchvieh vor und nach der Investition	66
Abbildung 3.14:	Haltungsverfahren/Ställe für Mastschweine vor und nach der Investition	67
Abbildung 3.15:	Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise	68

- Abbildung 3.16: Einschätzung der Experten zur Bedeutung des AFP und zur Wirkung seines Wegfalls auf konservative bzw. unternehmerische Betriebe 74
- Abbildung 3.17: Saldi aus Milchkauf und -abgabe an den Übertragungsstellen in Westdeutschland bei den drei Börsenterminen seit Juni 2007 81

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 3.1:	Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP	11
Tabelle 3.2:	Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Hessen	16
Tabelle 3.3:	Übersicht der Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung	18
Tabelle 3.4:	Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Hessen von 2000 bis 2006	24
Tabelle 3.5:	Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Hessen (2000 bis 2006)	26
Tabelle 3.6:	Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Hessen (2000-2006)	28
Tabelle 3.7:	Erfolgswert der AFP-geförderten Betriebe nach Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher“ im Vergleich mit „Vorher“ in Hessen	45
Tabelle 3.8:	Spezialisierte Milchvieh-/Rinder-Betriebe: Vergleich von AFP-geförderten Betrieben mit strukturell ähnlichen Testbetrieben in Hessen	47
Tabelle 3.9:	Vergleich der mit AFP geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe nach Höhe der Produktivitätsentwicklung (Milchquote je AK) in Hessen	50
Tabelle 3.10:	AFP-Förderung der verschiedenen Diversifizierungsbereiche in Deutschland und Hessen (2000 bis 2006)	54
Tabelle 3.11:	Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“	60
Tabelle 3.12:	Einflussfaktoren auf die agrarstrukturelle Wirkungsrichtung des AFP	75



## **3 Agrarinvestitionsförderungsprogramm**

### **3.0 Zusammenfassung**

Die vorliegende Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Zeitraum 2000 bis 2006 nimmt unter gezielter Schwerpunktsetzung inhaltlich auf die zentralen Bewertungsfragen der Europäischen Kommission Bezug. Neben den Fragen zur Entwicklung von Produktivität, Einkommen, Diversifizierung, Tier- und Umweltschutz auf den geförderten Betrieben wird die Frage nach den sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Förderung behandelt. Es ist zu beachten, dass die ab 2007 erfolgten Änderungen der AFP-Förderung in die Analyse und Bewertung nicht eingehen, sondern lediglich bei den Empfehlungen berücksichtigt werden.

#### ***Förderziele des AFP***

Eine Voraussetzung für die Bewertung der Wirksamkeit des AFP sind klar definierte Politikziele. Die Förderrichtlinie des Landes ist jedoch diesbezüglich sehr weit gefasst. Auch in der Bewilligung gibt es nur wenige zielgerichtete Kriterien zur Auswahl förderwürdiger Betriebe etwa nach Investitionsobjekten, Erfolgslage oder Region. Eine klare Schwerpunktsetzung ist offensichtlich auf Grund der vielfältigen Interessen der Beteiligten im politischen Prozess schwierig.

#### ***Finanzmittel und Output***

Für die im AFP in Hessen bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 75 Mio. Euro. Damit wurden in diesem Zeitraum 1.478 Fälle gefördert. Aufgrund der zwischenzeitlichen Öffnung der Förderung für sogenannte Ökomaschinen im Jahr 2004 stieg die Anzahl der Förderfälle deutlich an. Das geförderte Investitionsvolumen betrug im gesamten Betrachtungszeitraum insgesamt 278 Mio. Euro, wovon der Schwerpunkt der Förderung bei landwirtschaftlichen Gebäuden (89 %), und hier vor allem bei Rinder- und Schweineställen lag. Auf Diversifizierung entfielen 8 % des geförderten Investitionsvolumens und auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft 3 %. Die regionale Verteilung des Fördermitteleinsatzes folgt den Förderschwerpunkten Milchvieh- und Schweinehaltung und konzentriert sich daher in den strukturschwächeren Regionen Nord- und Mittelhessens.

#### ***Daten***

Die vorliegenden sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) genügten im Hinblick auf Inhalt, Vollständigkeit und formelle Homogenität in vielen Fällen nicht den Anforderungen, was einen unverhältnismäßig großen Arbeitsaufwand in der Evaluation verursachte. Letztlich konnten rund 31 % der relevanten Förderfälle in Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-

Vergleichen ausgewertet werden. Diese Datenlage erschwerte die Auswertungen erheblich. Bestimmte Analysen, wie beispielsweise längerfristige Betrachtungen, waren nicht möglich. Insbesondere die Erfolgsanalyse war aufgrund von Datenmängeln mit erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft der Ergebnisse verbunden.

Als Ergänzung wurden eigene Datenerhebungen durchgeführt, darunter eine schriftliche Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben zu den Bereichen Landwirtschaft und Direktvermarktung, eine telefonische Betriebsleiterbefragung zum Tierschutz und eine Beraterbefragung zu betrieblichen Strategien und zur Agrarstrukturentwicklung.

### ***Investitionshemmnisse und Mitnahmeeffekte***

Die (Fremd-)Finanzierung von Investitionen wird von der Mehrzahl der befragten Betriebsleiter nicht als problematisch erachtet. Als zentrale Hemmnisse für Wachstumsinvestitionen werden im Bereich Landwirtschaft Flächenverfügbarkeit und hohe Pachtpreise angesehen, in der Direktvermarktung die Arbeitsüberlastung. Diese Aspekte können durch das AFP jedoch kaum positiv beeinflusst werden, was die Relevanz der Förderung verringert.

Die AFP-Förderung enthält Mitnahmeeffekte. Der Umfang dieser Effekte ist jedoch schwierig zu quantifizieren. Aus einer Betriebsleiterbefragung resultiert, dass ohne AFP 11 % der Betriebsleiter nach eigener Einschätzung in völlig identischer Weise investiert hätten und ein weiteres Drittel die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt hätte. Lediglich 7 % der Betriebsleiter hätten ohne AFP ganz auf eine Investition verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert. Dagegen hätten ebenfalls 7 % der Betriebsleiter ohne AFP sogar größere Investitionen durchgeführt als sie es mit Förderung taten. Diese Einschätzungen der Betriebsleiter sind vorsichtig zu interpretieren, weil die aktuelle Un-/Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition sowie absehbare förderfähige Investitionsvorhaben einen Einfluss auf die Antworten der Betriebsleiter haben können.

### ***Förderwirkungen***

Die Gewinne der Betriebe haben sich im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt. Diese Entwicklung zeigt sich sowohl im Vorher-Nachher-Vergleich als auch im Vergleich mit strukturell ähnlichen Testbetrieben. Ebenso äußert ein Großteil der befragten Betriebsleiter eine hohe Zufriedenheit mit der Entwicklung ihres Einkommens nach der Investition. Deutliche Verbesserungen können auch bei der Arbeitsproduktivität und den Arbeitsbedingungen nachgewiesen werden. Ein Anstieg der Milchkuhbestände und der Milchquote auf betrieblicher Ebene belegt den Kapazitätseffekt der geförderten Investitionen bei den Milchvieh- und Rinderhaltenden Betrieben. Das Umsatzwachstum ist im Vergleich dazu aufgrund der Preiseffekte etwas geringer.

Aus diesen Bruttowirkungen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen nach den Angaben der befragten Betriebsleiter zum Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und später, durchgeführt worden wären. Zudem kann zwar die positive Wirkung des Investitionsverhaltens auf die Einkommensentwicklung verifiziert werden, nicht aber ein direkter Einfluss der AFP-Förderung.

Hinsichtlich der Tiergerechtheit besteht ein differenziertes Bild: Sowohl bei den Mastschweinen als auch in der Milchkuhhaltung wurde vermehrt in rationelle Stallhaltungssysteme investiert. Die neuen Mastschweinställe (i.d.R. Vollspaltenbuchten) führen in Hinblick auf Tiergerechtheit überwiegend zu einer Verschlechterung. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden hier nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, wo die Ausgangssituation weniger problematisch ist und die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme in den meisten Fällen gewährt wurden. Die realisierten Milchviehställe (Laufställe) entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch ökonomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtheit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellt die vorübergehend angebotene Förderung der sogenannten „Ökomaschinen“ kein erfolgreiches Konzept dar, weil die Förderung weitgehend (Erosionsschutz) oder sogar völlig (Pflanzenschutz) wirkungslos ist. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten.

Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur ergibt, dass das AFP wenig strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfaltet, dass etwa Regionen mit agrarstrukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen finden. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen. Allerdings ist in Hessen in den letzten Jahren eine Tendenz hin zur Förderung sehr großer Investitionen zu beobachten, so dass die Gefahr eines ungewollten Abbremsens des Strukturwandels verringert wird. Andererseits ist diese Förderung (meist intensiver Produktionsweisen) über sehr große Investitionen ein zweifelhafter Weg, wenn es darum geht, Hessens Ziel der Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft zu verfolgen. Denn das prinzipielle Rentabilitätsproblem der Produktion in benachteiligten Regionen wird durch die Investitionsförderung nicht behoben.

### ***Empfehlungen***

Aus den Analysen geht hervor, dass trotz einiger positiver Bruttowirkungen der in der Förderperiode 2000-2006 mit AFP geförderten Investitionen kaum ein Einfluss des AFP selbst auf die Investitionswirkungen identifiziert werden konnte. Neben Mitnahmeeffekten (Effizienzmängel) dürfte hierzu eine nicht ausreichende Zielkonturierung (mangelnde Relevanz und Effektivität) beigetragen haben, die allerdings im politischen Prozess schwer durchzusetzen ist. Die Analyseergebnisse sind aufgrund der relativ kurzen Betrachtungsperiode und der Defizite der Datengrundlage jedoch in ihrer Aussagekraft begrenzt. Dennoch können im Zusammenspiel mit grundsätzlichen Überlegungen einige generelle Empfehlungen abgeleitet werden.

Es wird anknüpfend an die Empfehlungen der Halbzeitbewertung empfohlen, die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v.a. Tier- und Umweltschutz) und auch die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite Förderziele darstellen. Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z.B. Ordnungsrecht, Beratung, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sollten weiterhin anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zentrale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur zum Teil umgesetzt. Dazu notwendig sind allerdings auch vertiefende Analyseergebnisse über eine längere Betrachtungsperiode. Die Evaluation der laufenden Förderperiode 2007-2013 bringt hier möglicherweise vertiefende Erkenntnisse.



### 3.1 Untersuchungsauftrag

Der Auftrag zur Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Hessen wurde der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)<sup>1</sup> auf der Grundlage eines PLANAK-Beschlusses<sup>2</sup> im Oktober 2004 erteilt. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Förderperiode 2000 bis 2006.

Dieser Ex-post-Bewertung gingen eine Zwischenbewertung (Sternier, 2003) und eine Aktualisierung der Zwischenbewertung (Margarian et al., 2005a) voraus, die jeweils ebenfalls von der FAL durchgeführt wurden. Das AFP ist Bestandteil des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum des Landes Hessen (HMULF, 2000), das im Förderzeitraum 2000 bis 2006 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Europäischen Rates durchgeführt wurde. Das AFP unterliegt daher den dort festgelegten Bewertungsvorschriften. Dieser Bericht zum AFP geht in den Gesamtbewertungsbericht zum EPLR des Landes Hessen ein.

Neben dem AFP in Hessen bewertet das vTI diese Fördermaßnahme auch in den anderen Bundesländern. Durch diese zentrale Regelung ist es möglich, an Stellen, wo auf Ebene des einzelnen Bundeslandes keine ausreichende Daten- und Informationsbasis für Analysen besteht, Bezug auf Untersuchungsergebnisse aus größeren Gebietseinheiten (z. B. Süddeutschland, früheres Bundesgebiet) zu nehmen. Dies wird jeweils kenntlich gemacht. Die Ergebnisse dieses Abschlussberichtes für Hessen werden in den länderübergreifenden GAK<sup>3</sup>-Abschlussbericht einfließen, der bis Ende 2008 erstellt wird.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, eine Einschätzung der Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz der bisherigen AFP-Förderung im Rahmen der GAK zu geben und Vorschläge für die künftige Ausrichtung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung abzuleiten. Ausgangspunkt für die Bewertung sind die Leitlinien und Bewertungsfragen der EU-Kommission zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000c), die von 2000 bis 2006 mit Unterstützung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) durchgeführt wurden.

---

<sup>1</sup> Die Bewertung wird im Institut für Betriebswirtschaft durchgeführt. Die FAL wurde zum 1.1.2008 umstrukturiert. Seither gehört das Institut für Betriebswirtschaft organisatorisch zum „Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Landwirtschaft, Wald und Fischerei“ (kurz vTI).

<sup>2</sup> Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

<sup>3</sup> GAK: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

## **3.2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung**

### **3.2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung**

In den AFP-Förderungsgrundsätzen der GAK werden ohne Schwerpunktsetzung eine Vielzahl an Zielen aufgelistet (von Wettbewerbsfähigkeit bis Multifunktionalität) mit dem Argument, „den Ländern alle Optionen offenzuhalten“.<sup>4</sup> Die Bundesländer – so auch Hessen – haben keine weitere Schwerpunktsetzung vorgenommen und das Zielbündel unverändert in ihre Richtlinien übernommen.

Die mangelnde Hierarchisierung der Ziele, die fehlende Einordnung in den Kontext der Probleme, auf die reagiert werden soll, sowie die mögliche Konkurrenz zwischen den vielfältigen Förderzielen wurde bereits im Aktualisierungsbericht kritisiert (Margarian et al., 2005a). Diese Mängel stellen nicht nur für eine zielgerichtete Implementierung der Maßnahme ein Problem dar, sondern auch für die Evaluation. Eine der Kernaufgaben der Evaluation, die Bewertung der Wirksamkeit einer Maßnahme im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele, ist auf dieser Basis nicht möglich.

Zur Überwindung dieses Problems wurde im Januar 2006 ein Workshop in Braunschweig veranstaltet, um gemeinsam mit Vertretern der jeweiligen Fachreferate der „Süd-Länder“ Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland die Ziele der Förderung zu spezifizieren und zu hierarchisieren. Ansatzpunkte der Diskussion waren die zu identifizierenden strukturellen Problemlagen, auf die die Förderung reagieren sollte. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Prioritätensetzung bei den Zielen von den dringenden regionalen Problemen abhängt, wie beispielhaft in Abbildung 3.1 dargestellt. Entsprechend den Vorüberlegungen und aufbauend auf den in den Programmplanungsdokumenten genannten Agrarstrukturproblemen wurden die Ländervertreter bei dem Workshop gebeten, ihrem Bundesland oder einzelnen Regionen ihres Landes die aus ihrer Sicht dringendsten spezifischen Probleme zuzuordnen, auf die das AFP reagieren könnte.






Generell werden in Hessen die überwiegend zu kleinen Betriebe und die damit zusammenhängenden Qualifikations- und Effizienzdefizite als Entwicklungshemmnis angesehen. Um den Betrieben eine nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen, sind häufig Wachstumssprünge in Verbindung mit größeren Investitionen (v.a. Milch) und der Einstellung einer Fremd-Arbeitskraft (v.a. Gartenbau) notwendig. Investitionsprobleme entstehen insbesondere durch stadtnahes Umland und Ortslagen sowie durch hohe Auflagen in den Bereichen Direktvermarktung und Geflügelhaltung. Für weite Teile Hessens wird auf das Fehlen einer Biomolkerei verwiesen, da die ökologische Bewirtschaftung und Vermark-

---

<sup>4</sup> Gesprächsnotiz vom 18.03.2008: Vorstellung der Ergebnisse im BMELV (Referat 523) durch das vTI.

tung den oft relativ kleinen Milchviehbetrieben eine höhere Wertschöpfung und damit das Überleben ermöglichen könnte.

**Abbildung 3.1:** Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen

Probleme		Förderziele
Agrarstrukturelle Probleme ( <i>Gunststandorte</i> )		Stärkung der Effizienz (Wettbewerbsfähigkeit) der Landwirtschaft
Agrarstrukturelle Probleme ( <i>Grenzstandorte</i> )		Erhalt der Kulturlandschaft Erhalt der kulturellen Identität
(Gefahr von) Brachflächen		Erhalt der Landbewirtschaftung/ bestimmter Produktionsrichtungen
Wirtschaftliche Schwäche		Stärkung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raums (Kohäsion)
Ökologische Probleme		Einführung/Erhalt umweltfreundlicher Produktionsformen

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusätzlich zu diesen generellen Entwicklungs- und Investitionshemmnissen konnten für Hessen regional differenziert folgende Schwierigkeiten festgehalten werden:

- Im Lahn-Dill-Kreis bestehen besondere Strukturdefizite der landwirtschaftlichen Betriebe in Verbindung mit einer mangelnden Effizienz.
- Im Rheingau-Taunus-Kreis sind die Steillagen im Weinbau besonderen Bewirtschaftungsschwernissen ausgesetzt. Hier ist das Ziel, die Kulturlandschaft zu erhalten und die Effizienz der Betriebe in Verbindung mit einer Verstärkung der Tourismuseinkommen zu verbessern.
- In Teilen des Kreises Waldeck-Frankenberg stellt die ungenügende Bodenverfügbarkeit ein zentrales Investitionshemmnis dar. In dieser durch allgemeinwirtschaftliche Schwäche geprägten Region soll die Wirtschaftskraft im ländlichen Raum gestärkt und die Effizienz der landwirtschaftlichen Betriebe gestärkt werden.

Auffällig ist, dass das AFP für die genannten Entwicklungs- und Investitionshemmnisse nur teilweise einen direkten Ansatzpunkt bietet.

Im Rahmen des Workshops ist es nicht gelungen, für Hessen eine stringente Interventionslogik auf der Basis der landes- und regionalspezifischen Probleme für das AFP nachzuzeichnen. Aus den Aussagen der Vertreter des Fachreferates geht jedoch hervor, dass

Hessen mit dem AFP neben den Zielen Betriebswachstum und Effizienzsteigerung auch den Erhalt der Kulturlandschaft verfolgt.

### **3.2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000-2006**

Da eine umfassende Beschreibung der Fördergrundsätze der Investitionsförderung seit dem Jahr 2000 in der Zwischenbewertung (Sterner, 2003) sowie deren Aktualisierung (Margarian et al., 2005a) enthalten ist, wird hier nur auf wesentliche Änderungen ab dem Jahr 2002 eingegangen.

Die AFP-Förderung wurde nach der Übernahme der Leitung des zuständigen Bundesministeriums durch Ministerin Künast im Jahr 2002 deutlich modifiziert. Ab dem Bewilligungsjahr **2003** wurde eine verstärkte Zuschussförderung (ohne Kreditaufnahme) eingeführt. Diese betrug bei sog. Kleinen Investitionen (10.000 bis 100.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) bei Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft sowie bei Diversifizierung maximal 35 %, sofern die förderfähige Investitionssumme 50.000 Euro nicht überstieg, und bei sonstigen Kleinen Investitionen max. 20 %. Bei Großen Investitionen gab es lediglich bei Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und zur Diversifizierung einen Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro); darüber hinaus konnte eine Zinsverbilligung von bis zu 5 %-Punkten auf Kredite mit bis zu 20 Jahren Laufzeit in Anspruch genommen werden. Im selben Jahr wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich regenerativer Energien erweitert. In Abkehr zu dem bisherigen Förderausschluss von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde nun die Förderung von Maschinen und Geräten für eine „besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“ ermöglicht.

Zudem erfolgte eine Aufwertung des Stellenwertes der Förderung tiergerechter Haltungformen. Während in den Jahren bis 2002 der Tierschutz bei den tierhaltungsbezogenen Investitionen lediglich berücksichtigt werden sollte, wurde er ab 2003 in das „Bündel“ der Förderziele aufgenommen. Dabei konnten Betriebe, die die „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ erfüllten, eine erhöhte Förderung erhalten. Außerdem wurden bspw. die Anbindehaltung bei Milchvieh und die Käfighaltung bei Legehennen von einer Förderung ausgeschlossen. Eine weitere Anpassung lag in der Anhebung der Prosperitätsgrenze von 90.000 Euro auf 120.000 Euro (Margarian et al., 2005a).

Diese Änderungen der AFP-Fördergrundsätze wurden im Wesentlichen in die AFP-Förderrichtlinien des Landes Hessen übernommen. Einige Beispiele für landesbezogene Akzentuierungen (siehe HMULV: AFP- Förderrichtlinien und zugehörige ministerielle Erlasse) sind:

- Genereller Ausschluss der Förderung von Landankauf,
- Möglichkeit der Förderung der Aufstockung von Schweineplätzen in begrenztem Umfang,
- ab 2004: Einstellung der Förderung von Fotovoltaikanlagen,
- ab 2006:
  - Einstellung der Förderung von Maschinen und Geräten für eine besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe,
  - Förderung von Biogasanlagen nur noch, wenn die Gärrestebehälter gasdicht abgedeckt sind und ein besonders schlüssiges Wärmekonzept vorliegt,
- ab 2006: Bewilligungspriorität für tierhaltungsbezogene<sup>5</sup> Investitionen in benachteiligten Gebieten oder Gebieten mit 50 % Grünlandanteil (Priorität 1) und Investitionen in Umweltschutz und Diversifizierung (Priorität 2); an dritter Stelle werden vorzugsweise viehhaltungsbezogene Investitionen in sonstigen Gebieten, und – sofern die Mittel ausreichen – alle anderen förderfähigen Investitionsmaßnahmen unterstützt; zusätzliche separate Bewilligungskontingente für Gartenbau (5 %) und Weinbau (10 %),
- Gewährung von abgezinsten einmaligen Zinszuschüssen in Höhe von 20 % bei Kleinen Investitionen und 31 % bei großen Investitionen bei Aufnahme von Darlehen,
- Bezuschussung der Betreuergebühren in Höhe von 60 % und Möglichkeit der Einbeziehung des darüber hinausgehenden Betrages in die Zinsverbilligung.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die AFP-Förderung über die Jahre hinweg, d.h. seit 1995, im Kern eine Förderung von baulichen Maßnahmen (insbesondere Stallgebäude) mit einem weitgehend gleichbleibenden Subventionsanteil in Höhe von durchschnittlich 25 bis 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens ist. Der Mangel an konkreten Zielsetzungen führt dazu, dass die Förderrichtlinien ein weites Feld an förderbaren Investitionen enthalten und - wie im Fall der zeitlich befristet angebotenen Förderung der sogenannten Ökomaschinen - nicht inhaltlich reagieren, sondern lediglich auf die Nachfrage nach Fördermitteln durch die Investoren.

---

<sup>5</sup> Ohne Investitionen in Geflügelhaltung.

### 3.3 Untersuchungsdesign

Die Ex-post-Bewertung orientiert sich inhaltlich an Zielen, die das Land Hessen mit dem AFP verfolgt (siehe Kapitel 2.1), an den aus der Sicht der Evaluatoren relevanten gesellschaftlichen Zielen, sowie den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Bewertungsfragen. Die zentralen Bewertungsfragen des von der Kommission zu Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 erstellten Katalogs von „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000b) lauten in Kurzform:

In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen,

- das Einkommen der begünstigten Landwirte zu verbessern,
- die Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben rationeller einzusetzen,
- die landwirtschaftlichen Tätigkeiten neu auszurichten,
- die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu verbessern,
- durch Diversifizierung Arbeitsplätze in Betrieben zu erhalten,
- umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktionsverfahren einzuführen,
- die Produktionsbedingungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Tierschutz zu verbessern?

Diese Fragen sollen laut Kommission generell anhand einer vergleichenden Untersuchung von geförderten und nicht geförderten Betrieben beantwortet werden, wobei die vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren zu verwenden sind.<sup>6</sup> Allerdings existieren bei der Umsetzung dieser Vorgehensweise erhebliche Probleme, da es die für Mit-Ohne-Vergleiche notwendigen Vergleichsbetriebe im engeren Sinne nicht gibt. Dies liegt daran, dass Betriebe, die den geförderten Betrieben in der Ausgangssituation strukturell, einkommensbezogen etc. sehr ähnlich sind, fast durchgängig in der Vergangenheit ebenfalls investiv gefördert wurden.

Die von der Kommission vorgesehenen Fragen sind im Hinblick auf eine umfassende Maßnahmenbewertung stark betriebsbezogen. Über die Einzelbetriebe hinausgehende agrarstrukturelle Wirkungen der Förderung – ursprünglich ein zentrales Anliegen dieser Fördermaßnahme – werden nicht thematisiert. Da das in den Richtlinien genannte Ziel einer „wettbewerbsfähigen Landwirtschaft“ eine entsprechende strukturelle Entwicklung

---

<sup>6</sup> Die Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung bleiben recht vage, so dass hier ein erheblicher Spielraum für die Analysen entsteht.

voraussetzt, werden Aspekte der regionalen und sektoralen Entwicklung der Agrarstruktur in die Ex-post-Evaluation aufgenommen (siehe Kapitel 10).

**Tabelle 3.1:** Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP

Thema	inhaltliche Schwerpunkte	Methoden <sup>7</sup>	Daten
Einkommen und Produktivität	Milchvieh- und Veredelungsberiebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt) <sup>8</sup>	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung - Testbetriebsdaten
Diversifizierung	Direktvermarktung	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt)	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung
Umweltschutz	Erosionsschutz	- C-Faktor Berechnung (nach Auerswald, 2002)	- InVeKoS-Daten, - Erosionskarten des LBEG, - Investitionskonzepte
Tierschutz	Milchviehbetriebe, Mastschweinebetriebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - nationaler Bewertungsrahmen	- telefonische Betriebsleitererhebung
Strukturentwicklung	regionale Fördermittelverteilung regionale Milchquotenwanderung	- Regressionsanalyse (Querschnitt)	- Landkreisdaten - schriftliche Beraterbefragung

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>7</sup> Besonderheiten der einzelnen Ansätze werden jeweils in den speziellen Kapiteln sowie ausführlicher im Materialband beschrieben.

<sup>8</sup> Da es die für den Mit-Ohne-Vergleich erforderlichen vergleichbaren Betriebe ohne Förderung auch im Testbetriebsnetz kaum gibt, sind Mit-Ohne-Vergleiche streng genommen auf empirischer Grundlage nicht möglich. Es handelt sich daher um Vergleiche zwischen AFP-geförderten Betrieben und möglichst ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes, die größtenteils bereits in früheren Jahren eine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben.

Das Thema Tierschutz wurde hingegen aufgrund des allgemeinen gesellschaftlichen Interesses<sup>9</sup> als eigener Schwerpunkt untersucht. Andererseits standen die Themen Produktqualität und Arbeitsbedingungen nicht im Fokus dieser Evaluation, da diese lediglich Nebenziele des AFP darstellen und meist als Kuppelprodukte<sup>10</sup> einer Investitionen auftreten.

In Tabelle 3.1 sind zentrale Inhalte, Methodik und Daten im Überblick dargestellt. Inhaltliche Schwerpunkte wurden gesetzt, weil das Förderspektrum des AFP, wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, sehr umfangreich ist. Für die Analyse von Bestimmungsgründen erfolgreicher oder wenig erfolgreicher Investitionen ist es jedoch notwendig, möglichst homogene Teilgruppen zu vergleichen. Folglich wurden bspw. für die Analyse der Bereiche Einkommen und Produktivität die Schwerpunkte Milchviehhaltung und Schweinehaltung ausgewählt, da ein Großteil der AFP-Mittel dorthin fließt.

Die Analysen werden größtenteils auf große Investitionen mit mehr als 100.000 Euro Investitionsvolumen beschränkt, weil für diese ein besseres Datenmaterial vorliegt (v. a. Investitionskonzepte und Auflagenbuchführung) und die Förderung der sog. Kleinen Investitionen bereits in der Aktualisierung der Zwischenbewertung (Margarian, 2005) negativ bewertet wurde.

## 3.4 Daten

### 3.4.1 Förderdaten

Die Verfügbarkeit von umfangreichen Förderdaten ist eine Grundvoraussetzung für die Evaluation einer Fördermaßnahme. Förderbezogene Daten müssen aber nicht nur grundsätzlich „vorhanden“ sein, sie sollten einer Reihe von Anforderungen genügen, um in den relevanten Analysebereichen belastbare Untersuchungsergebnisse zu ermöglichen.

Folgende Kriterien sind besonders relevant:

- **Homogenität der Datensätze über die Jahre:** Um zeitliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate über einen längeren Förderzeitraum notwendig.
- **Vollständigkeit der Datensätze:** Für eine Ex-post-Evaluation sollten die Datensätze aus der gesamten zu bewertenden Förderperiode zur Verfügung stehen.

---

<sup>9</sup> Der Tierschutz wurde im Jahr 2002 in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 20a GG). Zudem belegen repräsentative Erhebungen (tns Emnid, 2007) die Bedeutung tiergerechter Haltungsformen für die Gesellschaft.

<sup>10</sup> Kuppelprodukte sind hier Wirkungen, die sich bei der Verfolgung des Hauptziels mit ergeben.



- **Vollständigkeit der Daten:** Unvollständige Angaben in den Datensätzen können zu einer Vielzahl an Problemen in der Auswertung führen: z. B. erschweren fehlende Adressenangaben die Durchführung von Erhebungen; fehlende Betriebsnummern (bzw. EU-Fördernummern) behindern eine Verknüpfung von Investitionskonzepten (IK) und Auflagenbuchführung; fehlende Investitionskonzepte für bestimmte Investitionsbereiche oder Regionen verschlechtern die Repräsentativität und damit die Aussagefähigkeit der Analysen.
- **Inhaltlich sinnvolle und korrekte Angaben:** Um eine Investitionsmaßnahme im Hinblick auf Ziele wie z. B. Umwelt- oder Tierschutz bewerten zu können, ist es notwendig zu wissen, in welchem Bereich investiert wurde. Hierbei helfen spezifisch erfasste Fördertatbestände (z. B. Maschinenförderung differenziert nach Pflanzenschutz, Mulchsaat, Wirtschaftsdüngerausbringung).
- **Bereitstellung durch die Bundesländer/Behörden:** Die Bereitstellung der für die Evaluation notwendigen Daten im vereinbarten Umfang, in der erforderlichen Qualität und zu verabredeten Terminen erleichtert die Arbeit der Evaluatoren erheblich.
- **Homogenität der Datensätze über die Bundesländer:** Um räumliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate in allen in die Analyse einbezogenen Regionen und Bundesländern eine unabdingbare Voraussetzung. Insbesondere bei Evaluationen auf der GAK-Ebene spielt dieser Punkt eine wichtige Rolle.

### 3.4.1.1 GAK-Berichterstattung

Die Tabellen der GAK-Berichterstattung dienen dem Zweck, das Fördergeschehen im AFP differenziert nach Kriterien wie Investitionsart, Produktionsrichtung oder Umwelt, wiederzugeben. Damit könnte mittels der GAK-Daten die Qualität anderer Datenquellen kontrolliert werden, beispielsweise die Vollständigkeit der IK. Allerdings weisen die GAK-Daten Inkonsistenzen auf. Zum Beispiel entsprechen ausgewiesene Summen nicht der Summe der Einzelwerte oder es treten Widersprüche zwischen Werten in verschiedenen Tabellen, die eigentlich identisch sein müssten, auf. Dadurch ist unklar, inwieweit die GAK-Daten das tatsächliche Fördergeschehen abbilden.

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 kann davon ausgegangen werden, dass die Tabellen „nach Produktionsrichtung“ und „nach Investitionsart“ relativ nah am Fördergeschehen sind. Je differenzierter die Tabellen werden, desto schlechter wird ihre Qualität. Dies liegt neben der mangelnden Sorgfalt bei der Erstellung der Datenblätter auch daran, dass die Informationen in den IK zum Teil weniger differenziert erfasst werden, als dies für die GAK-Berichterstattung notwendig wäre. Beispielsweise müsste die förderfähige Investitionssumme in den IK nach den verschiedenen Produktionsrichtungen, Investitionsarten usw. parallel dazu auch nach Förderzielen, aufgeteilt werden.

### 3.4.1.2 Bewilligungsdaten

Die Bewilligungsdaten wurden im Rahmen der Evaluation vor allem für die Verortung des Fördermittelflusses auf Basis von Postleitzahlen oder Landkreiskennungen herangezogen. Sie dienen der Erstellung von Karten und weitergehenden statistischen Analysen. Homogenität und Verlässlichkeit der Bewilligungsdaten scheinen gut zu sein. Über den Betrachtungszeitraum hinweg sind die Daten vollständig. Die Bewilligungsdaten enthalten bereits viele wichtige Informationen auf einzelbetrieblicher Ebene. Eine Absprache über die in die Bewilligungsdaten aufzunehmenden Informationen und eine Vereinheitlichung über die Jahre hinweg wäre aus Sicht der Evaluation sehr zu begrüßen.

### 3.4.1.3 Investitionskonzepte

Aus Hessen liegen 1.368 Investitionskonzepte aus den Bewilligungsjahren 2000-2006 als Excel-Dateien vor, davon 653 Große Investitionen (siehe Tabelle 3.2). Bei insgesamt 1.478 Förderfällen gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum entspricht das einer Quote von 93 % aller Förderfälle bzw. 100 % der Großen Investitionen.

Hessen ist das Bundesland mit der größten Anzahl von IK-Varianten. Nahezu jährlich wurden Änderungen an den IK vorgenommen und bis zum Bewilligungsjahr 2004 zwischen Landwirtschaft und Weinbaubetrieben sowie zwischen Großen Investitionen (Investitionskonzept) und Kleinen Investitionen (Betriebsüberschlag) differenziert. In der gesamten Förderperiode kamen landesspezifische Investitionskonzepte ohne die bundeseinheitlichen Arbeitsblätter zur Anwendung. Erst ab 2005 wurde bei Kleinen Investitionen das bundeseinheitliche IK inklusive Variablenliste verwendet. Bei Großen Investitionen wurden die Daten aus dem landesspezifischen Investitionskonzept durch die Vorwegbuchführungen ergänzt, und in das bundeseinheitliche Arbeitsblatt inklusive Variablenliste übertragen.

In Hessen wurde das Investitionskonzept aus dem früheren bundeseinheitlichen Betriebsverbesserungsplan aufgebaut und kontinuierlich weiterentwickelt. Die EU-Zahlstelle Kassel, sowie die Fachberatung, haben sich für eine Beibehaltung dieser Planungsmethode mit einer höheren Prognosesicherheit und größeren fachlichen Aussagekraft entschieden. Zudem hat Hessen die Berechnung der Fördermittel und die Prüfung von Förderobergrenzen, Förderquoten, Betreuergebühren und fachtechnische Begrenzungen in das landesspezifische Investitionskonzept integriert. Damit wurde eine landeseinheitliche Behandlung aller Förderanträge entsprechend der jeweiligen Richtlinie gewährleistet. Daraus wird aber auch ersichtlich, dass jede Richtlinienänderung, bzw. jede Auslegungsänderung einer Richtlinie, eine neue Programmversion erfordert.

Wesentlicher Kritikpunkt an den landesspezifischen IK ist neben der Versionsvielfalt das Fehlen der Buchführungsdaten. Dies hat zur Folge, dass

- Vorher-Nachher-Analysen auf der Basis von Vorab-Werten (t-3, t-2 und t-1) wie in anderen Ländern erst ab 2005 möglich sind,
- die Erfolgsrechnung für das Ist-Jahr (t0) und das Ziel-Jahr auf Deckungsbeitragsrechnungen beruht, deren Ergebnisse an den zuletzt vorliegenden Jahresabschlüsse der Vorweg-Buchführung ausgerichtet sind, so dass laut Angaben der Bewilligungsstelle weitgehende Übereinstimmung besteht
- und Kennzahlen der Gewinn- und Verlustrechnungen wie Umsatz oder Betriebsertrag ebenso fehlen wie Bilanzkennzahlen und daher eine Abbildung der Produktivitäts- und Vermögensentwicklung auf dieser Basis für den gesamten Zeitraum nicht möglich ist.

Ein weiterer Kritikpunkt sind teilweise nicht mit Zellen im Arbeitsblatt verknüpfte Steuerelemente (sog. Dropdown-Menüs und Checkboxes) für Geschlecht, Investitionsschwerpunkt und -ziele. Um deren Informationen nicht zu verlieren, mussten sie manuell nachcodiert werden. Dieses Problem ist jedoch mit dem Einsatz des bundeseinheitlichen Arbeitsblattes ab 2005 behoben.

Für die kombinierte Auswertung von IK und Jahresabschluss (JA) der Auflagenbuchführung wurden lediglich die im IK angegebenen Ist-Jahre 1999 bis 2002 herangezogen, um für die Wirkungsmessung einen ausreichenden Abstand zwischen der Umsetzung der geförderten Investition und den die Wirkung der geförderten Investition widerspiegelnden JA-Daten sicher zu stellen. Die Förderfälle ab dem Ist-Jahr 2003 weisen hierfür einen zu geringen Abstand auf. Somit reduziert sich die Zahl der verwendbaren IK Großer Investitionen von 653 vorliegenden IK auf 400 (siehe Tabelle 3.2). Von rund 34 % dieser Fälle lag mindestens ein JA der Auflagenbuchführung vor.

#### **3.4.1.4 Auflagenbuchführung**

In den hessischen Förderrichtlinien ist weder Art noch Format der Bereitstellung der Auflagenbuchführung definiert. Der Erfüllung der Pflicht zur Vorlage der Auflagenbuchführung wurde zudem in der Bewilligungspraxis oft kein großes Gewicht beigemessen. Daher lagen bei den Bewilligungsstellen kaum Jahresabschlüsse im csv-Format, das eine Automatisierung der Datenverarbeitung ermöglicht, vor. Um doch noch eine einzelbetriebliche Bewertung durchführen zu können, wurde schließlich vereinbart, dass die bei der LBH-Steuerberatungsgesellschaft mbH vorliegenden Jahresabschlüsse der AFP-

Förderfälle der Evaluation in geeigneter Form zur Verfügung gestellt werden<sup>11</sup>. Für die Zusammenführung mit den Investitionskonzepten musste durch die EU-Zahlstelle Kassel in aufwändiger Handarbeit eine Referenzliste erstellt werden, um eine einheitliche und eindeutige Identifizierung der geförderten Betriebe zu ermöglichen.<sup>12</sup>

Letztendlich wurden insgesamt 877 Jahresabschlüsse von 281 Betrieben über die EU-Zahlstelle Kassel für die Bewertung des AFP im Förderzeitraum 2000-2006 in Hessen zur Verfügung gestellt (siehe Tabelle 3.2). Dies entspricht 43 % der buchführungspflichtigen Förderfälle. 659 Jahresabschlüsse konnten anhand einer einheitlichen und eindeutigen Identifikationsnummer 222 IK mit Großen Investitionen zugeordnet werden.<sup>13</sup> Die „Trefferquote“ beträgt daher ca. 34 % der geförderten Betriebe bzw. 79% der Betriebe, von denen Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung vorlagen.

**Tabelle 3.2:** Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Hessen

Investitionskonzepte Große Investitionen			Jahresabschlüsse	
Ist-Jahr	Anzahl der Betriebe	davon: mit Auflagenbuchführung (in %)	Wirtschaftsjahr	Anzahl der Abschlüsse
1998	13	21.7		
1999	70	47.2		
2000	127	40.5		
2001	123	36.5	2000/01	21
2002	80	43.6	2001/02	28
2003	72	21.7	2002/03	37
2004	83	30.9	2003/04	121
2005	81	12.5	2004/05	199
2006	1	100.0	2005/06	235
sonstige*	3	-	sonstige*	236
Insgesamt	653	34.4	Insgesamt	877

\* Ohne Jahresabgabe oder außerhalb der angegebenen Ist- bzw. Wirtschaftsjahre

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, eigene Auswertung.

<sup>11</sup> Die Landesbuchstelle Hessen (LBH) erstellt den Großteil der relevanten Auflagenbuchführung.

<sup>12</sup> Während in den IK die „Personen-Ident (PI)“ und die „Unternehmens-Ident (UI)“ anzugeben waren, werden die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung identifiziert über die Buchstellenummer (Code 0001) sowie die Betriebsnummer bei der Buchstelle (Code 0002).

<sup>13</sup> Unter den gelieferten Jahresabschlüssen waren auch solche von Betrieben, die in der Förderperiode 2000 – 2006 ausschließlich im Rahmen Kleiner Investitionen gefördert wurden.

Um einen ausreichenden Abstand zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung einzuhalten – mindestens zwei bis drei Jahre werden allgemein als notwendig erachtet (EU-KOM, 2000a), um die im Zusammenhang mit der Investition häufig eintretenden Erfolgsbeeinträchtigungen auszuschließen –, werden die Jahresabschlüsse vor dem Wirtschaftsjahr 2004/05 nicht in die Auswertung einbezogen. Zusätzlich sollten zur Erzielung belastbarer Ergebnisse (um Preis- und Ertragsschwankungen auszugleichen) je nach Produktionsbereich Jahresabschlüsse von drei bis fünf Wirtschaftsjahren (WJ) zugrunde gelegt werden. Da auch Letzteres nicht erreicht werden kann, sind die auf dieser Datengrundlage erzielten Auswertungsergebnisse (siehe Kapitel 9) vorsichtig zu interpretieren.

Die von der LBH in digitaler Form zur Verfügung gestellten Jahresabschlüsse wurden durch Mitarbeiter der EU-Zahlstelle Kassel geprüft und bei Beanstandungen nachgefordert bzw. nicht an die Evaluatoren weitergeleitet. So ist zu erklären, warum im Gegensatz zu anderen Bundesländern inhaltliche Mängel der Auflagenbuchführung die Datenanalyse kaum erschwerten und Strukturdaten wie Betriebsfläche, Arbeitskräfte und Milchquoten nahezu vollständig ausgefüllt waren.<sup>14</sup>

## **3.4.2 Sekundärstatistische Daten**

### **3.4.2.1 Testbetriebsnetz**

Zur Identifizierung der *Netto*förderungswirkungen müssen Mit-Ohne-Vergleiche durchgeführt werden. Da es insbesondere im Bereich der Milchviehhaltung im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte nahezu keine nicht geförderten Betriebe gibt, ist die Bildung einer Vergleichsgruppe nicht möglich. Behelfsweise wird das Testbetriebsnetz als (repräsentative) Referenz zu einem Vergleich mit den geförderten Betrieben herangezogen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass auch am Testbetriebsnetz mit AFP geförderte Betriebe teilnehmen, diese aber nicht identifiziert werden können. Im Referenzzeitraum waren je nach Wirtschaftsjahr Daten von 662 bis 700 hessischen Testbetrieben bzw. 469 identischen Betrieben verfügbar.

---

<sup>14</sup> Z. B. fehlen AK-Angaben nur bei 7 % der vorliegenden Jahresabschlüsse vollständig, Angaben zu Familienarbeitskräften lediglich bei 8 %.

### 3.4.2.2 Sonstige Sekundärdaten

Für die statistischen Analysen in Regressionsmodellen wurden Sekundärdaten aus verschiedenen Quellen genutzt. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Daten der Agrarstrukturserhebung 1999 und 2003, die durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ)<sup>15</sup> für wissenschaftliche Analysen nutzbar gemacht werden.

Für Regressionsanalysen wurden die in konsolidierter Form in der Datensammlung INKAR<sup>16</sup> veröffentlichten Daten zu ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verwendet. Insgesamt liegt der große Vorteil der verwendeten Sekundärdaten in ihrer Homogenität sowie ihrer Vollständigkeit und Verlässlichkeit, die das Ergebnis der zentralen Erfassung und Validierung der Daten sowie der klaren Anwendungsorientierung ihrer Sammlung sind.

### 3.4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten

Als Ergänzung zu den Förderdaten und den sekundärstatistischen Daten wurden für die Ex-post-Evaluation zu unterschiedlichen Themenbereichen eigene Erhebungen durchgeführt (Tabelle 3.3). Die Fragebögen zu den verschiedenen Erhebungen können dem Anhang entnommen werden.

**Tabelle 3.3:** Übersicht der Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung

Regionsbezug	Inhaltlicher Fokus	Zielgruppe	Bewilligungsjahre	N	Stichprobenn	%
Hessen	Ldw. Betriebe, allg.	Betriebsleiter	2000 - 2002	166	115	69
	Direktvermarktung	Betriebsleiter	2000 - 2003	-	-	-
Bundesweit	Tierschutz:					
	- Milchvieh	Betriebsleiter	2003 - 2006	1.827	320	18
	- Mastschweine	Betriebsleiter	2000 - 2006	732 <sup>17</sup>	209	28
	Strukturentwicklung, betriebliche Strategien	Berater	-	-	225	-

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>15</sup> Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Informationsangebot des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes und des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Landesämter. Die beiden Forschungsdatenzentren stellen ausgewählte Mikrodaten der amtlichen Statistik für wissenschaftliche Forschungszwecke zur Nutzung bereit.

<sup>16</sup> Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung.

<sup>17</sup> Nicht immer war in den IK eine Identifikation der Mastschweineeställe möglich. Vielfach sind diese zusammen mit den Sauenställen aufgeführt. Daher liegt die Grundgesamtheit der Mastschweineeställe deutlich unter 700 Förderfällen.

### 3.4.3.1 Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung

In den Monaten Februar und März 2007 wurde eine schriftliche Befragung landwirtschaftlicher Unternehmen durchgeführt, die in den Antrags- bzw. Bewilligungsjahren<sup>18</sup> 2000 bis 2002 eine AFP-Förderung für Investitionen mit mindestens 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen erhalten hatten. Während die Befragung für die Direktvermarktung in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern durchgeführt wurde, erfolgte die landwirtschaftliche Befragung bundesweit. Sie diente hauptsächlich der Erfassung von Informationen, die über die bereits vorliegenden Förderdaten hinaus gehen. Gleichzeitig sollten mit den so erhobenen Primärdaten vorliegende Sekundärdaten, in erster Linie Strukturangaben aus IK und JA der Auflagenbuchführung, ergänzt, aktualisiert und auch verifiziert werden. Daher enthielt die Befragung im Wesentlichen allgemeine Fragen zum geförderten Unternehmen, zur Unternehmensstrategie, zu zukünftigen Investitionsplänen und zu einer rückschauenden Beurteilung der geförderten Investitionen sowie des AFP-Verfahrens durch die Bundesländer. In der Befragung zur Direktvermarktung wurden zusätzlich auch die Inhalte und die Qualität der Beratung zur Investition in die Direktvermarktung und ihr Einfluss auf die Investitionsentscheidung erfasst. Informationen zum landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen (Familien-) Einkommen wurden aufgrund der Erfahrung aus früheren Befragungen (geringe Auskunftsbereitschaft) nicht abgefragt.

In Hessen kamen gemäß den o. g. Selektionskriterien 329 Betriebe als Befragungsteilnehmer in Frage. Zwecks Einhaltung einer bundesweit vergleichbaren Befragungsquote wurden in Hessen mittels Zufallsauswahl 166 Betriebe befragt (siehe Tabelle 3.3). Die Rücklaufquote betrug rund 69 % (Bundesdurchschnitt: 68 %).

Bezüglich der inhaltlichen Qualität der Befragungsergebnisse gibt es zwischen Hessen und anderen Bundesländern keine wesentlichen Unterschiede. Wie in den anderen Bundesländern auch, konnte das Ziel, Strukturangaben der IK und der JA durch die Primärerhebung zu ergänzen und zu verifizieren, in Hessen größtenteils nicht erreicht werden. Die Gründe sind zum einen ein geringer Beantwortungsgrad abgefragter Strukturkennzahlen sowie Probleme auf Seiten der Befragten mit der Kenngröße „Voll-Arbeitskräfte“ (Voll-AK).<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Je nachdem, welcher Zeitpunkt vollständiger und damit belastbarer aus den Investitionskonzepten ausgelesen werden konnte.

<sup>19</sup> Es wurden häufig Inkonsistenzen beim Vergleich der angegebenen Voll-AK und der ebenfalls abgefragten Anzahl der Personen festgestellt.

### 3.4.3.2 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz

Um Aussagen zum Tierschutz treffen zu können, wurde bei Milchvieh- und Mastschweinebetrieben eine Erhebung zu den Haltungsverfahren vor und nach der Investition durchgeführt. Erfasst wurden Betriebe, die in den Jahren 2003 bis 2006 einen Milchviehstall bzw. 2000 bis 2006 einen Mastschweineestall mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von über 100.000 Euro gebaut hatten.<sup>20</sup>

Die Erhebung war national für alle Bundesländer (mit Ausnahme der Stadtstaaten) geplant, aufgrund von inhaltlichen Erwägungen und Datenproblemen schieden aber Sachsen, das Saarland und Thüringen aus während Hessen und Brandenburg nur an der Mast Schweine-Erhebung teilnahmen.. In Hessen fehlte die Identifikationsmöglichkeit des Investitionsobjektes anhand des förderfähigen Investitionsvolumens im IK. Für die Erhebung bei Mastschweinen wurden anhand der verbalen Maßnahmenbeschreibung auch für Hessen geeignete Erhebungsbetriebe ausgewählt. Bei Milchvieh wurde dieses Vorgehen nicht durchgeführt, da der Stichprobenumfang aus den anderen Bundesländern für deutschlandweit repräsentative Aussagen ausreicht. Die Ergebnisse der Erhebung liefern auch für Hessen aussagekräftige Ergebnisse, da die Unterschiede in den Stallformen zwischen den Bundesländern keine erhebliche Rolle spielen.

Die Erhebung für Milchvieh wurde als Zufallsstichprobe konzipiert, wobei aufgrund der unterschiedlichen Häufigkeit der Förderfälle in den einzelnen Bundesländern eine nach Bundesländern und Tierzahlen (vor der Investition) geschichtete, disproportionale Stichprobe gezogen wurde. Der letzte Aspekt ist wichtig, da unterschiedliche Haltungsverfahren stark mit den Größenkategorien (Tierzahlen) korreliert sind. Der Auswahlatz entsprach bei den Ländern mit den wenigsten Förderfällen (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) 100 %, in der zweiten Gruppe (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) 50 %, und in den Bundesländern mit den meisten Förderfällen (Bayern und Niedersachsen) 15 %. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die „förderstarken“ Länder die Ergebnisse der Erhebung nicht dominieren, sondern eine gleichgewichtigere regionale Repräsentanz erreicht wird. Bei den Mastschweinebetrieben erfolgte aufgrund der geringen Förderzahlen eine Vollerhebung.

Das Marktforschungsunternehmen Kleffmann führte die telefonische Erhebung im Jahr 2007 durch. Dabei wurde eine Vielzahl an Informationen zu Stall und Weide, Fütterung, Tiergesundheit etc. abgefragt. Für die Auswertungen stehen aus dieser Erhebung die Befragungsdaten von 320 Milchvieh- und 209 Mastschweinebetrieben zur Verfügung.

---

<sup>20</sup> Um zu vermeiden, dass Betriebe sowohl im Rahmen der allgemeinen schriftlichen Betriebsleitererhebung als auch der telefonischen Erhebung befragt werden, war ursprünglich der Zeitraum 2003 bis 2006 festgelegt. Da die Anzahl geförderter Schweinemastbetriebe in diesem Zeitraum aber zu gering war, wurde für den Mastschweinebereich der gesamte Förderzeitraum einbezogen.



### 3.4.3.3 Beraterbefragung

Zur Analyse der Wirkung des AFP auf die Strukturentwicklung wurde eine geschlossene und standardisierte Befragung landwirtschaftlicher Berater in ganz Deutschland durchgeführt. Ziel war es, durch die Befragung einen Überblick über die Situation der Betriebe insbesondere mit Blick auf die agrarstrukturellen Bedingungen für alle Regionen zu erhalten. Die Angaben der Experten wurden für die Durchführung einer regionalisierten quantitativen Analyse verwendet.

In den alten Bundesländern waren Fragebögen an 614 E-Mail-Adressen verschickt worden. 225 ausgefüllte Fragebögen wurden zurückgesendet, was einer Rücklaufquote von 37 % entspricht. Allerdings stammten die aufgrund der Ergebnisse einer Internetrecherche angeschriebenen Berater oft aus den gleichen Institutionen und antworteten gemeinsam. Zum Teil waren sie auch inzwischen durch andere ersetzt worden oder ganz aus der Beratungs- bzw. Betreuungspraxis ausgeschieden. Zieht man diesen Anteil von den versandten Fragebögen ab, so liegt die tatsächliche Rücklaufquote mit über 50 % deutlich höher.

### 3.4.4 Fazit und Empfehlungen

Das Fazit und die Empfehlungen konzentrieren sich auf die Förderdaten, da die Verwendung der sekundärstatistischen Daten sowie der Primärdaten weitgehend problemlos war.

Die hohe Variabilität der Förderdaten (nicht nur aus Hessen) hat zu einem enormen Zeitverlust und damit erhöhten Kosten für die Evaluation geführt.<sup>21</sup> Auf Seiten der Landwirte entstehen Zusatzkosten, wenn aufgrund von Auflagen umfangreiche Datensätze bereitgestellt werden müssen (z.B. Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung). Dies ist insbesondere dann nicht vertretbar, wenn diese Daten nicht ausgewertet werden können. Generell kann die Datenerfassung im Rahmen der Antragstellung, des Monitoring und der Auflagenbuchführung nur gerechtfertigt werden, wenn diese auch nutzbar sind.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 ändert sich grundsätzlich nichts an den erforderlichen einzelbetrieblichen Daten (Investitionskonzepte, Jahresabschlüsse, zusätzliche Primärerhebungen). Künftig sollte eine AFP-Bewertung auf dieser Datenbasis jedoch noch stärker nach inhaltlichen Fragestellungen ausgerichtete Stichproben ziehen, die belastbare Aussagen erlauben. Dies beinhaltet, dass für die ausgewählten Betriebe ein vollständiges Datenmaterial bereitgestellt werden muss; entsprechende Vorkehrungen sind im jeweiligen

---

<sup>21</sup> Für alle in die Bewertung einbezogenen Bundesländer mussten mehr als zwei volle Personenjahre in die Aufbereitung der Daten gesteckt werden, bevor mit deren Auswertung begonnen werden konnte.

Bewilligungsbescheid zu treffen, damit bei Erhebungen eine Rechtsgrundlage besteht und bei Nichteinhaltung seitens der Fördermittelempfänger Sanktionen möglich sind.

Das Land muss also dafür sorgen, dass den Evaluatoren die erforderlichen Förderdaten innerhalb eines vereinbarten Zeitraums durch eine Landesstelle zur Verfügung gestellt werden. Hierfür ist es zweckmäßig, von allen Förderfällen ein Grundgerüst relevanter Datensätze zentral in Form einer Datenbank zu speichern. Als Basis hierfür kann die sogenannte Variablenliste dienen, die inhaltlich an veränderte Förderinhalte angepasst werden kann. Um die gewünschte Datenqualität zu erreichen, wird Folgendes empfohlen:

- EU-Nummern der Betriebe müssen in den **IK und Jahresabschlüssen** (Code 0007) sorgfältig ausgefüllt werden und absolut identisch sein; Änderungen der EU-Nummern müssen mitgeteilt werden.
- Veränderungen in den Vorlagen der Investitionskonzepte sollten nach Möglichkeit unterbleiben; dort, wo sie unvermeidbar sind, müssen sie dokumentiert und den Evaluatoren mitgeteilt werden.
- Das IK bzw. die Variablenliste ist vollständig auszufüllen. Insbesondere für die Bereiche Tier- und Umweltschutz, Produkt- und Prozessqualität fehlen gegenwärtig vielfach Angaben. Diese Bereiche sind besser über spezielle Primärerhebungen zu erfassen, so dass lediglich wenige Grundinformationen für die Auswahl der relevanten Betriebe auch im IK bzw. in der Variablenliste zu erfassen sind.
- Das IK bzw. die Variablenliste muss sämtliche Informationen bzw. Daten enthalten, die im Rahmen des Monitoring bzw. der GAK-Berichterstattung erhoben werden. Gegebenenfalls ist, sofern hier noch Lücken bestehen, eine Anpassung notwendig.
- Eingabefelder der Investitionskonzepte und deren Formate müssen absolut geschützt werden, um Einheitlichkeit zu gewährleisten.
- Speziell für die Auflagenbuchführung:
  - Die Fördermittelempfänger müssen der Bewilligungsstelle die Jahresabschlüsse zeitnah, d.h. spätestens einen Monat nach Erstellung, in Form einer csv-Datei übergeben.
  - Der BMELV-Standard ist einzuhalten; die Angaben zur Faktorausstattung (6. Betriebsfläche, 7. Arbeitskräfte, 8. Ergänzende Angaben) sowie der Anhang zur Bilanz (3.) sind sorgfältig auszufüllen.
  - Von den Gartenbaubetrieben sind die Daten über das Zentrum für Gartenbau in Hannover zehn Jahre lang (ab Zeitpunkt der Bewilligung) bereit zu stellen.

- Von der zuständigen Landesstelle sind Plausibilitätsprüfungen (z. B. mit WINPLAUSI vom BMELV) durchzuführen, so dass den Evaluatoren ausschließlich vollständige und plausible Jahresabschlüsse übergeben werden.<sup>22</sup>

Die Beibehaltung einer zehnjährigen Auflagenbuchführungspflicht in Hessen in der aktuellen Förderperiode (HMULV, 2008a) wird von den Evaluatoren positiv gesehen, weil die nachhaltigen Wirkungen der geförderten Investition erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung nach Inbetriebnahme der geförderten Investition in der Auflagenbuchführung erkennbar werden. Diese Zeitspanne wurde von der EU-Kommission in ihren Evaluationsvorgaben mit zwei Jahren festgelegt (EU-KOM, 2000a). Zudem sind je nach Produktionsrichtung drei bis fünf Jahresabschlüsse notwendig, um belastbare Aussagen zur Entwicklung des betrieblichen Erfolges ableiten zu können. Obwohl dadurch die zeitlichen Grenzen der Förderperiode überschritten würden, ist dieses mehrjährige Datenmaterial für die Analyse von längerfristigen Effekten erforderlich.

---

<sup>22</sup> In Bundesländern, die die Auflagenbuchführung für eigene statistische/wissenschaftliche Untersuchungen nutzen, ist die Datenqualität wesentlich besser. Das liegt daran, dass die Angaben dort zentral bei einer Landesanstalt gesammelt und Plausibilitätschecks durchgeführt werden.

### 3.5 Finanzielle Ausgestaltung

Für die im AFP in Hessen bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von knapp 75 Mio. Euro (Tabelle 3.4). Diese Ausgaben wurden gemeinsam von EU, Bund und Land getätigt, wobei vom national zu tragenden Anteil der Bund im Rahmen der GAK 60 % und das Land 40 % finanziert. Die EU-Kofinanzierung konnte bis zu 50 % der Gesamtausgaben betragen. Hessen hat jedoch im Mittel der Jahre lediglich einen Kofinanzierungssatz von 40 % in Anspruch genommen, so dass der Landesanteil an den Gesamtausgaben für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 rund 24 % ausmachte.

**Tabelle 3.4:** Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Hessen von 2000 bis 2006

Haushalts- jahr	Höhe der öffentlichen Ausgaben ohne Altverpflichtungen (1.000 Euro)				Landesanteil (%)
	Insgesamt	EAGFL	GAK		
			Bund	Land	
2000 <sup>1)</sup>	2.368	857	906	604	25,5
2001	8.783	2.196	3.952	2.635	30,0
2002	14.622	5.303	5.591	3.728	25,5
2003	13.123	6.152	4.183	2.789	21,2
2004	13.437	5.690	4.648	3.099	23,1
2005	10.703	4.485	3.731	2.487	23,2
2006	11.182	5.119	3.637	2.425	21,7
2000 - 2006	74.217	29.803	26.648	17.766	23,9

<sup>1)</sup> Im Jahr 2000 sind die Altverpflichtungen aus früheren Förderperioden in den Werten enthalten, da sie in den GAK-Tabellen für 2000 nicht separat ausgewiesen wurden.

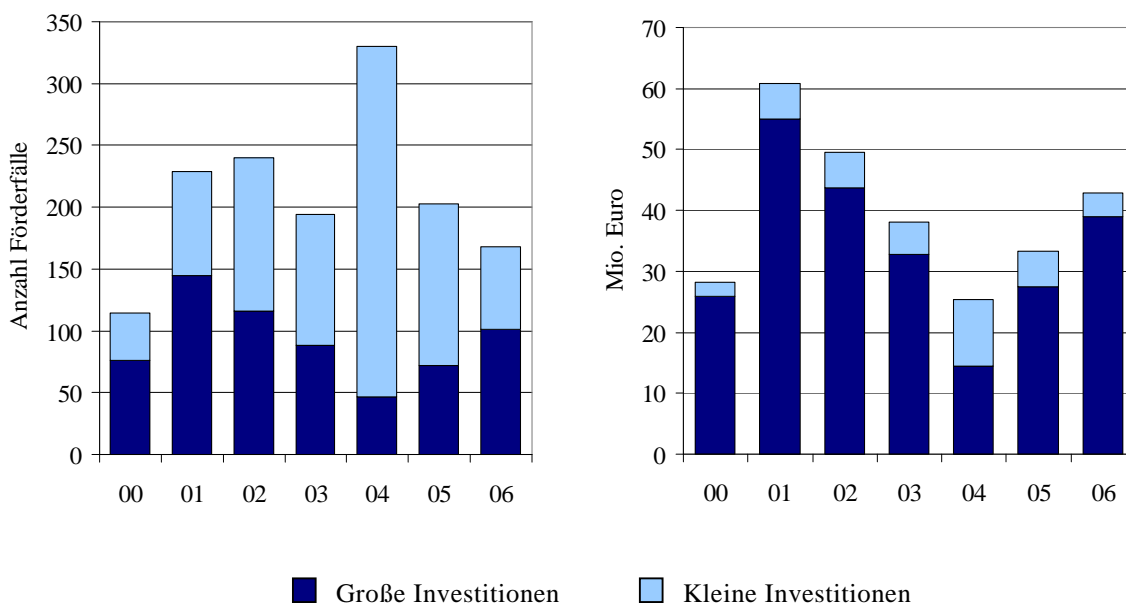
Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

### 3.6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)

#### *Anzahl und Struktur der bewilligten Förderfälle*

In Hessen wurden im AFP im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 1.478 Förderfälle bewilligt. Davon entfielen fast 44 % auf die sog. Großen Investitionen (bis 2001 „Kombinierte Förderung“). Der Anteil an Kleinen Investitionen (bis 2001 „Agrarkredit“) variierte stark und lag insbesondere in den Jahren 2002 bis 2005 über dem Durchschnitt (Abbildung 3.2). Während die Gesamtzahl der Förderfälle in den Jahren 2000 bis 2003 um 200 Fälle schwankte, stieg sie im Jahr 2004 sprunghaft auf 330 Fälle an und sank in den beiden Folgejahren wieder bis auf 168 Förderfälle. Dies wurde durch einen deutlichen Anstieg bei den Kleinen Investitionen verursacht, während die Anzahl an Großen Investitionen von 145 Fällen in 2001 auf 47 Fälle in 2004 abnahm. Gründe hierfür sind die Öffnung der Förderung für Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft zur besonders umweltgerechten Ausrichtung der Produktion (z.B. Mulchsaatgeräte, Pflanzenschutzspritzen) im Rahmen von Kleinen Investitionen.

**Abbildung 3.2:** Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Hessen nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)



Quelle: GAK-Berichterstattung ( BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

Der Umfang der in der Zeit von 2000 bis 2006 im AFP bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina, der aus den insgesamt 1.478 Förderfällen resultiert, beläuft sich auf 278 Mio. Euro. Von der gesamten förderfähigen Investitionssumme entfielen knapp 86 % auf Große Investitionen. Die Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina pro Jahr nahm

von 2001 bis 2004 von 61 Mio. Euro auf 25 Mio. Euro ab und stieg in 2005 und 2006 wieder bis auf 43 Mio. Euro an (Abbildung 3.2). Aufgrund der deutlich geringeren durchschnittlich förderfähigen Investitionsvolumina bei Kleinen in Vergleich zu Großen Investitionen (gut 48.000 Euro bzw. knapp 370.000 Euro je Förderfall) sind die Entwicklungen der Anzahl der Förderfälle und der förderfähigen Investitionsvolumina im gesamten Beobachtungszeitraum gegenläufig.

Die Betrachtung der förderfähigen Investitionsvolumina zeigt, dass landwirtschaftliche Gebäude in der Zeit von 2000 bis 2006 mit 89 % den höchsten Stellenwert unter den AFP-Förderfällen einnahmen (Tabelle 3.5).

**Tabelle 3.5:** Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Hessen (2000 bis 2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Gebäude	99	96	89	95	72	86	81	89
- Rinderställe	63	30	27	38	37	39	52	39
- Schweineställe	9	49	35	24	5	18	24	27
- Sonstige Ställe	6	1	3	5	9	12	2	5
- Gewächshäuser	1	2	2	0	0	2	1	1
- sonst. Gebäude	19	14	22	28	21	15	3	17
Geräte / Maschinen	0	0	1	2	20	4	0	3
Ldw. Pflanzungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Diversifizierung	0	4	10	3	8	9	19	8
Sonstige	1	1	0	0	0	1	0	0

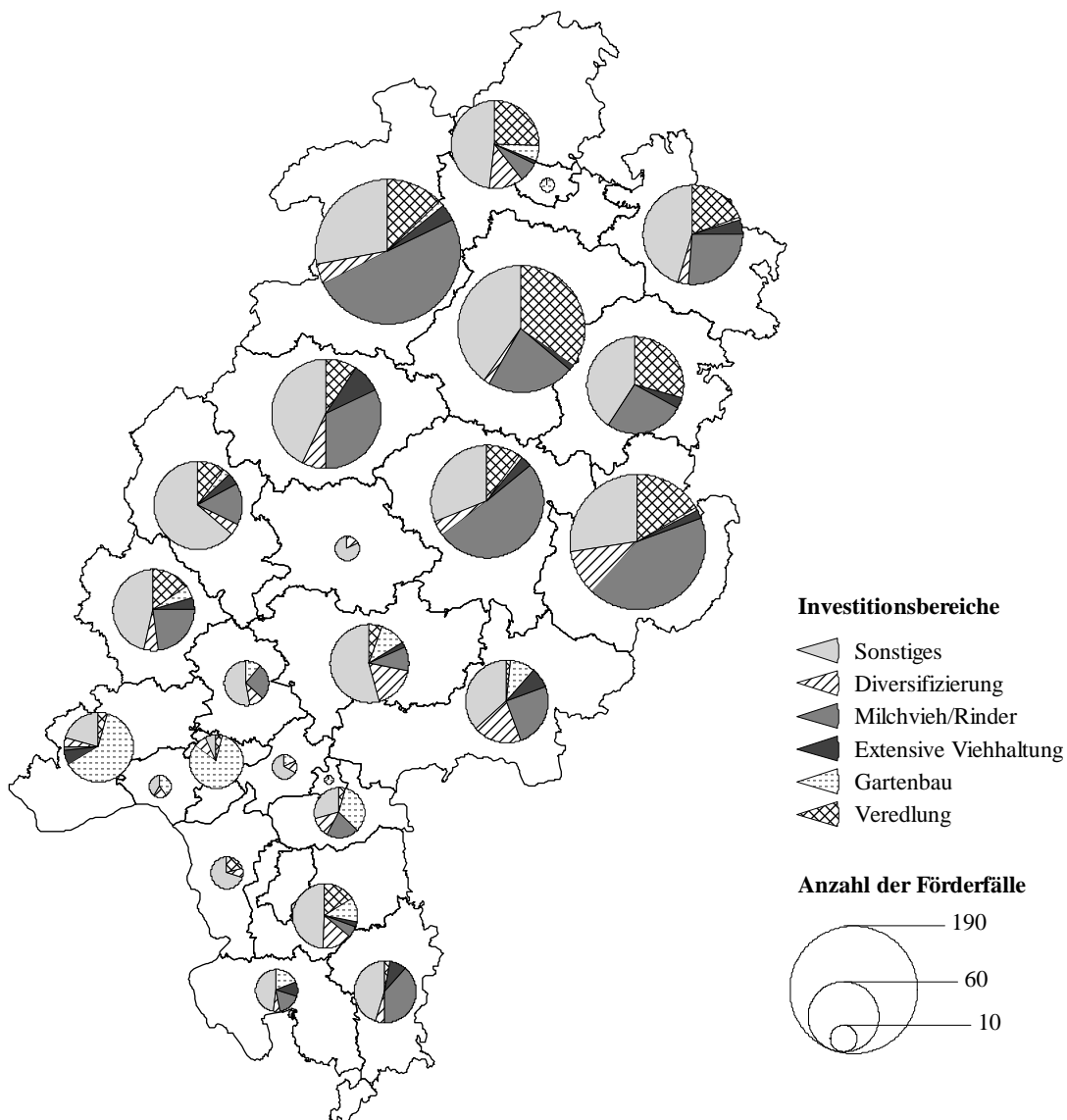
Quelle: GAK-Berichterstattung ( BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

Aufgrund der hohen Investitionssummen bei Gebäuden liegt der Anteil an der Gesamtzahl der Förderfälle jedoch nur bei 74 %. Bei den Gebäuden machen wiederum die Rinderställe mit knapp 31 % der Förderfälle und 39 % des förderfähigen Investitionsvolumens den größten Anteil aus. Die Förderung der Schweineställe hängt stark von den Möglichkeiten zur Aufstockung im Rahmen der Förderung ab, die 2001 positiv auf die Förderfälle in diesem Bereich durchschlugen. In der Kategorie der sonstigen Gebäude, deren Anteil am förderfähigen Investitionsvolumen im gesamten Zeitraum 17 % beträgt, sind überwiegend Maschinen- und Lagerhallen vertreten. Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 entfielen 18 % der Förderfälle bzw. 3 % der förderfähigen Investitionssummen im AFP auf Maschinen und Geräte. Besonders hoch war deren Anteil in 2004. Die klassischen Investitio-

nen in die Einkommensdiversifizierung<sup>23</sup> haben in Hessen an Bedeutung gewonnen, indem sie allein im Jahr 2006 19 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 17 % der Förderfälle einnahmen.

In Abbildung 3.3 wird die regionale Verteilung der Förderfälle zwischen den Landkreisen und verschiedenen Investitionsbereichen dargestellt.

**Abbildung 3.3:** Verteilung der AFP-Förderfälle nach Investitionsbereichen in den Landkreisen Hessens (2000 bis 2006)



Quelle: Bewilligungsdaten der Zahlstelle Hessen, eigene Darstellung.

<sup>23</sup> Diese umfassen die Bereiche Direktvermarktung und Fremdenverkehr.

Die Kategorie „Sonstiges“ hat überall dort einen hohen Anteil, wo keine besonderen Förderschwerpunkte bestehen; es handelt sich in erster Linie um sonstige Gebäude wie Lagerhallen etc. In den Süden Hessens flossen insgesamt weniger Fördermittel, wobei im Südwesten ein großer Teil an Garten- und Weinbaubetriebe ging. Im Nordosten des Landes wurden besonders viele Veredlungsställe gefördert, im sonstigen Norden überwogen die Milchvieh- und Rinderställe. Eine genauere Analyse der Bestimmungsgründe des Mittelflusses folgt in Kapitel 10.4.

### *Investitionen in die Einkommensdiversifizierung*

Investitionen in die Diversifizierung können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden (Deutscher Bundestag, 2002). Zu den diversifizierenden Aktivitäten werden traditionell die Direktvermarktung, der Urlaub auf dem Bauernhof und die ländliche Gastronomie gezählt. In den Jahren 2003 und 2004 wurde bundesweit im Rahmen des AFP in nennenswertem Umfang in die Energieerzeugung (v. a. Biogas- und Photovoltaikanlagen) investiert, wobei das Land Hessen Photovoltaikanlagen hierüber nie gefördert hat. Der Diversifizierung wird insbesondere auf Bundesebene eine hohe politische Bedeutung beigemessen. Dies spiegeln die AFP-Förderzahlen von Hessen allerdings nicht wider (Tabelle 3.6).<sup>24</sup>

**Tabelle 3.6:** Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Hessen (2000-2006)

Förderbereich	Anzahl der Förderfälle		Höhe des förderfähigen Investitionsvolumens	
	Anzahl	in %	Mio. Euro	in %
Insgesamt	1.478	100,0	278,1	100,0
davon:				
- Direktvermarktung	37	2,5	10,3	3,7
- Urlaub auf dem Bauernhof	11	0,7	4,0	1,5
- Sonstige Diversifizierung	28	1,9	2,7	1,0
- Biogasanlagen	2	0,1	1,3	0,5

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

<sup>24</sup> Für den Bereich Direktvermarktung ist zu beachten, dass über die Landesförderrichtlinie „Produktinnovation und Vermarktungsalternativen“ im Zeitraum 2002 bis 2004 zusätzlich zum AFP landwirtschaftliche Betriebe gefördert wurden (siehe Efken et al., 2005).



In den Jahren 2000 bis 2006 entfielen insgesamt lediglich 5,3 % der Förderfälle und knapp 7 % der gesamten förderfähigen Investitionssumme auf diesen Bereich. Während Investitionen in die Energieerzeugung im Rahmen des AFP in Hessen praktisch nicht gefördert wurden, hatte unter den klassischen Bereichen der Diversifizierung die Direktvermarktung die höchste Relevanz. Der Fremdenverkehr war mit 11 Förderfällen nahezu unbedeutend. Investitionen in die ländliche Gastronomie wurden nicht separat erfasst und finden sich daher unter „Sonstige Diversifizierung“.

### ***Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt***

Auch Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden. Hierzu zählen u.a. auch Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft, die zu einer besonders Boden und Umwelt schonenden Flächenbewirtschaftung beitragen. Beispiele sind Mulchsaatgeräte, besonders ausgerüstete Pflanzenschutzspritzen und spezielle Geräte zur Flüssig- und Festmistausbringung. Ohne diese Maschinen und Geräte machte die Fördertätigkeit im Umweltbereich in Hessen in den Jahren 2001 bis 2006 mit lediglich 4 % aller Förderfälle und 1 % der förderfähigen Investitionssummen nur einen geringen Teil der Förderung aus.

Auf die sog. Öko-Maschinen und Geräte entfielen dagegen im Betrachtungszeitraum 18 % der Förderfälle und 3 % der förderfähigen Investitionssummen; im Jahr 2004, das sich durch eine extrem starke Förderung von Öko-Maschinen und Geräten auszeichnete, erreichten diese Werte 55 % bzw. 20 %. Ab 2005 wurde die Förderung in die Regelförderung (20% Zuschuss) überführt, mit dem Ergebnis, dass kaum noch Anträge gestellt wurden.

### ***Junglandwirteförderung***

Die investive Förderung von Junglandwirten wurde in Hessen über die gesamte Förderperiode von 2000 bis 2006 gewährt. Sie wurde allerdings nur im Zusammenhang mit Großen Investitionen bewilligt. Die Voraussetzungen für die Gewährung eines besonderen Zuschusses für Junglandwirte besagen, dass ein Antragsteller das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und den Betrieb noch nicht länger als fünf Jahre führen darf. Auf dieser Grundlage wurde in 19 % der Förderfälle mit Großen Investitionen zusätzlich zur Standardförderung ein Zuschuss für Junglandwirte gewährt. Dies entspricht 7 % aller Förderfälle.

### ***Fazit***

Die AFP-Förderung in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006 ist durch eine Konzentration der Fördermittel auf Gebäude, und hier insbesondere auf Rinderställe sowie mit einigem Abstand Schweineställe und sonstige Gebäude, gekennzeichnet. Investitionen in die Diversifizierung und den Umweltbereich haben dagegen nur eine geringe Bedeutung. Le-

diglich die Förderung von speziellen umweltbezogenen Maschinen und Geräten zeigte im Jahr 2004 einen hohen Ausschlag. Der Anteil der Förderfälle mit Junglandwirteförderung liegt bei rund einem Fünftel der Großen Investitionen.

### **3.7 Administrative Umsetzung**

Die administrative Umsetzung des AFP ist kein Analyseschwerpunkt dieser Ex-post-Bewertung. Es werden im Folgenden lediglich einige Besonderheiten beschrieben, die sich bei der Analyse der zentralen Bewertungsfragen zeigten. Dabei geht es vor allem um die Kommunikation der Fördermöglichkeiten, Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung und Regelungen der Betreuungsförderung.

#### ***Kommunikation***

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des AFP ist überwiegend gut. Die Betriebsleiterbefragung (n=111) bestätigt dies; allerdings ist zu berücksichtigen, dass 18 % der befragten Betriebsleiter mit der Informationspraxis zum AFP unzufrieden oder sehr unzufrieden sind. Die Fördermaßnahme und -bedingungen sowie die Antragsformalitäten werden jährlich frühzeitig in der regionalen und überregionalen Fachpresse veröffentlicht. Auch im Internet wird über die Förderung informiert; relevante Dokumente und Formulare können von dort bezogen werden (z. B. <http://www.hmuv.hessen.de>), wenngleich nicht die gesamten Förderunterlagen (z.B. Investitionskonzept) erhältlich sind. Offensichtlich geht man davon aus, dass für die Antragstellung ohnehin ein weiterer Beratungsbedarf und bei baulichen Investition auch Betreuungsbedarf besteht.

#### ***Förderverfahren und Wartezeit***

Das Förderverfahren und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen sind relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich, so dass die Antragsteller in der Regel ohne professionelle Hilfe eine Antragstellung und Abwicklung der Förderung einschließlich Erstellung des Verwendungsnachweises nicht durchführen können. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ; 38 % der befragten Betriebsleiter bemängeln den Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung.

Noch negativer beurteilen die Betriebsleiter die ihrer Meinung nach langen Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung; hierzu geben 45 % der Befragten ein negatives Urteil ab. Dies ist sicherlich wiederum eine Konsequenz aus den umfangreichen, mit dem Förderantrag einzureichenden Unterlagen. Darüber hinaus führt die regelmäßig erst relativ spät im Jahr erfolgende Mittelfreigabe nach der Veröffentlichung der geltenden Förderrichtlinien zu zeitlichen Verzögerungen der Antragsbewilligung (siehe Sterner, 2003, S. 25-27).

### ***Betreuung***

Bei Investitionsvorhaben mit einem förderungsfähigen baulichen Investitionsvolumen von mehr als 50.000 Euro konnte eine professionelle Maßnahmenbetreuung über das AFP gefördert werden.<sup>25</sup> Die maximal förderungsfähigen Betreuungskosten waren nach Investitionsvolumen gestaffelt und konnten bei einem Förderungsfähigen Investitionsvolumen von mehr als 500.000 Euro bis zu 20.000 Euro betragen (HMULV, 2003). Damit war die Höhe der Betreuungsgebühren praktisch festgelegt.

Die Betreuungsqualität wird von den befragten Landwirte überwiegend positiv beurteilt; 39 % der Landwirte sind „zufrieden“ und 22 % sogar „sehr zufrieden“ mit der geleisteten Betreuung, dagegen sind lediglich 10 % der Landwirte nicht zufrieden.

## **3.8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006**

Die einzelbetrieblichen und strukturellen Wirkungen des AFP, die in den folgenden zwei Kapiteln präsentiert werden, müssen vor dem Hintergrund der agrarpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklung bewertet werden. Neben dem Weltmarkt werden die Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion stark durch politische Regelungen beeinflusst. Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten Änderungen in diesem Bereich in den Jahren 2000 bis 2006 beschrieben und auch ihre Auswirkungen, soweit bekannt, diskutiert werden.

### **3.8.1 Agrarpolitische Rahmenbedingungen**

#### ***Reform der Direktzahlungen***

Vor dem Hintergrund der WTO-Verhandlungen wurden die sog. Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarreform im Jahr 2003 gefasst. Die Reform der GAP wurde 2004 in Deutschland in nationales Recht umgesetzt. Die zentralen Elemente der Reform sind (a) die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, (b) die Bindung der Direktzahlungen an Kriterien des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens- und Futtermittelsicherheit (Cross Compliance) und (c) die Modulation, d. h. die Verwendung eines einbehaltenen Teils der Direktzahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes (BMVEL, 2005).

---

<sup>25</sup> Es wird häufig argumentiert, dass die Betreuung zu einer deutlichen Kosteneinsparung auf der Verwaltungsebene führen würde, weil die Förderanträge professionell vorbereitet, der Baufortschritt beaufsichtigt und die Zahlungsabwicklung und Rechnungslegung reibungslos abgewickelt würden.

Insbesondere die Entkoppelung der Prämien von der Produktion führt erstens zu einer Verschlechterung der relativen Vorzüglichkeit der Rinderhaltung und zweitens – wegen der mittelfristigen Umverteilung der entsprechenden Prämien auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche des Bundeslandes – auch zu einem Einkommensverlust der Betriebe mit überdurchschnittlichen Prämienvolumina je Hektar Landfläche. Im Gegensatz zu den zunächst beim Betrieb verbleibenden Tierprämien werden die Prämien betroffener Ackerkulturen sofort auf die Fläche umgelegt. Mit Blick auf das Grünland ist auch hier wieder insbesondere die Rinderhaltung durch negative Einkommenswirkungen betroffen. Die GAP-Reform bedeutet also einen Verlust an relativer Vorzüglichkeit anderer Formen der Rindfleischproduktion gegenüber der Milchproduktion.

National wurden die Milchmarktregelungen dahin weiter entwickelt, dass ab dem 1. April 2000 der zwischenbetriebliche Handel von Milchquoten nur noch über regionale Verkaufsstellen (Börsen) möglich war. Das Ziel war hauptsächlich, die Quotenkosten für die wachstumswilligen Milchproduzenten zu reduzieren.

### ***Erneuerbare Energien***

Die Produktion von erneuerbaren Energien sowie der Anbau von diesbezüglichen Rohstoffen hat sich vor allem seit 2004 durch die deutlich angehobenen Vergütungssätze des novellierten Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) bei vielen Betrieben zu einem wichtigen Einkommensstandbein entwickelt. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit des Faktors Boden steht die Rohstoffproduktion für die Energieerzeugung in direkter Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion; die Landwirtschaft kann somit von der staatlichen Förderung durch das EEG und den weltweit steigenden Rohölpreisen doppelt profitieren: zum einen eröffnen sich ihr durch das Überschreiten der Rentabilitätsschwelle von Bioenergie neue Produktionsbereiche in der Rohstoffproduktion und -weiterverarbeitung, zum anderen steigen weltweit die Preise für Nahrungsmittel (Isermeyer und Zimmer, 2006). Andererseits verteuert sich die Produktion besonders in flächen- und vorleistungsintensiven traditionellen Produktionsrichtungen, wie der Milchproduktion und der Tiermast, deutlich.

## **3.8.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen**

### ***Agrarstrukturelle Entwicklung***

Hessen unterscheidet sich im Hinblick auf die Agrarstruktur von den anderen westdeutschen Ländern vor allem durch den hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben, die im Durchschnitt nur über geringe Produktionskapazitäten verfügen. Außerdem ist in Hessen in den vergangenen Jahren ein vergleichsweise deutlicher Rückgang der Tierbestände zu beobachten. Dies führte dazu, dass der durchschnittliche Großvieh-Besatz nur noch 0,64 GV je Hektar LF beträgt und mittlerweile mehr Grünland vorhanden ist, als von den

Rauhfutterfressern verwertet werden kann.<sup>26</sup> Folglich ist auch die Wertschöpfung je Hektar LF deutlich unterdurchschnittlich. Im Vergleich zu anderen westdeutschen Ländern findet ein stärkerer Strukturwandel statt. Da der Strukturwandel vor allem über Pacht abläuft, sind die Pachtanteile der Betriebe im westdeutschen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Insbesondere das Erbrecht und die Erbsitten führten in Hessen zu einer starken Zersplitterung des Flächenbesitzes und zu ungünstigen Schlaggrößen und –zuschnitte (HMULV, 2007, S. 36). Hinzu kommt ein vielfach unzureichendes Wegenetz. Diese strukturellen Defizite führen insgesamt zu vergleichsweise hohen Produktionskosten, die auch im Zuge des Betriebsgrößenwachstums nur zum Teil kompensiert werden können.

### *Entwicklung des Betriebserfolges*

Die Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe in Hessen und Deutschland zeigt für die verschiedenen Produktionsrichtungen deutliche Unterschiede in den Einzeljahren und zwischen den Produktionsrichtungen (Abbildung 3.4). Die Ergebnisse der hessischen Betriebe lagen im Durchschnitt der vergangenen acht Wirtschaftsjahre bei den Marktfrucht- und Veredlungsbetrieben unter dem Durchschnitt der Haupterwerbsbetriebe in ganz Deutschland. Die hessischen Milchviehbetriebe liegen in etwa gleichauf mit dem Bundesdurchschnitt.

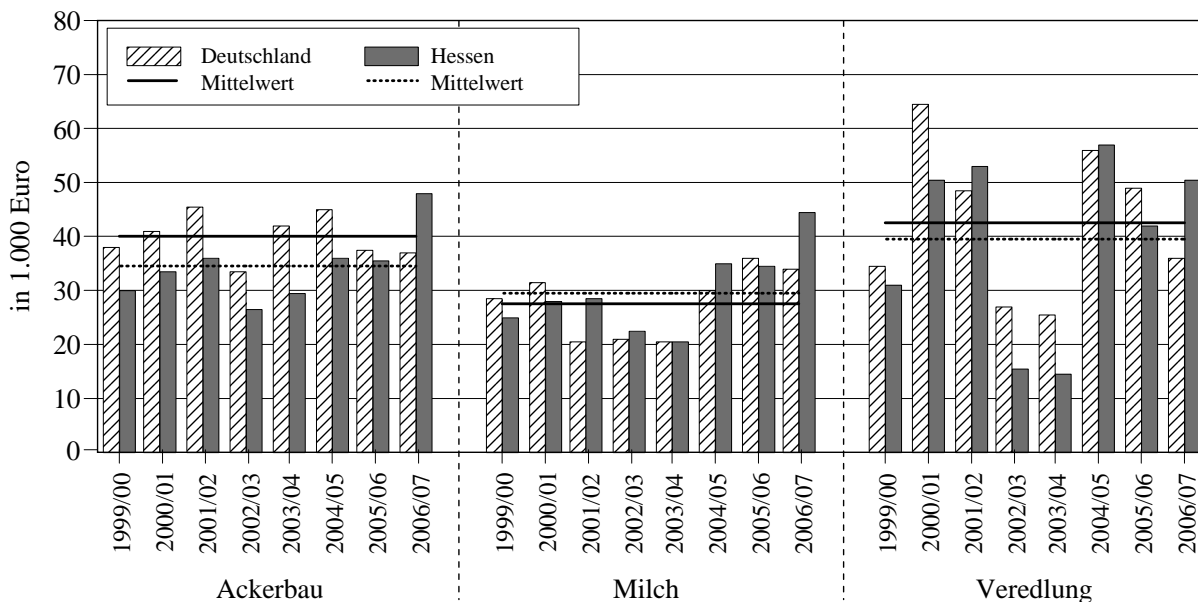
Die Veredlungsbetriebe unterliegen großen jährlichen Gewinnschwankungen. dennoch liegt deren Gewinn im Durchschnitt des Betrachtungszeitraums deutlich über dem der Ackerbau- und der Milchviehbetriebe. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass im Wirtschaftsjahr 2006/07 noch eine recht günstige Preissituation für Schweineerzeuger bestand, die sich erst ab der zweiten Hälfte des Jahres 2007 stark verschlechterte.

Die lediglich durchschnittlichen Gewinne der hessischen Betriebe im westdeutschen Vergleich resultieren unter anderem aus dem vergleichsweise geringen Umfang der tierischen Veredlung. Hier haben insbesondere die Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, aber auch Bayern und Baden-Württemberg Vorteile. Die flächenbezogene Produktionsintensität ist in diesen Ländern deutlich höher (BMELV, versch. Jgg.a).

---

<sup>26</sup> Auskunft des HMULV.

**Abbildung 3.4:** Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen in Hessen und Deutschland (WJ 1999/00 - 2006/07)<sup>27</sup>



Quelle: BMELV, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe, verschiedene Jahrgänge, eigene Darstellung.

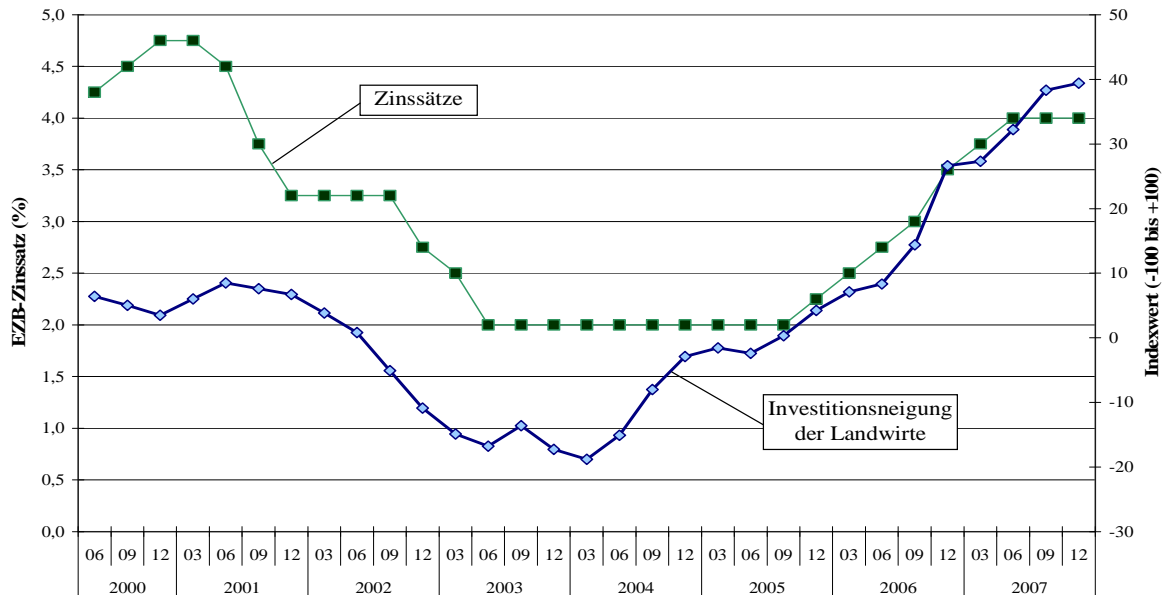
### **Investitionsneigung und -tätigkeit der Landwirte**

Das Investitionsklima der landwirtschaftlichen Betriebe wird zum einen von langfristigen Entwicklungstendenzen der Agrarmärkte und der Volkswirtschaft insgesamt und zum anderen auch von kurzfristigen konjunkturellen und politischen Ereignissen bestimmt (z. B. BSE-Krise, Schweinepest, MKS). Diese Einflüsse spielen zusammen, wenn die Stimmungen und Zukunftserwartungen der Landwirte erfasst werden, die wiederum als Investitionsindikator interpretierbar sind. Die Entwicklung der Einschätzung der Landwirte mit Blick auf ihre aktuelle wirtschaftliche Lage und die wirtschaftlichen Zukunftserwartungen wird durch das Konjunkturbarometer Agrar (DBV, 2007b) abgebildet. Es zeigt, dass die Einschätzungen der Landwirte im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen unterlagen und insbesondere von 2002 bis 2005 ein negatives Stimmungsbild vorherrschte (Abbildung 3.5). Seitdem steigt der Index beständig an, was weitgehend einem Spiegelbild der Produktpreientwicklung auf wichtigen Agrarmärkten entspricht. Diese Kurve der Investitionsneigung schlägt sich auch in der tatsächlichen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe nieder, die seit 2004 wieder steigende Bruttoinvestitionen verzeichnen (vgl. Daten des Testbetriebsnetzes, BMELV, versch. Jgg.a).

<sup>27</sup>

Durch die Umstellung der Betriebssystematik auf die EU-Normen sind die Werte für die Betriebsgruppen ab 2001/02 mit denen davor nur bedingt vergleichbar. Erst ab 2001/02 wurden die Milch produzierenden Betriebe von den anderen Futterbaubetrieben getrennt erfasst.

**Abbildung 3.5:** Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007)



Quelle: Deutscher Bauernverband (2007), Deutsche Bundesbank (2007).

Diese Kurve der Investitionsneigung schlägt sich auch in der tatsächlichen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe nieder, die seit 2004 wieder steigende Bruttoinvestitionen verzeichnen (vgl. Daten des Testbetriebsnetzes, BMELV, versch. Jgg.a).

### *Zinsentwicklung am Kapitalmarkt*

Die Kurve der Investitionsneigung korrespondiert im Betrachtungszeitraum entgegen der Erwartung mit der in Abbildung 3.5 dargestellten Zinsentwicklung (Deutsche Bundesbank, 2007). Normal wäre eine steigende Investitionsneigung bei sinkenden Zinsen. Der Zinssatz der Europäischen Zentralbank (EZB) für Hauptrefinanzierungsgeschäfte hat sich seit 2000 zwischen 4,75 und 2,0 Prozentpunkten bewegt. Die Kapitalkosten der Landwirte für Neukredite dürften sich, wenngleich auf einem anderen Niveau, ähnlich entwickelt haben. Bei niedrigen Zinsen müssten die Investitionen wieder zunehmen und bei steigenden Zinsen wieder zurückgehen. Tatsächlich scheint die Liquidität der Betriebe eine wesentlich stärkere Rolle zu spielen als die Kapitalkosten. Gleichzeitig steht diesen zeitlich variablen Kapitalkosten und sich stark ändernden Investitionsneigungen der Landwirte eine fast vollkommen unelastische Kapitalsubventionierung durch die Investitionsförderung gegenüber. Dies bedeutet, dass das AFP kaum auf Marktsignale reagiert.

## **Fazit**

Vor dem Hintergrund der agrarpolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der stark schwankenden Stimmungs- und Investitionsentwicklungen in der Landwirtschaft ist es von großer Bedeutung, zu welchem Zeitpunkt eine Befragung von Betriebsleitern und Betriebsberatern erfolgt. Da alle in Kapitel 3.4.3 dargestellten Erhebungen im Jahr 2007 durchgeführt wurden, müssen bei der Einordnung der Analyseergebnisse entsprechende Bezüge hergestellt werden. Die wirtschaftliche Lage der Betriebe war im Mittel zum Erhebungszeitpunkt im Vergleich zur Situation in 1999/00 bis 2001/02 eher günstig.

## **3.9 Kapitalspezifische Fragen der Kommission**

### **3.9.1 Fragenübergreifende Wirkungen**

Die Messung oder Abschätzung der originären Wirkungen von staatlichen Fördermaßnahmen leidet unter zahlreichen praktischen Schwierigkeiten:

- Die Maßnahmen werden nicht unter „Laborbedingungen“ durchgeführt, weshalb Mit-Ohne-Vergleiche erheblich erschwert bzw. empirisch sogar unmöglich sind. Als Alternative könnten Modellbetrachtungen herangezogen werden.
- Maßnahmen, die ihre Wirkungen erst mittel- bis langfristig entfalten, erschweren die Wirkungsmessungen durch den zunehmenden Einfluss intervenierender Variablen im Zeitablauf. Kurzfristige Betrachtungen sind hingegen nur wenig aufschlussreich.
- Die Beschränkung der Betrachtung auf die geförderten Fälle und deren Vergleich mit sogenannten „nicht geförderten Fällen“ blendet die Interaktionen zwischen den Betrieben aus.
- Die Beschränkung der Betrachtung auf den Agrarsektor vernachlässigt die Wirkungen, die sich aus Konkurrenz- und Kooperationsbeziehungen mit anderen Wirtschaftsbereichen ergeben. Besonders zu nennen sind hier Verdrängungs- und Synergieeffekte.

Weil die Isolierung von Netto-Fördereffekten mit zahlreichen praktischen Problemen verbunden ist, bleibt die Messung der Förderwirkungen vielfach auf der Ebene der Bruttoeffekte stehen, wobei diese Wirkungen um Einschätzungen zu weiteren indirekten Effekten ergänzt werden. Die wesentlichen indirekten Effekte, die teils beabsichtigt und teils kontraproduktiv wirken, werden im Folgenden (Kapitel 3.9.1.1 bis 3.9.1.3) kurz im Hinblick auf das AFP erläutert. Anschließend (Kapitel 3.9.1.4) werden wesentliche Investitionshemmnisse aus Sicht der Betriebsleiter dargestellt, da diese für die Einordnung der nachfolgend analysierten Wirkungsbereiche und die Bewertung der jeweiligen Analyseergebnisse wichtig sind.



### 3.9.1.1 Mitnahmeeffekte

„Mitnahmeeffekte sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätte“ (Toepel, 2000, S. 399). Die Quantifizierung der Mitnahmeeffekte ist daher eine notwendige Voraussetzung, um Aussagen über die Wirksamkeit einer Maßnahme treffen zu können. Dass die Erfassung von Mitnahmeeffekten in der Evaluationspraxis bisher nur eine unbedeutende Rolle spielt, liegt auch daran, dass keine leicht operationalisierbaren Methoden zur verlässlichen Quantifizierung von Mitnahmeeffekten existieren.

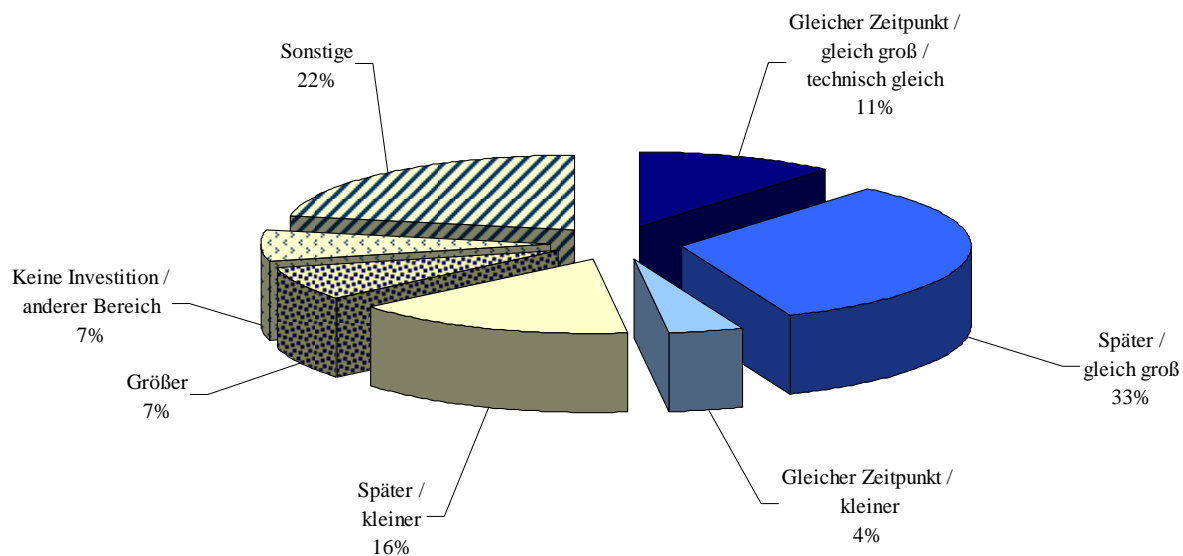
Für die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung wurden schon im Rahmen der aktualisierten Zwischenbewertung Landwirte zu ihren Handlungsoptionen ohne Förderung befragt (Margarian et al., 2005b). Diese Vorgehensweise wurde bspw. auch bei der Evaluation der SAPARD-Maßnahmen verwendet (Kvistgaard, 2008). Mit dieser Methode ist allerdings eine Reihe von Problemen verbunden:

- Der Mitnahmeeffekt der Investitionsförderung müsste idealer Weise vor der Durchführung der Maßnahme erfasst werden. Bei einer nachträglichen Überprüfung liegen dem Landwirt bereits umfangreiche Informationen über den Erfolg oder Misserfolg der Investitionsmaßnahme vor, so dass die rückblickende Einschätzung des Investitionsverhaltens vom tatsächlichen Investitionserfolg geprägt ist.
  - Bei einer problemlosen Umsetzung der Investition und einer auf die Investition zurückzuführende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, wird der Landwirt davon ausgehen, dass er keine Förderung in Anspruch hätte nehmen müssen (Überschätzung des Mitnahmeeffektes).
  - In Gegensatz dazu würde eine Investition, die in ihrem Ablauf und Ergebnis vom Landwirt als problematisch bewertet wird, zu der Einschätzung führen, dass die Investition ohne Förderung nicht hätte durchgeführt werden können (Unterschätzung des Mitnahmeeffektes).
- Durch strategisches Antworten der Landwirte kann es zu einer Verzerrung kommen, deren Richtung nicht bekannt ist (ZUMA, 2008):
  - Einerseits könnten die befragten Landwirte - um zum Erhalt der Fördermöglichkeiten beizutragen – antworten, dass sie ohne die Förderung nicht hätten investieren können, was zu einer Unterschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.
  - Andererseits hat ein Teil der Landwirte möglicherweise daran Interesse, dass die Förderung eingestellt wird, da Investitionen von Berufskollegen Konkurrenzsituationen (Milchquote, Flächen) schaffen. Diese Landwirte werden antworten, dass sie auch ohne die Förderung investiert hätten, was zu einer Überschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.

Da grundsätzlich jede der genannten Varianten oder sogar eine Kombination möglich ist, werden die Antworten mangels zusätzlicher einschlägiger Informationen ohne weitere Interpretation dargestellt.

Die Befragung der Betriebsleiter in Hessen im Frühjahr 2007 hat ergeben, dass bei knapp der Hälfte der Fälle (44 %) ohne AFP im gleichen Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre, bei einem Großteil davon „später“ oder „in mehreren Schritten“ (siehe Abbildung 3.6). In weiteren sieben Prozent der Fälle wäre nach Angaben der befragten Betriebsleiter ohne Förderung sogar in größere Einheiten investiert worden. Folglich wären im strengen Sinn bei knapp einem Fünftel (18 %) der geförderten Fälle ausschließlich Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei den Betrieben, bei denen das AFP einen Vorzieheffekt bewirkte (33 % der Fälle), ebenfalls ein Teil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden.

**Abbildung 3.6:** Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Hessen (Bevilligungsjahre 2000 bis 2002)



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007), n = 82.

Diese Einschätzungen stimmen weitgehend mit früheren Erhebungen überein, die im Jahr 2005 bei Betriebsleitern investiv geförderter Betriebe in Nordwest-Deutschland durchgeführt wurden (Margarian et al., 2005b). Berücksichtigt man das genannte strategische Verhalten der Befragten und die auch bei einem reinen Vorzieheffekt enthaltenen Anteile an Mitnahmeeffekten, kann festgehalten werden, dass die Bruttowirkungen der AFP-Förderung bei den untersuchten Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von über 100.000 Euro zwischen 20 und 50 % Mitnahmeeffekte beinhalten. Die Mitnah-

meeffekte dürften bei kleineren Investitionen eher größer sein, bei großen Investitionen jedoch geringer ausfallen.

### 3.9.1.2 Überwälzungseffekte

Wenn Fördermittel nicht bzw. nicht im vollen Umfang den eigentlichen Adressaten erreichen, sondern an andere Akteure oder Sektoren weitergegeben werden, liegen Überwälzungseffekte vor.<sup>28</sup> Ursachen für die Überwälzung können einerseits nachfrageinduzierte Preiserhöhungen sein, andererseits aber auch strategisches Verhalten von Herstellern und Händlern.

Insbesondere bei der Maschinenförderung wird von Beratern vielfach die Meinung vertreten, dass Hersteller und Händler von Landmaschinen durch eine Erhöhung der Preise geförderter Maschinen und Geräte einen Teil der Fördermittel abschöpfen. Entsprechende Aussagen wurden bspw. wiederholt in den Beraterworkshops der Aktualisierungsevaluation getroffen (Dirksmeyer et al., 2006; Margarian et al., 2005a). Aufgrund der geringen Relevanz der Listenpreise und der fehlenden Auskunftsbereitschaft der Händler konnten keine Daten zur Entwicklung von Verkaufspreisen für die geförderten Landmaschinen ermittelt werden. Aus Gesprächen mit zahlreichen Landmaschinenhändlern und Landwirten geht jedoch hervor, dass die Konkurrenz zwischen Händlern zu groß ist, um auf dieser Ebene Preisaufschläge einstreichen zu können.

### 3.9.1.3 Verdrängungseffekte

Subventionsbedingte Verdrängungseffekte ergeben sich, wenn die geförderten neuen Kapazitäten bereits bestehende verdrängen und dadurch der Nettofördereffekt verringert wird. Verdrängungseffekte zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben werden in Kapitel 3.10 zur Agrarstruktur mit behandelt. An dieser Stelle wird das Beispiel der Förderung von sogenannten Öko-Maschinen<sup>29</sup> angeführt, deren Ziel die Verringerung von Umweltproblemen ist: Die Förderung verbilligt die Anschaffung von derartigen Maschinen und Geräten. Auch einige Betriebe, die vorher aus Kostengründen auf die Leistung von Lohnunternehmern zurückgegriffen haben, werden nun allein oder gemeinsam mit weiteren Betrieben in förderfähige Maschinen investieren. Wenn die volle Auslastung dieser Ma-

---

<sup>28</sup> Ein klassisches Beispiel von Überwälzungseffekten in der Landwirtschaft sind die durch die Milchmarktpolitik verursachten Quotenpreise und die induzierten höheren Pachtpreise. Ein Teil der für die Milchviehbetriebe vorgesehenen Subventionen kommt dadurch den nicht mehr in der Landwirtschaft tätigen Quoten- und Grundeigentümern („Sofa-Melkern“) zugute.

<sup>29</sup> Zu nennen sind vor allem Mulchsaatgeräte, Pflanzenschutzspritzen und Gülleausbringungsgeräte.

schinen auf den eigenen Flächen nicht gegeben ist, können diese Betriebe in direkte Konkurrenz zu Lohnunternehmern treten und den Einsatz ihrer Maschinen und Geräte als Dienstleistung anbieten. Die Maschinenförderung kann somit zu einer Verdrängung von Lohnunternehmen oder auch anderen Landwirten, die vergleichbare Dienstleistungen anbieten, führen. Es ist aber davon auszugehen, dass nur bei hoher Konzentration der Förderung eine Verdrängung in nennenswertem Umfang stattfindet bzw. messbar ist. Beispielsweise hat in Niedersachsen, wo im Vergleich zu allen anderen Bundesländern die Anzahl der geförderten Maschinen und Geräten im Betrachtungszeitraum am höchsten war, nur ein geringer Anteil der Betriebe (max. 5,0 - 6,5 % in einzelnen Landkreisen) an allen landwirtschaftlichen Betrieben die Maschinenförderung in Anspruch genommen.

### **3.9.1.4 Investitionshemmnisse**

Die Agrarinvestitionsförderung bewirkt eine Verbilligung des Kapitals und damit eine relative Besserstellung des Kapitals im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren. Inwieweit diese Kapitalverbilligung aus einzelbetrieblicher Sicht notwendig und im Hinblick auf die zentralen Entwicklungsprobleme in Hessen relevant ist, kann anhand der Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung (n=115) beleuchtet werden. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Betriebsleiter die tatsächliche Situation zum Zeitpunkt der anstehenden Investitionen möglicherweise in Abhängigkeit von der späteren Investitionswirkung wiedergeben.

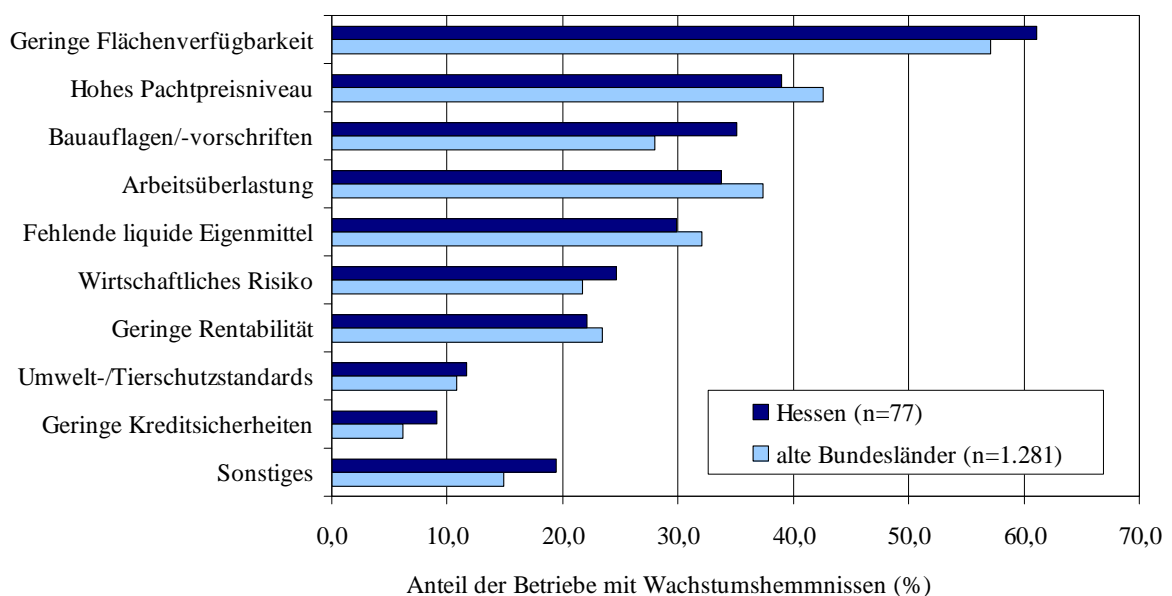
Auf die Frage, ob die Bereitstellung von Sicherheiten bei der Finanzierung der mit AFP geförderten Investitionen ein Problem gewesen sei, antworteten lediglich 9,6 % der hessischen Betriebsleiter mit „Ja“. Bei diesen Betrieben wurde das Problem überwiegend durch einen Bankenwechsel oder eine innerfamiliäre Regelung (z. B. Bürgschaft) gelöst. Eine Verringerung des Investitionsumfanges fand nur in einem Fall statt. Allerdings hat die Aussicht auf eine AFP-Förderung in einem Drittel der Fälle die Kreditfinanzierung durch die Bank positiv beeinflusst. Bei künftigen größeren Investitionen (mehr als 100.000 Euro), die von rund der Hälfte der befragten Betriebsleiter innerhalb der kommenden fünf Jahr geplant sind, erwarten 19 % der Betriebsleiter Schwierigkeiten bei der Finanzierung.

Da möglicherweise die Finanzierung von Investitionen für viele Betriebe nicht das zentrale Entwicklungshemmnis darstellt, wurden die Betriebsleiter nach den wesentlichen Hemmnissen für Wachstumsinvestitionen befragt. Von den 58 % der befragten Betriebsleiter in Hessen, die gerne stärker wachsen würden als sie es tatsächlich tun, wird als zentrales Wachstumshemmnis am häufigsten (61 % der Fälle) eine zu geringe Flächenverfügbarkeit genannt (Abbildung 3.7). Auch die hohen Pachtpreise, die als restriktiv empfundenen Bau- und Umweltvorschriften, wie z. B. das Bundesimmissionsschutzgesetz, sowie die Arbeitsüberlastung werden in vielen Fällen als Wachstumshemmnis angesehen.

Im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Länder in Westdeutschland werden die mangelnde Flächenverfügbarkeit und die Bauauflagen und -vorschriften in Hessen als stärker einschränkend empfunden. Die bisher genannten Hemmnisse können jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt durch eine Investitionsförderung beseitigt oder gelindert werden.

Geringe Kreditsicherheiten, die die Finanzmittelbeschaffung erheblich einschränken können und die auch durch das AFP angegangen werden könnten, sind dagegen von geringerer Bedeutung. Fehlende liquide Eigenmittel werden von einem knappen Drittel der befragten Betriebsleiter als ein wesentliches Hemmnis für Wachstumsinvestitionen gesehen; hier kann die Investitionsförderung in begrenztem Umfang dazu beitragen, die Situation der betroffenen Betriebe direkt zu verbessern.

**Abbildung 3.7:** Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter in Hessen und den alten Bundesländern (max. drei Nennungen)



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007).

Zur Überwindung der für viele Familienbetriebe typischen Arbeitsüberlastung wäre häufig eine andere Arbeitsorganisation (z. B. stärkere Auslagerung von Arbeiten) oder die Beschäftigung einer Fremdarbeitskraft notwendig. Vielfach wäre ein Wachstumssprung erforderlich, um eine zusätzliche Arbeitskraft gewinnbringend einsetzen zu können, so dass eine Verbindung zum Problem der Flächenverfügbarkeit besteht.

Anzumerken ist, dass die Hemmnisse für weitere Wachstumsinvestitionen nicht zwangsweise den Engpässen entsprechen, die im Zusammenhang mit den geförderten Investitionen bestanden haben. Dennoch dürfte die Grundstruktur der Hemmnisse für die hier un-

tersuchten umfangreicheren Investitionen zutreffen, weil die befragten Betriebsleiter mit den geförderten Investitionen zu 81 % betriebliches Wachstum verfolgten und kleinere Investitionen (unter 100.000 Euro) von der Erhebung ausgeschlossen waren.

### **3.9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen**

Im Folgenden werden wesentliche Wirkungsbereiche auf der Ebene der Einzelbetriebe genauer analysiert. Dabei werden die bereits in Kapitel 3.3 dargestellten Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 2000a) zugrunde gelegt. Diese Kriterien und Indikatoren werden verwendet, sofern die Datenbasis es zulässt. Herangezogen und gegenübergestellt werden die Auswertungen der Betriebsleiterbefragung sowie Daten der Investitionskonzepte, der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung und des Testbetriebsnetzes. Die ausführlichen Ergebnistabellen zu den im Folgenden dargestellten Tabellen und Abbildungen sind im Materialband (Kapitel 4) zu finden.

#### **3.9.2.1 Wirkung auf das Einkommen**

Die Einkommensverbesserung der geförderten Betriebe im Zuge der strukturellen Weiterentwicklung ist eines der zentralen Ziele der investiven Förderung (siehe Kapitel 3.3, Bewertungsfragen). Über drei Viertel der befragten Betriebsleiter (n=112) sehen eine positive oder sehr positive Entwicklung des Einkommens als Folge der geförderten Investitionen. Bei den Betriebsleitern mit geförderten Investitionen in die Schweinehaltung liegt dieser Anteil mit 90 % sogar noch deutlich darüber, während sich von den Betriebsleitern mit Investitionen in die Rindviehhaltung lediglich 68 % positiv über die Einkommensentwicklung äußern. Insgesamt gehen nur 8 % aller Betriebsleiter von einer Verschlechterung des Einkommens aus. Im Vergleich zur Situation vor der Investition steigt der Anteil der im Hinblick auf das Einkommen zufriedenen oder sehr zufriedenen Betriebsleiter um 31 %-Punkte auf nunmehr insgesamt 77 % an.

Diese Einschätzungen sind vor dem Hintergrund der allgemeinen Gewinn- und Einkommensentwicklung der Betriebe im Beobachtungszeitraum zu sehen. Während die Milchpreise im Zeitraum 2000/01 bis 2006/07 dauerhaft unter dem Niveau des Jahres 2000 lagen, haben die Schweinepreise eine günstigere Entwicklung genommen. Die Preisentwicklung zeigt sich auch anhand der Unternehmensgewinne der Testbetriebe (siehe Abbildung 3.5). Aus diesem Grund werden die Daten der geförderten Betriebe im Folgenden mit Daten ähnlicher Testbetriebe in einem einheitlichen Zeitraum verglichen. Die überwiegend positive Bewertung der eigenen Einkommensentwicklung durch die befragten Betriebsleiter findet sich in den Ergebnissen der Vorher-Nachher-Vergleiche nicht wieder. Als „Vorher“-Situation wurde die Ausgangslage im Investitionskonzept mit den An-

gaben zur Faktorausstattung und Erfolgsrechnung zugrunde gelegt. Letztere baut auf einer Deckungsbeitragsrechnung auf, die sich an den Jahresabschlussdaten der Vorweg-Buchführung orientiert. Die Vorweg-Buchführung selbst liegt nicht in digitaler Form vor und kann daher im Rahmen der Evaluation nicht ausgewertet werden (siehe Kapitel 3.4.1.3).

Sinnvoll wäre im Zusammenhang mit der Einschätzung der Betriebsleiter die Betrachtung des Cash-Flows, der die „gefühlte“ Einkommensentwicklung möglicherweise besser abbildet als der ordentliche Gewinn. Eine derartige Betrachtung ist jedoch aufgrund der Datenlage – vor allem der fehlenden Angaben zu den Abschreibungen – nicht möglich.

Die „Nachher“-Situation wird aus dem Durchschnitt der WJ 2004/05 und 2005/06 gebildet. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsjahre („Vorher“) der untersuchten Förderfälle variiert der Abstand zwischen „Vorher“ und „Nachher“ bei den Förderfällen der verschiedenen Bewilligungsjahre. Dieser Nachteil wird jedoch in Kauf genommen, weil anderenfalls keine ausreichenden Gruppengrößen für die Analysen entstanden wären. Die Einkommensentwicklung kann mit zunehmendem Abstand zur geförderten Investition variieren, weil sich positive Investitionswirkungen z.B. aufgrund von Aufstockungs- oder Lerneffekten möglicherweise erst mit erheblichem zeitlichem Verzug manifestieren. Längerfristig angelegte Analysen könnten in Verbindung mit einer hohen Fallzahl, die jedoch auf Landesebene kaum zu erreichen ist, Aufschluss über die Erfolgswirkung unterschiedlicher betrieblicher Strategien (z.B. Wachstum, Diversifizierung) geben.

Die Einkommenssituation der Betriebsleiterfamilien wird durch die vorliegenden Jahresabschlüsse vielfach nur unzureichend wiedergegeben und müsste daher durch außerbetriebliche Einkommensbereiche ergänzt werden. Letzteres ist jedoch aufgrund fehlender Sekundärdaten und mangelnder Auskunftsbereitschaft bei Primärerhebungen kaum leistbar.

Von den insgesamt 400 vorliegenden Investitionskonzepten Großer Investitionen mit den „IST-Jahren“ 1999 bis 2002<sup>30</sup> konnten 126 Betriebe in Vorher-Nachher-Vergleiche einbezogen werden, weil nur für diese Betriebe der Jahresabschluss des WJ 2005/06 der Aufgabebuchführung vorlag. Um die Heterogenität der Betriebe mit unterschiedlichen Produktionsrichtungen zu reduzieren und damit die Aussagekraft der Ergebnisse zu erhöhen, wurde die Kernanalyse auf die zwei wesentlichen Betriebsgruppen „Rinder, Milch“ (58 Betriebe) und „Schweine“ (53 Betriebe) konzentriert, wobei jeweils ein Anteil am betrieblichen Umsatzerlös von mindestens 50 % im Mittel des WJ 2005/06 und des Vorjahres erreicht werden musste.

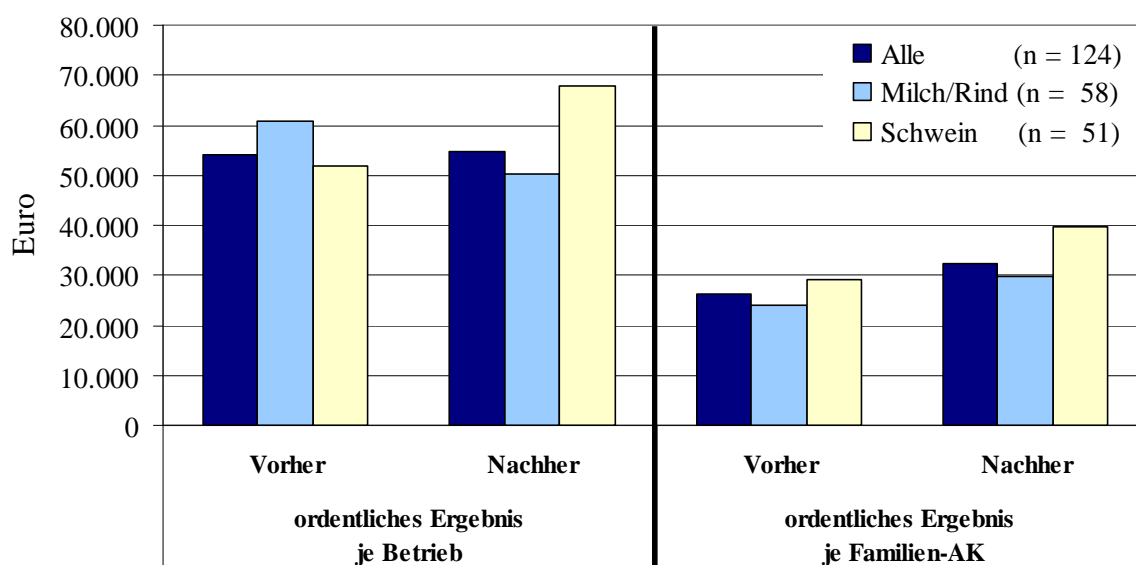
---

<sup>30</sup> Das entspricht den Bewilligungsjahren 2000 bis 2002. Der genaue Zeitpunkt der Bewilligung sowie der Durchführung der geförderten Investitionen ist nicht in den IK dieser Förderfälle enthalten.

Die untersuchten Betriebe in Hessen haben ihr ordentliches Ergebnis von der Ausgangssituation bis zum Mittel der WJ 2004/05 und 2005/06 im Durchschnitt kaum steigern können (Abbildung 3.8). Während die Schweine haltenden Betriebe ihren Unternehmensgewinn um durchschnittlich 16.107 Euro auf 67.994 Euro erhöhen konnten (+33 %), mussten die Rinder haltenden Betriebe im Durchschnitt einen Gewinnrückgang um 10.518 Euro auf 50.274 Euro (-17 %) hinnehmen. Diese Tendenz in der Einkommensentwicklung entspricht auch der allgemeinen Tendenz der Betriebsgewinne der verschiedenen Produktionsbereiche (siehe Kapitel 3.8.2).

Weil die Anzahl der Familien-AK je Betrieb im Betrachtungszeitraum aber im Durchschnitt deutlich (-11 %) abgenommen hat, ist dennoch im Mittel der Betriebe eine positive Entwicklung der Gewinne je Familien-AK zu beobachten. Die Milchvieh- und Rinder haltenden Betriebe konnten aufgrund eines Rückgangs der Familien-AK um 23 % den personenbezogenen Gewinn im Betrachtungszeitraum durchschnittlich um 24 % steigern, während die Schweine haltenden Betriebe bei weitgehend konstantem Besatz an Familien-AK ihren Gewinn um über ein Drittel (+36 %) erhöhten.

**Abbildung 3.8:** Ordentliches Ergebnis vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Hessen



Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06)

Die geförderten Betriebe der Bewilligungsjahre 2000 bis 2002 erhielten im Rahmen der AFP-Förderung bei einem durchschnittlichen förderfähigen Investitionsvolumen von rund 405.000 Euro im Mittel eine Subvention von rund 119.000 Euro, was einem periodisierten Wert von rund 9.600 Euro pro Jahr entspricht. Die jeweiligen Werte der Schweine



haltenden Betriebe sind im Durchschnitt höher als die der Milchvieh-/Rinder-Betrieben, jedoch ohne gravierende Unterschiede aufzuweisen.

Zur Beurteilung der Einkommensentwicklung wurden die auswertbaren Betriebe in Erfolgsdrittel entsprechend der Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher“ im Vergleich mit „Vorher“ eingeteilt (Tabelle 3.7).

**Tabelle 3.7:** Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe nach Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher“ im Vergleich mit „Vorher“ in Hessen

Variable	Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe (n=124)							Signifikanzniveau <sup>3)</sup>
	Zeit <sup>1)</sup>	Unteres		Mittleres		Oberes		
		Mittelwert	VK <sup>2)</sup>	Mittelwert	VK	Mittelwert	VK	
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	56.377	51	46.065	51	54.689	52	
	Nachher (2)	22.351	103	42.923	59	93.283	43	***
	(2) - (1)	-34.025	-53	-3.142	-215	38.594	72	***
Umsatz (€)	Vorher (1)	k.A.		k.A.		k.A.		
	Nachher (2)	235.548	58	223.128	58	403.503	50	***
Umsatzanteile (%)								
- Pflanzenproduktion	Nachher	15,9	156	12,6	193	9,6	114	
- Rinder, Milch	Nachher	53,9	78	47,5	93	30,1	140	*
- Schweine	Nachher	25,2	154	35,6	115	56,2	78	**
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	2,53	31	2,32	36	2,45	34	
	Nachher (2)	2,16	42	1,89	27	2,24	34	
	(2) - (1)	-0,37	-241	-0,43	-145	-0,21	-438	
Gesamtkapital (€)	Nachher	880.059	43	883.027	38	1.110.523	45	*
	- davon: Fremdkap. (%)	47,0	42	40,2	51	33,2	63	***
Subventionswert (€)		123.924	41	111.232	48	121.857	44	

<sup>1)</sup> Vorher (1): Ausgangslage (t0) im Investitionskonzept (IK)

Nachher (2): Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Aufgabebuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

<sup>2)</sup> Variationskoeffizient (%).

<sup>3)</sup> Signifikanztest Kruskal-Wallis, Irrtumswahrscheinlichkeit: \* < 10%; \*\* < 5%; \*\*\* < 1%.

Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Aufgabebuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06).

Ein Mittelwertvergleich ergibt Folgendes:

- Die Unterschiede der Änderung des ordentlichen Gewinns zwischen dem oberen und unteren Erfolgsdrittel sind mit 73.000 Euro erheblich.
- Die Betriebe des oberen Drittels waren „Nachher“ signifikant größer, was am Umsatz und am Gesamtkapital ablesbar ist. Entsprechende „Vorher“-Daten sind nicht verfügbar, da die Erfolgsrechnung im IK auf Deckungsbeiträgen aufbaut. Eine nach Produktionsbereichen differenzierte Betrachtung zeigt jedoch, dass die Betriebe des oberen

Drittels bereits „Vorher“ größer waren; dies ist an der Flächenausstattung, dem Tierbesatz und der Milchquote der Betriebe ablesbar (siehe Materialband).

- Die Erfolgsentwicklung hängt mit der Ausrichtung der Produktion zusammen. Insbesondere der Anteil der Schweineproduktion ist bei den Betrieben des oberen Drittels im Durchschnitt deutlich höher bzw. der Anteil der Milch- und Rinderproduktion deutlich geringer als bei den Betrieben des unteren Drittels.
- Der AK-Besatz der Betriebe des oberen Drittels hat im Betrachtungszeitraum im Mittel etwas weniger stark abgenommen als bei den Betrieben der übrigen Drittel.
- Das obere Erfolgsdrittel weist „Nachher“ mit rund 33 % im Durchschnitt einen deutlich geringeren Fremdkapitalanteil auf als das untere Drittel mit rund 47 %.
- Die Betriebe der verschiedenen Erfolgsdrittel erhielten eine in der absoluten Höhe vergleichbare AFP-Förderung (Subventionswert).

Ein positiver Zusammenhang zwischen Förderung und Betriebserfolg ist somit nicht beobachtbar.

Zur Einordnung der AFP-Betriebe hinsichtlich struktureller und wirtschaftlicher Kenndaten eignet sich ein Vergleich mit ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes (siehe Tabelle 3.8). Dazu wurden Betriebe mit ähnlicher Produktionsstruktur (z.B. spezialisierte Milchvieh oder Schweine haltende Betriebe) herangezogen, die „Nachher“ mindestens 150.000 Euro und maximal 500.000 Euro Umsatzerlöse pro Jahr aufwiesen. Ein Mittelwertvergleich der Milchvieh-/Rinderbetriebe zeigt folgendes auf:

- Das ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe lag „Vorher“ mit 65.669 Euro um fast ein Drittel höher als das der Testbetriebe. Von diesem höheren Niveau aus hat sich allerdings das ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe im Durchschnitt negativ entwickelt (-17 %), während die Testbetriebe ihr Ergebnis durchschnittlich um 9 % verbessern konnten.
- Ein Grund für die negative Ergebnisentwicklung der AFP-Betriebe liegt in den vergleichsweise niedrigen Abschreibungen „Vorher“ und den investitionsbedingt höheren Abschreibungen „Nachher“. Der Cashflow (ordentliches Ergebnis plus Abschreibungen) der AFP-Betriebe war folglich „Vorher“ bei beiden Gruppen vergleichbar, während „Nachher“ die AFP-geförderten Betriebe mit rund 110.000 Euro einen deutlich höheren Wert aufweisen als die Testbetriebe mit durchschnittlich 97.000 Euro.
- Die AFP-Betriebe haben im Durchschnitt im Betrachtungszeitraum einen starken Arbeitskräfteabbau vollzogen, während die AK-Ausstattung der Testbetriebe leicht zunahm. Im Ergebnis lag die AK-Ausstattung der Testbetriebe im WJ 2005/06 gleich hoch wie die der AFP-Betriebe.

- Das Wachstum des für Milchvieh-/Rinder-Betriebe maßgeblichen Produktionsfaktors Milchquote ist bei den AFP-Betrieben im Durchschnitt rund doppelt so stark wie bei den Testbetrieben. Während die Milchquotenausstattung beider Gruppen „Vorher“ noch gleich hoch war, wiesen die AFP-geförderten Betriebe „Nachher“ eine um 17 % höhere Milchquote auf.
- Aufgrund der umfangreichen Gesamtinvestitionen der AFP-Betriebe von durchschnittlich knapp 500.000 Euro (bzw. förderfähigen Investitionen von 406.000 Euro) liegen die Fremdkapitalanteile bei diesen Betrieben im Durchschnitt „Nachher“ höher als bei den Testbetrieben.

**Tabelle 3.8:** Spezialisierte Milchvieh-/Rinder-Betriebe: Vergleich von AFP-geförderten Betrieben mit strukturell ähnlichen Testbetrieben in Hessen

<b>Rinderbetriebe (&gt; 50 % Umsatzerlöse Rinder, Milch)</b>						
Variable	Zeit <sup>1)</sup>	AFP-Betriebe (n=44)		Testbetriebe (n=55)		Signifikanzniveau <sup>2)</sup>
		Mittelwert	VK	Mittelwert	VK	
<b>Ordentl. Gewinn (€)</b>	Vorher (1)	65.669	44	50.310	46	***
	Nachher (2)	54.734	68	55.088	59	
	(2) - (1)	-10.936	-308	4.778	456	**
<b>Abschreibung (€)</b>	Vorher (1)	26.113	46	40.318	40	***
	Nachher (2)	55.409	42	41.766	45	***
<b>Arbeitskräfte (Voll-AK)</b>	Vorher (1)	3,05	20	2,26	39	***
	Nachher (2)	2,37	33	2,39	37	
	(2) - (1)	-0,66	-127	0,13	431	***
<b>Milchquote (kg)</b>	Vorher (1)	489.281	42	483.581	32	
	Nachher (2)	658.452	39	561.543	33	**
	(2) - (1)	164.149	95	77.961	138	***
<b>Umsatz (€)</b>	Nachher	254.464	30	224.685	25	**
<b>Gesamtkapital (€)</b>	Nachher	928.330	37	793.293	35	*
- davon: Fremdkap. (%)	Nachher	42,5	50	29,9	65	***

<sup>1)</sup> Vorher (1): Ausgangslage (t0) im Investitionskonzept (IK)

Nachher (2): Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

<sup>2)</sup> Zweiseitiger Signifikanztest Wilcoxon, Irrtumswahrscheinlichkeit: \* < 10%; \*\* < 5%; \*\*\* < 1%.

Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligungsjahre 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06).

Für die Schweine haltenden Betriebe gelten die für die Milchvieh-/Rinderbetriebe gemachten Aussagen im Grundsatz ebenso, wobei folgende Besonderheiten festzuhalten sind: Die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses der AFP-geförderten Betriebe ist mit einem Zuwachs von 22 % sehr positiv, während die vergleichbaren Testbetriebe keine

nennenswerte Ergebnisveränderung aufweisen. Der Abbau der Arbeitskräfte (-0,10 AK) ist bei den geförderten Schweine haltenden Betrieben deutlich geringer als bei den geförderten Milchvieh-/Rinderbetrieben.

Diese Durchschnittszahlen und insbesondere die Ergebnisveränderung beinhalten eine große Streuung der Einzelwerte. Dies deutet darauf hin, dass neben sehr erfolgreichen Betrieben auch stark nach unten abweichende Betriebe im Datensatz enthalten sind.

Wie die vorangegangenen Resultate zeigen, konnten die mit AFP geförderten Betriebe im Durchschnitt ihr ordentliches Ergebnis kaum steigern. Um genauer zu spezifizieren, welche Faktoren die Einkommensentwicklung beeinflussen und welchen Stellenwert die Förderung dabei einnimmt, wurde eine logistische Regression durchgeführt. Dieses statistische Verfahren ermittelt, wie die Eintrittswahrscheinlichkeit eines bestimmten Ereignisses (z.B. als Betrieb im oberen Einkommensdrittel zu liegen), durch verschiedene Einflussgrößen (z.B. ordentliches Ergebnis „Vorher“, Höhe der Abschreibungen oder Fremdkapitalanteil) erhöht oder verringert wird. Die Analyse wurde dabei zum einen für die Gruppe *Oberes Drittel bzgl. der Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses* (Differenz zwischen den ordentlichen Gewinnen „Vorher“ und „Nachher“) als auch für das *Obere Drittel bzgl. des ordentlichen Ergebnisses* „Nachher“ durchgeführt.

Die Resultate zeigen, dass es für Betriebe mit einem hohen ordentlichen Gewinn „Vorher“ zwar schwieriger ist, zum oberen Drittel *Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses* zu gehören, andererseits aber diese Betriebe eher im oberen Drittel *Ordentliches Ergebnis* „Nachher“ sein werden. Für beide Größen wird die Wahrscheinlichkeit, im oberen Drittel zu liegen, positiv durch die Umsatzentwicklung und die Abschreibungen „Vorher“, negativ hingegen durch den Fremdkapitalanteil „Nachher“ beeinflusst. Ein signifikanter Effekt des Subventionswertes konnte jedoch weder auf die *Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses* noch auf das *Ordentliche Ergebnis* „Nachher“ festgestellt werden.

Insgesamt weisen die Ergebnisse auf eine positive Wirkung eines dynamischen Investitionsverhaltens auf das Einkommen hin. Der nachgewiesene positive Einfluss des ordentlichen Ergebnisses „Vorher“ in Verbindung mit der positiven Wirkung der Umsatzentwicklung und der Abschreibungen „Vorher“ sind ein Indiz dafür, dass die Betriebe, die auch in der Vergangenheit kontinuierlich investiert haben, heute mit höherer Wahrscheinlichkeit erfolgreicher sind. Um hier genauere Aussagen machen zu können, wäre eine dynamische Analyse der Jahre vor und nach der Investition wünschenswert, wozu jedoch die notwendigen Daten nicht vorliegen. Hervorzuheben bleibt, dass zwar eine positive Wirkung des Investitionsverhaltens auf die Einkommensentwicklung verifiziert werden kann, ein direkter Einfluss der AFP - Förderung jedoch nicht. Der Vergleich mit den Testbetriebsdaten unterstützt diese Resultate, da sich bei deutlich besserer Datenlage annähernd die gleichen Wirkungszusammenhänge feststellen lassen. Für dieses Ergebnis kann es verschiedene Gründe geben:

- Es existiert kein Zusammenhang zwischen der Gewinnentwicklung der Betriebe und der AFP-Förderung, z.B. aufgrund der hohen Variation der Einzelergebnisse; wenn für zahlreiche Betriebe die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und nicht des Betriebsgewinnes im Vordergrund der Investition stand oder ungeplante negative betriebliche Entwicklungen nach Durchführung der Investition auftraten.
- Die Qualität der Daten (Vollständigkeit, Repräsentativität etc.) ist so gering, dass die Ergebnisse einer solchen Analyse nicht zuverlässig interpretierbar sind.
- Der Abstand zwischen Investition und Gewinnmessung ist nicht ausreichend, um die Wirkung der Förderung messen zu können. Hier können vor allem Wachstums- und Lerneffekte eine große Rolle spielen.

Weitere Untersuchungen, insbesondere längerfristige Betrachtungen, werden notwendig sein, um die Datenerfassung und Auswertungsmethodik der Fragestellung angemessen zu gestalten. Diese für den Bereich Gewinn/Einkommen relevanten Aspekte gelten gleichermaßen für andere Wirkungsbereiche wie z.B. Produktivität (Kapitel 3.9.2), wo ebenfalls die kurz- und mittelfristigen Effekte deutlich von den längerfristigen Effekten der Förderung abweichen können.

#### ***Fazit zur Einkommenswirkung des AFP***

Die Wirkung der mit dem AFP geförderten Investitionen auf das Einkommen ist aus Sicht der Betriebsleiter überwiegend positiv. Das ordentliche Ergebnis der mit AFP geförderten Betriebe ist im Betrachtungszeitraum im Durchschnitt leicht angestiegen. Im Vergleich mit den Testbetrieben führt insbesondere die Einsparung von Arbeitskräften zu einer deutlichen Zunahme des Gewinns je Familien-AK. Ein Zusammenhang zwischen dem AFP selbst und der Gewinnentwicklung konnte nicht festgestellt werden. Die Ergebnisse sind aufgrund der Datenprobleme jedoch wenig belastbar und vorsichtig zu interpretieren. Längere Datenreihen und ein einheitliches, vollständiges und umfassenderes Datenmaterial könnten die Zielrichtung und Art der Analysen sowie die Aussagekraft der Ergebnisse deutlich verbessern.

### **3.9.2.2 Rationalisierung**

Rationalisierung bedeutet eine effektivere Verwendung der eingesetzten Produktionsfaktoren. Die Auswertungen sowohl der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung als auch die Betriebsleiterbefragungen ergeben, dass die Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen deutlich ansteigt. So geben 96 % der in Hessen befragten Betriebsleiter an, als Folge der mit AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben. Nachfolgend wird lediglich die Arbeitsproduktivität der Milchvieh-/Rinderbetriebe näher beleuchtet, weil für die A-

nalyse anderer Produktivitäten und Produktionsbereiche die erforderlichen Angaben im vorliegenden Datenmaterial nicht vorhanden sind.

Der Vorher-Nachher-Vergleich auf der Grundlage der Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse zeigt, dass die geförderten Milchvieh-/Rinderbetriebe ihre Milchquote (+31 %) und Kuhzahl (+28 %) seit der Ausgangssituation deutlich erhöht haben. Berücksichtigt man zusätzlich die Entwicklung der Voll-AK (-21 %), dann ergibt sich ein noch deutlicherer Anstieg der Arbeitsproduktivität. Die Betriebe weisen allerdings erhebliche Unterschiede auf (siehe Tabelle 3.9).

**Tabelle 3.9:** Vergleich der mit AFP geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe nach Höhe der Produktivitätsentwicklung (Milchquote je AK) in Hessen

<b>Produktivitätsentwicklung (Milchquote je AK; n=42)</b>					
Variable	Zeit <sup>1)</sup>	Unteres Drittel	Mittleres Drittel	Oberes Drittel	Signifikanz-niveau <sup>2)</sup>
		Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert	
<b>Ordentl. Gewinn (€)</b>	Vorher (1)	77.857	55.870	65.921	
	Nachher (2)	54.318	50.706	62.862	
	(2) - (1)	-23.539	-5.164	-3.059	
<b>Arbeitskräfte (Voll-AK)</b>	Vorher (1)	3,08	2,93	3,10	
	Nachher (2)	2,98	2,24	1,90	***
	(2) - (1)	-0,10	-0,69	-1,20	***
<b>Milchquote (kg)</b>	Vorher (1)	564.885	437.631	505.476	
	Nachher (2)	637.027	575.150	770.553	**
	(2) - (1)	72.142	137.520	265.077	***
<b>Milchquote (kg / AK)</b>	Vorher (1)	181.518	151.658	166.050	
	Nachher (2)	209.626	254.537	417.320	***
	(2) - (1)	28.108	102.879	251.270	***
<b>Umsatzanteil Milch-/Rinder (%)</b>	Nachher	84,0	85,5	95,0	**
<b>Subventionswert (€)</b>	Nachher	130.838	93.093	121.288	
<b>Investitionsvol., ff (€)</b>	Nachher	435.344	312.352	380.740	

<sup>1)</sup> Vorher (1): Ausgangslage (t0) im Investitionskonzept (IK)

Nachher (2): Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

<sup>2)</sup> Zweiseitiger Signifikanztest Wilcoxon, Irrtumswahrscheinlichkeit: \* < 10%; \*\* < 5%; \*\*\* < 1%.

Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06).

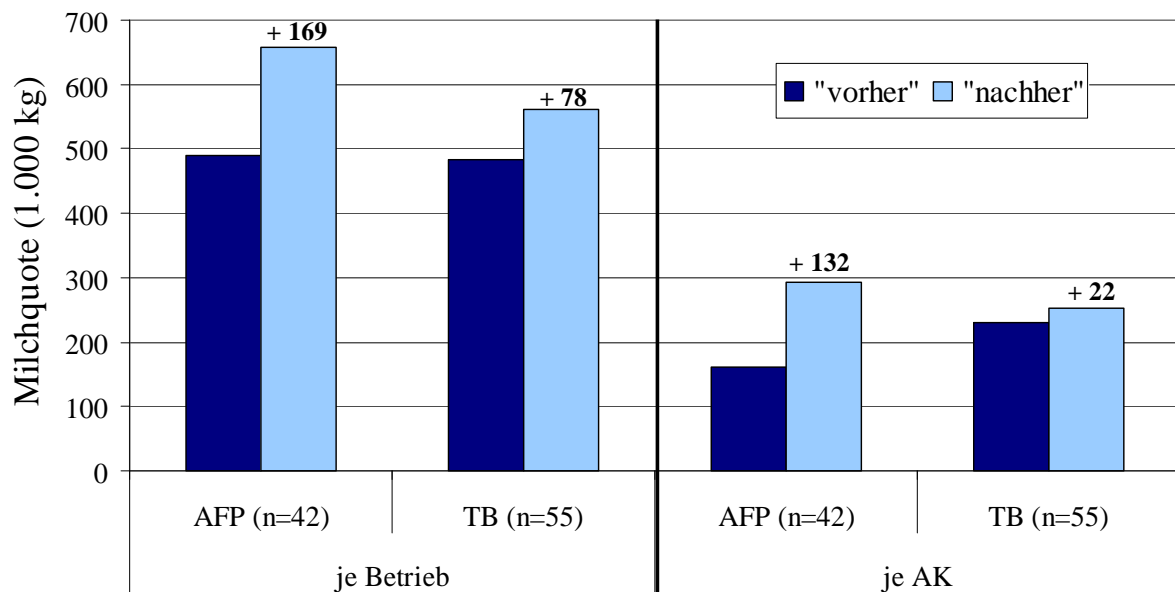
Die Betriebe des oberen Produktivitätsdrittels waren – gemessen an der Milchquote je AK – in der Ausgangslage („Vorher“) in etwa vergleichbar mit den Betrieben des unteren Drittels, haben dann aber die Milchquote deutlich stärker aufgestockt. Zusätzlich haben die Betriebe des oberen Drittels den AK-Besatz wesentlich stärker reduziert. Die Erhö-

lung der Arbeitsproduktivität resultiert somit neben dem gestiegenen Output auch aus dem verringerten AK-Besatz. Das Drittel der Betriebe mit der höchsten Produktivitätsentwicklung weist eine stärkere Spezialisierung in Richtung Milch/Rind auf als die Betriebe der beiden anderen Drittel. Es fällt auf, dass sich die Entwicklung der Arbeitsproduktivität der Milchvieh-/Rinderbetriebe weder in der Höhe und Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses noch in der Höhe der geförderten Investitionen und des Subventionswertes zeigt.

Die dargestellten Ergebnisse der Produktivitätsentwicklung bei den AFP-geförderten Betrieben werden durch entsprechende Auswertungen vergleichbar großer Testbetriebe bestätigt. Die Reduzierung der Arbeitskräfte ist der entscheidende Faktor im Hinblick auf die unterschiedliche Entwicklung der Arbeitsproduktivität (Abbildung 3.9). Während sich Umfang und Entwicklung der Milchquote je Betrieb bei den AFP- und den Testbetrieben kaum unterscheiden, liegen bei dem AK-Bezug deutliche Unterschiede vor.

Diese Entwicklung ist in ähnlicher Form auch bei den Schweine haltenden Betrieben (insbesondere Zuchtsauen) zu beobachten, wenngleich der Arbeitskräfterrückgang der AFP-geförderten Betriebe hier deutlich geringer ist und das Produktivitätswachstum vor allem durch die Vergrößerung der Tierbestände erreicht wird.

**Abbildung 3.9:** Milchquotenentwicklung je Arbeitskraft der mit AFP geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe und vergleichbarer Testbetriebe (TB) in Hessen



Quelle: Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05, 2005/06), Testbetriebe.

### ***Fazit zur Produktivitätswirkung des AFP***

Die Produktivität der AFP-geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe wächst im Vergleich zu ähnlich strukturierten Testbetrieben deutlich stärker. Dies ist in erster Linie die Folge des Arbeitskräfteabbaus bzw. der Rationalisierung bei den AFP-Betrieben. Die mit AFP geförderten Investitionen haben somit zum Produktivitätswachstum beigetragen. Diese Aussage lässt sich jedoch nicht auf den Subventionswert und damit auf die Förderung durch das AFP übertragen.

### **3.9.2.3 Produktqualität**

Zur Beurteilung der Wirkung des AFP auf die Produktqualität stehen nur Daten aus der Betriebsleiterbefragung zur Verfügung. Lediglich für vier Prozent der befragten Betriebsleiter war die Verbesserung der Produktqualität das Hauptziel und für weitere 31 % der Betriebsleiter zumindest eines von maximal drei anzugebenden Nebenzielen der geförderten Investition. Aufgrund dieser relativ geringen Bedeutung und der ohnehin schwierigen Erfassung von Produktqualität werden darüber hinaus im Folgenden keine weiteren Analysen (z. B. der Produktpreisentwicklung) durchgeführt.<sup>31</sup>

In der Betriebsleiterbefragung haben insgesamt 65,4 % der Betriebsleiter eine Verbesserung der Produktqualität durch die geförderte Investition angegeben, davon knapp die Hälfte eine deutliche Verbesserung. Diese Wirkung attestieren auch rund 52 % der Betriebsleiter, deren Investition nicht auf eine Verbesserung in diesem Bereich abzielt. Daher kann den geförderten Investitionen allgemein eine positive Wirkung auf die Produktqualität zugeschrieben werden. Aufgrund der Mitnahmeeffekte (siehe Kapitel 3.9.1.1) und vielfach auftretender „Kuppel-effekte“<sup>32</sup> ist davon auszugehen, dass die Nettowirkung des AFP auf die Produktqualität geringer sein dürfte als der Bruttoeffekt der Investition.

### **3.9.2.4 Arbeitsbedingungen**

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellte für einen Großteil der befragten Betriebsleiter ein Investitionsziel dar. Dabei handelte es sich in 17 % der Fälle um das Hauptziel der geförderten Investitionen und in weiteren 64 % der Fälle um ein Nebenziel.

---

<sup>31</sup> Bereits die Zwischenbewertungen des AFP zeigten, dass die Beurteilung der Produktqualität einer sehr differenzierten Fragestellung bedarf, die jedoch in schriftlichen Befragungen schwer umsetzbar ist (Dirksmeyer et al., 2005; Klockenbring, 2003).

<sup>32</sup> Die Produktqualität verbessert sich als Kuppelprodukt der Investition, ohne Investitionsziel zu sein.



Hinsichtlich der Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsbedingungen zeigt sich, dass unabhängig vom Investitionsziel aus Sicht der Betriebsleiter in über 97 % der Fälle die Arbeitsbedingungen verbessert werden konnten, davon bei fast zwei Dritteln aller Fälle (62 %) sogar deutlich. Da die Verbesserung in sehr vielen Fällen ein Kuppelprodukt des Hauptzieles der Investition darstellt, ist davon auszugehen, dass die (Netto-) Wirkung der Förderung auf die Arbeitsbedingungen entsprechend niedriger ist (siehe Kapitel 3.9.2.4). So ist die positive Wirkung im Bereich der Arbeitsbedingungen bei Stallbauinvestitionen in den meisten Fällen direkt mit Rationalisierungsinvestitionen verbunden, die bereits aus rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen durchgeführt würden. Diese Ergebnisse bestätigen frühere Analysen (Dirksmeyer et al., 2006, 54-56).

Bei der Beurteilung der Nettofördereffekte ist zu berücksichtigen, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch in den Fällen, in denen ohne Förderung „kleiner“ oder „billiger“ gebaut worden wäre, vermutlich größere Einschränkungen erfahren hätte. Die Mitnahmeeffekte im Hinblick auf dieses Ziel sind daher vermutlich geringer und die Entwicklung der Arbeitsbedingungen könnte vergleichsweise sensibel auf eine Änderung der Investitionsförderung reagieren.

### 3.9.3 Diversifizierung

In diesem Teil der AFP-Bewertung wird untersucht, in welchem Ausmaß Investitionen in betriebsnahe außerlandwirtschaftliche Aktivitäten<sup>33</sup> dazu beigetragen haben, das Einkommen der Betriebsleiterfamilien zu erhöhen. Mit einem Anteil von rund 5 % der Förderfälle und etwa 7 % des förderfähigen Investitionsvolumens hat die Diversifizierung in Hessen auch im Rahmen des AFP eine relevante Bedeutung. Da Diversifizierungsinvestitionen generell sehr heterogen sind, ist die Konzentration auf eine vergleichsweise homogene Teilgruppe sinnvoll. Investitionen in die Direktvermarktung wurden als Beispiel für die Analyse gewählt, da bundesweit von den klassischen Bereichen der Diversifizierung zwischen 2000 und 2006 in der Direktvermarktung am meisten Investitionen gefördert wurden. Dies gilt auch für Hessen, wo etwa die Hälfte der im Bereich Diversifizierung bewilligten Förderfälle und förderungsfähigen Investitionsvolumina der Direktvermarktung (n=37) zuzuordnen sind. (Tabelle 3.10). Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der hessischen Landesmaßnahme zur Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen zwischen 2002 und 2004 zusätzlich 56 Diversifizierungsinvestitionen im Betrachtungszeitraum gefördert wurden.

---

<sup>33</sup> Die Einkommensdiversifizierung umfasst hier Direktvermarktung, Fremdenverkehr, Photovoltaik- und Biogasanlagen sowie sonstige Investitionen in die Diversifizierung. Investitionen in gastronomische Einrichtungen konnten nicht separat erfasst werden, da sie in der GAK-Berichterstattung nicht gesondert geführt werden.

Aufgrund inhaltlicher und datentechnischer Probleme ist die Nutzung von Förderdaten für die Bewertung von Diversifizierungsinvestitionen wenig sinnvoll. Daher basieren die folgenden Analysen im Wesentlichen auf der Übernahme der Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (siehe Kapitel 3.4.3.1). Diese Länder werden zusammen ausgewertet, weil die lediglich auf Hessen bezogene Fallzahl zu gering wäre, um Aussagen zu treffen. Trotz dieser Zusammenfassung ist bei der Interpretation der Resultate die immer noch relativ kleine Anzahl der Antworten zu berücksichtigen.

**Tabelle 3.10:** AFP-Förderung der verschiedenen Diversifizierungsbereiche in Deutschland und Hessen (2000 bis 2006)

	Zuwendungsempfänger		Förderfähige Investitionssumme	
	Deutschland	Hessen	Deutschland	Hessen
	Anzahl		Mio. Euro	
Diversifizierung, insgesamt	5228	78	849,9	18,3
davon:	Anteil (%)		Anteil (%)	
- Direktvermarktung	26,4	47,4	19,1	56,3
- Fremdenverkehr	16,7	14,1	20,1	21,9
- Photovoltaik	31,6	0,0	26,0	0,0
- Biogas	13,9	2,6	24,4	7,1
- Sonstige Diversifizierung	11,3	35,9	10,4	14,8

Erläuterung: Für Photovoltaikanlagen wurde in Hessen keine Förderung angeboten.

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b).

In gut der Hälfte der befragten Förderfälle in der Direktvermarktung wurden Räumlichkeiten für den Direktabsatz (32 % der Betriebe) gebaut. Weitere wichtige geförderte Investitionen waren die Schaffung von Lagerhallen und –räumen (30 %), von Kühlräumen und –lagern (26 %) und von Arbeitshallen und –räumen (19 %). Durch den Befragungsschwerpunkt in Rheinland-Pfalz und Bayern wurden auch viele Weinkeller (22 %) und die zugehörige Technik (19 %) gefördert. Diese Investitionen dienten in fast der Hälfte der Fälle dem Absatz von Flaschenwein (46 %). Weitere Schwerpunkte waren Obst, Fleisch und Wurst (jeweils 17 %). Andere Bereiche wie beispielsweise Kartoffeln, Spargel und Gemüse hatten einen Anteil von ca. 10 % oder weniger.

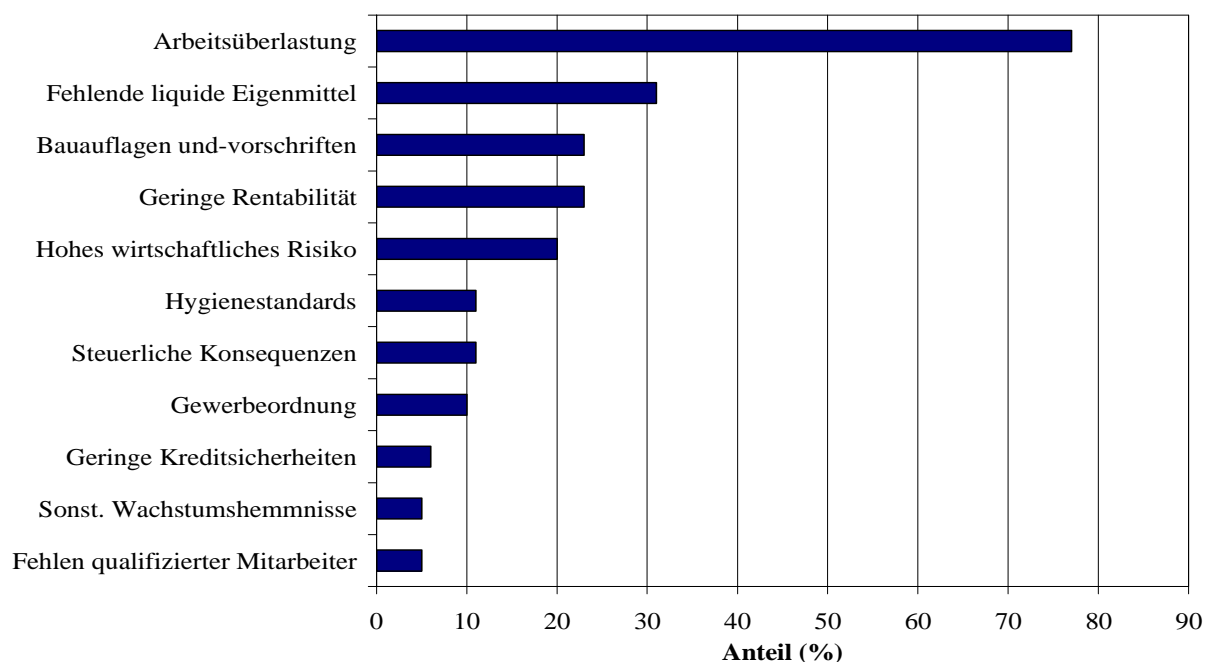
Aus Sicht der befragten Betriebsleiter wurden mit den geförderten Investitionen überwiegend positive Wirkungen erzielt. Hervorzuheben sind die deutlich positiv empfundenen Effekte auf das Betriebswachstum, die Arbeitsproduktivität, die Produktqualität und das Einkommen, die zusammen zu einer Verbesserung der einzelbetrieblichen Wettbewerbs-

fähigkeit beitragen. Die Direktvermarktung machte in gut der Hälfte der Fälle über 50 % des Familieneinkommens aus und in etwa einem Viertel der Fälle 26 bis 50 % des Familieneinkommens. Dies zeigt, dass die Direktvermarktung in vielen geförderten Betrieben einen hohen Beitrag zum Familieneinkommen liefert.

Da die Förderung auch Mitnahmeeffekte beinhaltet (siehe Kap. 9.1), sind die tatsächlichen Fördereffekte entsprechend geringer. Ein Anteil von 28 % der befragten Betriebsleiter hätte die Investitionen zum Zeitpunkt ihrer Durchführung auch ohne AFP-Förderung technisch identisch und zeitgleich oder früher und gleich groß oder größer umgesetzt (54 Betriebe). Einen Vorzieheffekt hatte die Förderung bei 29 % der Betriebe (56 Betriebe). Nur 4 % der Betriebe hätten ohne Förderung nicht investiert (acht Betriebe). Diese Einschätzungen der Betriebsleiter sind jedoch vorsichtig zu interpretieren, weil die aktuelle Un-/Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition sowie absehbare förderfähige Investitionsvorhaben einen Einfluss auf die Antworten der Betriebsleiter haben können (siehe Kapitel 3.9.1.1).

Generell würden rund zwei Drittel der Befragten in den untersuchten Bundesländern im Bereich Direktvermarktung gerne stärker wachsen, als dies bisher der Fall ist. Als wichtigsten Grund dafür, dass dieses Wachstum ausbleibt oder erst verzögert stattfindet, nannten über 75 % der Betriebsleiter die Arbeitsüberlastung (siehe Abbildung 3.10).

**Abbildung 3.10:** Investitionshemmnisse für eine weitere Investition in die Diversifizierung (alle untersuchten Bundesländer)



Quelle: Betriebsleiterbefragung in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern; n=132.

Ein weiteres wichtiges Wachstumshemmnis, das von knapp einem Drittel der Befragten genannt wurde, ist die fehlende Liquidität. Auch die Bauauflagen, die Rentabilität und das Risiko möglicher Investitionen sind relevante Investitionshemmnisse. Das Hauptinvestitionshemmnis, die Arbeitsüberlastung, kann mit der Investitionsförderung im Bereich der Diversifizierung kaum angegangen werden. Damit wird die AFP-Förderung nur in sehr eingeschränktem Umfang in der Lage sein, Investitionen in die Direktvermarktung zu initiieren.

Bei den hier untersuchten Investitionen im Umfang von mehr als 30.000 Euro handelt es sich in den meisten Fällen um Erweiterungsinvestitionen in der Direktvermarktung, wobei die Betriebsleiter bereits umfangreiche Erfahrungen hinsichtlich Betriebsablauf, Arbeitsorganisation, Marketing und Wirtschaftlichkeit sammeln konnten. Informationsdefizite wurden von den Betriebsleitern vor allem bei eher grundsätzlichen Themen der Direktvermarktung wie Marktanalyse und Wahl der geeigneten Absatzkanäle artikuliert. Hier sehen die befragten Betriebsleiter auch Schwächen in der Beratung.<sup>34</sup>

Da sich in der Betriebsleiterbefragung gezeigt hat, dass die aus der Direktvermarktung resultierende Arbeitsbelastung das größte Hindernis für weitere Wachstumsinvestitionen in diesen Bereich darstellt, können zusätzlich zu oder anstelle von Investitionszuschüssen Lohnkostenbeihilfen und eventuell auch Sachkostenbeihilfen eine sinnvolle Ergänzung zu sein.

Bei Einstiegsinvestitionen in die Direktvermarktung, bei denen auf Betriebsebene noch kaum Erfahrungen mit diesem Betriebszweig vorliegen, bestehen ein besonderes Investitionsrisiko und ein erhöhter Beratungsbedarf. Eine Einstiegsförderung sollte daher in jedem Fall ein qualitativ hochwertiges Angebot von spezialisierten Beratern beinhalten.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Im Zusammenhang mit der Investition in die Direktvermarktung haben 72 % der Befragten aus Baden-Württemberg eine Beratung in Anspruch genommen. 70 % dieser Betriebsleiter fühlte sich gut oder sogar sehr gut beraten. Deutlich verbesserungsfähig ist nach Meinung der Befragten dagegen die Beratung in grundsätzlichen Fragen der Direktvermarktung wie „Marketing“, „Wahl von Absatzkanälen“ oder „Marktanalyse“.

<sup>35</sup> Ein Förderkonzept mit der Komponente Lohnkosten- und Sachkostenbeihilfen wird in Nordrhein-Westfalen bereits seit einigen Jahren angeboten (MUNLV, 2006).

### 3.9.4 Beschäftigungseffekte

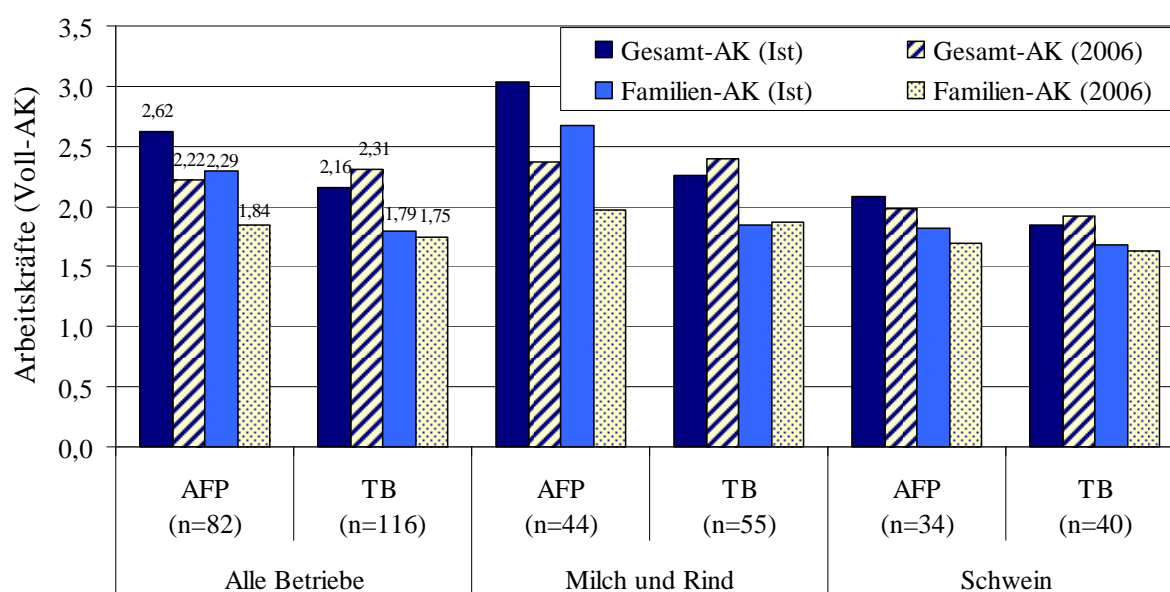
Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist zwar kein Hauptziel des AFP, dennoch sind die Beschäftigungseffekte des AFP aufgrund der Zielsetzungen des Gesamtprogramms zur Entwicklung der ländlichen Räume (EPLR) und der gegenwärtig hohen Gesamtarbeitslosigkeit in Deutschland relevant.

#### 3.9.4.1 Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben

Grundsätzlich ist bei Rationalisierungsinvestitionen, um die es sich überwiegend bei den AFP-geförderten Investitionen handelt, im Vergleich zur Situation vor der Investition auf dem Betrieb mit einer Verringerung der Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte (AK) oder zumindest der geleisteten Arbeitsstunden zu rechnen. Durch Wachstum kann ein gegenläufiger Effekt auf die Beschäftigung erreicht werden, so dass der Beschäftigungsumfang bei den geförderten Betrieben nach der Durchführung der geförderten Investitionen von den jeweiligen Teilwirkungen abhängig ist.

Bei dem Vergleich zwischen den geförderten Betrieben und vergleichbaren Testbetrieben zeigt sich, dass die Testbetriebe im Vergleichszeitraum (vorher – nachher) weitgehend unveränderte Werte aufweisen, während die im Zeitraum 2000 bis 2002 geförderten Betriebe eine deutliche Reduktion der Voll-Arbeitskräfte verzeichnen (Abbildung 3.11).

**Abbildung 3.11:** Entwicklung des AK-Besatzes bei AFP-geförderten und vergleichbaren Testbetrieben (TB) in Hessen



Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (Bewilligungsjahre 2000-2002); Testbetriebe.

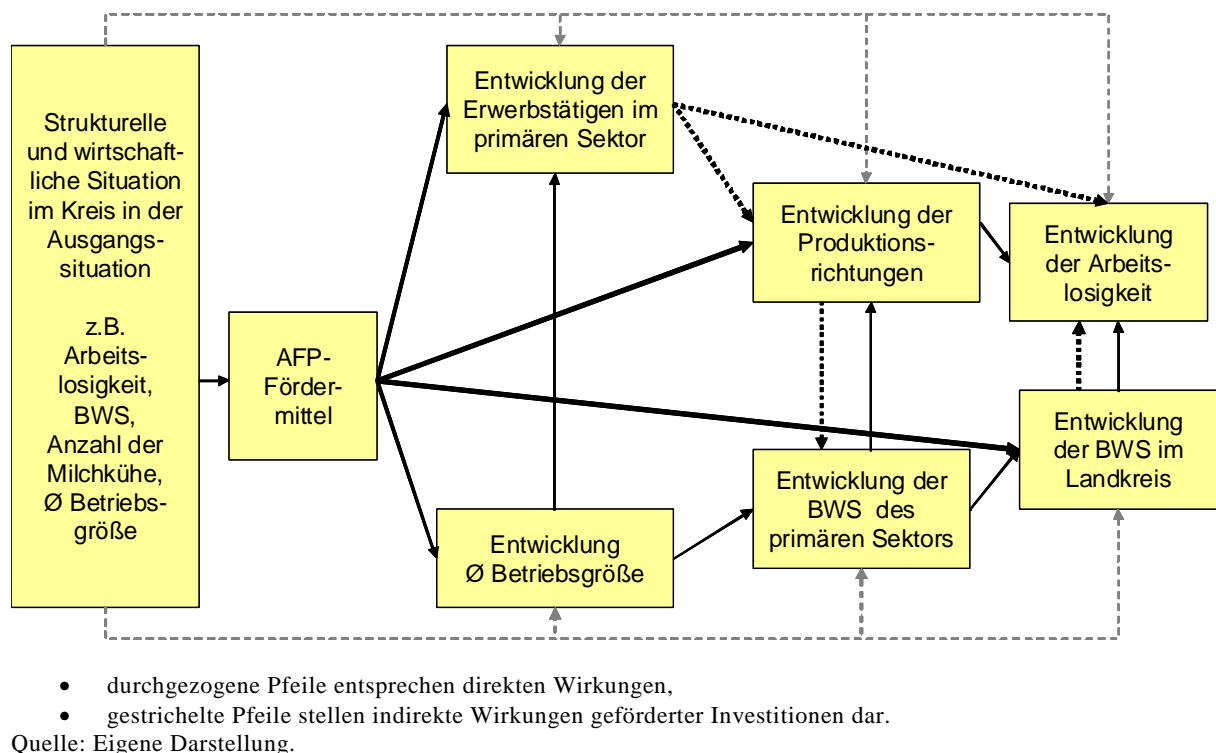
In Abbildung 3.11 wird die Ausgangssituation im Investitionskonzept vor der Durchführung der geförderten Investitionen mit der Situation im zuletzt vorliegenden Jahresabschluss (WJ 2005/06) verglichen. Der deutliche Rückgang der Voll-AK bei den geförderten Betrieben, der insbesondere bei den Milchvieh-/Rinder-Betrieben zu beobachten ist, beruht im Wesentlichen auf der Reduzierung der Familien-AK.

### **3.9.4.2 Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft**

Zur Analyse der Nettowirkungen des AFP auf die Beschäftigung müssen über die einzelbetrieblichen Ergebnisse hinaus die Effekte erfasst werden, die sich auf die Umgebung der geförderten Betriebe sowohl im landwirtschaftlichen Sektor als auch in der gesamten regionalen Wirtschaft auswirken. So können zum Beispiel neben dem Rationalisierungseffekt, als eine mögliche Wirkung der mit AFP geförderten Investition, weitere positive und negative Effekte, wie Multiplikator- oder Verdrängungseffekte, eintreten, die je nach Stärke insgesamt zu mehr oder weniger Beschäftigung in der betrachteten Region führen.

Für eine Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen Agrarinvestitionsförderung und Entwicklung der Beschäftigung in ländlichen Regionen wurde daher ein komplexeres Modell einer möglichen Interventionslogik zugrunde gelegt, das sowohl die strukturelle und wirtschaftliche Situation der Region vor den getätigten Investitionen als auch direkte und indirekte Wirkungen der Förderung berücksichtigt (vgl. Abbildung 3.12). Die Schätzung der Zusammenhänge wurde mit Hilfe eines Strukturgleichungsmodells für Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern gemeinsam vorgenommen. Als Grundlage wurden Durchschnittsdaten auf Kreisebene herangezogen. Die genaue Vorgehensweise und die verwendeten Daten sind im Materialband beschrieben.

Die Auswertung der Modellschätzung bestätigt die oben formulierten komplexen Zusammenhänge für viele Landkreise. Da eine Quantifizierung der einzelnen zum Teil entgegengesetzt wirkenden Effekte im Rahmen dieser auf kurzfristigen Zusammenhängen beruhenden Modellergebnisse nicht möglich ist, kann bei vorliegender Datenlage keine eindeutige Aussage über die Höhe der Nettowirkungen des AFP im Hinblick auf die Beschäftigung getroffen werden. Eine Weiterentwicklung des Modells in Verbindung mit einer besseren Datengrundlage könnte jedoch dazu beitragen, die verschiedenen Effekte genauer abzubilden und eine Quantifizierung der Nettowirkungen zu ermöglichen.

**Abbildung 3.12:** Einfache Interventionslogik der Wirkung der AFP-Förderung

Für eine Förderung, die das Beschäftigungsziel verfolgt, sollte die jeweilige regionale strukturelle und wirtschaftliche Situation, wie sie zum Beispiel in der Stärken- und Schwächen-Analyse der Ex-Ante-Evaluation des EPLR beschrieben ist, berücksichtigt werden. Denn die Ausprägung der indirekten Effekte hängt von der regionalen Wirtschaftsstruktur ab. Der angewandte methodische Ansatz ließe sich zu diesem Zweck auch im Rahmen der Programmplanung einsetzen, um empirische basierte Interventionslogiken zu erarbeiten und eine den spezifischen regionalen Problemlagen angepasste Förderung zu implementieren.

### 3.9.5 Externe Effekte

#### 3.9.5.1 Schutz von Umweltgütern

Die „dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen“ ist in Hessen im gesamten Förderzeitraum laut Richtlinien eines der Ziele des AFP.<sup>36</sup> In den Diskussionen mit Vertretern des hessischen Landwirtschaftsministeriums hinsichtlich der spezifischen Ziele, die mit

<sup>36</sup> Zu weiteren Zielen sowie der Problematik multipler Ziele siehe (Margarian, 2006).

dem AFP auf Landesebene erreicht werden sollen, spielten Umweltziele jedoch eine untergeordnete Rolle (siehe Kapitel 3.2.1).

Die potenziell umweltwirksamen Fördermaßnahmen im Rahmen des AFP und die betroffenen Umweltbereiche sind in Tabelle 3.11 dargestellt. Hier wird deutlich, dass einer der Hauptansatzpunkte in der Förderung landwirtschaftlicher Maschinen liegt. Ob und inwiefern es im Zusammenhang mit geförderten baulichen Investitionen aufgrund der gegenüber den bestehenden Gebäuden und baulichen Anlagen strengeren aktuellen Bauvorschriften zu Verbesserungen der Umweltsituation gegenüber dem Ist-Zustand kommt, kann aufgrund fehlender Informationen und empirischer Daten nicht bewertet werden

**Tabelle 3.11:** Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“

Maßnahme	Wirkungsbereich
Boden schonende Bearbeitungs- und Bestelltechnik (Mulchsaatgeräte)	Reduktion von Wasser- und Winderosion
Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik	Reduktion von Pflanzenschutzmittel-Einträgen in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen
Wirtschaftsdüngerausbringungstechnik, verlängerte Wirtschaftsdüngerlagerung	Reduktion von Ammoniak (NH <sub>3</sub> )-Emissionen
Biogasanlagen, Photovoltaik, Energieeinsparung	Klimaschutz, Reduktion von Treibhausgas-Emissionen

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Maschinenförderung ist seit 2003 Bestandteil der hessischen AFP-Richtlinien (HMULV, 2003) und ermöglicht eine Förderung in Höhe von 35 % der förderfähigen Anschaffungskosten (bei 20.000 Euro bis 50.000 Euro) für den Kauf von „Maschinen und Geräten für eine besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“. In der vergangenen Förderperiode wurden in Hessen laut IK insgesamt 256 „Öko-Maschinen“ gefördert, davon 61 Mulchsaatgeräte und 51 Geräte zur exakten Wirtschaftsdüngerausbringung und 144 Verlust mindernde Pflanzenschutzgeräte. Damit betrug der Anteil der Maschinenförderung am gesamten bewilligten förderfähigen Investitionsvolumen 3 % (siehe Kapitel 3.6), während der Anteil der Förderfälle bei 17 % lag.

Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungen des AFP auf die einzelnen Umweltbereiche kurz skizziert. Ausführliche Erläuterungen zu den Ergebnissen der Analyse sowie den verwendeten Daten und Methoden können dem Materialband (Kapitel 5) entnommen werden.



### ***Umweltwirkungen der Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik***

Bei der Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik kann davon ausgegangen werden, dass es sich um eine aus Umweltgesichtspunkten nur bedingt wirkende Maßnahme handelt. Folgende Gründe können dafür angeführt werden:

- Zwar kann die Abdrift von Pflanzenschutzmittel (PSM) in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen durch die geförderten Geräte reduziert werden; die Abstandsaufgaben bei der PSM-Zulassung sind aber bereits so definiert, dass ein solcher Eintrag vermieden wird. Da diese Regelungen in Abhängigkeit der verwendeten Technik festgesetzt werden<sup>37</sup>, ist davon auszugehen, dass kein maßgeblicher Unterschied in der Umweltwirkung der PSM-Anwendung mit oder ohne Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik besteht.
- Eine Verringerung des PSM-Eintrags durch die Förderung der Verlust mindernden Technik könnte also nur dort erreicht werden, wo die Abstandsaufgaben nicht eingehalten werden.<sup>38</sup> Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Nicht-Einhaltung der Abstandsaufgaben ein gravierendes Problem darstellt, wäre für die Verringerung der Abdrift der Einbau Verlust mindernder Düsen ausreichend: Die Investitionskosten für ein 21 m Gestänge liegen bei ca. 300 Euro für einen Satz Düsen (John Deere, 2006).

### ***Umweltwirkung der Förderung verlängerter Wirtschaftsdüngerlagerung und Wirtschaftsdüngerabfuhrtechnik***

Zu dieser Technikgruppe gehören Geräte zur Boden nahen Flüssigmistausbringung und deren direkten Einarbeitung sowie Exaktstreuaggregate zur Festmistausbringung. Die Reduktion von Ammoniak-(NH<sub>3</sub>-)Emissionen ist ein Umweltziel, für das im Rahmen internationaler Abkommen feste Reduktionsverpflichtungen eingegangen wurden (Döhler et al., 2002). NH<sub>3</sub>-Immissionen sind durch ihren Beitrag zur Versauerung und Eutrophierung insbesondere für Biotope, die auf Nährstoffanreicherung empfindlich reagieren (z. B. Moore, Heiden), ein Problem. Vor allem Regionen mit hohen Viehdichten sind bedeutende NH<sub>3</sub>-Emittenten.

Die geförderten Geräte zur Boden nahen Gülleausbringung und die für Stallinvestitionen geforderte sechs- bis neunmonatige Wirtschaftsdüngerlagerung sind grundsätzlich geeignet, um die NH<sub>3</sub>-Emissionen zu reduzieren. Eine Quantifizierung der NH<sub>3</sub>-Emissionen für

---

<sup>37</sup> Es müssen größere Abstände zu Oberflächengewässern eingehalten werden, wenn keine Verlust mindernde Technik (Abdrift mindernde Düsen) eingesetzt wird.

<sup>38</sup> Nach Einschätzung von Experten werden die Abstandsaufgaben zwar nicht im vollen Umfang eingehalten (Neumeister, 2006; Rautmann, 2006). Aus Daten der Kontrollen zur Einhaltung von Gewässer-Abstandsaufgaben (BVL, 2006 und 2007, nicht repräsentativ) geht hervor, dass Verstöße in 11 % (2005) bzw. 13 % (2006) der kontrollierten Äcker festgestellt wurden.

diese beiden Minderungsverfahren wäre der geeignete Wirkungsindikator.<sup>39</sup> Die Berechnung ist allerdings komplex (Döhler et al., 2002) und auf der Basis der zur Verfügung stehenden Förderdaten nicht möglich.

### ***Umweltwirkungen der Förderung Boden schonender Bearbeitungs- und Bestelltechnik***

Die Bewertung der Umweltwirkungen der Förderung von Mulchsaatgeräten wurde beispielhaft für Niedersachsen durchgeführt. Die Anforderungen an die Datenbasis sind für diese Berechnung sehr hoch und das Verfahren aufwändig, so dass eine gesonderte Betrachtung aller Bundesländer, die Mulchsaatgeräte gefördert haben, nicht möglich war. Auch wenn die in Niedersachsen beobachteten Effekte nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse in Hessen übertragen werden können, lassen sich Rückschlüsse auf grundsätzliche Wirkungszusammenhänge ableiten.

Das Mulchsaatverfahren stellt eine wirkungsvolle Möglichkeit des Bodenschutzes dar, wobei neben der Erosion auch die Bodenschadverdichtung reduziert werden kann (MUNLV, 2004; Nitzsche; Schmidt und Richter, 2000; NMU, 2007; Reiter et al., 2005). Da die Ermittlung von Winderosion und Bodenschadverdichtung bislang noch nicht auf der Ebene eines ganzen Bundeslandes möglich ist (Thiermann, 2008), erfolgt die Bewertung der Wirksamkeit der Mulchsaatgeräte im Hinblick auf den Schutz vor Bodenabtrag durch Wassererosion. Dabei ist es von Bedeutung, in welchem Umfang und bei welchen Kulturen die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, und wie groß die Erosionsneigung der Flächen ist.

Anhand einer Verknüpfung von Förderdaten, InVeKos-Angaben zur Flächennutzung der geförderten Betriebe, Erosionsdaten des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) sowie Annahmen zum Einsatz der Mulchsaatgeräte<sup>40</sup> wurde die Fläche, auf der die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, bestimmt. Anschließend wurde der verhinderte Bodenabtrag anhand der Methode von Auerswald (2002) zur Berechnung des C-Faktors ermittelt.

Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass durch die Anwendung der geförderten Mulchsaatgeräte in Niedersachsen von einer Reduktion des Bodenabtrags im Umfang von 0,06 t pro ha und Jahr (von 0,7 auf 0,64 t ha<sup>-1</sup> a<sup>-1</sup>) bzw. jährlich insgesamt ca. 1.500 t pro

---

<sup>39</sup> Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren wie der „Anteil der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, in denen die Lagerung/Ausbringung des Wirtschaftsdüngers verbessert wurde (%)“ sind nicht geeignet, da die Anzahl bzw. der Anteil der Betriebe keine relevante Größe für die NH<sub>3</sub>-Emissionshöhe darstellt. Hier wären z. B. Informationen zu Tierzahlen, Tierart, vorheriger Lagerung und Ausbringung notwendig.

<sup>40</sup> Experteneinschätzungen von Joachim Brunotte und Hans-Heinrich Voßhenrich vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung der FAL (Brunotte und Voßhenrich, 2007).

Jahr ausgegangen werden kann. Wird die Reduktion des Bodenabtrags auf die Hackfruchtflächen bezogen, wird ein Wert von  $0,24 \text{ t ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$  erreicht. Ein Grund für die geringe „Schutzwirkung“ der Mulchsaat ist, dass die geförderten Betriebe nur wenig erosionsgefährdete Flächen aufweisen. Außerdem werden auf den erosionsgefährdeten Flächen nur in geringem Umfang Hackfrüchte angebaut. Die Landwirte reagieren dementsprechend bereits durch ihre Fruchtfolge auf die Erosionsneigung der Flächen, weshalb die Bodenbearbeitung keine entscheidende Rolle mehr spielt. Wird der Mitnahmeeffekt einbezogen<sup>41</sup>, beläuft sich die durch die Förderung erreichte Reduktion des Bodenabtrags auf  $0,14 \text{ t ha}^{-1} \text{ a}^{-1}$  auf Hackfruchtflächen. Entsprechend dieser Überlegungen kostet der „vermiedene Bodenabtrag“ pro Tonne ca. 250 Euro.

Auch in Hessen kann davon ausgegangen werden, dass die Effizienz der Förderung von Mulchsaatgeräten gering war, da die effektive Erosionsneigung der Flächen und die Anbaustrukturen der Betriebe bei der Genehmigung keine entscheidende Rolle gespielt haben. Inwiefern sich der im Vergleich zu Niedersachsen höhere Anteil erosionsgefährdeter Flächen in Hessen positiv auf die Effizienz der Förderung auswirkt, müsste durch eine spezifische Untersuchung überprüft werden.<sup>42</sup>

### ***Reduktion von Treibhausgasemissionen***

In Hessen wurden im Rahmen des AFP nur in geringem Umfang Investitionen im Bereich „Energieeinsparung und -umstellung“ gefördert (BMELV, versch. Jgg.b). In der Landwirtschaft beschränkt sich die Förderung auf 2 Biogasanlagen (249.742 Euro öffentliche Mittel)<sup>43</sup>, im Gartenbau wurden 41 Förderfälle mit öffentlichen Mitteln im Umfang von 419.032 Euro gefördert. Auf eine Bewertung der Umweltwirkungen dieser Fördermaßnahmen wurde daher für Hessen verzichtet.

---

<sup>41</sup> Zur Mitnahme kann anhand der Ergebnisse der Betriebsleitererhebung aus der Aktualisierungsbewertung eine Einschätzung vorgenommen werden (Dirksmeyer et al., 2006). Bei dieser Erhebung hatten 60 % der Landwirte bei Kleinen Investitionen auf die Frage, ob sie die Investition ohne Förderung durchgeführt hätten, mit „Ja“ geantwortet.

<sup>42</sup> Die Voraussetzung für eine solche Untersuchung, die Verfügbarkeit von Daten zur Erosionsgefährdung in t/ha auf Feldblockebene, lag in Hessen allerdings nicht vor.

<sup>43</sup> Für die Förderung von Biogasanlagen existiert in Hessen ein Landesprogramm bei dem Investitionskostenzuschüsse von max. 30 % der förderfähigen Ausgaben und eine kostenfreie fachliche Beratung zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Anlage für einen Zeitraum von vier Jahren ab der Inbetriebnahme gewährt wird. Die Förderung ist begrenzt auf max. 75.000 Euro pro Anlage (HMULV, 2008b). Im Zeitraum 1995-2002 wurden allerdings lediglich 18 Anlagen über dieses Programm gefördert (Hoffstede; Kerzendorf und von Klopotek F., 2006).

### **Fazit**

Die untersuchten „umweltrelevanten“ Maßnahmen des AFP stellen kein effizientes Instrument für die Erreichung von Umweltzielen dar. Das liegt zum einen an ihrer unfokussierten Implementierung (Erosionsschutzmaßnahmen in nicht erosionsgefährdeten Gebieten) zum anderen an ihrer Wirkungslosigkeit (Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik).<sup>44</sup>

### **3.9.5.2 Tiergerechte Haltungsformen**

Die Förderung der „tiergerechteren Haltung, einer Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene“ ist eines der AFP-Ziele, das sowohl in der Förderperiode 2000 bis 2006, als auch 2007 bis 2013 Bestandteil der Richtlinien ist. Dabei profitieren Betriebe, bei denen die „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ gemäß der Anlage 2 der AFP-Förderrichtlinien erfüllt sind, von einem erhöhten Fördersatz (HMULV, 2003).

Die Untersuchung der Tiergerechtheit erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Institut für Tierschutz und Tierverhalten der FAL und konzentrierte sich auf Milchvieh- und Mastschweineställe. Dies waren bei Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro die häufigsten Investitionsbereiche, wobei die Anzahl der geförderten Milchviehställe die Mastschweineställe um ein Vielfaches übersteigt (siehe Kapitel 3.6). Im Hinblick auf die in Anlage 2 definierten Anforderungen unterscheiden sich Milchviehhaltung und Schweinemast erheblich. Während die Anlage 2 beim Milchvieh lediglich fordert, was ~~nah am~~ weitgehend Stand der Technik ~~liegt~~, sind die Anforderungen bei Mastschweinen wesentlich anspruchsvoller. Dies erklärt, warum ein Großteil der Milchviehställe, aber nur ein geringer Anteil der Schweinemastställe mit der Zusatzförderung errichtet wurde.<sup>45</sup> Da die Angaben zur Anlage 2 in den IK unvollständig und in der Primärerhebung ebenfalls nicht zuverlässig sind<sup>46</sup>, erfolgt die Wirkungsanalyse unabhängig von der Anlage 2.

---

<sup>44</sup> Hiervon unberührt bleibt die in Hessen über andere Förderinstrumente durchgeführte Förderung der Nutzung von Biorohstoffen, die nicht Gegenstand dieser Bewertung sind.

<sup>45</sup> Den GAK-Daten (bei denen die Differenzierung ab 2003 nach Tierart erfolgt, aber nicht nach Produktionsrichtung) ist zu entnehmen, dass in den Jahren 2003 bis 2006 bei Rindern zwischen 70 und 83 % der Großen Investitionen in Rinderställe nach Anlage 2 gefördert wurden, bei Schweineställen zwischen 36 und 54 % (BMELV, versch. Jgg.b). Für Mastschweine dürfte dieser Anteil noch geringer sein, da die Anforderungen der Anlage 2 hier anspruchsvoller ausfallen als bei Ferkeln oder Sauen.

<sup>46</sup> Im Gegensatz zu den GAK-Daten (s. o.) geben in der Erhebung nur rund 50 % der Betriebe an, die Zusatzförderung gemäß Anlage 2 bekommen zu haben.

Als Methode für die Bewertung der Tiergerechtigkeit der Investitionen wurde der „Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren“ (KTBL, 2006) angewandt. Anhand des Bewertungsrahmens kann ermittelt werden, wie sich die baulich-technischen Gegebenheiten verschiedener Haltungsverfahren auf das Verhalten der Tiere auswirken.<sup>47</sup>

Die Beurteilung erfolgt zunächst anhand von ethologischen Indikatoren, die nach Funktionskreisen<sup>48</sup> gegliedert sind. Diese werden wie folgt bewertet:

- uneingeschränkt ausführbar (u. a.),
- eingeschränkt ausführbar (e. a.) oder
- stark eingeschränkt/nicht ausführbar (n. a.).

Die Indikatorenbewertungen werden anschließend zu einer Gesamtbewertung in die Kategorien A, B und C verdichtet, wobei A der besten und C der schlechtesten Bewertung entspricht. Da diese „grobe“ Kategorienbildung nur in der Lage ist, sehr grundsätzliche Verfahrensänderungen abzubilden (z. B. bei Milchvieh den Übergang von der Anbindehaltung zum Boxenlaufstall, nicht aber den von Boxenlaufställen mit und ohne Weide), wurde ein Vorschlag für eine differenziertere Bewertung angewandt. Hierbei wird die Anzahl der Funktionskreise angegeben, in denen kein Indikator mit „stark eingeschränkt“ bewertet wird und mehr als 50 % der Indikatoren mit „uneingeschränkt ausführbar“ bewertet wurden.

Um die notwendige Datengrundlage für eine Anwendung des Bewertungsrahmens zu schaffen, wurde 2007 eine Erhebung bei AFP geförderten landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt, die in einen Milchvieh- oder Schweinemaststall investiert haben. Um die Repräsentativität der Aussagen zu gewährleisten, erfolgt die Auswertung der Untersuchung auf nationaler Ebene. Die Anzahl der auswertbaren Betriebe in der Erhebung betrug bei Milchvieh 320, bei Mastschweinen 209 geförderte Betriebe.<sup>49</sup>

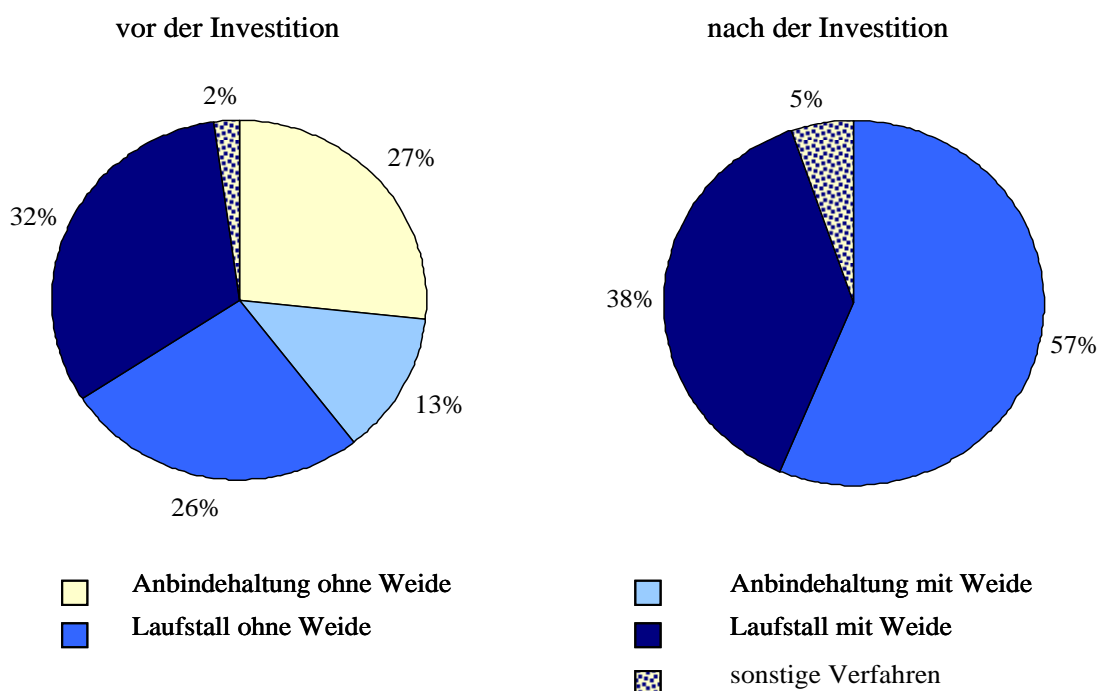
Wie Abbildung 3.13 zeigt, hatten 40 % der Betriebe vor Durchführung der geförderten Investition in den Milchviehstall Anbindeställe (hier sind die Verfahren Kurzstand und Mittellangstand mit Fest- und mit Flüssigmist zusammengefasst). Da gemäß AFP-Richtlinien eine Förderung der Anbindehaltung ausgeschlossen war, spielen diese Verfahren erwartungsgemäß nach der Investition keine Rolle mehr.

---

<sup>47</sup> Eine genaue Erläuterung zur Methodik findet sich im Materialband.

<sup>48</sup> Ein Funktionskreis ist z. B. „Fortbewegung“ mit den Indikatoren: Gehen, Laufen, Rennen und Drehung

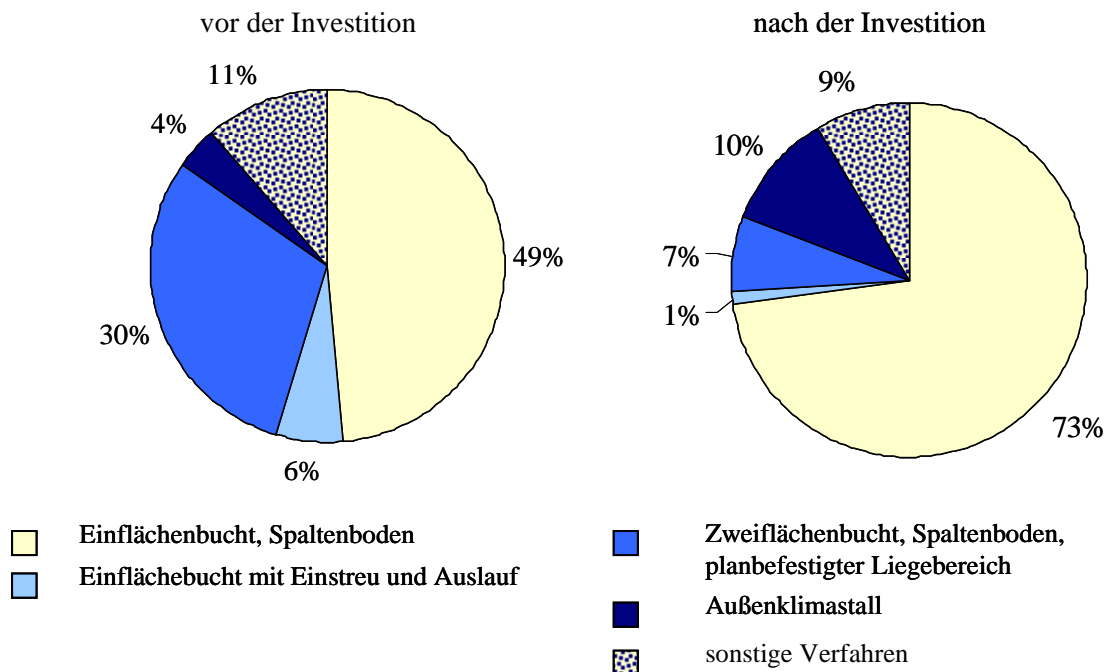
<sup>49</sup> Zusätzlich wurden auch nicht geförderte Betriebe erhoben. Da die Adressenbeschaffung aus Datenschutzgründen ausgesprochen schwierig war, reicht der Stichprobenumfang nur für eine explorative Untersuchung.

**Abbildung 3.13:** Haltungsverfahren/Ställe für Milchvieh vor und nach der Investition

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtigkeit, 2007, n = 320

Im Hinblick auf die Verbreitung von Verfahren mit und ohne Weide ist festzustellen, dass der Anteil der Betriebe mit ganzjähriger Stallhaltung von 53 auf 57 % angestiegen ist. Die Betriebe mit Anbindehaltung ohne Weidegang haben überwiegend auf Boxenlaufställe ohne Weide umgestellt. Zusätzlich hat ein Teil der Betriebe, die vorher Weidenutzung hatten (sowohl in der Anbindehaltung als auch bei Boxenlaufställen), diese im Zuge der Investition abgeschafft.

Bei Mastschweinen erfährt das bereits vor der Investition gängigste Verfahren, die im allgemeinen Sprachgebrauch auch „Vollspaltenbucht“ genannte perforierte Einflächensbucht, eine Ausdehnung von ca. 50 auf 73 % der Betriebe (siehe Abbildung 3.14). Ebenfalls ein Zuwachs ist bei den Außenklimaställen zu verzeichnen, die nach der Investition auf 10 % der Betriebe etabliert sind. Im Gegensatz dazu hat die Zweiflächenbucht mit planbefestigtem Liegebereich, die vor der Investition mit einem Anteil von 30 % der Betriebe das zweithäufigste Verfahren darstellte, nach der Investition stark an Bedeutung verloren.

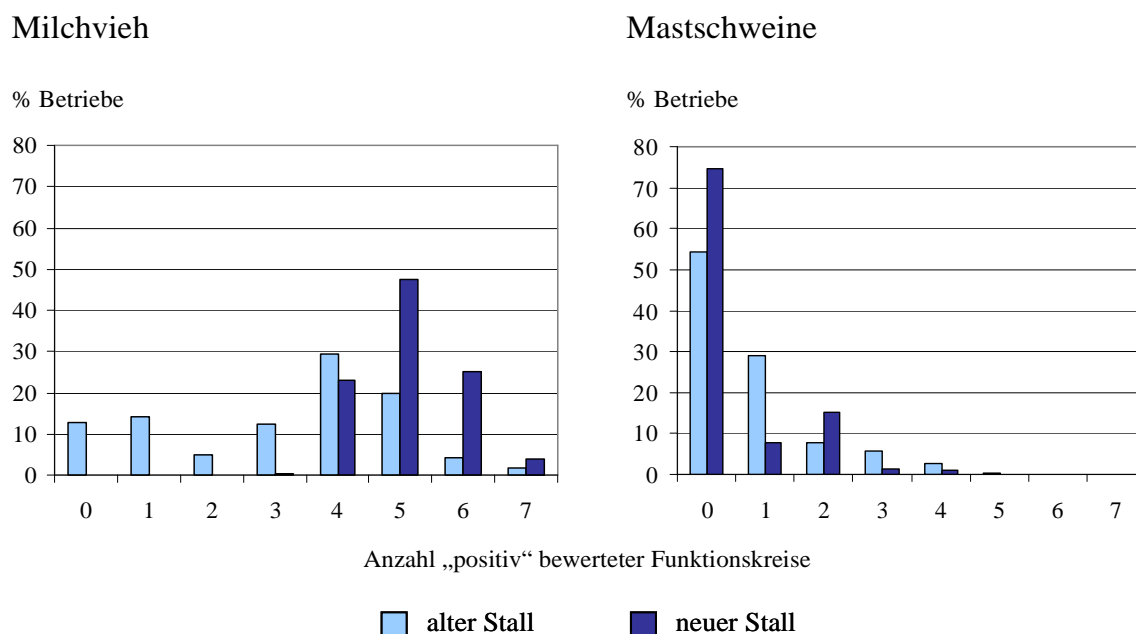
**Abbildung 3.14:** Haltungsverfahren/Ställe für Mastschweine vor und nach der Investition

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtigkeit, 2007, n = 209

In der Bewertung dieser Haltungsverfahren (siehe Abbildung 3.15) wird deutlich, dass die Haltungssysteme beim Milchvieh wesentlich besser abschneiden als die Verfahren in der Schweinemast. Und während bei Milchvieh durch die Abschaffung der Anbindehaltung nach der Investition keine Verfahren mehr existieren, bei denen die Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise unter 2 liegt, steigt bei den Mastschweinen dieser Anteil durch die weitere Verbreitung der Vollspaltenbuchten deutlich an.

Von einem positiven Effekt des AFP auf das Tierverhalten bei Milchvieh kann insbesondere für die Betriebe ausgegangen werden, die ohne AFP nicht in einen neuen Stall investiert und im Referenzfall „ohne AFP“ die Milchviehhaltung im Anbindestall weiter geführt hätten. Während anhand der Befragungsergebnisse eine Einschätzung zum Anteil der Betriebe, die ohne AFP nicht investiert hätten möglich ist (siehe Kapitel 3.9.1.1), liegen keine Informationen darüber vor, welcher Anteil dieser Betriebe kurzfristig die Produktion eingestellt hätte.

**Abbildung 3.15:** Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise



### Fazit

Bei Milchvieh verbessert sich die Situation für das Tierverhalten insbesondere aufgrund der Abschaffung der Anbindehaltung und ist daher ein Kuppelprodukt einer arbeitswirtschaftlich und ökonomisch sinnvollen Investition (siehe auch Dirksmeyer et al., 2006). Auch bei Boxenlaufställen werden durch Neubau noch Verbesserungen erreicht. Allerdings ist hier das Ausgangsniveau vergleichsweise gut, da ca. 90 % der Boxenlaufställe bereits vor der Investition mehr als 4 positiv bewertete Funktionskreise erhielten. Bei Mastschweinen wurde anhand des Bewertungsrahmens eine im Hinblick auf das Tierverhalten schwierige Ausgangslage festgestellt. **????Falscher Text?** Durch die Investition in den Stall verschlechtern sich unter Tierschutzgesichtspunkten die Haltungsbedingungen weiter. Bei der Förderung stehen eher die positiven Auswirkungen auf die Arbeitswirtschaftlichkeit im Vordergrund. Im Gegensatz zu Milchviehställen erhielten diese Ställe aber keinen erhöhten Fördersatz nach Anlage 2.

Ursachen für die geringe Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel einer Förderung tiergerechter Haltungsformen sind unter anderem:

- bei Milchkühen die geringen Anforderungen der Anlage 2 und
- bei Mastschweinen die geringe Umsetzung der Anlage 2, deren Kriterien hier zwar anspruchsvoller sind, aber höhere Produktionskosten verursachen.



Wenn das Tierschutzziel des AFP weiterhin verfolgt werden soll, wäre eine Anpassung der „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ notwendig.<sup>50</sup> Allerdings kann eine erfolgreiche Strategie zur Förderung tiergerechter Haltungsformen nicht allein auf der Agrarinvestitionsförderung aufbauen. Insbesondere für Mastschweine, bei denen der Handlungsdruck höher ist als beim Milchvieh, ist hierzu eine Kombination verschiedener Instrumente notwendig. In Frage kämen bspw. die Überprüfung und Anpassung der entsprechenden Gesetze, die Definition von Leitlinien, Konsumenteninformation und eventuell Prämien, um höhere Produktionskosten zu kompensieren. Für eine Bewertung verschiedener Politikoptionen siehe Isermeyer und Schrader (2005).

### 3.9.6 Junglandwirteförderung

Die Wirkung der Junglandwirteförderung (JLF) wurde in der vorliegenden Ex-post-Bewertung nicht mehr bearbeitet. Daher wird hier lediglich auf die Feststellungen im Aktualisierungsbericht zurückgegriffen (siehe Margarian et al., 2005a, S. 57-59, 84).

Die Ergebnisse einer Betriebsleiterbefragung zeigen, dass die JLF in ihrer damaligen Ausgestaltung (max. 10.000 Euro zusätzliche Prämie bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von mindestens 100.000 Euro) allenfalls Vorzieheffekte oder marginale Effekte, jedoch keine signifikanten Strukturwirkungen beinhalten kann. Andererseits stellt sich angesichts des vor allem im Milchsektor notwendigen Strukturwandels auch die Frage nach dem Sinn des Ziels der JLF, nämlich möglichst viele junge Unternehmer zu einer Fortführung der bestehenden landwirtschaftlichen Betriebe zu bewegen. Es ist offensichtlich, dass in dem durch Quotierung begrenzten Milchmarkt ein Widerspruch zwischen dem den Strukturwandel beschleunigenden Wachstumsziel des AFP und dem die Struktur tendenziell konservierenden Ziel der JLF besteht. Gegenwärtig ist kein Bedarf erkennbar, vermehrt junge Menschen in den landwirtschaftlichen Sektor zu ziehen.

Zudem ist es sehr fragwürdig, ob angesichts durchschnittlicher förderfähiger Investitionsvolumina von rund 370.000 Euro bei den Großen Investitionen und eines durchschnittlichen Subventionswertes von rund 110.000 Euro ein zusätzlicher Zuschuss für Junglandwirte in Höhe von max. 10.000 Euro einen relevanten Anreiz für die Berufswahl setzen kann. Der vielfach genannte Vorzieheffekt bei der Einbeziehung der Hofnachfolger in die Betriebsleitung, die häufig durch die Gründung einer Familien-GbR erfolgt, ist hinsichtlich des davon ausgehenden strukturellen Effektes nicht überzeugend, weil einerseits die Förderung bis zu einer Altersgrenze von 39 Jahren zum Zeitpunkt der Antragstellung möglich ist und andererseits eine lange Verschiebung der Hofübergabe aufgrund der Vorschriften zur Zahlung Renten aus der Altershilfe der Landwirte (AdL) aus Sicht der Hofübergeber unvorteilhaft wäre. Zu-

---

<sup>50</sup> Der nationale Bewertungsrahmen könnte hierfür die geeigneten Informationen liefern.

dem zeigt die agrarstrukturelle Entwicklung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die jeweils keine JLF anbieten, keine auffälligen Abweichungen von der Entwicklung in den Ländern mit JLF.

### **3.10 Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur**

Agrarstrukturelle Fragen sind in den letzten Jahren mehr und mehr aus dem Blick der einzelbetrieblichen Förderung geraten. Die Folge ist, dass das Verständnis für die sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen verloren geht. Die wichtigsten Gründe für eine überbetriebliche Betrachtungsweise sind (vgl. Kapitel 3.9.4.2):

- (1) Die Handlungsalternativen der Betriebe in der dynamischen und längerfristigen Betrachtung werden nur im Kontext der sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erkennbar.
- (2) Die Förderung des einen Betriebes hat aufgrund der Konkurrenz der Betriebe untereinander auf den Produkt- und Faktormärkten, vor allem aber dem Bodenmarkt, auch Auswirkungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten der anderen Betriebe (Verdrängungseffekte).
- (3) Der landwirtschaftliche Sektor steht auf den Faktormärkten in Konkurrenz zu anderen Sektoren: Die in der Landwirtschaft verbleibende qualifizierte Arbeitskraft oder die in der Landwirtschaft investierten Finanzmittel können nicht in anderen Sektoren eingesetzt werden. Andererseits bestimmen die Arbeitsmöglichkeiten insgesamt die Höhe der Kosten, mit denen die Arbeitsstunde in der Landwirtschaft aus volkswirtschaftlicher Sicht zu bewerten ist.

Eine Maximierung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Betriebe (vgl. Kapitel 3.9.2) optimiert daher nicht unbedingt die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors oder die Wohlfahrt der Gesellschaft insgesamt, weshalb eine Analyse der Wirkungen der Förderung nicht nur auf einzelbetrieblicher Ebene sondern auch auf die Entwicklung der Agrarstruktur vorgenommen werden sollte.

Um mögliche Nebenwirkungen in die Bewertung zu integrieren, wird im vorliegenden Kapitel der Rahmen der Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 1999), die einen rein einzelbetrieblichen Fokus aufweisen, verlassen. Die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die Beschäftigung (Aspekt (3)) wurden in Kapitel 3.9.4.2 dargestellt. In diesem Kapitel stehen die agrarsektoralen Zusammenhänge im Vordergrund. Als Kernproblem wird dabei die Konkurrenz der Betriebe um Fläche und deren Verteilung zwischen den Betrieben sowie der Einfluss der Förderung darauf betrachtet. Die ausgewählten Fragestellungen sind im Einzelnen:

- (1) Welche Rolle spielen Probleme der Flächenverfügbarkeit in der Entwicklung der Betriebe und welche direkten Wirkungen hat das AFP auf Betriebe mit unterschiedlichen Wachstumsstrategien?
- (2) Wo wirkt die Förderung auf den Strukturwandel beschleunigend und wo eher verlangsamernd?
- (3) Welche Faktoren bestimmen, in welche Regionen die Mittel der Agrarinvestitionsförderung fließen und welche Rolle spielen insbesondere Wachstumsmöglichkeiten und Wachstumsdynamik der Betriebe?
- (4) Wo ist Förderung nötig und sinnvoll, wenn Investitionsdefizite überwunden werden sollen?
- (5) In welchem Zusammenhang steht die Entwicklung der Milchproduktion zur strukturellen Entwicklung und wie wirkt die Förderung in diesem Zusammenhang?

Die Entwicklung der Milchproduktion wurde in Punkt fünf beispielhaft aufgegriffen, weil ein Fokus der Agrarinvestitionsförderung traditionell auf der Förderung der kapital- und arbeitsintensiven Milchproduktion liegt und um den Zusammenhang zwischen der Wachstumsdynamik der Betriebe und der produzierten Menge eines bestimmten Produktes in den Regionen zu analysieren.

Für die Bearbeitung der beschriebenen Fragestellungen wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Die methodische Vorgehensweise wird im Materialband jeweils genauer beschrieben. Neben der Betriebsleiterbefragung (vgl. Kapitel 3.4.3.1), die auch Grundlage der Analyse der einzelbetrieblichen Wirkungen (Kapitel 3.9) war, werden die Einschätzungen der landwirtschaftlichen Berater aus der Expertenbefragung herangezogen (s. a. Kapitel 3.4.3.4). Die Expertenbefragung wird für die alten Bundesländer zusammen ausgewertet. Die Einschätzungen der Experten auf einer sieben-stufigen Skala beziehen sich auf die Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in einem Landkreis. Dieses Befragungsdesign ermöglicht es zum einen, die Einschätzungen quantitativ mit statistischen Methoden zu analysieren und zum anderen, sie mit anderen zur Verfügung stehenden sekundärstatistischen Daten auf Landkreisebene zusammen zu führen. Die sekundärstatistischen Daten (s. a. Kapitel 3.4.2.2) stammen aus den Agrarstrukturerhebungen und allgemeinen Regionalstatistiken zu wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren. Mit ihrer Hilfe werden nicht nur die Experteneinschätzungen in einen weiteren Zusammenhang gestellt, sondern darüber hinaus die Bestimmungsgründe der Mittelverteilung und der Entwicklung der Milchproduktion in Regressionsrechnungen untersucht. In der Analyse der Entwicklung der Milchproduktion werden die von den Molkereien gemeldeten Milch-

anlieferungsmengen nach Erzeugerstandorten<sup>51</sup> genutzt. Soweit möglich und sinnvoll wird in diesen Analysen nach Regionen und/oder Bundesländern differenziert.

### 3.10.1 Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien

Anhand der Antworten in der Betriebsleiterbefragung (siehe Kapitel 3.4.3) auf die Frage nach den wesentlichen Wachstumshindernissen von Betrieben, die gerne mehr wachsen würden als sie es aktuell tun (siehe Abbildung 3.7, Kapitel 3.9.1.4), wurde deutlich, dass in Hessen ebenso wie den anderen westlichen Bundesländern die fehlende Flächenverfügbarkeit den wesentlichen Hinderungsgrund für betriebliches Wachstum darstellt. Von den 47 Landwirten, die in Hessen (n=115) die **Flächenverfügbarkeit** für ein Wachstumshindernis halten,

- nennen 38 % gleichzeitig einen **zu hohen Pachtpreis** als Problem. Die Möglichkeit oder die Bereitschaft dieser Betriebe auf dem Bodenmarkt aktiv zu werden, ist zurzeit nicht gegeben, wobei andere Betriebe in den entsprechenden Regionen offensichtlich in der Lage oder bereit sind, den hohen Pachtpreis aufzubringen.
- Die anderen 62 % erachten die Pachtpreise in ihrer Höhe nicht als Wachstumshindernis. Trotz des Potentials dieser Betriebsleiter, die geforderten Pachtpreise zu zahlen, ist für sie die Flächenverfügbarkeit aufgrund der geringen Mobilität der anderen Betriebe beschränkt.<sup>52</sup>

Das nach Flächenknappheit und Arbeitsüberlastung am häufigsten genannte Wachstumshindernis in den alten Bundesländern sind **Liquiditätsprobleme**. Diese können durch die Förderung positiv beeinflusst werden. Sie sind, wie sich zeigen lässt, nicht unabhängig von den strukturellen Problemen. Der Zusammenhang zwischen den Problemen wurde für die alten Bundesländer insgesamt analysiert. So werden häufiger Liquiditätsschwierigkeiten in der Gruppe der Betriebsleiter genannt, die die Flächenverfügbarkeit nicht als Problem betrachtet. Es fließt also möglicherweise Kapital in den Flächenerwerb, das hinterher nicht mehr für andere Investitionen zur Verfügung steht. Eine extensivere Produktionsform ist die Folge. Rationales Verhalten der Landwirte unterstellt muss diese Extensivierungstendenz als Ausdruck einer Entwicklung in Richtung eines effizienten Faktoreinsatzes gewertet werden. Die Förderung bewirkt unter diesen Umständen tendenziell eine kapital- und arbeitsintensivere Produktion. Die daraus resultierende intensivere Produktion trägt nicht zwingend zum Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei.

---

<sup>51</sup> Diese Daten werden von den Statistischen Landesämtern gesammelt. Sie wurden den Verfassern freundlicherweise von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zur Verfügung gestellt.

<sup>52</sup> Zum Zusammenhang zwischen Betriebsmobilität und Pachtpreisen vgl. auch (MARGARIAN, 2008).

Mangelnde Liquidität und geringe Flächennachfrage können auch ein Zeichen **fehlender Rentabilität** sein. Doch zwischen der Nennung des Problems mangelnder Liquidität und fehlender Rentabilität lässt sich kein Zusammenhang feststellen, und auch Betriebe, die keine Schwierigkeiten mit der Pachthöhe haben, klagen häufiger über Liquiditätsprobleme. Liquiditätsprobleme sind damit nicht unbedingt ein Zeichen **fehlender Rentabilität**. Warum Liquiditätsschwierigkeiten unter diesen Umständen nicht mithilfe von Fremdfinanzierung überwunden werden können, ist aus den Antworten nicht ersichtlich. Dort, wo die Flächenverfügbarkeit kein Problem ist, dafür aber die Liquidität, stellen die ohnehin selten genannten **fehlenden Sicherheiten** noch mal signifikant seltener ein Wachstumshindernis dar. Auch aus den sonstigen Antworten der Betriebsleiter ergaben sich keine Hinweise auf einen nicht funktionierenden Kapitalmarkt. Ohne weitere gesellschaftliche Ziele benötigen daher Wachstumsbetriebe in Regionen ohne Strukturprobleme keine staatliche Unterstützung. Wenn hier überhaupt eine Wirkung erreicht wird, ist es die Stützung der relativ schwachen Betriebe. Eine Struktur konservierende Förderung reduziert aber die Flächenmobilität. Gleichzeitig werden dort, wo sowohl die Flächenverfügbarkeit als auch das Pachtpreisniveau problematisiert werden, häufiger Rentabilitätsprobleme beklagt. Reduziert die Förderung die Flächenmobilität, so bedingt sie damit also tendenziell eine geringere Rentabilität der Landwirtschaft und damit die Notwendigkeit einer noch stärkeren Förderung im Zeitablauf.

Um die qualitative Wirkungsweise des AFP genauer bestimmen zu können, wurden die Experten gebeten, mögliche Wirkungen eines Wegfalls der Förderung auf der Skala von „in (fast) keinem Fall“ bis zu „in (fast) jedem Fall“ zu bewerten. Der Anteil der Experten, der auf die einzelnen Kategorie mit Stufe 5 der Skala („eher mehr“) oder höher geantwortet hat, wird in der folgenden Abbildung 3.16 dargestellt. Um genauer herauszufinden, welche Wirkung die Förderung auf die potentiellen Wachstumsbetriebe einerseits und auf die wenig dynamischen Betriebe andererseits hat und in welchem Verhältnis die Wirkungen zueinander stehen, wurden die Experten gebeten, ihre Einschätzungen nach konservativen und unternehmerischen Betriebsleitern getrennt abzugeben. Diese wurden dabei folgendermaßen definiert:

- **Unternehmerische Landwirte** investieren Arbeit und Kapital dort, wo es am rentabelsten ist;
- **Konservative/traditionelle Landwirte**<sup>53</sup> wollen vor allem den Betrieb stabilisieren. Sie vermeiden Risiko und machen meist kleinere Entwicklungsschritte in erprobten Betriebszweigen.

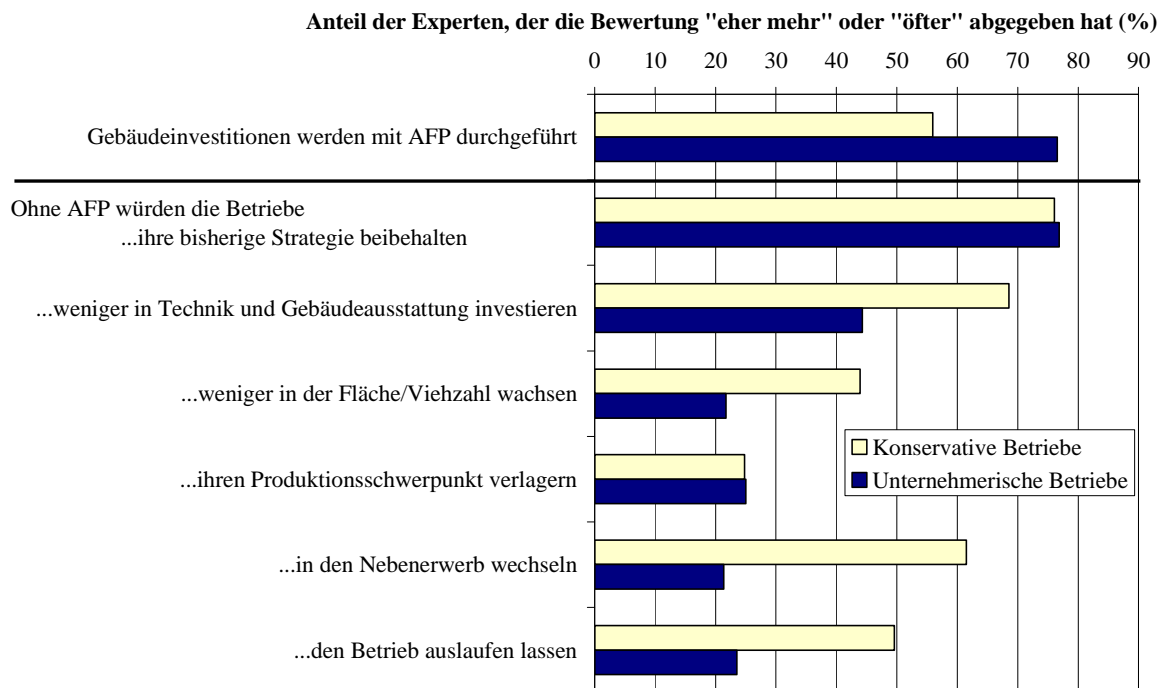
Die durch die Experten vorgenommene Zuordnung der Landwirte in ihrer Region zu den eher unternehmerischen oder den eher konservativen ließ sich in einem Regressionsmo-

---

<sup>53</sup> Dies sind Landwirte, die sich eher vorsichtig verhalten.

dell (s. Materialband) zu über 80 % durch die Produktionsmöglichkeiten und das ökonomische Potential der Betriebe in den Regionen erklären. Die Kategorien können daher als relativ verlässlich betrachtet werden.

**Abbildung 3.16:** Einschätzung der Experten zur Bedeutung des AFP und zur Wirkung seines Wegfalls auf konservative bzw. unternehmerische Betriebe



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 3.16 zeigt, dass zwar die unternehmerischen Betriebe einen größeren Anteil ihrer Investitionen mit Förderung durchführen (können) als die konservativen, dass aber gleichzeitig die Förderwirkung bei den konservativen Betrieben deutlich ausgeprägter ist. Somit entfällt von den Mitnahmeeffekten (vgl. Kapitel 3.9.1.1) der größte Teil auf die unternehmerischen Betriebe. Wenn das Ziel in einer Überwindung struktureller Probleme und Effizienzsteigerung besteht, müssten aber vor allem unternehmerische Betriebe gefördert werden. Angesichts der Mitnahmeeffekte in der relevanten Empfängergruppe ist die Förderung daher vor dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit nur beschränkt effektiv. Anders sähe die Beurteilung vor dem Ziel des Erhalts der Kulturlandschaft aus, wenn etwa in einzelnen Regionen die flächendeckende Landwirtschaft gefährdet wäre. Wo die Landwirtschaft nicht mehr rentabel ist, verbleiben in erster Linie die „konservativen“ Betriebsleiter in der Produktion, deren Haupterwerbsbetriebe nach den Experteneinschätzungen durch die Förderung in größerem Umfang stabilisiert werden.

### 3.10.2 Regionale Bestimmungsgründe einer den Strukturwandel beschleunigenden oder bremsenden Wirkung des AFP

Um genauer feststellen zu können, unter welchen Bedingungen das AFP eine Wirkung auf die unternehmerischen und die konservativen Betriebe hat, und wann die beschleunigende oder die hemmende Wirkung auf den Strukturwandel überwiegt, wurden die einzelnen Aussagen der Abbildung 3.16 zu den folgenden möglichen Wirkungsrichtungen zusammen gefasst:

- (1) Erhalt konservativer Betriebe im Haupterwerb,
- (2) Verstärkung der Investitionstätigkeit in konservativen Betrieben,
- (3) Beeinflussung der Strategie der unternehmerischen Betriebsleiter.

Mithilfe eines Strukturgleichungsmodells wurde analysiert, unter welchen Bedingungen welcher der Effekte (1), (2) und (3) verstärkt auftritt, wenn man ihre Wechselwirkungen untereinander mit in Betracht zieht. Es zeigt sich, dass dort, wo die Wirkung des AFP auf die Strategie unternehmerischer Betriebe als vergleichsweise stark eingeschätzt wird, die Wirkungen auf die konservativen Betriebe ebenfalls als relativ hoch erachtet werden. Ein klarer struktureller Effekt ist unter solchen Bedingungen nicht zu erwarten. Tabelle 3.12 fasst zusammen, welche Faktoren den Effekt der Förderung in Richtung einer Beschleunigung bzw. eines Abbremsens des Strukturwandels beeinflussen.

**Tabelle 3.12:** Einflussfaktoren auf die agrarstrukturelle Wirkungsrichtung des AFP

Einflussbereiche	AFP stärkt...	
	konservative Betriebe <sup>1)</sup> bei...	unternehmerische Betriebe <sup>2)</sup> bei...
	... geringer Flächenausstattung der Betriebe und	
a) Betriebsstruktur	- homogener Flächenverteilung - hohem Pachtflächenanteil	
	... hohen Marktfrucht-Flächenanteilen und	
b) Produktionsmöglichkeiten	- hohen Viehdichten (mehr Kühe und/oder Schweine)	- geringer Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft
c) Ökonomische Rahmenbedingungen	- positiver Arbeitsmarktentwicklung	- negativer Arbeitsmarktentwicklung

<sup>1)</sup> Dies entspricht einer Verlangsamung des Strukturwandels.

<sup>2)</sup> Dies entspricht einer Beschleunigung des Strukturwandels.

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird deutlich, dass das AFP auf beide Betriebsgruppen, die konservative und die unternehmerische, potentiell stärker wirkt, wenn die Betriebe im Durchschnitt eine geringe Flächenausstattung haben oder es viele Marktfruchtbetriebe gibt. Die agrarstrukturelle Wirkung der Maßnahme ist in den entsprechenden Regionen daher ambivalent. Der Effekt auf die unternehmerischen Betriebe überwiegt, wo die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft und damit die Vorzüglichkeit von Investitionen in der Landwirtschaft ohne Förderung gering sind. Wo es weniger außerlandwirtschaftliche Alternativen gibt, wird die Strategie der unternehmerischen Betriebe stärker durch die Förderung beeinflusst. Andersherum liegt die Wirkung von besseren Zuverdienstmöglichkeiten auf konservative Betriebe vor allem in einer Erhöhung ihrer Mobilität. Unter diesen Umständen verstärkt die Förderung die Vorzüglichkeit eines Verbleibs in der Landwirtschaft und hat damit einen Struktur konservierenden Effekt. Die Förderung wirkt außerdem stärker Struktur konservierend in Regionen mit intensiver Viehwirtschaft, einem höheren Pachtflächenanteil und dort, wo die Fläche relativ gleich unter den Betrieben verteilt ist.

Zusammenfassend ergibt die Auswertung der Expertenbefragung, dass die Förderung den Strukturwandel vor allem dort verlangsamt, wo

- die möglichen regionalwirtschaftlichen Effekte dieses Abbremsens angesichts der relativ guten Arbeitsmarktsituation am geringsten sind (Tabelle 3.12, Einflussbereich c) und
- die nicht genutzten möglichen Effizienzgewinne durch einen schnelleren Strukturwandel angesichts der hohen Produktionsintensität und der klein strukturierten Betriebe am höchsten sind (Tabelle 3.12, Einflussbereiche a und b).

Andererseits wird der Strukturwandel durch die Förderung tendenziell dort beschleunigt, wo

- die Arbeitsmarktsituation schlecht (Tabelle 3.12, Einflussbereich c) und
- die Landwirtschaft eher extensiv (Tabelle 3.12, Einflussbereich b) ist.

### **3.10.3 Bestimmungsgründe der Mittelverteilung**

Das AFP ist eine stark durch die Nachfrage der Landwirte gesteuerte Maßnahme. Eine effiziente Mittelverteilung soll daher schwerpunktmäßig nicht durch zentrale Steuerung des Mittelflusses gewährleistet werden, sondern soll sich aus der Nachfrage, die aus den unterschiedlichen regionalen Bedingungen resultiert, selbst ergeben. Aus diesem Grund kommt einer Analyse der Bestimmungsgründe des Mittelflusses besondere Bedeutung zu. In Abbildung 3.3 wurde die Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene in einer Karte dargestellt. Mithilfe einer Regressionsanalyse wurde ergänzend untersucht, wie stark die strukturelle Situation, die Standortbedingungen, die Produktionsschwerpunkte und die ökonomischen Rahmenbedingungen im Einzelnen den Mittelfluss bestimmen.



In den alten Bundesländern insgesamt spielen die strukturellen Bedingungen eine große Rolle in der Bestimmung der Nachfrage nach Fördermitteln. In Hessen fließen wie in Bayern und Rheinland-Pfalz umso mehr Mittel in einen Landkreis, je mehr Betriebe sich die verfügbare Fläche teilen. Es erhalten die Regionen mehr Mittel, in denen der strukturelle Wandel gering ist, die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe also relativ stabil ist. Mit Blick auf die Produktionsrichtungen fließen mehr Mittel in Regionen mit vielen Schweinen und weniger in Regionen mit vielen spezialisierten Marktfruchtbetrieben.

### 3.10.4 Förderung zur Überwindung von Investitionsdefiziten

Des Weiteren wird untersucht, inwiefern landwirtschaftliche Betriebe eine Unterstützung zum Erhalt ihrer Entwicklungsfähigkeit benötigen und worin die Ursachen möglicher Schwierigkeiten zu sehen sind. Die Experten wurden gebeten, die Aussagen „Um ihre Entwicklungsfähigkeit zu erhalten, müssten die Haupterwerbsbetriebe mehr in Gebäude/in Technik investieren“ auf einer siebenstufigen Skala von „in (fast) keinem Fall“ bis zu „in (fast) jedem Fall“ zu bewerten.

Mithilfe einer Regressionsanalyse wurden die Bestimmungsgründe für das Bestehen von Investitionsdefiziten nach Experteneinschätzung analysiert. Demnach bestehen Investitionsdefizite

(1) nach dem Grad der Benachteiligung:

- in nicht benachteiligten Regionen nur dort, wo die Banken restriktiv<sup>54</sup> und/oder die außerbetrieblichen Einkommensmöglichkeiten gering sind, wo also der Zugang zu außerbetrieblichem Kapital beschränkt ist;
- in benachteiligten Regionen vor allem dort, wo ein guter Zugang zu außerbetrieblichem Kapital und Arbeit besteht, die Vorzüglichkeit der Landwirtschaft also gering ist;

(2) nach der Rentabilität:

- in Regionen mit wenig rentabler Landwirtschaft dort, wo Fläche nicht knapp ist und daher eine hohe Vorzüglichkeit extensiver Entwicklungsstrategien besteht;
- in Regionen mit sehr rentabler Landwirtschaft eher dort, wo die Fläche sehr knapp ist und die Effizienz der Betriebe daher aufgrund der strukturellen Situation beschränkt ist.

---

<sup>54</sup> Auch diese Einflussgrößen stammen aus der Expertenbefragung. Die geringe Risikobereitschaft der Banken und fehlende außerbetriebliche Einkommensmöglichkeiten bildeten einen gemeinsamen Erklärungsfaktor. Die Risikobereitschaft von Banken ist vermutlich in wirtschaftlich schwachen Regionen geringer.

Stellt man den Einschätzungen der Experten zu den Investitionsdefiziten in den Kreisen den Mittelfluss in die Landkreise gegenüber, zeigt sich, dass zwischen den Investitionsdefiziten nach Experteneinschätzung und der Höhe der Fördermittel, die in die Landkreise geflossen sind, kein Zusammenhang besteht. Gemessen an diesem Kriterium werden die Mittel der Agrarinvestitionsförderung nicht gezielt verteilt

In nicht benachteiligten Regionen werden nur wenige Investitionsdefizite diagnostiziert. Der Zusammenhang zur Verfügbarkeit außerlandwirtschaftlichen Kapitals impliziert aber, dass es in begrenztem Umfang gewisse Restriktionen im Kapitalzugang gibt. Anders ist es in benachteiligten Regionen. Die Förderung wirkt hier vor allem stabilisierend auf die Betriebe, deren Betriebsleiter Alternativen außerhalb der Landwirtschaft haben. Sind diese gegeben, ist hier eine Förderung kaum zu rechtfertigen, solange nicht die flächendeckende Landwirtschaft gefährdet und ihre Aufrechterhaltung ein politisches Ziel ist. In Regionen mit wenig rentabler Landwirtschaft ist die Wettbewerbsfähigkeit extensiver Bewirtschaftungsstrategien am höchsten. Eine Förderung zur Stabilisierung der bestehenden Betriebe und mit dem Ziel des Erhalts der intensiveren Landbewirtschaftung geht daher auf Kosten der betrieblichen und sektoralen Effizienz. Sie kann deshalb nur in stark landwirtschaftlich ausgerichteten Regionen ohne Entwicklungsalternativen vor dem Hintergrund des Ziels der Stabilisierung der Zahl der Beschäftigten und der Bruttowertschöpfung im ländlichen Raum gerechtfertigt werden (vgl. Kapitel 3.9.4.2). In Regionen mit sehr rentabler Landwirtschaft, aber geringer Flächenverfügbarkeit liegen die Ursachen für Investitionsdefizite in den begrenzten Wachstumsmöglichkeiten der investitionswilligen Betriebe aufgrund der eingeschränkten Mobilität anderer Betriebe.

Da die Förderung nicht nur in die Regionen mit den größten Investitionsdefiziten fließt, bleibt insgesamt festzuhalten, dass ein Teil der Mittel nicht effizient eingesetzt wird.

### **3.10.5 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung**

Im Folgenden soll beispielhaft dargestellt werden, was in den Jahren zwischen 2001 und 2005 die wesentlichen Bestimmungsgründe der Entwicklung der Milchproduktion in einigen süddeutschen Kreisen waren. Da entsprechende Daten für Hessen nicht verfügbar waren, werden vergleichend die Ergebnisse für Baden-Württemberg und Bayern herangezogen. Im Zuge dieser Analyse wird auch untersucht, ob die Fördermittel, die in die Kreise geflossen sind, die Höhe der Milchproduktion beeinflusst haben. Insgesamt sind – so die Ergebnisse des Schätzmodells (siehe Materialband) – die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung der Milchproduktion in Hessen schwierig. Positiv verläuft die Entwicklung der Milchproduktion in durch Grünland geprägten Regionen mit intensiver Milchproduktion und spezialisierten Betrieben, eine Situation, die man in Hessen, wo zwischen 60 und 70 % der Milchkühe in Beständen mit weniger als 50 Kühen stehen (FDZ, 2003), weniger antrifft. Das Ausmaß der Spezialisierung der Milchvieh haltenden

Betriebe ist hier vergleichsweise gering, dafür gibt es relativ viele Marktfruchtbetriebe bei vergleichsweise günstigen Ackerpachten.

Innerhalb der bis 2007 geltenden Quotenhandelsregionen der süddeutschen Analyseregionen gelten allerdings zum Teil andere Gesetzmäßigkeiten. So ist die Entwicklung der Milchproduktion kleinräumig betrachtet dort positiver, wo kleine Betriebe intensiv produzieren und wo der Strukturwandel eingeschränkt ist. Je mehr Produktionsalternativen sich den Betrieben bieten, umso negativer entwickelt sich die Milchproduktion. Aspekte naturräumlicher Benachteiligung haben keinen negativen Einfluss auf die Entwicklung der Milchproduktion. Eine hohe Ausstattung der Betriebe mit Arbeitskräften ist außer in Regionen mit überwiegend kleinen Betrieben negativ für die Entwicklung der Milchproduktion, die notwendigen Rationalisierungsschritte gehen mit betrieblichem Wachstum einher und führen zu einer weniger intensiven Produktion je Flächeneinheit.

Die Wirkung der geförderten Investitionen ist in den süddeutschen Untersuchungsregionen ambivalent und hängt in erster Linie vom Ausmaß der Differenziertheit der Agrarstruktur und der Verdrängungswirkung ab. Werden in einer Region vor allem größere Betriebe mit reichlich Fläche gefördert, so wirken die geförderten Investitionen tendenziell stabilisierend auf die Entwicklung der Milchproduktion. Ist die Fläche hingegen zwischen den Betrieben relativ gleich verteilt und der Verdrängungswettbewerb hoch, hat die Förderung eher einen Effekt in Richtung einer Extensivierung der Produktion im Zuge des Strukturwandels und damit verringert sich die produzierte Milchmenge.

Überträgt man die Ergebnisse auf die Situation in Hessen, so ist zu folgern, dass die Produktion in den naturräumlich benachteiligten Regionen mit wenig Produktionsalternativen am wenigsten gefährdet ist. Findet jedoch ein starker Strukturwandel statt, so ist eine Extensivierung der Produktion die Folge. Dieser Strukturwandel ist aber notwendig, um mehr Effizienz zu erreichen und die Produktion mittel- und langfristig zu stabilisieren.

### ***Gesamtfazit zu agrarstrukturellen Förderwirkungen des AFP***

Hessen verfolgt mit der Förderung eine Reihe unterschiedlicher, zum Teil gegensätzlicher struktureller Ziele. Die Fördermittel fließen aber nicht bevorzugt in die Regionen mit den vermutlich höchsten „Investitionsdefiziten“, wie es etwa angesichts des Zieles des Erhalts der flächendeckenden Landwirtschaft nötig wäre. Eher werden Regionen mit strukturellen Problemen aufgrund geringer betrieblicher Mobilität erreicht. Wenn das Ziel aber in einer Überwindung dieser strukturellen Probleme bestünde, müssten die Mittel gezielt an Wachstumsbetriebe fließen. Unter den gegebenen Umständen ist die dynamische Wirkung auf die unternehmerischen Betriebe gering und die stabilisierende Wirkung auf die anderen Betriebe dafür umso höher. Um die Effizienz und die Effektivität der Förderung zu erhöhen, müsste die breite Streuung der Mittel zwischen Regionen und Betrieben aufgegeben und die Förderung stärker fokussiert gewährt werden.

### **3.11 Rahmenbedingungen ab 2007**

Im Folgenden werden die voraussichtlichen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Förderung in den nächsten Jahren zusammenfassend dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auch kurz auf die laufende Diskussion eingegangen, die diese geplanten und voraussichtlichen Änderungen begleitet, sofern sie für die Förderung von Agrarinvestitionen relevant ist. Die Argumente werden im Lichte der Ergebnisse der Evaluation kurz aufgegriffen und kommentiert. Der Fokus der Darstellung liegt wie in der Förderung und in der Diskussion auf der Milchproduktion.

#### **3.11.1 Rahmenbedingungen der Milchproduktion**

##### *Auslaufen der Quote und Weltmarkt*

Im Rahmen des im Jahr 2008 anstehenden „Health-Checks“ (EU-KOM, 2007) ist eine kontinuierliche Erhöhung der Milchquotenmenge bis zum endgültigen Ausstieg in 2015 im Gespräch. Die nationalen Milchquoten wurden zunächst nach einem Beschluss des Agrarrates zum 1.4.2008 einmalig um zwei Prozent angehoben (Agra Europe, 2008). Die Folgen dieser Beschlüsse für die Milchproduktion in Deutschland hängen vor allem von der Entwicklung auf den Weltmärkten ab. Nachdem es in der zweiten Hälfte des Jahres 2007 aufgrund einer weltweiten Nachfragesteigerung nach Milchprodukten zu deutlichen Milchpreissteigerungen auf bis zu 40 ct/kg Milch kam, gingen die Erzeugerpreise 2008 wieder deutlich auf unter 35 ct/kg zurück (ZMP, 2008). Da sich die Kosten der Vorleistungen der Milchproduktion ebenfalls stark verändert haben, hat sich die Rentabilität der Milchproduktion nicht entsprechend den Milchpreisen entwickelt.

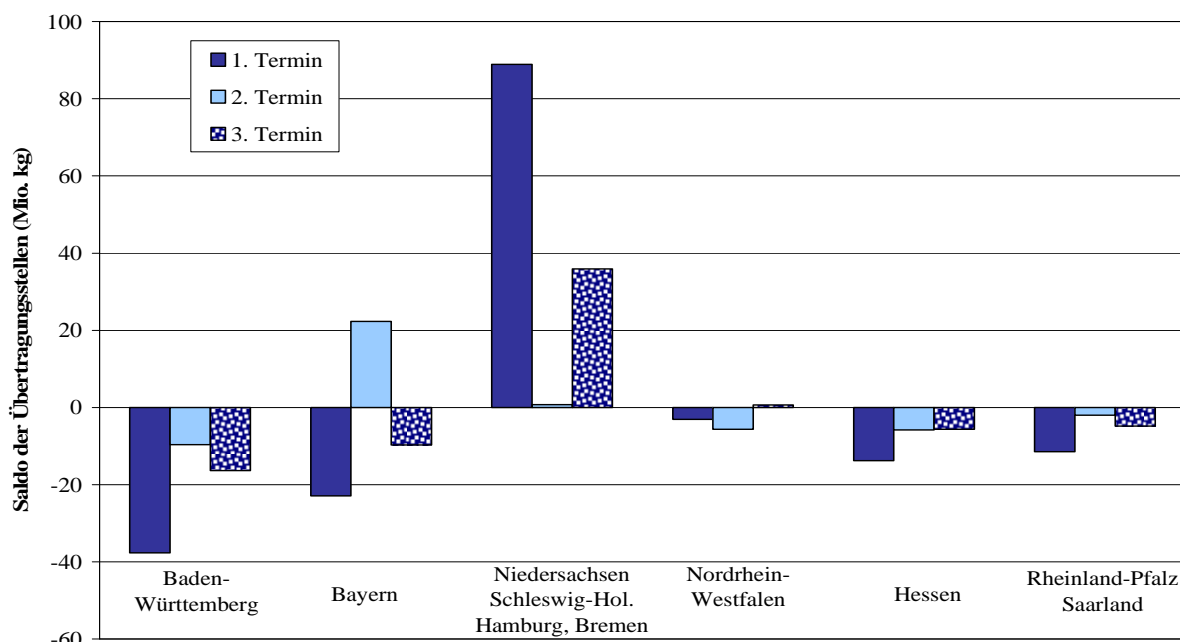
Während im Hinblick auf die Abschaffung der Milchquoten Isermeyer et al. (2006) auf der Basis von Modell gestützten Analysen noch davon ausgingen, dass die Milchproduktion in Deutschland bei gleichzeitiger Abschaffung der Exporterstattungen leicht rückläufig sein wird, prognostiziert eine aktuelle Studie eine leicht steigende Milchproduktion (Gömann et al., 2008). Unter Berücksichtigung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zum Health Check ergeben diese neuen Modellberechnungen eine Ausdehnung der Milcherzeugung in Deutschland nach Auslaufen der Quotenregelung um 4 bis 7 % (ebenda, S. 77-78). Hinsichtlich der regionalen Verlagerung der künftigen Milchproduktion in Deutschland zeigen die Modellergebnisse von Gömann et al. und auch die Ergebnisse dieser Evaluation, dass insbesondere die spezialisierten Grünlandregionen mit überwiegend effizienten Betriebsstrukturen, wie die nordwestdeutsche Küstenregion, der Niederrhein, Teile des Bergischen Landes und der Eifel, sowie der Voralpenraum, wettbewerbsfähig sind und die Produktion ausdehnen werden.

In den jüngsten Beschlüssen zum Health Check vom November 2008 wurde zum Milchbereich vereinbart, die Milchquoten von 2009 bis 2013 um jährlich ein Prozent zu erhöhen (BMELV, 2008a). Es ist nun möglich, in Deutschland einen Milchfonds für Begleitmaßnahmen einzurichten. Hierfür sollen ab 2010 Mittel, die bis zum Jahr 2013 ansteigen und alleine in diesem Jahr 350 Mio. Euro erreichen sollen, bereit gestellt werden. Inhaltlich soll dabei auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung zur Unterstützung von Stallbauten eine wichtige Rolle spielen.

### *Zusammenlegung der Quotenhandelsregionen*

In Deutschland wurden zum 1.7.2007 die zahlreichen Quotenhandelsregionen zugunsten von zwei großen Regionen (früheres Bundesgebiet und neue Länder) aufgegeben. Die Betriebe der verschiedenen Produktionsregionen stehen damit in direkter Konkurrenz um die Quote. Die zentrale Frage ist nun, ob die Milch in die Regionen mit der höchsten relativen Wettbewerbsfähigkeit wandern wird und welche das sind. Die Saldi für die letzten drei Handelstermine, zugleich die ersten in der großen Handelsregion, werden in der folgenden Abbildung 3.17 dargestellt.

**Abbildung 3.17:** Saldi aus Milchkauf und -abgabe an den Übertragungsstellen in Westdeutschland bei den drei Börsenterminen seit Juni 2007



Quelle: DBV (2008b), AfL Landshut (2007).

Die Betriebe in Hessen haben bei den drei Handelsterminen seit dem 1.7.2007 insgesamt rund 25 Mio. kg Milchquoten an andere Handelsregionen abgegeben. Die größten Zuwächse verzeichneten dagegen die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit

rund 126 Mio. kg Zuwachs. Vor allem die Betriebe Baden-Württembergs (-64 Mio. kg) und auch die der anderen westdeutschen Länder haben per saldo Milchquoten und damit Produktionskapazitäten an andere Regionen veräußert.

Diese Zahlen deuten die hohe innerdeutsche Wettbewerbsfähigkeit der spezialisierten Grünlandstandorte mit weit vorangeschrittenem Strukturwandel an. Gerade in den Bundesländern mit stärkeren strukturellen Problemen und Verlusten im Bereich der Milchproduktion besteht aber das erklärte Ziel, die Milchproduktion auf dem bestehenden Niveau zu halten (z.B. Miller, 2008) und dafür Anreize durch eine hohe Förderung zu setzen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es jedoch nicht sinnvoll, wenn innerhalb Deutschlands die Länder gegeneinander anfordern.

### **3.11.2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung**

Die zunehmende Bedeutung der Politik der sog. zweiten Säule zur Förderung der ländlichen Entwicklung fand ihren Niederschlag in der ELER-Verordnung (EU-RAT, 2005). Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation ist dabei eines der Kernziele der Förderpolitik (Achse I). Die landwirtschaftliche Investitionsförderung dient in erster Linie der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und der Erhöhung der Wertschöpfung im primären Sektor. Weitere Kernziele sind die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Achse II) sowie die Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft (Achse III).

Die Umsetzung von ELER erfolgt in Deutschland über eine „Nationale Rahmenregelung“ (BMELV, 2006) sowie über den jährlich aktualisierten GAK-Rahmenplan. Wie in der vorherigen Förderperiode beinhalten die Förderungsgrundsätze des AFP weiterhin zahlreiche Ziele, darunter die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen. Veränderungen gibt es lediglich im Detail der Förderbedingungen. So können Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben seit 2007 laut GAK-Rahmenplan 2007-2010 (Deutscher Bundestag, 2007) nur noch über einen nicht rückzahlbaren Zuschuss mit einem Fördersatz von bis zu 25 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Dies soll im Vergleich zur vorherigen Förderperiode mehr Freiheit bei der Finanzierung der Investitionen schaffen, da bisher eine Förderung von Großen Investitionen an die Aufnahme von Kapitalmarktdarlehen gebunden war. Weitere Änderungen der AFP-Förderung im Bereich Landwirtschaft sind:

- Die Differenzierung in Kleine und Große Investitionen entfällt; das Mindestinvestitionsvolumen wurde auf 30.000 Euro erhöht; die Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde weitgehend eingeschränkt.

- Die Flächenbindung der Tierhaltung (max. zwei Großvieheinheiten je Hektar selbstbewirtschafteter Fläche) wurde abgeschafft.
- Die Anforderung einer Auflagenbuchführung für nun mehr mindestens fünf Jahre ab Bewilligung der Förderung wird den Ländern frei gestellt.
- Der Rahmenplan gibt keine Prosperitätsgrenze mehr vor; allerdings müssen die Länder im Rahmen der Durchführung des AFP sicherstellen, dass die Prosperität der Zuwendungsempfänger geprüft wird.

Die Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung (Margarian, 2005) wurden in die neuen Förderungsgrundsätze des GAK-Rahmenplanes in wichtigen Bereichen übernommen. Hierzu gehören z.B. die Umstellung von Zinsverbilligung auf nicht rückzahlbare Zuschüsse, die Einführung bzw. Beibehaltung anteiliger staatlicher Bürgschaften, die Abschaffung der Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft sowie die Anhebung der förderfähigen Mindestinvestitionsvolumina auf 30.000 Euro und die Aufhebung der förderfähigen Bestandsobergrenzen. Nicht übernommen wurden dagegen z. B.

- die mittelfristige Begrenzung der Förderung auf klar abgrenzbare Tatbestände (v.a. öffentliche Güter, Innovationen),
- die noch deutlichere Verringerung der Förderintensität,
- eine noch stärkere Anhebung des förderfähigen Mindestinvestitionsvolumens (auf mindestens 50.000 Euro),
- und der Vorschlag, die Junglandwirteförderung aufzugeben.

In Hessen wurden die AFP-Förderungsgrundsätze des Rahmensplanes im Bereich Landwirtschaft weitgehend in die Landesrichtlinien übernommen (HMULV, 2008a). Die durch Erlass verordnete Prioritätensetzung (siehe Kapitel 3.2.2) ab dem Bewilligungsjahr 2006 wurde seitdem in angepasster Form mit folgenden aktuellen Akzentuierungen fortgesetzt:

- Priorität 1: Investitionen in tierhaltungsbezogenen Bereichen (außer Pferde/Geflügel)
- Priorität 2: Pferde/Geflügel
- Priorität 3: Sonstige Investitionen (u.a. Hallen, Silos, Getreidelager).

Aufgrund der Antragssituation und der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Fördermittel wurden bis auf wenige Fälle der Prioritäten 2 und 3 nur Projekte der Priorität 1 gefördert.

In 2008 wurde darüber hinaus die Legehennenförderung nur in Verbindung mit Boden- und/oder Freilandhaltung und der Einhaltung baulicher Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung zugelassen. Die Förderung von Mastgeflügel wurde ab 2008 ausgesetzt. Dadurch soll die Förderung im Geflügelbereich auf Projekte mit bodengebundener Produktion konzentriert werden.

Die Förderung von Investitionen zur Diversifizierung in landwirtschaftlichen Betrieben (FID) ist ab dem Förderjahr 2007 Teil der neuen Richtlinien „Einzelbetriebliche Investitionsförderung Landwirtschaft“ mit den Teilen AFP und FID. Die Abwicklung erfolgt weiterhin über die für das AFP zuständige Dienststellen.

### 3.12 Fazit und Empfehlungen

In der Ex-post-Evaluation der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde die Wirkung der Agrarinvestitionsförderung auf die Ziele Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen, Steigerung der Produktivität, Schaffung alternativer Einkommensquellen, Förderung tiergerechter Haltungsverfahren und Umweltschutz untersucht. Zudem wurde als bedeutende wettbewerbswirksame Komponente die Wirkung des AFP auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel betrachtet. Dabei konnte festgestellt werden, dass das AFP im Hinblick auf die Erreichung der bewerteten Ziele nur eingeschränkt wirksam war. Dafür gibt es verschiedene Gründe, die empirisch im Rahmen der durchgeführten Analysen belegt werden konnten:

- Mitnahmeeffekte verringern die Förderwirkung des AFP.
- Für eine Reihe von Zielen stellt das AFP kein geeignetes Instrument dar. Dies gilt z. B. für Betriebswachstum, wenn Flächenknappheit und hohe Pachtpreise die Hauptprobleme sind.
- Einige Ziele lassen sich nicht mit dem AFP alleine lösen, z. B.
  - beim Tierschutz bei Mastschweinen, da die laufenden Produktionskosten bei der Investition in tiergerechte Haltungsformen ansteigen,
  - bei der Diversifizierung, wenn das Hauptproblem in einer Arbeitsüberlastung bei gleichzeitig geringer Bereitschaft zur Einstellung von Lohnarbeitskräften liegt.
- Manche Ziele werden bei einer Investition als Kuppelprodukt erreicht, z. B.
  - tiergerechte Haltungsformen bei Milchvieh durch die Umstellung von Anbinde- auf Boxenlaufställe
  - und verbesserte Arbeitsbedingungen.
- Die flächendeckende Anwendung des AFP ist nicht effizient, wenn Ziele existieren, die eine regionale und/oder sachliche Konzentration erfordern können. Beispiele hierfür sind
  - die Förderung von Mulchsaatgeräten in nicht-erosionsgefährdeten Gebieten,
  - die Förderung von Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit den geplanten Investitionen hatten.



Trotz dieser Defizite sehen die Evaluatoren relevante Probleme, für die Investitionshilfen – überwiegend im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten – bei zielgerichteter Ausgestaltung und konsequenter Durchführung geeignete Lösungsansätze bieten könnten. Ein Beispiel (a) ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- und Umweltschutz). Außerdem existieren regional relevante sektorale Probleme wie etwa Strukturdefizite aufgrund von zu geringen Betriebsgrößen (Beispiel b), für die das AFP in der politischen Diskussion als maßgeblicher Lösungsansatz im Zusammenhang mit der bevorstehenden Abschaffung der Milchquote betrachtet wird (DBV, 2008a; Dorfner, 2007; Seehofer, 2008). Im Folgenden werden diese beiden Beispiele exemplarisch für einige mögliche Problemlagen im Kontext der Investitionsförderung diskutiert:

(a) Wenn die Kosten gesellschaftlich erwünschter Leistungen nicht durch den Markt entlohnt werden (und sie daher nicht im angestrebten Umfang bereitgestellt werden), kann durch eine gezielte Förderung das Angebot dieser Leistungen erhöht werden. Ein Beispiel sind tiergerechtere Haltungsverfahren, die besondere Investitionen erforderlich machen. Für die untersuchten Verfahren der Mast Schweine- und Milchviehhaltung wird deutlich, dass kein universeller Lösungsansatz existiert:

- Da das verbreitete Haltungsverfahren in der Schweinemast (Vollspaltenbuchten) im Hinblick auf die Tiergerechtigkeit als problematisch bewertet wird (KTBL, 2006), existiert hier ein geeigneter Ansatzpunkt für eine Verbesserung. Bei der Förderung von **Investitionen in tiergerechtere Haltungsverfahren bei Mast Schweinen** ist aber zu berücksichtigen, dass diese Verfahren höhere Produktionskosten nach sich ziehen. Um eine ausreichende Akzeptanz auf Seiten der Betriebsleiter für eine solche Maßnahme zu erreichen, müsste sie in ein Förderkonzept (z.B. laufende Prämienzahlungen) eingebunden werden, das diese zusätzlichen Kosten mit abdeckt.
- In der Milchviehhaltung wird bereits ein Großteil der Tiere in Boxenlaufställen gehalten, die in der Bewertung des Tierverhaltens vergleichsweise gut abschneiden. Lediglich die Anbindehaltung stellt diesbezüglich ein Problem dar. Dennoch stellt die Förderung der **Umstellung von Anbindehaltung auf Laufstallhaltung bei Milchvieh** keinen optimalen Lösungsansatz dar. Die betriebsbezogenen Kuhbestände in Anbindehaltung sind in der Regel relativ klein, und aufgrund von arbeitswirtschaftlichen und leistungsbezogenen Gründen werden keine neuen Anbindeställe gebaut. Daher ist es eine Frage der Zeit, bis diese Stallform „ausstirbt“ (z.B. bei der Hofübergabe, da die Milchviehhaltung dann entweder eingestellt oder auf eine größere Herde in einem Laufstall umgestellt wird).

(b) Als Beispiel für regionale betriebsstrukturelle Defizite sei die Milchproduktion genannt; dies beinhaltet, dass viele Betriebe zu kleine Milchkuhherden halten, um mögliche Größeneffekte nutzen zu können. Von Seiten der Politik wird unterstellt, dass die entwicklungsfähigen Betriebe mit Förderung schneller wachsen und damit die regionale Milchproduktion erhalten oder ausgebaut werden könne. Es gibt jedoch keine empiri-

schen Belege, die diese Position stützen oder widerlegen, weil die Agrarinvestitionsförderung in den vergangenen Jahrzehnten permanent angeboten wurde.

Um strukturelle Defizite beheben zu können, müsste eine gezielte Auswahl an Betrieben erfolgen. Für eine solche Auswahl existieren verschiedene Optionen:

- Ein naheliegendes Selektionskriterium, dass deutliche Struktureffekte verspricht, wäre die Auswahl von **Betrieben, die in bestimmte Größenklassen (z.B. mindestens 60 Milchkühe) hinein wachsen**: Dieses Selektionskriterium ähnelt den Zielvorstellungen des Mansholt-Plans von 1968, der u. a. vorsah, dass nach 1975 nur noch Betriebe oberhalb definierter Mindestbetriebsgrößen (z.B. 40 Milchkühe) Investitionsbeihilfen erhalten sollten (EG-KOM, 1968). Für diesen stark planwirtschaftlich ausgerichteten Ansatz spricht, dass die positiven Zusammenhänge zwischen Betriebsgröße und Betriebserfolg empirisch belegt sind.<sup>55</sup> Allerdings ist die Streuung der Betriebsergebnisse innerhalb der Größenklassen sehr groß, so dass die Auswahl der zu fördernden Betriebe schwierig ist. Zudem sind derartige Begrenzungen bei der Förderung politisch schwer durchzusetzen, weil eine offensichtlich stark selektive Förderung die Mehrheit der nicht förderbaren Betriebe diskriminiert.
- **Betriebe mit einer hohen bereinigten Eigenkapitalbildung beim Unternehmen in der Ausgangssituation** haben bereits den Nachweis ihres unternehmerischen Potentials erbringen können. Jedoch dürfte gerade bei diesen Betrieben die Finanzierung von Wachstumsinvestitionen die vergleichsweise geringsten Probleme bereiten, sofern es sich um voraussichtlich rentable Investitionen handelt. Die Mitnahmeeffekte bei dieser Auswahl der Förderempfänger würden daher tendenziell sehr hoch sein und es lässt sich schwer begründen, warum gerade die Betriebe, die am ehesten auch ohne Förderung investieren würden, einer Unterstützung bedürfen. Zudem werden durch die Auswahl dieser Betriebe nicht automatisch die erwünschten Struktureffekte erzielt.

Die genannten Auswahlkriterien lassen sich jedoch in strukturschwachen Regionen mit einer weitgehend problematischen Ausgangslage (für größere Betriebe ungünstiges Bodenrelief, Milchviehbetriebe zu klein und rentabilitätsschwach) ohne nennenswerten Anteil an Wachstumsbetrieben kaum umsetzen. Falls der Staat die bestehende Milchproduktion in diesen Regionen aus übergeordneten Gründen (z.B. Erhaltung der Kulturlandschaft) mit Hilfe von öffentlichen Mitteln erhalten will, kann es sinnvoll sein, den für die Weiterbewirtschaftung erforderlichen Betrieben ihre Wirtschafterschwernisse durch zusätzliche finanzielle Anreize (z.B. laufende Bewirtschaftungsprämie) zu kompensieren. Die Investitionsförderung würde hier jedoch in den Hintergrund treten. Zu klären ist in

---

<sup>55</sup> Ergebnisse aus der Analyse von Testbetriebsdaten zeigen, dass größere Betriebe im Durchschnitt höhere Gewinne erzielen (z.B. BMELV, 2008b).

diesen Fällen, welche Bewirtschaftungsziele in diesen Regionen genau verfolgt werden (z.B. intensive oder extensive Milchproduktion oder extensive Rinder- oder Schafhaltung) und wie diese möglichst effizient erreicht werden können.

Es wird deutlich, dass bereits die Auswahl der geeigneten Betriebe eine Vielzahl von Fallstricken beinhaltet. Hinzu kommt, dass die Förderung eines ausgewählten Betriebstyps je nach Region zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann (siehe Kap. Strukturentwicklung). Vor diesem Hintergrund ist eine Verringerung betriebsstruktureller Defizite durch das AFP problematisch.

Generell stellt sich hier wie auch bei der Verbesserung des Tierschutzes die Frage nach den zentralen Hemmnissen der Zielerreichung und danach, ob anstelle einer Kapitalverbilligung andere und/oder zusätzliche Politikmaßnahmen oder das Wirken des Marktes mittel- bis langfristig eine größere Effektivität ermöglichen.

- Beispielsweise stellt im Zusammenhang mit Wachstum die Beschäftigung von Fremd-AK in Familienbetrieben oft ein Problem dar. Mit Fremdarbeitskräften haben diese Betriebe im Gegensatz zu kleinen und mittelständischen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft vielfach keine Erfahrung (Mitarbeiterführung, Arbeitsplanung und -organisation, etc.). Zudem sind Wachstumssprünge für deren Entlohnung notwendig. Dies gilt besonders für die Milchviehbetriebe, betrifft aber auch andere Produktionsbereiche, in denen Arbeitsüberlastung zu den wesentlichen Entwicklungshemmnissen gehören (z.B. Diversifizierungsinvestitionen). Dieses Hemmnis könnte überwunden werden, indem einerseits das einschlägige Beratungsangebot verstärkt wird und andererseits degressiv gestaffelte Lohnkostenzuschüsse (z.B. über fünf Jahre) für Betriebe, die erstmalig eine Fremd-AK beschäftigen, gewährt werden.
- Einen Ansatzpunkt, um umfangreiche Investitionen bei geringen eigenen Sicherheiten zu ermöglichen, stellen **staatliche Ausfallbürgschaften** dar. Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil, der in Hessen ein besonderes Strukturmerkmal darstellt, können so geplante Investitionen finanzieren, indem sie – kalkulatorische Rentabilität der Investition vorausgesetzt – Zugang zu Fremdkapital erhalten. Diese Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden und die Budgetanforderung für den Staat vergleichsweise gering sind. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur bei Bedarf in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte nicht zu erwarten sind. Das Land Hessen bietet dieses Instrument bereits seit dem Jahr 2005 an.

Die Beispiele zeigen, wie schwierig eine Gestaltung der Förderung ist. Tatsächlich ist das Zielspektrum der Förderung gegenwärtig noch wesentlich umfangreicher und die zugrun-

de liegenden Problemlagen sehr viel differenzierter. Wenn sich das politische Handeln künftig stärker daran orientiert, die Förderung an wenigen, klaren Prioritäten auszurichten, könnten für diese spezifisch angepasste Interventionen entwickelt werden. Dies ist zwar im politischen Abstimmungsprozess mit den verschiedenen Interessensgruppen und vor dem Hintergrund der GAK-Rahmenregelung möglicherweise schwer durchsetzbar, eröffnet aber die Chance, landwirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme effektiv und effizient anzugehen.

## Literaturverzeichnis

- Agra Europe (2008): Einhellige Kritik in Deutschland an zusätzlicher Milchquotenanhebung. Agra Europe, H. 13. S. LB 29-30.
- Alf Landshut, Sachgebiet Rinderhaltung (2007): Rinder-Fax Nr. 4/2007. Internetseite ALF Landshut: <http://www.alf-la.bayern.de/tierhaltung/20649/020707.pdf>. Stand 12.2.2008.
- Auerswald, K. (2002): Schätzung des C-Faktors aus Fruchtartenstatistiken für Ackerflächen in Gebieten mit subkontinentalem bis subatlantischem Klima nördlich der Alpen (Kurzmitteilung). Landnutzung und Landentwicklung 2002/6, S. 269-273.
- BMELF, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1968): Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm).
- BMELF, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1970): Einzelbetriebliches Förderungs- und soziales Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 150.
- BMELF, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1975): Zu aktuellen Problemen der Agrarstrukturpolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMELF. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 183.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. [http://www.bmelv.de/nn\\_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf](http://www.bmelv.de/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf). Stand 13.2.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008a): Aigner: Europäische Agrarpolitik hat den Gesundheitscheck bestanden. [http://www.bmelv.de/cIn\\_045/nn\\_754188/DE/04-Landwirtschaft/StatementAgrarrat.html\\_\\_nnn=true](http://www.bmelv.de/cIn_045/nn_754188/DE/04-Landwirtschaft/StatementAgrarrat.html__nnn=true). Stand 21.11.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008b): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe: Buchführungsergebnisse der Testbetriebe 2006/07 (Tabellenteil). [http://www.bmelv-statistik.de/fileadmin/sites/033\\_Buchf/WJ2006\\_07/Haupt\\_D\\_BF0607.xls](http://www.bmelv-statistik.de/fileadmin/sites/033_Buchf/WJ2006_07/Haupt_D_BF0607.xls). Stand 30.9.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.b): Berichterstattung über den Vollzug der GAK: Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP). Interne Mitteilung.

- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bonn.
- Brunotte, J. und Voßhenrich, H.-H. (2007): Annahmen zur Anwendung von Mulchsaat in Abhängigkeit von der angebauten Kultur und der Erosionsgefährdung. Unveröffentlicht.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2007a): Entschließungen des DBV zum Deutschen Bauerntag. Agra-Europe, H. 28. S. Sonderbeilage S.1-6.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2007b): Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar. Internetseite DBV: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152870>. Stand 11.4.2008b.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2008a): Begleitprogramm Milch zum Health Check. Agra-Europe, H. 12. S. Dokumentation 1-4.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2008b): Milchquotenbörse, Preisarchiv. Internetseite DBV: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=159928>. Stand 7.2.2008
- Deutsche Bundesbank (2007): Notenbankzinsen, EWU-Zinsstatistik (ab Januar 2003), Bundesbank-Zinsstatistik (bis Juni 2003). Internetseite Bundesbank: [http://www.bundesbank.de/statistik/statistik\\_zeitreihen.php](http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php). Stand 6.2.2008.
- Deutscher Bundestag (2002): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2002 bis 2005.
- Deutscher Bundestag (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007 bis 2010.
- Dirksmeyer, W., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 - Bericht für Nordrhein-Westfalen. Braunschweig.
- Dirksmeyer, W., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. Länderübergreifender Bericht. Braunschweig.
- Döhler, H., Eurich-Menden, B., Dämmgen, U., Osterburg, B., Lüttich, M., Bergschmidt, A., Berg, W. und Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahre 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_intern/zi026492.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_intern/zi026492.pdf). Stand 2.10.2007.

- Dorfner, G. (2007): Milchproduktion im Jahr 2020 - lohnt es sich, dabei zu sein. In: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) (Hrsg.): Strategien zur Stärkung einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Landbewirtschaft in Bayern - Landwirtschaft 2020 - Teil 1: Milcherzeugung. S. 39-75. <http://www.LfL.bayern.de>.
- Efken, J., Forstner, B., Krah, V. und Margarian, A. (2005): Bewertung der hessischen Maßnahme "Produktinnovation und Vermarktungsalternativen" für den Zeitraum 2002 bis 2004. Braunschweig. Internetseite Heinrich von Thünen-Institut (vTI): <http://www.vti.bund.de/de/publikationen/vtilit.asp?T=Produktinnovation&FR=2005&TO=2008&AL=&S=Jahr&X=Suchen&F=VT&M=100&L=DE&I=VTI>.
- EG-KOM, Kommission der EG (1968): Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. KOM (68) 1000, Teil A, Brüssel 18.12.1968.
- 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.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000b): Katalog gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Dokument VI/12004/00 endg (Teil B).
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000c): Katalog gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Dokument VI/12004/00 endg (Teil B).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2007): "Health Check" of the Common Agricultural Policy - Fit for new opportunities. [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm). Stand 13.2.2008.
- EU-RAT, Europäischer Rat (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:DE:PDF>. Stand 13.2.2008.
- FDZ, Forschungsdatenzentrum (2003): Landwirtschaftszählung 2003. Haupterhebung.
- Gömann, H., Heiden, M., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Offermann, F., Osterburg, O. und Salamon, P. (2008): Health Check der EU-Agrarpolitik - Auswirkungen der Legislativvorschläge. Studie im Auftrag des BMELV. Arbeitsbericht des Bereichs Agrarökonomie, Nr. 12/2008. Braunschweig.
- Heidhues, T und Schmitt, G (1968): Zur Neuorientierung der Agrarpolitik. Agrarwirtschaft, Sonderheft, H. 33.

- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/99 des Landes Hessen.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2003): Richtlinien zum Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP-RL) 2003.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007-2013. [http://www.hessen.de/irj/HMULV\\_Internet?cid=1adab867dcf14e229c7ee05016a6cde5](http://www.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=1adab867dcf14e229c7ee05016a6cde5). Stand 28.8.2008.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2008a): Richtlinien "Einzelbetriebliches Förderungsprogramm Landwirtschaft" (RL-EFP) 2008. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz: [http://www.hmuly.hessen.de/irj/HMULV\\_Internet?cid=eca507c1a0b36f64d231543e2f476540](http://www.hmuly.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=eca507c1a0b36f64d231543e2f476540). Stand 28.4.2008.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2008b): Förderung von Bio-Rohstoffen aus der Land- und Forstwirtschaft. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz: [http://www.hmuly.hessen.de/irj/HMULV\\_Internet?cid=8d5759fe2275feb839d991fc031e5595](http://www.hmuly.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=8d5759fe2275feb839d991fc031e5595). Stand 19.5.2008..
- Hoffstede, U., Kerzendorf, J. und von Klopotek F. (2006): Biogas Hessen. Endbericht. Wissenschaftlich-technisch-ökonomische Evaluation geförderter hessischer Biogasanlagen für das Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Kassel. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz: [http://www.hmuly.hessen.de/irj/HMULV\\_Internet?cid=d505b7bb358153fb7cfee11a0cd0bc20](http://www.hmuly.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=d505b7bb358153fb7cfee11a0cd0bc20).
- Isermeyer, F., Brockmeier, M., Gömann, H., Hargens, R., Klepper, R., Kreins, P., Offermann, F., Osterburg, B., Pelikan, J., Salomon, P. und Thiele, H. (2006): Analyse unterschiedlicher Handlungsoptionen auf dem Milchmarkt. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Braunschweig.
- Isermeyer, F. und Schrader, L. (2005): Wer bezahlt den Tierschutz? In: Fleisch 2025. Landbauforschung Völkenrode. Sonderheft 262. S. 151-174.
- Isermeyer, F. und Zimmer, Y. (2006): Thesen zur Bioenergie-Politik in Deutschland. Arbeitsbericht des Bereich Agrarökonomie, H. 02/2006. Braunschweig. Internetseite FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft: [http://literatur.fal.de/fallitdok\\_extern/zi039820.pdf](http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/zi039820.pdf).



- Klockenbring, C. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Nordrhein-Westfalen. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt.
- Kvistgaard, M. (2008): Evaluation questions, criteria and indicators - How to do it? Seminar on monitoring and evaluation of IPARD programmes. Europäische Kommission, Brüssel, Juli 2008.
- Margarian, A. (2006): How to Evaluate a Measure without Goals - Considerations on the Basis of the Paradigmatic Example of Farm Investment Support in Germany. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Proceedings of the European Workshop on the Evaluation of Farm Investment Support and Investment Support for Improvement of Processing and Marketing of Agricultural Products. Braunschweig. S. 33-45. [http://literatur.fal.de/fallitdok\\_extern/zi040499.pdf](http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/zi040499.pdf). Stand 13.2.2008.
- Margarian, A. (2008): Sind die Pachten im Osten zu niedrig oder im Westen zu hoch? Arbeitsbericht des Bereich Agrarökonomie, H. 01/2008. Braunschweig.
- Margarian, A., Dirksmeyer, W., Forstner, B. und Zimmer, Y. (2005a): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 - Bericht für Hessen. Braunschweig.
- Margarian, A., Forstner, B., Dirksmeyer, W. und Zimmer, Y. (2005b): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesanstalt für Holzforschung (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROLAND Niedersachsen - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft: [http://literatur.fal.de/fallitdok\\_extern/bitv/zi041138.pdf](http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/bitv/zi041138.pdf). Stand 12.2.2008b.
- Miller, J. (2008): Rede zur 7. Milchfachtagung. Internetseite STMLF Bayern: [http://www.stmlf.bayern.de/reden/2008/linkurl\\_0\\_5.pdf](http://www.stmlf.bayern.de/reden/2008/linkurl_0_5.pdf). Stand 2.5.2008.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2004): Maßnahmen zur Minderung von Boden-erosion und Stoffabtrag von Ackerflächen - Abschlussbericht-des NRW-Verbundvorhabens "Boden- und Stoffabtrag von Ackerflächen - Ausmaß und Minderungsstrategien".

- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2006): NRW-Programm "Ländlicher Raum": Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums.
- Nitzsche, O., Schmidt, W. und Richter, W. (2000): Minderung des P-Abtrags von Ackerflächen durch konservierende Bodenbearbeitung. Mitteilungen der Deutschen Bodenkundlichen Gesellschaft 92, S. 178-182.
- NMU, Niedersächsisches Umweltministerium (2007): Bodenerosion und Bodenschadverdichtung. [www.umwelt-niedersachsen.de](http://www.umwelt-niedersachsen.de). Stand 6.6.2007.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Schnaut, G. und Runge, T. (2005): Materialband zu Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesanstalt für Holzforschung (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes.
- Seehofer, H. (2008): Die nationale Umsetzung der EU-Agrarpolitik unter besonderer Würdigung des EU-Gesundheitschecks. Rede beim Bauerntag des Deutschen Bauernbundes am 4.2.2008 in Potsdam. Internetseite BMELV: [http://www.bmelv.de/cln\\_044/nn\\_757538/DE/12-Presse/Reden/2008/04-02-SE-Bauernbund.html\\_\\_nnn=true](http://www.bmelv.de/cln_044/nn_757538/DE/12-Presse/Reden/2008/04-02-SE-Bauernbund.html__nnn=true). Stand 15.4.2008.
- Sterner, R. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Hessen. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.
- Thiermann, A. (2008): Die Berechnung von Winderosion in Niedersachsen.
- tns Emnid (2007): Das Image der deutschen Landwirtschaft. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland.
- Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405. Internetseite Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: [http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/vierteljahreshefte/docs/papers/v\\_00\\_3\\_7.pdf](http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/vierteljahreshefte/docs/papers/v_00_3_7.pdf). Stand 12.2.2008.
- ZMP, Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (2008): Milchmarkt: Mehr Preisschwankungen. AgrarWoche vom 7.6.2008 (Nr. 23), S. 2-3.
- ZUMA, Zentrum für Umfragen und Analysen Porst R. (2008): Zum Bias bei der Befragung von Fördermittelempfängern. E-mail vom 03.09.2008.

# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 5**

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

#### **Projektbearbeitung**

*Reiner Plankl, Samy Gasmi, Regina Daub,  
Marion Pitsch, Christian Pohl, Katja Rudow*

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>5 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete</b>	<b>1</b>
5.0 Zusammenfassung	1
5.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung	3
5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	3
5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	6
5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	7
5.2.2 Datenquellen	9
5.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	10
5.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	12
5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	14
5.6 Kapitalspezifische Bewertungsfragen	15
5.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten	15
5.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen	33
5.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum	40
5.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt (Hessen)	46
5.6.5 Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt der Kulturlandschaft	52
5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	56
5.8 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten politischen Rahmenbedingungen	60
5.8.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien	60
5.8.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik	62
5.8.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage	66
5.8.4 Förderoptionen der Ausgleichszulage	68
5.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	69

5.9.1	... hinsichtlich der Förderausgestaltung	69
5.9.2	... hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik und Datengrundlage	72
5.9.3	Forschungsbedarf	74
<b>Literaturverzeichnis</b>		<b>76</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 5.1: Verteilung der L-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF für verschiedene Wirtschaftsjahre	22
Abbildung 5.2: Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF	24
Abbildung 5.3: Verteilung der M-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF	27
Abbildung 5.4: Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe in den unterschiedlichen Gebietskategorien Hessens zwischen 1999 und 2005	35
Abbildung 5.5: Verteilung verschiedener Landschaftstypen im Bundesland Hessen und auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete	55

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Tabelle 5.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Hessen	4
Tabelle 5.2: Überblick über die Fallstudienregionen	8
Tabelle 5.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für die Ausgleichszulage, geplanter EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2006)	11
Tabelle 5.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger (2000 bis 2006)	12
Tabelle 5.5: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2006	13
Tabelle 5.6: Höhe der Ausgleichszulage je Betriebe und je Hektar LF (2000 bis 2006)	13
Tabelle 5.7: Gewinn und außerlandwirtschaftliches Einkommen der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Wirtschaftsjahren	18
Tabelle 5.8: Übersicht über Einkommensdifferenzen zwischen unterschiedlichen Vergleichsgruppen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet in Hessen	19
Tabelle 5.9: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen L-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	20

---

Tabelle 5.10:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	23
Tabelle 5.11:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen M-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	26
Tabelle 5.12:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe über und unter 50 ha im WJ 2005/2006	28
Tabelle 5.13:	Bedeutung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen bei Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten	32
Tabelle 5.14:	Gegenüberstellung der Daten der Testbetriebe mit dem Daten der Agrarstrukturerhebung	33
Tabelle 5.15:	Allgemeine Flächenentwicklung in Hessen	38
Tabelle 5.16:	Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete, Hessen 1999 und 2005	44
Tabelle 5.17:	Bewertungs- und Kontextindikatoren für die Bewertungsfrage V.4	48
Tabelle 5.18:	Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R1	54
Tabelle 5.19:	Lage verschiedener Schutzkategorien in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten	55
Tabelle 5.20:	Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien	61



## 5 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete

### 5.0 Zusammenfassung

#### *Inanspruchnahme*

Das Land Hessen gab im Programmverlauf 2000 bis 2006 rund. 126 Mio. Euro innerhalb des EPLR Hessen und zusätzlich 12,4 Mio. Euro im Rahmen von Artikel 52 für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 11.000 Betriebe erhielten jährlich die Förderung, mit abnehmender Tendenz. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen lag im Jahr 2000 bei ca. 298.036 ha und nahm im Programmverlauf leicht zu.

#### *Erzielte Wirkungen*

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Der Ausgleich des Gewinnabstandes zu den hessischen Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes ist dabei sehr vom Wirtschaftsjahr abhängig und in den einzelnen Betriebsgruppen unterschiedlich.

Das Förderniveau der Ausgleichszulage ist vielfach zu gering, um einen für die geförderten Betriebe befriedigenden Ausgleich zu bewirken. Die durchschnittliche Kompensationsleistung liegt in den meisten Fällen deutlich unter 30 %.

Hinsichtlich der LF-Entwicklung und der Entwicklung der Betriebe kann in Hessen das Ziel, dass die Entwicklung der Landbewirtschaftung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ungefähr ähnlich verlaufen sollte, mit leichten Einschränkungen als erfüllt angesehen werden.

Der Beitrag der Ausgleichszulage für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung kann nicht quantifiziert werden. Es ist davon auszugehen, dass auch andere agrarpolitische Instrumente und Agrarpreisentwicklungen ebenfalls einen positiven Einfluss auf die Bewirtschaftung haben.

Die Ausgleichszulage kann z. B. durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe beitragen. Auch kann sie zusätzliche Kaufkraft in der Region schaffen, indem das konsum- und investitionsfähige Einkommen der Betriebe erhöht wird. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufrieden stellend nachweisen.

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden, als Flächen außerhalb.

Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage für die Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft besteht in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auch auf weniger rentablen Standorten. Eine Gefährdung der Kulturlandschaft durch großflächige Nutzungsänderungen ist zum Zeitpunkt der Bewertung nicht zu erkennen.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

- Verstärkte Ausrichtung der AZ-Zahlungen an speziellen natürlichen Nachteilen.
- Um Problemflächen/Grenzertragsstandorte gezielt zu fördern, könnte die jeweilige Benachteiligung auf der zu fördernden Einzelfläche stärker berücksichtigt werden.
- Keine flächendeckende Kürzung der Ausgleichszulage mittels Rasenmähermethode bzw. Förderung mit dem Mindestbetrag, besser wäre eine Umschichtung der verbleibenden AZ-Mittel in andere Fördermaßnahmen.
- Regionalisierung der AZ-Mittel: Finanzmittel insofern regionalisieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen.

Aus Sicht der Evaluatoren...

- muss das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage die dauerhafte Nutzung ldw. Flächen im benachteiligten Gebiet (Flächenmanagement, nicht Betriebsmanagement) sein.
- ist der Einkommensbeitrag der Ausgleichszulage hierbei als Instrument für die Zielerreichung anzusehen; daher ist eine hinreichende Messung des Einkommenseffekts auch zukünftig für eine gezielte und effiziente Förderausgestaltung unverzichtbar.
- sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten die Ausgleichszulage kein eigenständiges Umweltziel verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte aber weiterhin zwingend erfolgen.
- sind für eine aussagekräftige Evaluation konkrete, quantifizierte und eventuell nach Gebietskategorien gewichtete Ziele entscheidend.

## 5.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung

### 5.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Höhenlage, Hangneigung, schlechte klimatische Voraussetzungen, hoher Grünlandanteil, Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Grenzertragsstandorte beschrieben werden. Gemeinsam mit einigen sozioökonomischen Faktoren bilden sie bislang die Abgrenzungskriterien der Förderkulisse benachteiligter Gebiete. Die von der EU vorgesehene Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete wird nach dem Zurückziehen eines ersten Vorschlags im Jahr 2005 voraussichtlich erst 2010 umgesetzt werden. Obwohl weiterhin intensiv über geeignete Indikatoren diskutiert wird, ist zumindest schon klar, dass künftig nur noch rein natürliche Kriterien für die Abgrenzung herangezogen werden dürfen. Betroffen von einer Neuabgrenzung sind die *Benachteiligten Agrarzonen*.

Aufgrund der erschwerten Produktionsbedingungen in den benachteiligten Gebieten wird eine stärkere Tendenz zur Aufgabe der Landwirtschaft als in anderen, nicht natürlich benachteiligten Gebieten unterstellt. Weil die flächendeckende Landbewirtschaftung, der angemessene Lebensstandard für Landwirte und damit der Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum in den benachteiligten Gebieten im betrachteten Förderzeitraum wesentliche Ziele von EU, Bund und Ländern waren, fand auch das Instrument der Ausgleichszulage im Rahmen der festgelegten Förderkulisse weiterhin seine Anwendung. Die Einteilung der benachteiligten Gebiete Hessens in *Benachteiligte Agrarzonen und Kleine Gebiete* trägt den spezifischen Eigenschaften Rechnung und wurde während des gesamten Förderzeitraums nicht verändert. Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage beruhen weiterhin auf den Grundsätzen der GAK und den jährlichen Landesrichtlinien Hessens. Ausführliche Darstellungen zu beiden finden sich im Bericht zur aktualisierten Halbzeitbewertung (Plankl et al., 2005).

In erster Linie gab es in der Vergangenheit aufgrund der Einsparung von Haushaltsmitteln immer wieder Anpassungen in der länderspezifischen Ausgestaltung der Ausgleichszulage. Diese Veränderungen sind für Hessen in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Die Veränderungen beziehen sich hauptsächlich auf nahezu jährlich neu festgelegte Förderhöchstgrenzen je Unternehmen und die Anpassung der Förderobergrenzen je LVZ-Stufe an den jährlichen Mittelbedarf und das verfügbare Mittelvolumen.

Zu den wesentlichen Veränderungen, die in Hessen während der gesamten Förderperiode vorgenommen wurden, muss die Abschaffung der Prosperitätsregelung im Jahr 2003 gezählt werden. Diese Regelung wurde mit dem Ziel der verwaltungsmäßigen Vereinfachung abgeschafft. Als weitere bedeutende Veränderung ist die laut Richtlinie 2006 ange-

dachte Heraufsetzung des Mindestauszahlungsbetrags je Unternehmen in Höhe von 150 auf 500 Euro zu nennen. Die Anhebung wurde zunächst haushaltstechnisch begründet. In der Praxis wurde allerdings nur eine Heraufsetzung ab 300 Euro umgesetzt, da man eine große Protestwelle befürchtete.

**Tabelle 5.1:** Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Hessen

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag	
	für Grünland	für Ackernutzung				
2000	LVZ-abhängig - min. 26 € - max. 146 € Die Sätze werden unter Berücksichtigung des sich aus den Anträgen ergebenden Mittelbedarfs und des vorhandenen Mittelvolumens festgelegt. Der Höchstsatz v. <b>146 €</b> kann nur Betrieben mit einer LVZ v. max. 16 gewährt werden.	Pauschalbetrag von min. <b>26 €</b> Es bleibt vorbehalten, für diese Flächen unter Berücksichtigung des sich aus den Anträgen ergebenden Mittelbedarfs und des vorhandenen Mittelvolumens abgestufte höhere Sätze für einzelne LVZ zu zahlen.	max. <b>6.136 €</b> je Unternehmen u. Jahr, bzw. <b>max. 24.542 €</b> bei Kooperationen		a)	40.903 € zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten
					b)	256 €
2001	dito	dito	dito		a)	dito
					b)	150 €
2002 (Veränderung)	LVZ-abhängig - min. 25 € - max. 146 € Der Höchstsatz von <b>146 Euro</b> kann nur Betrieben mit einer LVZ von max. 16 gewährt werden, bei LVZ $\geq 30$ beträgt die Förderung max. <b>50 €</b> auch für Ackerfrüchtpflanzen	Für Getreide, Ölfrüchte, marktfähige Eiweißpflanzen, Kartoffeln wird max. 50 % der Grünlandbeträge gezahlt.	max. <b>12.000 €</b> je Unternehmen u. Jahr, bzw. max. <b>48.000 €</b> bei Kooperationen		a)	max. <b>41.000 €</b> zu versteuerndes Einkommen des Antragstellers und dessen Ehegatten
					b)	<b>150 €</b>

**Tabelle 5.1 – Fortsetzung**

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag	
	für Grünland	für Ackernutzung				
2003 (Veränderungen)	LVZ-abhängig  - min. 25 €, - max. 146 € auf Grünland. Dies gilt auch für Ackerfütterpflanzen, sofern diese Nutzung im Antragsjahr als Hauptnutzung erfolgt.	dito	Max. 12.000 € je Unternehmen und Jahr, bzw. max. 48.000 € bei Kooperationen		a) Prosperitätsgrenze wurde abgeschafft b) dito	
2004 (Veränderungen)			dito		a) . b) dito	
2005	dito		Keine neue Richtlinie			
2006 (Veränderungen)			Max. 9 000 € je Unternehmen und Jahr, bzw. max. 36 000 € bei Kooperationen	Für stillgelegte Flächen die nicht mit NaWaRo bestellt sind oder im Rahmen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden Flächen, oder für solche die ausschließlich im gölZ gehalten werden, wird keine AZ gewährt	a) . b) 500 € je Unternehmen und Antragsjahr, umgesetzt wurden 300 €	

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Landesförderrichtlinien 2000 bis 2006.

Die Förderausgestaltung Hessens sah für Ackerland bis 2002 weitestgehend nur einen Pauschalbetrag vor, welcher dem untersten Förderbetrag für Grünland entspricht. Eine LVZ-Staffelung ist seit 2003 möglich.

Die zur Halbzeitbewertung durchgeführte Analyse der Förderkombination (vgl. Bernhards et al., 2003) zeigt, dass in Hessen die Kombination der Agrarumweltmaßnahmen mit der Ausgleichszulage zulässig ist. Daran hat sich während des gesamten Förderzeitraums nichts geändert.

Seit 2006 ist die Kombination der Ausgleichszulage auf Flächen mit obligatorischen und freiwilligen Flächenstilllegungen ausgeschlossen, sofern sie nicht nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden oder ein Anbau von nachwachsenden Rohstoffen erfolgt. Flächen, die aus der Produktion genommen wurden (sogenannte glöZ-Flächen), sind von der Ausgleichszulage grundsätzlich ausgeschlossen.

### 5.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die im Rahmen der GAK-Fördergrundsätze ausformulierten und an die landesspezifischen Bedingungen angepassten landeseigenen Ziele Hessens sowie ihre Prioritäten werden in den jeweiligen Bewertungsfragen erörtert. Generell ist festzuhalten, dass in Hessen seit der ersten Zielanalyse im Rahmen der Halbzeitbewertung die landeseigenen Ziele sowie deren Gewichtung unverändert geblieben sind, so dass diese Aussagen weiterhin Gültigkeit haben. An eindeutig überprüfbar quantifizierten Wirkungszielen fehlt es nach wie vor. Allenfalls für die Inanspruchnahme sind die Ziele hinreichend quantifiziert. In Hessen wird keine Differenzierung der Ziele nach Gebietskategorien vorgenommen, auch in der Förderausgestaltung wird nicht danach unterschieden.

## 5.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Für die Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage kommt, wie schon in der aktualisierten Halbzeitbewertung, als Untersuchungsmethodik ein breiter Methodenmix zur Anwendung. Die Bewertung folgt den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“<sup>1</sup> sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“<sup>2</sup> und den MEANS-Dokumenten niedergelegt sind. Die ergänzenden landesspezifischen Ziele machten Erweiterungen des Bewertungs- und Indikatorenkatalogs für erforderlich.

Über den eigentlichen Auftrag der Evaluation hinausgehend und auf ausdrücklichen Wunsch der Teilnehmer des Meetings zum Auftakt der Zentralevaluation wurden die Auswirkungen der GAP-Reform auf die im benachteiligten Gebiet wirtschaftenden Betriebe untersucht und die Rolle der Ausgleichszulage unter den veränderten Bedingungen analysiert. Auch wenn der Förderrahmen der benachteiligten Gebiete in den neuen Entwicklungsprogrammen bereits Anwendung findet, sollten den Ländern hierdurch zusätzliche Hinweise gegeben werden, die eine Anpassung der Förderausgestaltung an die sich verändernden Rahmenbedingungen ermöglicht. Der Methodenmix wurde hierfür entsprechend angepasst. Die in jüngster Zeit erfolgten Preis- und agrarpolitischen Veränderungen konnten allerdings in Modellrechnungen, die lediglich der Ergänzung der Bewertung der Ausgleichszulage dienen, nicht zeitnah implementiert werden.

---

<sup>1</sup> EU-Kommission (2002).

<sup>2</sup> EU-Kommission (2000).

Da die grundsätzlichen Überlegungen zum Untersuchungsdesign, den herangezogenen Vergleichsverfahren und verwendeten Datenquellen im Bericht zur Halbzeitbewertung bereits ausführlich dargestellt und in die Ex-post-Bewertung weitgehend übernommen wurden, wird im Folgenden lediglich auf zusätzlich verwendete Datenquellen und methodische Veränderungen eingegangen.

### 5.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Wichtigste methodische Neuerung in der Ex-post-Bewertung war die Durchführung regionaler Fallstudien. Neben dem Landkreis *Vogelsberg*<sup>3</sup> wurden vier weitere Fallregionen in ganz Deutschland ausgewählt: 1. *Altmarkkreis Salzwedel* (Sachsen-Anhalt), 2. Landkreis *St. Wendel* (Saarland), 3. Landkreis *Oberallgäu* (Bayern), 4. Harzregion mit den Landkreisen *Osterode a. Harz* und Goslar. Ziel dieser Studien war es, eine Verbesserung der bisherigen Datenbasis herbeizuführen, die aus den Massenstatistiken gewonnenen Ergebnisse zu überprüfen und um wichtige Erkenntnisse zu ergänzen. Neben der verbesserten Abbildung realer kleinräumiger Gegebenheiten vor Ort wurde ein Meinungsbild betroffener Landwirte, von Experten wie Bürgermeistern, landwirtschaftlichen Beratern, Landschaftspflegern, Naturschützern eingefangen. In Bayern und Sachsen-Anhalt wurden zusätzlich auch indirekt betroffene Bevölkerungsgruppen, wie z. B. Touristen, befragt. Daraus wurde versucht, ergänzende Informationen zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion und zur Erfassung der Einkommens- und Lebenssituation von Landwirten sowie Hinweise zu den Leistungen der Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten für die Allgemeinheit abzuleiten. In einem letzten Schritt wurden die Ergebnisse der Fallstudie *Vogelsberg* mit ausgewählten Ergebnissen aus Vergleichslandkreisen auf einem Workshop mit den für die Ausgleichszulage zuständigen Referenten der Bundesländer diskutiert.

Durch den Zugriff auf einige neue und aktualisierte Daten wurde in der Ex-post-Evaluation versucht, bisher nur wenig berücksichtigte Bewertungsschritte, vor allem im Bereich Umweltwirkung, umzusetzen. Generell wurden zu allen Bewertungsfragen die bestehenden Auswertungen aus der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung um eine Datenreihe für einen Vorher-Nachher-Vergleich über den Gesamtförderzeitraum ergänzt und mit Erkenntnissen aus dem Mit-Ohne-Vergleich verschnitten. Für die Beurteilung der Umsetzung, der Wirkungen – insbesondere der Nettowirkungen – und der Effizienz der Maßnahme wurde an dem Verfahren, weitere relevante kontextuelle und exogene Faktoren als Ergänzung zu den unmittelbaren Bewertungsindikatoren heranzuziehen, festgehalten. Speziell für die Abschätzung von Politikszenerarien, insbesondere die Kürzung bzw. den Wegfall der Ausgleichszulage, aber auch den Einfluss der GAP-Reform

---

<sup>3</sup> Die Ergebnisse der Fallstudie sind in einem eigenständigen Fallstudienbericht zu finden, vgl. Daub, 2008.

auf die landwirtschaftlichen Betriebe in benachteiligten Gebieten, wurden Modellschätzungen mittels FARMIS durchgeführt. Für die Abschätzung der Einflüsse der GAP-Reform wurden aktuelle Literaturquellen ausgewertet und zudem anhand der Fallstudien betroffene Landwirte zu potenziellen Anpassungsreaktionen bei Kürzung oder Wegfall der Ausgleichszulage befragt.

**Tabelle 5.2:** Überblick über die Fallstudienregionen

Fallregion	Bundesland	Gebietskategorie	Kriterien
(1) Vogelsbergkreis	Hessen	Benachteiligte Agrarzone	steht stellvertretend für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Mittelgebirgslage, die einen hohen Grünlandanteil aufweisen und teilweise touristisch erschlossen sind
(2) Altmarkkreis Salzwedel	Sachsen-Anhalt	Benachteiligte Agrarzone	steht stellvertretend für standortschwache Roggenanbauggebiete in den neuen Bundesländern mit Grünlandanteil und großstrukturierten Agrarbetrieben, die teilweise touristisch erschlossen sind, eine starke agrarische Prägung haben und durch wenig prosperierende Industrie über eine relativ ungünstige allgemeine Wirtschaftslage verfügen sowie eine ungünstige demographische Entwicklung aufweisen
(3) Landkreis St. Wendel	Saarland	Kleines Gebiet	steht stellvertretend für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Kleinen Gebieten innerhalb der alten Bundesländer, die eine hohe Bevölkerungsdichte aufweisen, teilweise touristisch erschlossen sind und die Kulturlandschaft somit eine besondere Bedeutung vor allem für die Naherholung darstellt
(4) Landkreis Oberallgäu	Bayern	Berggebiet	steht stellvertretend für landwirtschaftlich genutzte Flächen im Berggebiet, die einen hohen Grünlandanteil aufweisen, gut touristisch erschlossen sind und die Kulturlandschaft somit eine besondere Bedeutung vor allem für Erholung und Urlaub hat
(5) Landkreise Osterode a. Harz und Goslar	Niedersachsen	Kleines Gebiet ohne Ausgleichszulage	steht stellvertretend für benachteiligte Mittelgebirgsregionen ohne Ausgleichszulage im Kleinen Gebiet, touristisch erschlossen, mit mittelmäßiger bis schwacher allgemeiner Wirtschaftssituation und abnehmender demographischer Entwicklung

Quelle: Eigene Darstellung.

Der methodische Schwerpunkt bei der Beantwortung der Bewertungsfragen lag weiterhin auf dem Mit-Ohne- und dem Vorher-Nachher-Vergleich, mit denen die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben bzw. die sektorale und regionalwirtschaftliche Situation in geförderten und nicht bzw. nicht mehr geförderten Regionen am Anfang und am Ende des Untersuchungszeitraums abgebildet wurde. Der Vorher-Nachher-Vergleich war insbesondere für die Bewertungsfragen V.2 und V.3 sowie für die landesspezifischen Fragen von Bedeutung, kam aber auch in Kombination mit dem Mit-Ohne-Vergleich bei der Beantwortung der Bewertungsfrage V.1 zum Tragen. Die Anwendung eines Soll-Ist-Vergleichs hingegen unterblieb in Ermangelung konkreter „Soll-Werte“. Auf eine durch den Bewerter vorgenommene normative Zielfestsetzung wurde verzichtet.

Im Unterschied zur aktualisierten Halbzeitbewertung wurde in der Ex-post-Bewertung kein, dem methodischen Leitfaden der EU folgender, Vergleich mit nicht mehr geförderten Betrieben und Regionen am Beispiel Niedersachsens und Schleswig-Holsteins vorge-



nommen, da die Übertragbarkeit aufgrund der unterschiedlichen agrarstrukturellen Voraussetzungen sehr eingeschränkt war.

### 5.2.2 Datenquellen

Die Beantwortung der Bewertungsfragen in diesem Bericht erfolgte im Wesentlichen mit den aktualisierten Daten der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung. Generell wird die Frage nach der räumlichen und betrieblichen Differenzierung der Ergebnisse anhand der jeweiligen Datenlage geprüft und entschieden. Im Zuge der Auswertung der einzelbetrieblichen Buchführungsabschlüsse des BMELV-Testbetriebsnetzes wurden die bislang verwendeten Indikatoren nochmals auf ihren Aussagegehalt hin überprüft und, soweit erforderlich, durch neue Indikatoren ersetzt. Für die Abbildung zeitlicher Veränderungen auf Betriebsebene wurden erstmals die Testbetriebe aus den drei Wirtschaftsjahren 2000/01, 2003/04 und 2005/06 nach den identischen Betrieben ausgewertet.

Eine Analyse agrarstruktureller Veränderungen im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.2 sowie Aspekten der Bewertungsfragen V.3 und V.4 erfolgte wieder mit Hilfe der Sonderauswertung der Agrarstrukturberichterstattung. Diese wurde nach 1999 und 2003 um die Daten von 2005 ergänzt. Die Aufbereitung der Daten erfolgte jeweils durch das Statistische Bundesamt. Während 1999 mit der Landwirtschaftszählung und 2003 mit der Agrarstrukturhebung jeweils Vollerhebungen aller landwirtschaftlichen Betriebe erfolgten, handelt es sich bei den Agrarstrukturhebungsdaten von 2005 um eine Repräsentativerhebung. Dadurch sind in einigen Fällen statistische Verzerrungen nicht ausgeschlossen. Auf eine hinreichend vertiefende Auswertung dieser Daten zur Abschätzung von Flächennutzungsänderungen, wie in der aktualisierten Halbzeitbewertung angekündigt, wurde aufgrund dieser Verzerrungen verzichtet. Verlässlichere Daten können erst wieder mit der Agrarstrukturhebung 2007 erwartet werden. Teils wurden die Flächenentwicklungen mit Hilfe regionalstatistischer Daten (Statistik Regional) abgeglichen und für die Fallstudien kleinräumig analysiert. Sowohl für die Testbetriebs- als auch die Agrarstrukturdaten gilt, dass durch eine nach Betriebsgruppen differenzierte Darstellung eine weitgehende Homogenisierung der Gruppen erreicht wurde. Für die im Zusammenhang mit der Beantwortung der Bewertungsfrage V.4 erforderliche Erfassung der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten erfolgte durch die Länder eine Sonderauswertung der InVeKoS-Daten. Durch diese Daten konnte die Entwicklung von Mulchflächen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet im letzten Beobachtungszeitpunkt analysiert werden.

Für die Vergleichsgruppenanalyse wurde auf betrieblicher Ebene die bereits in der Halbzeitbewertung ausführlich begründete scharfe Gruppenabgrenzung von geförderten und nicht geförderten Betrieben aus inhaltlichen Gründen und wegen der zeitlichen Ver-

gleichbarkeit beibehalten. Hintergrund für diese Entscheidung ist das Bemühen, die Wirkung der Ausgleichszulage möglichst direkt erfassen und andere verzerrende Einflüsse gering halten zu können.

Wie bereits erläutert, stützt sich die Beantwortung der Bewertungsfragen neben den genannten Massenstatistiken vor allem auf die qualitativen Ergebnisse der im Landkreis Vogelsberg durchgeführten Fallstudie. In den jeweiligen Kapiteln wird dies explizit betont.

### **5.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle**

Das Land Hessen plante laut indikativem Finanzplan von 2000 insgesamt 115,04 Mio. Euro für den gesamten Förderzeitraum ein. Dies entspricht einem Anteil von rund 15 % des Gesamtbudgets für das Programm zur Entwicklung ländlicher Räume. Der indikative Finanzplan wurde während der Förderperiode nahezu jährlich rückwirkend geändert. Die eingeplanten Mittel für die Ausgleichszulage wurden mit Ausnahme der Jahre 2002 und 2003 sowie dem letzten Förderjahr laut indikativem Finanzplan von 2006 aufgestockt, was darauf schließen lässt, dass nicht abgerufene Mittel aus anderen Maßnahmen in die Ausgleichszulage umgeschichtet wurden. Der indikative Finanzplan von 2006 sieht für die Ausgleichszulage ein Gesamtvolumen von 125,6 Mio. Euro vor. Das sind im Durchschnitt rund 9 % mehr Mittel, als zu Beginn der Förderperiode eingeplant wurden. Die tatsächlichen Ausgaben für die Ausgleichszulage weisen noch größere Abweichungen zu den Planzahlen auf. In den einzelnen Jahren liegen die Abweichungen mit Werten von -9,3 bzw. +41,7 % verhältnismäßig hoch (Tabelle 5.3).

**Tabelle 5.3:** Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für die Ausgleichszulage, geplanter EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2006)

Jahr	geplante öffentliche Kosten(Mittelsatz)		jährlicher EU-Beitrag  (in %)	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000 Mio €	2006 Mio €		AZ <sup>1)</sup> Mio €	Abweichung <sup>2)</sup> %
2000	17,9	18,9	50	16,7	-6,9
2001	15,4	20,7	50	20,8	34,9
2002	15,7	12,5	50	17,9	13,7
2003	16,0	14,3	50	22,0	37,5
2004	16,3	23,0	50	23,1	41,7
2005	16,7	21,2	50	21,6	29,5
2006	17,0	14,8	50	15,5	-9,3
2000 - 2006	<b>115,0</b>	<b>125,5</b>	50	137,5	19,5

1) Angaben aus den Zahlstellendaten des Landes Hessen.

2) Zu den Planzahlen aus 2000.

Quelle: Eigene Berechnung anhand der indikativen Finanzpläne Hessens sowie den Zahlstellendaten.

In Hessen wird die Ausgleichszulage sowohl durch EU-Gelder kofinanziert, als auch im Rahmen der GAK mit nationalen Mitteln des Bundes und des Landes finanziert. Gemäß den Vorgaben der EU kann der EU-Kofinanzierungsanteil maximal 50 % betragen. Die Restmittel sind gemäß der GAK zu 30 % vom Bund und zu 20 % vom Land zu tragen. Zu Beginn der Förderperiode hat Hessen mit einem 50-prozentigen EU-Kofinanzierungssatz geplant und diesen auch realisiert, während in den Jahren 2001, 2002 und 2003 die tatsächlichen EU-Kofinanzierungssätze unter den geplanten liegen. Seit 2004 reizt Hessen den Kofianzierungsanteil der EU wieder voll aus. Über den Gesamtförderzeitraum betrachtet, verteilen sich die tatsächlichen Ausgaben im Verhältnis 41:35:24 auf EU, Bund und Land (vgl. Tabelle 5.4).

**Tabelle 5.4:** Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger (2000 bis 2006)

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio Euro	%	Mio Euro	%	Mio Euro	%
2000	8,33	50,0	5,00	30,0	3,33	20,0
2001	5,19	25,0	9,35	45,0	6,23	30,0
2002	6,25	35,00	6,96	39,00	4,64	26,00
2003	7,16	32,50	8,92	40,50	5,95	27,00
2004	11,55	50,00	6,93	30,00	4,62	20,00
2005	10,79	50,00	6,47	30,00	4,32	20,00
2006	7,76	50,00	4,62	29,88	3,08	19,92
2000 - 2006	57,03	41,00	48,25	35,11	32,17	23,4

Quelle: Eigene Berechnung anhand der Zahlstellendaten des Ministerium für Umwelt, Ländlicher Raum und Verbraucherschutz in Hessen (verschiede Jahre).

## 5.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

In Hessen nahm die mit Ausgleichszulage geförderte Fläche in 2001 gegenüber 2000 um 3 % zu. Die Zahl der geförderten Betriebe verringerte sich hingegen um 6 % (vgl. Tabelle 5.5). Zwischen 2002 und 2003 hat eine weitere deutliche Zunahme an Fläche (+9 %) und Betrieben (+6 %) stattgefunden, was mit der Abschaffung der Prosperitätsgrenze erklärbar ist.

Der leichte Einbruch bei den geförderten Betrieben in den Jahren 2004 bis 2005 ist dem üblichen Strukturwandel zuzuschreiben (-2 %). Der Anteil der geförderten Fläche reduzierte sich hingegen kaum.

Von 2005 auf 2006 hat die Zahl der geförderten Betriebe sehr stark abgenommen, was mit den Änderungen in der Richtlinie begründet werden kann. 2006 ist der Mindestauszahlungsbetrag (Bagatellegrenze) auf 300 Euro angehoben worden. Damit sind laut Angaben des Ministeriums über 2.000 kleine Betriebe (25 %) von der Ausgleichszulagenförderung ausgeschlossen worden. Die geförderte Fläche hingegen hat sich insgesamt kaum verändert. Allerdings hat eine Verschiebung zugunsten des Grünlandes stattgefunden.

**Tabelle 5.5:** Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2006

Jahr	geförderte Betriebe	Anteil (%) geförderte			geförderte Fläche (ha)			Anteil (%) geförderter GL-Flächen
	Benachteiligte Agrarzone	Haupterwerbsbetriebe	Nebenerwerbsbetriebe	Juristische Personen	Ackerfläche	Grünlandfläche	insges.	
2000	13.946	28,4	.	2,2	116.998	181.038	298.036	60,7
2001	13.031	29,2	.	2,4	123.404	184.765	308.169	60,0
2002	11.944	27,7	69,1	3,2	112.580	194.642	307.223	63,4
2003	12.662	17,4	79,9	2,7	127.829	208.034	335.864	61,9
2004	12.513	28,0	67,7	4,3	124.116	208.913	333.029	62,7
2005	12.387	0,0	0,0	.	114.592	216.476	331.068	65
2006	9.351	0,0	0,0	.	102.975	228.984	331.959	69,0

Quelle: Eigene Berechnung anhand der Förderdaten des Landes Hessen.

Die Schwankungen in den Haushaltsmitteln wirken sich auf die Förderhöhe je Betrieb und je Hektar LF aus. Im ersten Förderjahr war die Ausgleichszulage mit Abstand am niedrigsten (vgl. Tabelle 5.6). Die Jahre danach schwankt sie zwischen 1.520 und 1.850 Euro/Betrieb bzw. 47 und 67 Euro/ha geförderter Fläche. Wenngleich im letzten Förderjahr wieder ein Einbruch in der Förderhöhe zu beobachten ist, kann tendenziell von einem leichten Anstieg gesprochen werden. Die in 2004 am höchsten liegenden Förderbeträge sind laut Aussage des Ministeriums durch höhere Ausgleichszulagen für Einkommenseinbußen durch schlechte Ernte, niedrige Milchpreise, Trockenheit und die BSE-Krise im Wirtschaftsjahr 2003/04 entstanden, welche den finanziell sehr angeschlagenen Betrieben als Ausgleich gewährt wurden. Die Mittel wurden in den darauf folgenden Auszahlungsjahren wieder abgesenkt.

**Tabelle 5.6:** Höhe der Ausgleichszulage je Betriebe und je Hektar LF (2000 bis 2006)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro
AZ je gefördertem Betrieb	1281	1586	1657	1514	1853	1745	1655
AZ je gfordertem ha LF	51,6	58,1	67,4	57,3	57,1	65,3	46,6
AZ je ha GL	.	.	97,3	74,3	92,3	96,0	68,4
AZ je ha AL	.	.	40,2	30,3	35,3	48,0	34,2

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Förderdaten für Hessen (verschiedene Jahre).

## **5.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme**

Im Bericht der Halbzeitbewertung (vgl. Bernhards et al., 2003) für die Ausgleichszulagenförderung des Landes Hessen wurden in Kapitel 5.5 ausführliche Angaben zur organisatorischen und institutionellen Umsetzung der administrativen Handhabung der Ausgleichszulage, zu Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung, der Begleitung der Maßnahme, dem Finanzmanagement sowie der Durchführung der Bewertung der Maßnahme gemacht. Nachfolgend wird daher auf eine detaillierte Beschreibung der administrativen Zuständigkeit sowie der administrativen Umsetzung der Förderung von der Antragstellung bis zur Bewilligung und Kontrolle verzichtet und nur die wichtigsten Punkte zur Effizienzbeurteilung der Fördermaßnahme aus administrativer Sicht zusammengefasst.

Besonders erwähnenswert ist, dass in Hessen das EDV-System zur Antragsbearbeitung komplett umgestellt wurde und eine einheitliche IT-Plattform entwickelt sowie ein zentraler technischer Prüfdienst eingeführt wurden. Dies hat allgemein zu einer administrativen Vereinfachung geführt. Insbesondere durch den zentralen Prüfdienst (für die Vor-Ort-Kontrolle) ist es in Hessen zu einer Steigerung der Effizienz im gesamten Verwaltungsbereich gekommen.

Der generelle Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage ist nach Angaben des Ministeriums im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums als besonders gering anzusehen. Beinahe alle einzuhaltenden Rahmenbedingungen (mindestens 3 ha LF im benachteiligten Gebiet, Durchschnitts-LVZ der Gemeinde bzw. Gemarkung Ausschluss bestimmter Kulturarten, etc.) sind elektronisch hinterlegt und müssen nicht manuell geprüft werden. Durch die elektronische Datenerfassung und -handhabung, die Einbindung in die InVeKoS-Erfassung einerseits und das integrierte Kontrollsystem andererseits erscheinen alle Verwaltungsabläufe bereits sehr optimiert. In Hessen, wie in anderen Bundesländern auch, erfolgt die obligatorische Vor-Ort-Kontrolle<sup>4</sup> nach einem integrierten System. Das bedeutet, dass Kontrollen über die Einhaltung von Förderrichtlinien bspw. von Agrarumweltmaßnahmen, Cross Compliance, etc. gebündelt in einer Kontrolle und möglichst effizient durchgeführt werden.

Der größte Verwaltungsaufwand war mit der Prosperitätsgrenze verbunden, da alle Antragsteller dazu verpflichtet waren, Einkommensnachweise aus außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit vorzuzeigen, die vor Gewährung der Ausgleichszulage geprüft werden mussten. Die Prosperitätsgrenze wurde 2002 abgeschafft. Dadurch verringerte sich der Verwaltungsaufwand enorm. Die Abschaffung der Prosperitätsgrenze hat sich nach Einschätzung

---

<sup>4</sup> Vorgegeben ist, dass mindestens 5 % aller AZ-geförderten Betriebe kontrolliert werden müssen.

der zuständigen Referenten rentiert. Der Verwaltungsaufwand, der mit den übrigen Förderauflagen verbunden ist, ist im Vergleich zur Prosperitätsgrenze als gering einzuschätzen.

Die Effizienz könnte allerdings gesteigert werden, wenn sich die Förderausgestaltung ändern würde. Im Ausschluss von Ackerland und in einem weiteren Heraufsetzen der Bagatellegrenze werden in Hessen noch weitere Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz gesehen.

## **5.6 Kapitalspezifische Bewertungsfragen**

### **5.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten**

#### ***Vorbemerkungen***

Gemäß der Interventionslogik soll das Ziel *Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit* im benachteiligten Gebiet durch den Ausgleich des Einkommensdefizits der Betriebe im benachteiligten Gebiet gegenüber Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet erreicht werden. Die Zielüberprüfung erfolgt im Querschnittsvergleich unter Heranziehung adäquater Einkommensindikatoren zwischen Gruppen von geförderten und nicht geförderten Betrieben. Für eine bessere Beurteilung der Entwicklung der Einkommenssituation im Zeitverlauf wird der Querschnittsvergleich der Gruppen zu verschiedenen Zeitpunkten über den Gesamtförderzeitraum durchgeführt. Die Gruppenbesetzung ist zu jedem Zeitpunkt identisch. Dieses Vorgehen anhand der identischen Betriebe hat gegenüber den bisherigen Auswertungen den entscheidenden Vorteil, das Anpassungsverhalten besser analysieren zu können.

Hessen nennt im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.1 das länderspezifische Ziel „Beitrag zur Stabilisierung des Einkommens/insbesondere für kleine und mittlere Betriebe“. Das Land misst der Erfüllung dieses Ziels durch die Ausgleichszulage eine hohe Bedeutung (++) bei. Aus der Sicht Hessens sind durch die Ausgleichszulage die Einkommensdefizite zwischen geförderten Betrieben und Betrieben gleicher Produktionsrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete auszugleichen. Auf eine weitere Zielkonkretisierung sowie auf Zielunterschiede nach benachteiligten Gebietskategorien wird verzichtet.

Die Ursachen von erhöhten Kosten und niedrigeren Erlösen auf Standorten mit natürlicher Benachteiligung lassen sich auf Grundlage der verwendeten Daten nicht hinreichend detailliert nachweisen und unterscheiden, da diese durch natürliche Nachteile, aber auch

durch andere Einflussfaktoren<sup>5</sup> bedingt sein können. Darüber hinaus bestehen Erfassungslücken. Es werden daher ergänzend zu einigen Struktur- sowie Kosten- und Ertragsparametern stellvertretend verschiedene Einkommensgrößen, in der Regel der „Gewinn je Betrieb bzw. je Hektar LF“, untersucht.

Da die Gewinnsituation und die Gewinnentwicklung je nach Betriebsausrichtung unterschiedlich ausfallen können, wird der Querschnittsvergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben sowohl für die Gruppe aller landwirtschaftlichen Betriebe (L-Betriebe) als auch für die erweiterten Futterbaubetriebe (eF-Betriebe)<sup>6</sup>, Marktfruchtbetriebe (M-Betriebe)<sup>7</sup> sowie Milchvieh- und Rinder haltende Betriebe (MiRi)<sup>8</sup> durchgeführt. Da der dominierende Betriebstyp in den benachteiligten Gebieten Hessens der erweiterte Futterbau ist (laut Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung sind im benachteiligten Gebiet im Jahr 2005 rund 48 % der Betriebe Futterbaubetriebe, vgl. MB-Tabelle 9), wird in der Untersuchung der Schwerpunkt auf diese Betriebsgruppe gelegt und entsprechend werden für diese Betriebsgruppe weitere Untergruppen ausgewertet.

Die nach Betriebsgruppen differenzierten Ergebnisse sind im Anhang (MB-V-Tabellen 12 bis 18) ausführlich dargestellt.

### ***Allgemeine Gewinnbetrachtung der Betriebe (L, eF und M)***

Bevor im Einzelnen ermittelt wird, wie sich die Einkommensunterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in den verschiedenen Untersuchungsgruppen darstellen, soll ein Überblick über die allgemeine Einkommenslage der Betriebe im Un-

---

<sup>5</sup> Zum Beispiel: Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen, etc.

<sup>6</sup> Definiert nach BMELV-Kategorie: Marktfrucht-Futterbau, Milchviehbetriebe, Rindermastbetriebe, Futterbau-Marktfruchtbetriebe, Futterbau-Veredlungsbetriebe, Futterbau-Dauerkulturbetriebe, Veredlung-Futterbaubetriebe, Dauerkultur-Futterbaubetriebe und Landwirtschaft mit Futterbau. Durch die Erweiterung können Aussagen auf einer möglichst großen Stichprobe getroffen werden. Die identischen erweiterten Futterbaubetriebe müssen zumindest im WJ 05/06 zu einer der oben genannten Gruppen gehören.

<sup>7</sup> Definiert nach BMELV-Kategorie: Ackerbau Spezialisierte Getreide-(andere als Reis), Ölsaaten- und Eiweißpflanzenanbaubetriebe; Ackerbau Spezialisierte Reisbetriebe; Ackerbau Getreide, Eiweißpflanzen-, Ölsaaten- und Reiskombinationsbetriebe; Ackerbau Spezialisierte Hackfruchtbetriebe; Ackerbau Getreide- und Hackfruchtverbundbetriebe; Ackerbau Spezialisierte Feldgemüsebetriebe; Ackerbau Betriebe mit verschiedenen Ackerbaugewächsen/Tabakbetriebe; Ackerbau Ackerbaumischbetriebe; Ackerbau Spezialisierte Hopfenbetriebe. Die identischen Marktfruchtbetriebe müssen zumindest im WJ 05/06 zu einer der oben genannten Gruppen gehören.

<sup>8</sup> Definiert nach BMELV-Kategorie: Spezialisierte Milchbetriebe, Spezialisierte Milchbetriebe mit Rinderaufzucht, spezialisierte Rinderaufzuchtbetriebe, Spezialisierte Rindermastbetriebe, Rindviehbetriebe-Milcherzeugung mit Aufzucht und Mast und Rindviehbetriebe-Aufzucht und Mast mit Milcherzeugung.



tersuchungszeitraum 2000 bis 2006 gegeben werden. In der Tabelle 5.7 sind sowohl der Gewinn der geförderten und nicht geförderten Betriebe als auch jeweils das außerlandwirtschaftliche Einkommen der Unternehmerfamilie zu den drei Untersuchungszeitpunkten (Wirtschaftsjahr 2000/01, 2003/04 und 2005/06) der letzten Förderperiode 2000 bis 2006 dargestellt.

Es zeigt sich, dass in allen Betrieben des Betriebsbereichs Landwirtschaft (L insgesamt) sowie in den Betriebsgruppen eF und M ähnliche Tendenzen der Einkommensentwicklung (Gewinn je Betrieb) zu erkennen sind. Alle Betriebsgruppen weisen einen deutlichen Rückgang des Gewinns zwischen den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2003/04 auf. Dieser starke Gewinnrückgang ist insbesondere durch die extreme Trockenheit im Wirtschaftsjahr 2003/04 bestimmt. Besonders hart wurden die M-Betriebe im benachteiligten Gebiet getroffen. Dort reduziert sich der Gewinn je Betrieb um über 50 %. Die Gewinne erholen sich im Allgemeinen zum Wirtschaftsjahr 2005/06 wieder, bleiben aber trotzdem unter dem Gewinnniveau des Ausgangsjahres zurück (Ausnahme bei eF-Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet).

Anders sieht es bei den außerlandwirtschaftlichen Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilien aus. Diese steigen zwischen dem Wirtschaftsjahr 2000/01 und 2003/04 in allen Gruppen an (Ausnahme M-Betriebe im benachteiligten Gebiet und eF-Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet). Zum Wirtschaftsjahr 2005/06 verzeichnen alle Betriebsgruppen einen Zuwachs im außerlandwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zum Ausgangsjahr 2000/01.

Da die außerlandwirtschaftlichen Einkommen in allen Gruppen und im Besonderen bei den Betrieben der benachteiligten Gebiete zugenommen haben und keinen so starken Schwankungen unterliegen wie die landwirtschaftlichen Gewinne, übernehmen sie eine wichtige Funktion für die Einkommensstabilisierung.

**Tabelle 5.7:** Gewinn und außerlandwirtschaftliches Einkommen der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Wirtschaftsjahren

Indikator	Betriebsgruppe <sup>1)</sup>		00/01	03/04	05/06	□ 00-03		□ 00-05	
			€	€	€	€	%	€	%
Gewinn je Betrieb	L	benachteiligt	27 035	18 519	23 456	-8 516	-31,5	-3 579	-13,2
Gewinn je Betrieb	L	nicht benacht.	31 376	22 828	28 162	-8 548	-27,2	-3 215	-10,2
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	L	benachteiligt	12 852	13 659	18 731	807	6,3	5 879	45,7
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	L	nicht benacht.	15 926	19 384	19 935	3 458	21,7	4 008	25,2
Gewinn je Betrieb	eF	benachteiligt	27 247	20 843	24 508	-6 404	-23,5	-2 739	-10,1
Gewinn je Betrieb	eF	nicht benacht.	39 082	35 302	43 012	-3 780	-9,7	3 930	10,0
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	eF	benachteiligt	12 149	12 591	16 202	442	3,6	4 053	33,4
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	eF	nicht benacht.	8 094	8 062	10 000	-32	-0,4	1 906	23,6
Gewinn je Betrieb	M	benachteiligt	15 205	6 905	12 866	-8 300	-54,6	-2 339	-15,4
Gewinn je Betrieb	M	nicht benacht.	25 545	19 803	21 218	-5 742	-22,5	-4 627	-18,0
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	M	benachteiligt	15 574	14 041	22 938	-1 533	-9,8	7 363	47,3
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	M	nicht benacht.	19 191	22 941	22 712	3 750	19,5	3 520	18,3

1) EU-Betriebsformenumstellung ist zu berücksichtigen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahren 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

***Gewinnunterschiede zwischen mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben im benachteiligten Gebiet und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete sowie die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage in verschiedenen Auswertungsgruppen***

Zunächst soll in Tabelle 5.8 ein Überblick über die Einkommensunterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in den relevanten Betriebsgruppen gegeben werden. Im Folgenden werden dann diese Unterschiede mit Hilfe struktureller Indikatoren versucht zu analysieren und im Anschluss hieran wird auf die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage in den relevanten Betriebsgruppen eingegangen.

**Tabelle 5.8:** Übersicht über Einkommensdifferenzen zwischen unterschiedlichen Vergleichsgruppen im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet in Hessen

Betriebsgruppen <sup>1)</sup> Erwerbscharakter Anzahl identischer Betriebe	benachteiligt nein/ja	WJ	Differenz benacht. Gebiete und nicht benacht. Gebiete				AZ/ha	Anteil AZ am Gewinn	AZ an Gewinn- Differenz <sup>2)</sup> je ha LF Ø
			Gewinn <sup>2)</sup> /Betrieb	Gewinn <sup>2)</sup> /ha	Verfügb. Eink.	außerl. Eink. /Unter- Fam.			
			€	€	€	€			
L insgesamt		00/01	-7 115	-174	-2 606	-3 074	44,6	10,3	25,6
		03/04	-7 455	-161	-4 417	-5 725	47,1	17,0	29,3
Anzahl	(169/93)	05/06	-8 318	-187	-4 049	-1 204	51,2	15,4	27,4
e F		00/01	-15 164	-223	-3 556	4 055	51,2	12,2	22,9
		03/04	-18 298	-263	-5 612	4 529	54,3	18,4	20,6
Anzahl	(48/68)	05/06	-22 857	-311	-9 152	6 202	59,5	17,8	19,1
MiRi		00/01	-25 836	-300	-14 480	4 613	60,6	13,0	20,0
		03/04	-27 364	-321	-11 968	3 669	63,2	20,1	18,9
Anzahl	(20/49)	05/06	-33823	-363	-18 396	6 217	69,0	18,6	19,2
Marktfrucht		00/01	-11 473	-254	-14 762	-3 617	18,8	7,45	7,4
		03/04	-14 042	-268	-21 976	-8 900	18,7	16,57	7,0
Anzahl	(87/8)	05/06	-9 816	-211	-8 382	226	21,7	11,38	10,3

1) EU-Betriebsformenenumstellung ist zu berücksichtigen.

2) Um die AZ korrigierter Gewinn

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahren 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

## Betriebsbereich Landwirtschaft

Zunächst soll ein Vergleich aller Betriebe des *Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt (L)* einen Überblick über die Gewinnunterschiede zwischen geförderten Betrieben im benachteiligten Gebiet und nicht geförderten Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes geben werden, bevor einzelne Betriebsgruppen genauer analysiert werden. In Tabelle 5.9 sind wesentliche Strukturparameter zur Beschreibung der Betriebe in und außerhalb benachteiligter Gebiete aufgelistet. Der Vergleich verdeutlicht, dass die benachteiligten Betriebe<sup>9</sup> der Gruppe *L insgesamt* und nicht benachteiligten Betriebe unterschiedlich groß sind; die benachteiligten Betriebe sind etwa 8 bis 10 ha größer. Dagegen liegt der Dauergrünlandanteil in den Betrieben im benachteiligten Gebiet mit rund 45 % fast dreimal so hoch wie bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet. Auch der durchschnittliche Viehbesatz je 100 ha LF liegt bei den nicht benachteiligten Betrieben deutlich höher. Der auf 100 ha HFF bezogene RGV- sowie Milchkuhbesatz liegt hingegen bei den benachteiligten Betrieben deutlich niedriger. Ähnliches lässt sich für den AK-Besatz beo-

<sup>9</sup> Der Begriff „benachteiligte Betriebe“ meint im Zusammenhang mit dieser Analyse Betriebe, die im benachteiligten Gebiet liegen und Ausgleichszulage erhalten. „Nicht benachteiligte Betriebe“ sind analog Betriebe, die nicht im benachteiligten Gebiet liegen und demzufolge keine Ausgleichszulage erhalten. Ob ein Betrieb „benachteiligt“ ist, beruht hier also lediglich auf einer Zugehörigkeit zum benachteiligten Gebiet und stellt keine Wertung oder Widerspiegelung der tatsächlichen Verhältnisse dar.

bachten. Die Anzahl der Milchkühe je Milchkuh haltendem Betrieb sind im benachteiligten Gebiet ebenfalls geringer. Die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ), die Hinweise auf die Ertragsfähigkeit der Böden geben soll, ist mit 27 bis 29 im benachteiligten Gebiet erwartungsgemäß geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (48). Dieser Unterschied spiegelt sich in einigen Kosten- und Erlösindikatoren wider. So ist der durchschnittliche Getreideertrag der Betriebe in benachteiligten Gebieten zu jedem Zeitpunkt geringer als im nicht benachteiligten Gebiet. Auch die Milchkuhleistung ist bei Betrachtung der L-Betriebe im benachteiligten Gebiet geringer. Darüber hinaus liegen der Personalaufwand, der Aufwand für Dünge- und Pflanzenschutzmittel in den Betrieben der benachteiligten Gebiete niedriger, und auch die Pachtpreise sind auf einem niedrigeren Niveau als in den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete.

All diese unterschiedlichen Strukturparameter führen u. a. zu einem messbaren Einkommensrückstand der Betriebe im benachteiligten Gebiet. Dieser beträgt im Wirtschaftsjahr 2000/01 4.341 Euro/Betrieb. Ohne Ausgleichszulage wäre der Einkommensabstand der Betriebe im benachteiligten Gebiet noch größer und würde bei über 7.100 Euro liegen (vgl. Tabelle 5.8). Im Wirtschaftsjahr 2003/04 kommt es, wie bereits beschrieben, zu einem deutlichen Absinken des betrieblichen Gewinns. Von diesem Gewinnrückgang sind die Betriebe im benachteiligten Gebiet nahezu gleichermaßen betroffen wie die Betriebe außerhalb. Der Gewinnrückgang im nicht benachteiligten Gebiet fällt dabei etwas geringer aus. Dies wiederum führt dazu, dass sich der Einkommensunterschied ohne Ausgleichszulage um 350 auf 7.455 Euro vergrößert. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 können die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete ihren Gewinnvorsprung noch mal deutlicher ausbauen. Dieser beträgt trotz Ausgleichszulage nun über 8.000 Euro.

**Tabelle 5.9:** Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen L-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

	Einheit	Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im benachteiligten Gebiet		
		WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	56	58	60	62	66	70
Anteil GL	Prozent	15	14	15	44	44	43
Anzahl Milchkühe	Anzahl	35	40	43	35	38	38
Milchkuhleistung	kg	6 599	6 761	7 151	6 234	6 442	6 660
Getreideertrag	dt	68	62	69	61	58	65
LVZ		49,7	47,8	48,1	27,3	26,5	28,7
Cash Flow	€	70 324	56 591	62 818	50 560	57 842	47 971
RGV je 100 ha HFF	RGV	280,7	254	235	168,1	155,3	146,7
Personalaufwand je AK	€	-2 482	2 723	-3 159	-1 652	-2 328	-2 986
Aufwand für Düngemittel	€	-5 352	-5 399	-5 842	-4 556	-4 559	-4 811
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-5 164	-5 995	-5 650	-3 467	-3 889	-3 940
Pachtpreis	€ je ha LF	-194	-198	-184	-130	-116	-109

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Der Einkommensabstand spiegelt sich bei den nicht geförderten Betrieben auch in einem wesentlich höheren Cashflow wider (vgl. Tabelle 5.9), was auf eine höhere Liquidität und größere Stabilität der nicht geförderten Betriebe hindeutet.

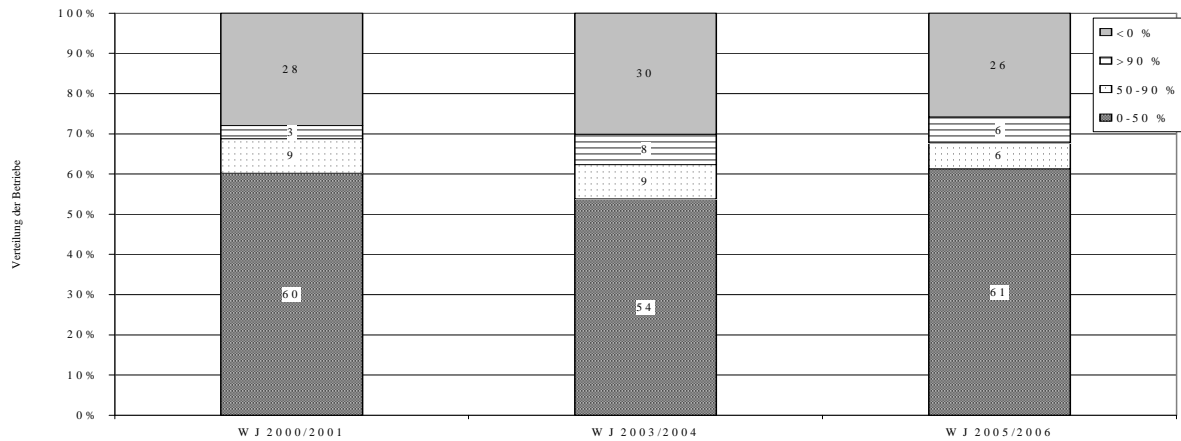
Wird der Gewinn unabhängig von der Betriebsgröße, nämlich je Hektar LF, betrachtet, stellt sich das Bild ähnlich dar. Im Wirtschaftsjahr 2000/01 beträgt die Einkommensdifferenz vor Auszahlung der Ausgleichszulage zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben ca. 174 Euro/ha LF. Da die durchschnittliche Ausgleichszulage jedoch nur 45 Euro beträgt, führt dies dazu, dass im Wirtschaftsjahr 2000/01 die Einkommensunterschiede im Durchschnitt der Betriebe nur zu einem Viertel kompensiert werden. Die Verteilung der einzelnen Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensation zeigt jedoch, dass bei über einem Viertel der Betriebe bereits ohne Ausgleichszulage keine Gewinnunterschiede zu den nicht benachteiligten Betrieben bestehen bzw. hier sogar höhere Gewinne je Hektar erwirtschaftet werden als in den nicht benachteiligten Gebieten. Bei über 60 % der Betriebe kompensiert die Ausgleichszulage allerdings nur bis zu 50 % der Einkommensunterschiede.

Im Wirtschaftsjahr 2003/04 schlägt sich der verringerte Betriebsgewinn auch je Hektar LF nieder, wobei die Betriebe im benachteiligten Gebiet weniger stark von den Gewinnrückgängen je Hektar LF betroffen sind als die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Die Einkommensdifferenz verringert sich etwas und beträgt nun 161 Euro/ha LF. Da sich die Ausgleichszulage je Hektar LF geringfügig auf 47 Euro erhöht, verbessert sich auch die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage auf 29 %. Allerdings ist zu beachten, dass der Anteil der Betriebe, die bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn je Hektar LF erwirtschafteten (Betriebe mit Überkompensation), ebenfalls leicht zunimmt. Bei über 50 % der Betriebe wird dennoch der Einkommensabstand nur maximal zur Hälfte ausgeglichen.

Im Wirtschaftsjahr 2005/06 erhöht sich der Einkommensunterschied wieder auf 187 Euro, wobei auch die Ausgleichszulage je Hektar LF ansteigt und einen Wert von 51 Euro/ha LF erreicht. Hinsichtlich der durchschnittlichen Kompensationswirkung treten kaum Veränderungen auf. Der Wert liegt damit zu allen drei Untersuchungsjahren knapp unter 30 %. Ein optimaler Ausgleich der Gewinndifferenzen im Sinne der Zielsetzung des Landes Hessen bleibt auch in diesem Wirtschaftsjahr in den meisten Fällen aus. Der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage maximal 50 % der Einkommensunterschiede ausgleicht, nimmt sogar wieder zu. Der Anteil überkompensierter Betriebe nimmt hingegen ab.

In Abbildung 5.1 ist die Verteilung der L-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF, dargestellt.

**Abbildung 5.1:** Verteilung der L-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF für verschiedene Wirtschaftsjahre



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04, 2005/06.

### Betriebsbereich erweiterter Futterbau

Im Folgenden soll sich die Analyse der Einkommenssituation im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet auf die erweiterten Futterbaubetriebe stützen. Wie in Tabelle 5.10 dargestellt ist, zeigt sich, dass in der Gruppe der erweiterten Futterbaubetriebe die geförderten und die nicht geförderten Betriebe im Wirtschaftsjahr 2000/01 mit 66 bzw. 65 ha in etwa gleich groß sind. Da die Betriebe in beiden Gruppen ähnliche Wachstumsraten aufweisen, kommt es auch im Zeitverlauf zu keinen Größenunterschieden.

Deutliche Unterschiede bestehen jedoch beim Grünlandanteil. Während bei den nicht geförderten Betrieben der GL-Anteil etwas über 30 % liegt, beträgt er bei den geförderten Betrieben rund 55 %. Der Viehbesatz je 100 ha LF ist bei den nicht benachteiligten Betrieben jedoch deutlich höher. Auch halten die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete mehr Milchkühe je Betrieb, wobei der Unterschied hier nicht ganz so groß ist. Auch der auf 100 ha HFF bezogene RGV- und Milchkuhbesatz liegt in den Betrieben der nicht benachteiligten Gebiete höher.

Die Milchkuhleistung ist zudem im benachteiligten Gebiet geringer, was zu einer deutlich geringeren produzierten Milchmenge je Betrieb führt. Die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) ist, wie auch schon bei den L-Betrieben insgesamt, mit ca. 27 im benachteiligten Gebiet wesentlich geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (47-50). Dieser Unterschied spiegelt sich auch bei den erweiterten Futterbaubetrieben im durchschnittlichen Getreideertrag wider, der im benachteiligten Gebiet zu jedem Zeitpunkt geringer ist als im nicht benachteiligten Gebiet.

**Tabelle 5.10:** Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

	Einheit	Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im benachteiligten Gebiet		
		WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	66	70	73	65	71	73
Anteil GL	Prozent	30	31	32	55	55	55
Anzahl Milchkühe	Anzahl	38	42	43	36	39	39
Milchkuhleistung	kg	6 666	6 806	7 148	6 230	6 453	6 675
Getreideertrag	dt	64	61	67	56	55	61
LVZ		50	47	48	26	26	28
Cash Flow	€	63021	62469	58695	39893	46625	38935
RGV je 100 ha HFF	RGV	337	304	286	172	159	151
Personalaufwand je AK	€	-2203	-2584	-3795	-1553	-2306	-3013
Aufwand für Düngemittel	€	-5529	-5471	-5786	-4201	-4187	-3947
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-4498	-4981	-4452	-2435	-2824	-2571
Pachtpreis	€ je ha LF	-171	-160	-146	-108	-99	-89

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

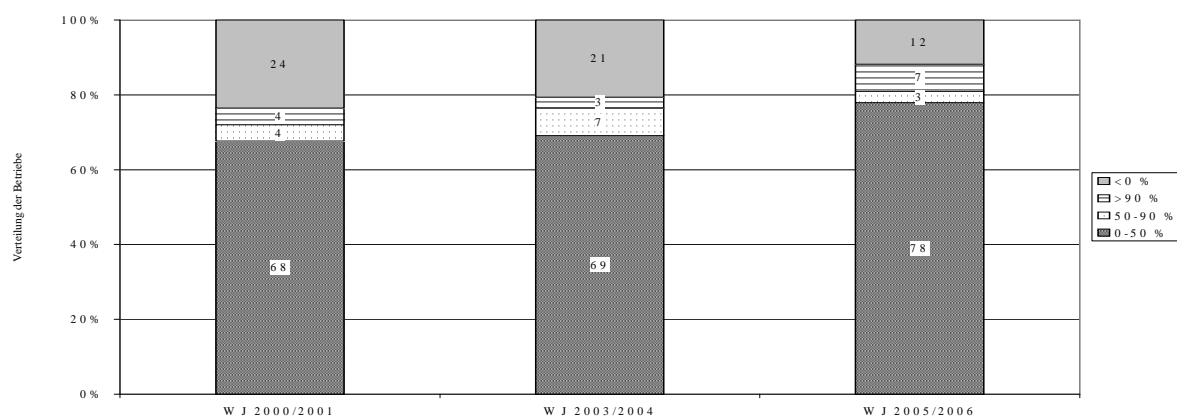
Durch die unterschiedliche Ausstattung mit Vieh und der daraus folgenden unterschiedlichen produzierten Milchmenge sowie weiteren Unterschieden bei den Strukturparametern ergibt sich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben ein deutlicher Gewinnunterschied je Betrieb im Wirtschaftsjahr 2000/01. Der Einkommensabstand der geförderten Betriebe beträgt ohne Ausgleichszulage durchschnittlich 15.164 Euro/Betrieb. Selbst bei Gewährung der Ausgleichszulage je Betrieb in Höhe von 3.329 Euro bleibt es bei einem Einkommensunterschied von rund 11.835 Euro.

Die durchschnittliche Kompensationswirkung liegt bei rund 23 %. Hinsichtlich der individuellen Kompensation der Betriebe fällt auf, dass trotz der großen durchschnittlichen Einkommensdefizite rund 24 % der Betriebe bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen erwirtschaften als die nicht benachteiligten Betriebe in der Vergleichsgruppe. Bei zwei Drittel reicht die Ausgleichszulage aber erwartungsgemäß nur aus um maximal 50 % der Einkommensdefizite auszugleichen.

Im Wirtschaftsjahr 2003/04 kommt es, wie bereits beschrieben, zu einem Absinken des betrieblichen Gewinns in beiden Gruppen, wobei der Rückgang der Gewinne bei den nicht benachteiligten Betrieben geringer ausfällt als bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet. Trotz einer Erhöhung der Ausgleichszulage in diesem Jahr vergrößert sich der Einkommensabstand zwischen den Gruppen deutlich auf über 18.000 Euro. Auch für die Einkommensgröße Gewinn je Hektar LF zeigen sich die gleichen Entwicklungen. Die Folge ist, dass die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage leicht abnimmt und bei 20,6 % liegt. Die Unterkompensation nimmt leicht zu, so dass bei rund 70 % der Betriebe die Ausgleichszulage weniger als 50 % der Einkommensnachteile ausgleicht, die Überkompensation hingegen nimmt leicht ab.

Im Wirtschaftsjahr 2005/06 können beide Betriebsgruppen ihre Gewinne wieder steigern, wobei die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete im Gegensatz zu den benachteiligten Betrieben im Wirtschaftsjahr 2005/06 sogar höhere Gewinne erzielen können als im Ausgangsjahr 2000/01. Durch diese beachtliche Gewinnsteigerung bei den nicht benachteiligten Betrieben vergrößert sich der Gewinnunterschied noch weiter und liegt nun bei fast 18.500 Euro inklusive Ausgleichszulage. Damit erwirtschaften die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete mehr als doppelt so hohe um die Ausgleichszulage bereinigte Gewinne je Betrieb wie die Vergleichsgruppe. Der Gewinnunterschied liegt trotz Ausgleichszulage bei rund 23.000 Euro. Je Hektar LF bedeutet dies einen um die Ausgleichszulage bereinigten Gewinnunterschied von 311 Euro. Bei einer durchschnittlichen Ausgleichszulage von 59,5 Euro/ha LF überrascht es nicht, dass sich der Anteil der Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage nicht einmal die Hälfte der Einkommensnachteile ausgleicht, i. V. zu den vorhergehenden Zeitpunkten nochmals auf 78 % erhöht hat. Erstaunlich ist, dass aber immer noch rund 12 % der Betriebe bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn je Hektar LF erzielen als die nicht benachteiligten Betriebe, wobei ihr Anteil im Zeitverlauf geringer geworden ist. Die Entwicklung der Kompensationswirkung bei Futterbaubetrieben ist in Abbildung 5.2 dargestellt.

**Abbildung 5.2:** Verteilung der eF-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage bezogen auf den Gewinn je Hektar LF



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04, 2005/06.



### **Betriebsbereich Milch- und Rindvieh haltende Betriebe**

Eine spezielle Untergruppe der erweiterten Futterbaubetriebe stellen die Milch- und Rindvieh haltenden Betriebe (MiRi) dar. Die Entwicklung in dieser Gruppe stellt sich ganz ähnlich dar wie beim erweiterten Futterbau insgesamt, wobei die Einkommensdifferenzen zu allen drei Betrachtungszeitpunkten noch größer sind als beim erweiterten Futterbau insgesamt.

Die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage ist demzufolge noch geringer als bei den Betrieben des erweiterten Futterbaus und liegt bei knapp 20 %. Dennoch erwirtschaften auch in dieser Gruppe einige Betriebe zu allen Betrachtungszeitpunkten bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn je Hektar LF als die nicht benachteiligte Vergleichsgruppe in Hessen. Die Überkompensation nimmt jedoch im Laufe der Zeit deutlich von 18 auf 12 % ab. Nach wie vor scheint die Unterkompensation zu überwiegen. Sie liegt in dieser Betriebsgruppe im letzten Beobachtungsjahr bei 82 %. (vgl. MB-Tabelle 18).

### **Betriebsbereich Marktfrucht**

Obwohl es sich bei den Futterbaubetrieben in den benachteiligten Gebieten um den dominierenden Betriebstyp handelt, wird nachfolgend auch für Marktfruchtbetriebe die Einkommenswirkung der Ausgleichszulage analysiert. Der Anteil an Ackerbaubetrieben liegt in den benachteiligten Gebieten Hessens bei rund 20 % (vgl. MB-Tabelle 9). In der Gruppe der Marktfruchtbetriebe unterschieden sich die geförderten und die nicht geförderten Betriebe hinsichtlich der Betriebsgröße um 8 ha, wobei die geförderten Betriebe größer sind als die nicht geförderten. Der Anteil der Grünlandfläche an der Gesamt-LF ist in beiden Gruppen aufgrund ihrer speziellen Betriebsausrichtung sehr gering. Der Anteil intensiv bewirtschafteter Fläche i. S. der Fördergrundsätze der Ausgleichszulage an der Ackerfläche insgesamt ist bei den benachteiligten Betrieben im Wirtschaftsjahr 2000/01 höher als bei den nicht benachteiligten Betrieben. Während bei den nicht benachteiligten Betrieben der Anteil mit rund 80 % zeitlich stabil bleibt, nimmt der Anteil im benachteiligten Gebiet von zunächst 85 auf 75 % ab. Auch anhand weiterer Strukturparameter (vgl. Tabelle 5.11 sowie MB-Tabelle 16) zeigen sich Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben, welche auch die Einkommensunterschiede determinieren. So bewirtschaften die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet zu einem geringen Anteil auch Wein- und Obstbauflächen.

Die Bodengüte, gemessen an der durchschnittliche LVZ, liegt bei den geförderten Betrieben je nach Betrachtungszeitpunkt mit Werten zwischen 30 und 35 relativ hoch für benachteiligte Gebiete, ist aber dennoch deutlich niedriger als bei den nicht geförderten Betrieben (LVZ zwischen 49 und 51). Im Getreideertrag je Hektar LF spiegelt sich der Unterschied allerdings nicht so deutlich wider. Die benachteiligten Betriebe weisen nur einen geringfügig niedrigeren Getreideertrag je Hektar LF auf als die nicht benachteiligten

Betriebe.<sup>10</sup> Im Wirtschaftsjahr 2003/04 kommt es aufgrund von Witterungsbedingungen (extreme Trockenheit während der Wachstumsphase, Regen zur Ernte) zu einem Rückgang des Getreideertrags in beiden Gruppen. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 nimmt in beiden Gruppen der Getreideertrag wieder zu. Sogar die Betriebe im benachteiligten Gebiet erreichen in diesem Wirtschaftsjahr sehr gute Erträge von über 70 dt/ha LF und liegen mit den nicht benachteiligten Betrieben gleichauf.

**Tabelle 5.11:** Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der identischen M-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

		Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			Betriebe im benachteiligten Gebiet		
		WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	52	55	56	60	61	68
Anteil GL	Prozent	7,5	5,9	5,8	5,8	4,4	5,4
Anteil intensiv bew. Fläche	Prozent	80,4	77,8	81,8	85,7	79,1	75,0
Anteil Öko-Betriebe	Prozent	2,3	2,3	3,5	12,5	12,5	12,5
Getreideertrag	dt	69	63	71	67	60	71
LVZ	LVZ	51	49	50	30	29	35

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

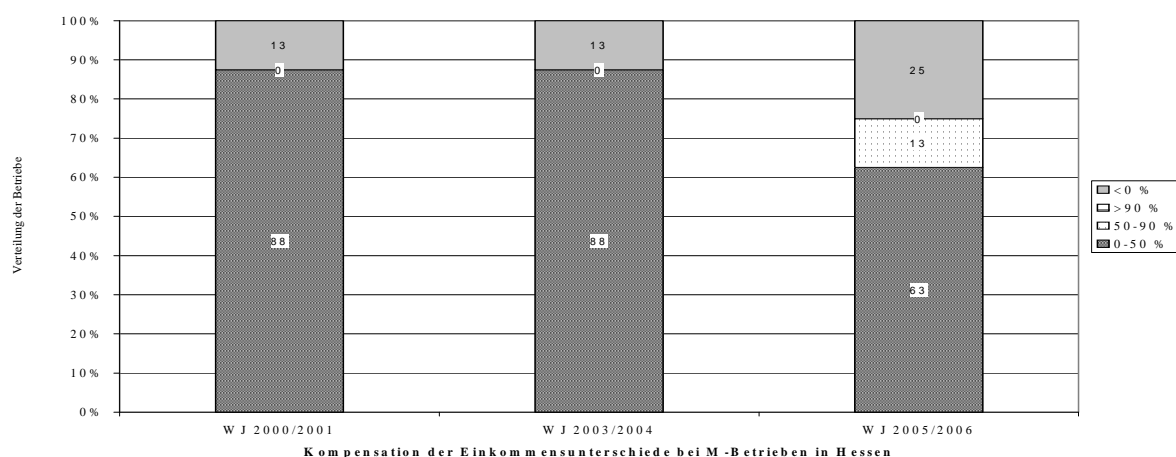
Obwohl anhand dieser Strukturindikatoren die Betriebe im benachteiligten Gebiet auf den ersten Blick gar nicht so schlecht dastehen, unterscheiden sich ihre Gewinne von den Gewinnen der nicht benachteiligten Betriebe zu allen drei Beobachtungszeiträumen sehr deutlich. Da die Betriebe eine recht unterschiedliche Betriebsgröße aufweisen, wird im Folgenden immer der Gewinn je Hektar LF als Einkommensgröße herangezogen. Im Wirtschaftsjahr 2000/01 erzielten die Betriebe im benachteiligten Gebiet durchschnittlich 254 Euro niedrigere (um die Ausgleichszulage bereinigte) Gewinne je Hektar LF. Dies ist erstaunlich, da doch die Ertragsindikatoren wie bspw. der Getreideertrag je Hektar LF sich kaum von den Erträgen der nicht benachteiligten Betriebe unterscheiden, obwohl die LVZ hier wesentlich geringer ist. Auf der Kostenseite hingegen schneiden die Betriebe im benachteiligten Gebiet besser ab (vgl. MB-Tabelle 16). Sowohl Aufwendungen für Personal, Pflanzenschutz- und Düngemittel sowie für den Pachtpreis sind im benachteiligten Gebiet geringer als im nicht benachteiligten Gebiet und dennoch ergeben sich derartige Unterschiede hinsichtlich des Gewinns. Zu einem gewissen Teil dürften sich die Unterschiede aus den hohen Einkommen aus Wein- und Obstbau bei den Betrieben in den nicht benachteiligten Gebieten erklären, es ist jedoch auch nicht ganz auszuschließen, dass wir es hier mit statistischen Verzerrungen durch den geringen Stichprobenumfang bei den geförderten Betrieben zu tun haben.

<sup>10</sup> Trotz eines höheren Anteils an ökologisch wirtschaftenden Betrieben.

Die bei den M-Betrieben sehr niedrige Ausgleichszulage je Hektar LF (19 Euro für LF insgesamt, bzw. 29 Euro/ha berechtigter LF gemäß GAK) reicht bei weitem nicht aus, um die Einkommensnachteile zu kompensieren (vgl. Abbildung 5.3). Die durchschnittliche Kompensationswirkung erreicht nur etwas mehr als 7 %. Bei fast 90 % der M-Betriebe im benachteiligten Gebiet gleicht die Ausgleichszulage maximal die Hälfte der Einkommensnachteile aus, wobei aber auch hier 12,5 % der Betriebe bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn erwirtschaften als die Vergleichsgruppe.

Da die Einkommensunterschiede auch im Wirtschaftsjahr 2003/04 bestehen bleiben und die Ausgleichszulage sich kaum verändert hat, ergeben sich hinsichtlich der Kompensationswirkungen im Wirtschaftsjahr 2003/04 keine Änderungen i. V. zum Wirtschaftsjahr 2000/01. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 verbessert sich durch den leichten Anstieg der Ausgleichszulage die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage auf etwa mehr als 10 %. Es kommt jedoch dabei zu einer leichten Zunahme der Überkompensation auf 25 % (Anteil der Betriebe, die keinen Gewinnabstand aufweisen), während sich die Unterkompensation (Anteil Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage weniger als 50 % der Einkommensunterschiede ausgleicht) verbessert und nur noch 62 % beträgt.

**Abbildung 5.3:** Verteilung der M-Betriebe hinsichtlich ihrer individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage, bezogen auf den Gewinn je Hektar LF



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04, 2005/06.

### **Wirksamkeit der Ausgleichszulage auf Betriebe unterschiedlicher Betriebsgröße**

Wie auch schon in der Halbzeitbewertung und der aktualisierten Halbzeitbewertung wird in der Ex-Post-Bewertung überprüft, wie die Wirkung der Ausgleichszulage bei Betrieben in unterschiedlichen Größenklassen ausfällt. Hieraus lassen sich u. U. wichtige Erkenntnisse für die Treffsicherheit und Ausgestaltung dieser Förderung ableiten. In der vorlie-

genden Untersuchung wurden dazu die erweiterten Futterbaubetriebe, die kleiner als 50 ha sind, als auch die Futterbaubetriebe, die größer als 50 ha sind, für das Wirtschaftsjahr 2005/06 untersucht.

Die geförderten und nicht geförderten Betriebe sind in etwa gleich groß. Die geförderten Betriebe haben jedoch eine deutlich geringere LVZ, was sich in jeweils niedrigeren Getreideerträgen in den benachteiligten Gebieten niederschlägt (vgl. Tabelle MB-Tabelle 17). Folglich fallen auch die Gewinne je Betrieb bzw. je Hektar LF bei den geförderten Betrieben niedriger aus. Die Einkommensunterschiede sind in der Gruppe der größeren Betrieben mit 335 Euro/ha LF i. V. zu 147 Euro/ha LF deutlich größer. Da die Ausgleichszulage je Hektar LF bei den kleineren Betrieben etwas höher liegt, führt dies dazu, dass die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage bei den kleineren Betrieben auch besser ist.

**Tabelle 5.12:** Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der eF-Betriebe über und unter 50 ha im WJ 2005/2006

		eF < 50 ha		eF >= 50 ha	
		nbG	bG	nbG	bG
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	31	32	91	99
LVZ		46	31	49	25
Gewinn je Betrieb <sup>1)</sup>	€	13 376	8 945	55 214	27 094
Gewinn je ha LF <sup>1)</sup>	€	426	279	610	275
Ausgleichszulage je ha LF	€	-	65	-	58

1) Bei geförderten Betrieben um die Ausgleichszulage bereinigt.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung mit Daten des Testbetriebsnetzes des Wirtschaftsjahres 2005/06.

Hier werden durch die Ausgleichszulage durchschnittlich rund 44 % der Einkommensunterschiede ausgeglichen (vgl. MB-Tabelle 17). Bei den großen Betrieben sind es lediglich rd. 17 %. Bei der Verteilung der Betriebe hinsichtlich ihrer individuell erfahrenen Kompensation fällt auf, dass bei den kleinen Betrieben der Anteil der Betriebe, die bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen erwirtschaften, größer ist als bei der Gruppe der größeren Betriebe (31 zu 9,5 %). Bei dem überwiegenden Teil der Betriebe wird aber sowohl bei den kleinen als auch bei den großen Betrieben durch die Ausgleichszulage maximal die Hälfte des Einkommensunterschiedes ausgeglichen. Der Anteil der unterkompensierten Betriebe ist bei den großen Betrieben deutlich höher als bei den kleinen (58 zu 79 %).

Bei den Betrieben unter 50 ha liegt der NE-Anteil im benachteiligten Gebiet bei über 30 %. Eine separate Auswertung der Gruppe der NE-Betriebe für den Betriebsbereich „erweiterter Futterbau“ in Hessen (vgl. MB-Tabelle 15) hat ergeben, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet deutlich geringere Gewinne erwirtschaften als die NE-Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Das außerlandwirtschaftliche Einkommen der Nebenerwerbslandwirte im benachteiligten Gebiet ist aber zu allen Beobachtungszeitpunkten höher als das der Landwirte in den nicht benachteiligten Gebieten. Dies ist überraschend, da allgemein davon ausgegangen wird, dass die außerlandwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten in den benachteiligten Gebieten unter anderem aufgrund ihrer Entfernung von Wirtschaftszentren schlechter sind als in den nicht benachteiligten Gebieten.

### ***Einfluss der LVZ auf die Wirkung der AZ***

Wie auch schon in der Halbzeitbewertung und der aktualisierten Halbzeitbewertung wird in der Ex-post-Bewertung überprüft, wie die Wirkung der Ausgleichszulage bei Betrieben in einer unterschiedlichen Betriebs-LVZ ausfällt. Hieraus lassen sich u. U. wichtige Erkenntnisse für die Treffsicherheit und Ausgestaltung dieser Förderung ableiten. In der vorliegenden Untersuchung wurden die L-Betriebe<sup>11</sup> in verschiedenen LVZ-Klassen eingeteilt (LVZ <16, LVZ >=16-21, LVZ >=21-26 und LVZ >26) und für das Wirtschaftsjahr 2005/06 untersucht.

Aus der Auswertung geht hervor, dass mit einer zunehmenden Betriebs-LVZ der durchschnittliche Getreideertrag je Hektar zunimmt. Für die Milchleistung je Milchkuh lassen sich diese Zusammenhänge allerdings nicht so eindeutig herstellen. Hinsichtlich des um die Ausgleichszulage bereinigten Gewinns je Hektar LF ist kein linearer Zusammenhang ersichtlich. In der Gruppe der Betriebe mit einer LVZ zwischen 21 und 26 werden die höchsten Gewinne je Hektar LF erwirtschaftet. Die Betriebe mit einer durchschnittlichen LVZ <16 erwirtschaften höhere Gewinne als die Betriebe in der nächst höheren Gruppe. Da die Ausgleichszulage mit zunehmender LVZ abnimmt, wirkt sich dies auch auf die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage aus (vgl. MB-Tabelle 13).

---

<sup>11</sup> Eine separate Analyse für Marktfruchtbetriebe wurde zwar durchgeführt, da davon ausgegangen werden kann, dass hier ein Zusammenhang zwischen Bodenqualität und Gewinn je ha LF besser herzustellen ist. Aufgrund der geringen Stichprobe sind diese Ergebnisse nicht hinreichend belastbar und werden an dieser Stelle daher nicht interpretiert.

## **Resümee hinsichtlich der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage – Beantwortung der Bewertungsfrage**

### ***Kompensationswirkung der Ausgleichszulage – Beantwortung der Bewertungsfrage***

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Wirkung der Ausgleichszulage stark vom wirtschaftlichen Gesamtergebnis der Betriebe abhängt. Dennoch lassen sich bestimmte Tendenzen für fast alle Untersuchungsgruppen und Beobachtungszeitpunkte feststellen: Innerhalb der Gruppe der Betriebe mit Förderung kann der Beitrag der Ausgleichszulage sehr unterschiedlich ausfallen. Während es Betriebe gibt, deren Einkommen auch ohne Ausgleichszulage sehr gut mit dem Einkommen der Betriebe ohne Förderung vergleichbar sind, wird bei der Mehrzahl der Betriebe die Einkommenslücke nur sehr unzureichend, maximal zur Hälfte, geschlossen. Dies trifft auf alle untersuchten Gruppen zu. In nahezu allen Gruppen sind Betriebe vertreten, die bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn erzielen als Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Ein erstrebenswerter Ausgleich der Einkommensdifferenz zwischen den im benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiet wirtschaftenden Betrieben von 50 bis 90 % wird in den wenigsten Fällen erreicht. Auch gibt es nur sehr wenige Betriebe, die eine Ausgleichszulage erhalten, die den tatsächlichen Einkommensnachteil übersteigt. Der Anteil an überkompensierten Betrieben ist in Hessen in den ausgewählten Stichproben gering.

Die Kompensation der Einkommensachteile scheint bei M-Betrieben am schlechtesten zu gelingen. Die Ausgleichszulage reicht fast nie aus, um bestehende Einkommensachteile um mehr als zur Hälfte auszugleichen.

### ***Beitrag der Ausgleichszulage zum Einkommen der Betriebe***

Abgesehen von der Tatsache, dass die Ausgleichszulage Gewinnunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben ausgleicht, stellt sie auch in einigen Betrieben eine nicht unwesentliche Komponente des betrieblichen Einkommens dar. Dabei variiert der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn je nach Betrachtungsjahr und Betriebsgruppe bei L-Betrieben zwischen 11 und 17 %, bei Futterbaubetrieben zwischen 12 und 18 % und bei M-Betrieben zwischen 8 und 16 % (vgl. Tabelle 5.8). Besonders in Jahren mit schlechten wirtschaftlichen Bedingungen, wie im Wirtschaftsjahr 2003/04, ist die Ausgleichszulage als feststehender Beitrag zum Betriebsgewinn sehr wichtig.

Die Ergebnisse machen zugleich aber auch deutlich, dass die Bedeutung der Ausgleichszulage von der jeweils gewählten Einkommensgröße abhängig ist. Bei Berücksichtigung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens und der Verwendung des Gesamteinkommens des Betriebsinhabers reduziert sich die Bedeutung der Ausgleichszulage in erheblichen Maße, während bei Verwendung des um die Sozialversicherungsabgaben bereinigten verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie die Ausgleichszulage wieder an Bedeutung gewinnt. Da die Erreichung der Ziele der Ausgleichszulage ent-

scheidend vom jeweiligen Einkommensbeitrag der Maßnahme abhängt, ist für die Beurteilung der Maßnahme nicht allein der Gewinn die entscheidende Einkommensgröße.

### ***Gesamtbedeutung von Transferzahlungen für das Einkommen der Betriebe***

Neben der Ausgleichszulage tragen aber auch andere Zahlungen, wie z. B. die Prämien für die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen oder weitere Transferzahlungen zur Stabilisierung betrieblicher Einkommen bei. Daher soll nachfolgend dieser Aspekt näher beleuchtet werden.

### ***Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen***

Auffällig ist der hohe Anteil an Betrieben, die an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen. Dieser liegt bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet im letzten Wirtschaftsjahr 2005/06 mit ca. 40 % bei allen Betrieben des Betriebsbereichs L bzw. 46 % bei den eF-Betrieben deutlich höher als bei den Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes (L 20 %, eF ca. 15 %), wobei sich der Anteil der Betriebe in beiden Gruppen seit 2000/01 kontinuierlich erhöht hat (vgl. MB-Tabellen 12). Bezüglich des ausgezahlten Betrages sind die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen sogar noch deutlich höher als die Zahlungen für Ausgleichszulage.

Letztendlich darf jedoch nur eine 20 %ige Anreizkomponente der Agrarumweltmaßnahmen einkommenswirksam werden. Diese kalkulatorische Einkommenskomponente am Gewinn liegt, je nach Wirtschaftsjahr und Betriebsgruppe, zwischen 4,1 und 10,5 % bei den Betrieben im benachteiligten Gebiet und zwischen 0,4 und 2,0 % bei den Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes (vgl. Tabelle 5.13). Dies lässt vermuten, dass die Agrarumweltmaßnahmen sich besonders für die benachteiligten Betriebe Einkommen stabilisierend auswirken. In Fallstudien (Daub, 2008; Rudow und Pitsch, 2008) wurde sogar die Vermutung geäußert, dass die tatsächliche Einkommenswirkung der Agrarumweltmaßnahmen im benachteiligten Gebiet noch höher liegt, weil die Betriebe der benachteiligten Gebiete aufgrund ihrer extensiveren Wirtschaftsweise die Auflagen der Agrarumweltmaßnahmen sehr kostengünstig erreichen können. Insofern ist es möglich, dass der tatsächliche Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen zum Gewinn der Betriebe, besonders bei Betrieben im benachteiligten Gebiet, höher liegt.

**Tabelle 5.13:** Bedeutung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen bei Betrieben innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete zu verschiedenen Betrachtungszeitpunkten

Betriebsbereich	Wirtschaftsjahr	Höhe der Zahlung		Anteil am Gewinn		Höhe der Anreizkomponente		Einkommensbeitrag der Anreizkomp.	
		nicht benachteiligt	benachteiligt	nicht benachteiligt	benachteiligt	nicht benachteiligt	benachteiligt	nicht benachteiligt	benachteiligt
		Euro	Euro	%	%	Euro	Euro	%	%
L	00/01	1392	5504	4,4	20,4	278,4	1100,8	0,9	4,1
	03/04	2244	6521	9,8	35,2	448,8	1304,2	2,0	7,0
	05/06	2129	7223	7,6	30,8	425,8	1444,6	1,5	6,2
F	00/01	704	6124	1,8	22,5	140,8	1224,8	0,4	4,5
	03/04	3557	7160	10,1	34,4	711,4	1432	2,0	6,9
	05/06	5687	8118	13,2	33,1	1137,4	1623,6	2,6	6,6
M	00/01	1979	4708	7,7	31,0	395,8	941,6	1,5	6,2
	03/04	1599	3630	8,1	52,6	319,8	726	1,6	10,5
	05/06	1167	4235	5,5	32,9	233,4	847	1,1	6,6

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des BMELV-Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04, 2005/06.

### *Ausgleichszulage und andere Subventionen*

Für die Erreichung der mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele ist neben der Höhe der Ausgleichszulage und ihres Beitrag am Gewinn auch die relative Bedeutung der Ausgleichszulage i. V. zu anderen Transferzahlungen sehr entscheidend. Der Beitrag der Ausgleichszulage am Gewinn im Durchschnitt der meisten Betriebsgruppen sowie der Beitrag der Zahlungen an Agrarumweltmaßnahmen wurden bereits dargestellt. Weitere Transferzahlungen aber auch Einkommen aus außerlandwirtschaftlichen Quellen der im landwirtschaftlichen Haushalt lebenden Personen dürften auf den Erhalt der Rentabilität der Betriebe und damit die dauerhafte Flächennutzung einen überlagernden Einfluss ausüben. Die Testbetriebsauswertungen weisen nach, dass die Betriebe in benachteiligten Gebieten vor allem in den Wirtschaftsjahren 2003/04 und 2005/06 deutlich von höheren produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen profitieren. Bereits ohne Ausgleichszulage liegen die Anteile am Gewinn bis zu 30 % höher (vgl. MB-Tabelle 12). Im ersten Wirtschaftsjahr nach Umsetzung erster GAP-Reformbeschlüsse und der Gewährung der entkoppelten Betriebsprämie bleiben die Transferzahlungsunterschiede zwischen mit Ausgleichszulage geförderten und nicht geförderten Betriebe teilweise bestehen. Auch aus außerlandwirtschaftlichen Einkommen des Betriebsleiterehepaares dürften positive, die Ausgleichszulage überlagernde Effekte auf das Bestehen des Betriebes ausgehen. Wie die Auswertungen nach verschiedenen Betriebsgruppen zeigen, fallen die aus den Transferzahlungen und den außerlandwirtschaftlichen Einkommen resultierenden Effekte durchaus differenziert aus.



### Validierung

Ein Vergleich der Stichprobendaten mit den Daten der Agrarstrukturerhebung zeigt, dass die Betriebe in der Stichprobe der Testbetriebe wesentlich größer sind als der durchschnittliche hessische Betrieb in den benachteiligten Gebieten (vgl. Tabelle 5.14). Aus diesem Grund bildet die beschriebene Analyse nur einen Ausschnitt der tatsächlichen Gegebenheiten in Hessen ab. Die vorliegende Datengrundlage und die differenzierten Auswertungen nach möglichst homogenen Vergleichsgruppen sind jedoch geeignet genug, um Tendenzaussagen für die Wirkung der Ausgleichszulage abzuleiten.

**Tabelle 5.14:** Gegenüberstellung der Daten der Testbetriebe mit dem Daten der Agrarstrukturerhebung

	Durchschnittliche Betriebsgröße (in ha)					
	Stichprobe der geförderten Testbetriebe (L)	Sonderauswertung der ASE (L-Betriebe, ben. Geb.)	Stichprobe der geförderten Testbetriebe (eF-Betriebe)	Sonderauswertung der ASE (F-Betriebe, ben. Geb.)	Stichprobe der geförderten Testbetriebe (M-Betriebe)	Sonderauswertung der ASE (M-Betriebe, ben. Geb.)
WJ 2000/01	62	23	65	26	60	20
WJ 2003/04	66	27	70	30	61	25
WJ 2005/06	70	29	73	31	68	27

Quelle: Daten des Testbetriebsnetzes der Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06 und Daten aus der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung 1999, 2003 und 2005.

### 5.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen

Ein wichtiges Ziel der Ausgleichszulage ist es, den *Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu gewährleisten* und somit zum Ziel V.3 *Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* beizutragen. Das V.2-Ziel der Förderung gilt gemäß EU-Bewertungsindikator als erreicht, wenn die Verringerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) im benachteiligten Gebiet geringer ist als in einem Vergleichsgebiet. Anders als durch die EU-Kommission vorgeschlagen, wird aus statistisch-inhaltlichen Erwägungen für die Bewertung anstelle der LN die LF<sup>12</sup> als Indikator herangezogen. Als Vergleichsgebiet wurden wie bereits in den vorherigen Berichten, die nicht benachteiligten Gebiete Hessens definiert. Das Vorhandensein zweier benachteiligter Gebietskategorien erfordert, entsprechend dem EU-Erläuterungsbogen, eine nach Gebietskategorien differenzierte Analyse für Hessen.

<sup>12</sup> Die Kennzahl *landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)* enthält kein Öd- und Unland, keine Hofflächen und bildet somit die tatsächliche Flächenentwicklung besser ab. Ferner beziehen sich in der amtlichen Agrarstatistik die verschiedenen Flächennutzungen auf die LF.

In der Zielsetzung Hessens (vgl. Kapitel 5.6.1 des Halbzeitberichts) ist mit der *Beibehaltung der Bewirtschaftung* ein landesspezifisches Ziel von sehr hoher Wichtigkeit (++++) genannt. Das Ziel gilt dann als erreicht, wenn die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. die Größenveränderungen (vom Evaluator im Weiteren als LF definiert) in den benachteiligten Gebieten nicht stärker zurück geht als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Da keine Unterschiede zwischen benachteiligten Gebieten gemacht werden, gilt das Ziel offensichtlich in allen benachteiligten Gebieten gleichermaßen.

### ***Entwicklung der landwirtschaftlich genutzten Fläche***

Um die EU-Bewertungsfrage hinreichend beantworten zu können, erfolgt die Beantwortung auf einem Set von Indikatoren. Neben der Entwicklung der LF<sup>13</sup> wird auch die Entwicklung und der Anteil von Ackerfläche und Dauergrünland betrachtet. Darüber hinaus erfolgt eine Untersuchung der zahlenmäßigen Betriebsentwicklung auf Grundlage der für 1999, 2003 und 2005<sup>14</sup> durchgeführten Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung.<sup>15</sup> Ergänzend wird für die Analyse von Flächennutzungsänderungen auch auf die Auswertung identischer Testbetriebe, auf Daten der allgemeinen Flächenstatistik sowie die Ergebnisse der Fallstudie Landkreis Vogelsberg zurückgegriffen. Letztere sollte vor allem kleinräumig differenzierte Aussagen ermöglichen.

### ***Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (1999 - 2003 - 2005)***

#### ***Entwicklung der LF***

Abbildung 5.4 zeigt die Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen insgesamt sowie der Ackerland- und Grünlandflächen in den unterschiedlichen hessischen benachteiligten Gebietskategorien. Danach ist in den benachteiligten Gebieten insgesamt eine geringe Abnahme der LF zwischen 1999 und 2005 um -2.917 ha oder 0,7 % zu beobachten, während im nicht benachteiligten Gebiet die LF um rund +6.000 ha oder 1,6 % zugenommen hat. Bis 2003 verlief die Entwicklung noch in beiden Gebietskategorien rückläufig, wobei bei etwa gleichem Flächenumfang die Flächenabnahme im nicht benachteiligten Gebiet deutlich weniger stark ausgeprägt war als im benachteiligten Gebiet.

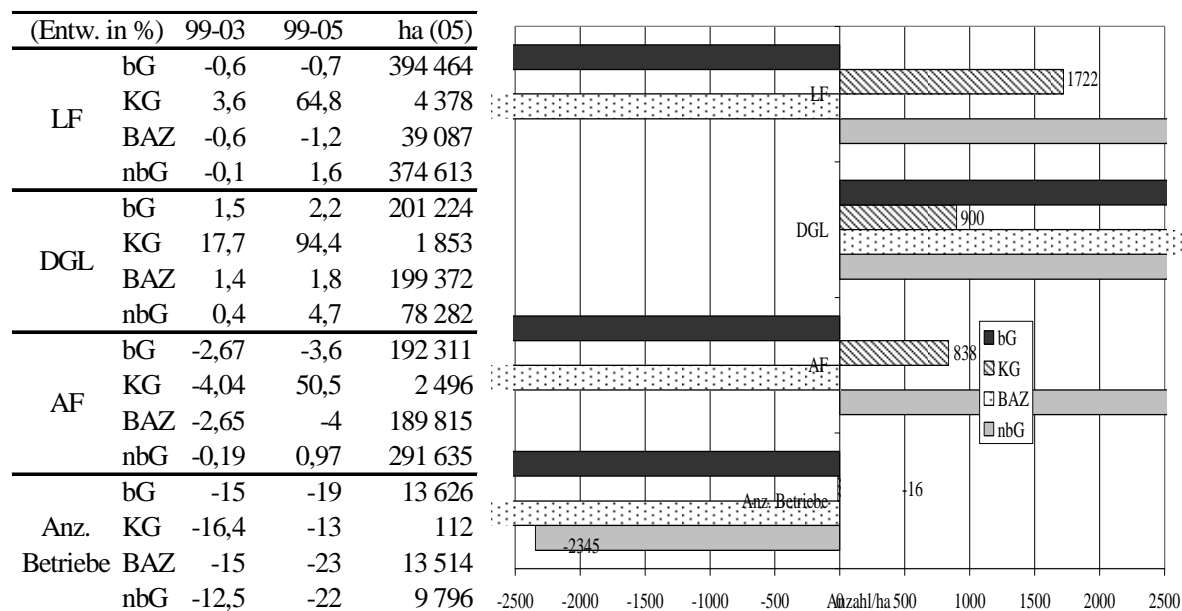
---

<sup>13</sup> Zur Verwendung der LF vgl. Halbzeitbericht.

<sup>14</sup> Bei der Agrarstrukturerhebung 2005 handelt es sich nur um eine Repräsentativerhebung. Aus diesem Grund kann die Aussagekraft der Daten gegenüber 1999 und 2003 eingeschränkt sein.

<sup>15</sup> Bei der Agrarstrukturerhebung erfolgt die Anwendung des sogenannten „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.

**Abbildung 5.4:** Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe in den unterschiedlichen Gebietskategorien Hessens zwischen 1999 und 2005



Quelle: Eigene Darstellung anhand der Sonderauswertung der ASE 1999, 2003 und 2005.

Die Entwicklung des Dauergrünlandes stellt sich im benachteiligten Gebiet anders dar als die LF-Entwicklung insgesamt. Für Dauergrünland ist im benachteiligten Gebiet sowohl zwischen 1999 und 2003 als auch zwischen 2003 und 2005 ein Zuwachs zu verzeichnen. Im nicht benachteiligten Gebiet nimmt das Dauergrünland ebenfalls über alle Beobachtungszeiträume zu, die Zunahme im nicht benachteiligten Gebiet liegt jedoch mit 4,7 % im Vergleich zu 2,2 % deutlich höher. Die absolute Zunahme beim GL ist jedoch im benachteiligten Gebiet größer. Dies ist dem unterschiedlichen Anteil an der Gesamt-LF in den verschiedenen Gebietskategorien geschuldet. Dauergrünland macht in Hessen im benachteiligten Gebiet rund die Hälfte an der Gesamt-LF aus, während im nicht benachteiligten Gebiet Dauergrünland gerade mal einen Anteil von 21 % einnimmt (vgl. MB-Tabelle 9). Wird das benachteiligte Gebiet getrennt nach Gebietskategorien betrachtet, fällt auf, dass das *Kleine Gebiet* in Bezug auf die LF-Entwicklung wesentlich besser abschneidet als die *Benachteiligte Agrarzone*. Im *Kleinen Gebiet* hat die LF zwischen 1999 und 2005 um 64,8 % (+1.722 ha) zugenommen, während in der *Benachteiligten Agrarzone* im gleichen Zeitraum die LF um 1,2 % (-2.917 ha) abgenommen hat. Auch im *Kleinen Gebiet* ist eine Zunahme beim Grünland zu beobachten.

Insgesamt ist der Rückgang der LF demzufolge in einer Aufgabe von Ackerland im benachteiligten Gebiet Hessens zu suchen. Dabei reduzierten sich die Ackerflächen in der *Benachteiligten Agrarzone* um fast 8 000 ha (-4 %), während im *Kleinen Gebiet* eine Zu-

nahme von 50,5 % zu verzeichnen ist. Absolut gesehen, fällt diese Zunahme aber nicht besonders stark ins Gewicht, da es sich hierbei nur um 838 ha handelt. Im nicht benachteiligten Gebiet ist bei der Ackerfläche im gesamten Betrachtungszeitraum von 1999 bis 2005 eine Zunahme um 2.805 ha (1 %) zu beobachten. Die Fallstudie Vogelsberg zeigt für kleinräumige Auswertungen nach Gemeinden, dass es sowohl in benachteiligten als auch nicht benachteiligten Gebieten sowohl Gemeinden mit einer Zu- als auch Gemeinden mit einer Abnahme der LF gibt.

Wie bereits in Kapitel 5.6.1 dargestellt, reicht die Ausgleichszulage bei M-Betrieben in den seltensten Fällen aus, um Einkommensnachteile bei M-Betrieben zu kompensieren. Eine verstärkte Aufgabe von Ackerflächen könnte daher darin begründet sein, dass die Höhe der Ausgleichszulage nicht ausreicht, um ertragsschwache Ackerstandorte weiterhin in Bewirtschaftung zu halten. Ob diese Flächen jedoch tatsächlich in diesem Maße brachfallen oder teilweise in Grünland umgewandelt werden, kann nicht genau ermittelt werden, ist allerdings nicht auszuschließen. Aus der Fallstudie Vogelsberg lassen sich keine Gründe für eine verstärkte Aufgabe von Ackerland entnehmen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Flächenentwicklung dort anders verlief. In der Fallstudie Vogelsberg war insgesamt nur eine leichte Abnahme der LF zu verzeichnen. Bei einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen Acker- und Dauergrünland im Landkreis Vogelsberg konnten dort keine Unterschiede in der Entwicklung von Acker- oder Dauergrünland ausgemacht werden.

Ein Teil der in den verschiedenen Gebietskategorien unterschiedlich abgelaufenen Flächenentwicklung ist allein statistischen Effekten geschuldet. Neben der alleinigen Erfassung von Betrieben mit mehr als 2 ha LF spielt auch die GAP-Reform eine Rolle. So erfolgte im Zuge der GAP-Reform die Prämienbeantragung für Flächen, die zwar bereits bewirtschaftet, aber nie im Rahmen des Mehrfachantrags erfasst wurden. Weitere Flächen könnten in der Statistik hinzukommen, weil zukünftig auch Strukturelemente als Fläche erfasst werden. Ein Teil der Flächenveränderung könnte u. a. dem Betriebsprinzip geschuldet sein. Wie stark der Einfluss statistischer Effekte auf die verschiedenen Flächenentwicklungen ist, konnte auch durch die durchgeführten Fallstudien nicht geklärt werden.

### ***Allgemeine Flächenstatistik 2000 bis 2004***

Zur Lokalisierung regionaler Problemfälle könnte zukünftig die Auswertung der Landkreis- sowie Gemeindedaten gemäß Flächennutzungsstatistik sowie eine räumlich differenzierte Auswertung der InVeKoS-Daten aufschlussreiche Hinweise liefern. Die Daten der allgemeinen Flächenstatistik wiederum geben wichtige Hinweise über nicht landwirtschaftliche Flächennutzungsänderungen. Diese Daten liegen jedoch nicht vergleichbar aggregiert in Form einer Sonderauswertung nach benachteiligten Gebietskategorien vor. Bei einer Zusammenfassung anhand der Landkreisdaten entstehen durch Landkreise mit

sehr unterschiedlichen Anteilen an benachteiligter Fläche Ungenauigkeiten; trotzdem lassen sich grundlegende Tendenzaussagen treffen.

Als erstes macht die Auswertung dieser Daten deutlich, dass die LN zwischen 2000 und 2004 in den eher benachteiligten Landkreisen weniger stark abgenommen hat als in den eher nicht benachteiligten Landkreisen. Unterschiede zur LF-Entwicklung können zum einen im um ein Jahr verschobenen Beobachtungszeitraum liegen, andererseits kann es auch darin liegen, dass in der LN zusätzlich Flächennutzungen<sup>16</sup> berücksichtigt sind und bei der Berechnung der LF nur Betriebe mit mehr als zwei Hektar LF erfasst werden. Da die Ursachen einer Veränderung der landwirtschaftlichen Nutzfläche i. S. der allgemeinen Flächenstatistik (LN) unter anderem in einer rentableren außerlandwirtschaftlichen Nutzung der Fläche als Siedlungs- und Verkehrsflächen bzw. in der durch Aufforstungsprogramme initiierten Ausdehnung der Waldfläche liegen könnten, soll dieser Aspekt zunächst auf der Basis aggregierter Landkreisgruppen analysiert werden. Zunächst zeigt die Entwicklung für Hessen (Tabelle 5.15) in beiden Landkreiskategorien nur eine minimale Ausdehnung der Waldfläche zwischen 2000 und 2004. Der Waldanteil an der Landesfläche liegt 2004 unverändert bei rund 40 %. Differenziert nach eher benachteiligten bzw. eher weniger benachteiligten Landkreisen zeigen sich leichte Unterschiede. Danach nimmt die Waldfläche trotz eines bereits höheren Waldanteils in den benachteiligten Landkreisen etwas stärker zu als in den nicht oder wenig benachteiligten Landkreisen. Die Fallstudie Vogelsberg (Daub, 2008) hat gezeigt, dass im benachteiligten Gebiet eine Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen keine Alternative für die Landwirte darstellt. Eine Umwandlung von landwirtschaftlichen Nutzflächen in Forstflächen ist in Hessen auch durch das Landesforstgesetz nur eingeschränkt möglich. Betrachtet man die Siedlungs- und Verkehrsfläche, so hat diese in Hessen insgesamt deutlich zugenommen. Die Zunahme ist in absoluten Werten in weniger benachteiligten Landkreisen deutlich größer als in den überwiegend benachteiligten Landkreisen. Die relative Zunahme ist jedoch in beiden Kategorien in etwa gleich.

---

<sup>16</sup> Die LN berücksichtigt zusätzlich unbebaute landwirtschaftliche Betriebsflächen sowie Moor-, Heide- und Brachflächen.

**Tabelle 5.15:** Allgemeine Flächenentwicklung in Hessen

		2000 (ha)	2004 (ha)	00-04 (ha)	00-04 (%)	Anteil an Lkr.Fläche (04)
Landwirtschaftsfläche (LN)	bes. bLkr1)	251.393	249.742	-1.651	-0,7	44,7
	wenig bLkr2)	241.537	238.965	-2.572	-1,1	43,1
Siedlungs- und Verkehrsfläche	bes. bLkr1)	62.762	63.882	1.120	1,8	11,4
	wenig bLkr2)	117.071	119.116	2.045	1,7	21,5
Waldfläche	bes. bLkr1)	233.934	234.523	589	0,3	42,0
	wenig bLkr2)	181.964	182.358	394	0,2	32,9
Sonstige Nutzungen	bes. bLkr1)	10.402	10.369	-33	-0,3	1,9
	wenig bLkr2)	14.268	14.398	130	0,9	2,6

<sup>1)</sup> Jene Landkreise, deren LF 1999 zu mehr als 75% im benachteiligten Gebiet lag (2004 insg. 558.515 ha):

<sup>2)</sup> Jene Landkreise, deren LF 1999 zu weniger als 25% im benachteiligten Gebiet lag (2004 insg. 554.836 ha).

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Daten der allgemeinen Flächenstatistik (Statistik Regional, 2007).

### **Brachflächen**

Ein Problem bei der Analyse der Flächen- und insbesondere der Brachflächenentwicklung ist allerdings, dass spezielle Nutzungen, wie beweidetes Grünland oder Problemflächen, (Grenzertragsflächen, Steillagenflächen, Trocken- bzw. Feuchtgrünland etc.) in der landwirtschaftlichen sowie in der allgemeinen Flächenstatistik nicht gesondert aufgeführt werden.

Der Verbleib eines Rückgangs der Flächen ist damit nicht eindeutig nachvollziehbar. Die Veränderungen bei den landwirtschaftlichen Flächen (LF sowie LN) und der Vergleich zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten anhand der offiziellen Statistikzahlen deuten darauf hin, dass in den benachteiligten Gebieten insgesamt kein erhöhtes oder nur ein sehr geringes Bracherisiko besteht. In den *Kleinen Gebieten* scheint die Gefahr fast völlig ausgeschlossen. Im Zuge der Fallstudie befragte Experten und Berater bestätigen die geringe Gefahr der Aufgabe landwirtschaftlich genutzter Flächen. Lediglich und nur zum Teil auf ungünstig geschnittenen Grenzertragsstandorten sehen sie eine Gefahr des Brachfallens. Als Hauptgründe für das Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen nannten sie häufig eine zu geringe Ertragskraft der Böden, eine zu starke Hangneigung der Flächen oder eine starke Flurzersplitterung. Wurde bislang davon ausgegangen, dass nach Einführen der GAP-Reform die meisten Flächen bewirtschaftet werden, um Flächenprämien zu erhalten bzw. Zahlungsansprüche zu aktivieren, so sorgte die aktuelle Entwicklung an den Agrarmärkten dafür, dass von den Landwirten momentan sogar zusätzlich Flächen nachgefragt und in Bewirtschaftung genommen werden. Die Befragungen ergaben, dass zum Teil sowohl im benachteiligten als auch im nicht benachteiligten Gebiet unproduktive Flächen bewirtschaftet werden. Neben der Aktivierung von Zahlungsansprüchen spielen nicht zuletzt Tradition und Pflichtbewusstsein der Landwirte eine Rolle bei der Bewirtschaftung ertragsschwacher Standorte, wie die Ergebnisse der Fallstudie zeigten.

### ***Entwicklung der Betriebe***

Da Hessen mit der Ausgleichszulage das landesspezifische Ziel verfolgt, dass die Betriebe im benachteiligten Gebiet nicht stärker abnehmen sollen als außerhalb der benachteiligten Gebiete, wird nachfolgend explizit auf die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe in Hessen eingegangen werden.

Aus der Agrarstrukturerhebung geht hervor, dass zwischen 1999 und 2005 die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in Hessen um 21,1 % (-6.246 Betriebe absolut) zurückgegangen sind. Dies ist auch der Abbildung 5.4 zu entnehmen. Im benachteiligten Gebiet war der Rückgang der Betriebe im gleichen Zeitraum etwas stärker, was sich besonders an der absoluten Zahl der Betriebe zeigt. Der Rückgang der Betriebe ist damit deutlich stärker als der Rückgang bei der Fläche, und es ist darüber hinaus auch in den *Kleinen Gebieten* ein deutlicher prozentualer Betriebsrückgang zu beobachten. War der Rückgang zwischen 1999 und 2003 in beiden benachteiligten Gebietskategorien ähnlich, verlief der Rückgang über den Gesamtzeitraum bei den Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* doch deutlich ausgeprägter i. V. zu den Betrieben der *Kleinen Gebiete*.

Die Analyse der Betriebszahlen über den Gesamtförderzeitraum bei den Futterbau- und Marktfruchtbetrieben ist durch die Umstellung der Betriebssystematik verzerrt und deshalb nur schwer zu interpretieren. Zwischen 2003 und 2005 ist jedoch hier in beiden Gruppen sowohl bei den benachteiligten als auch nicht benachteiligten Betrieben ein Rückgang zu beobachten (vgl. MB-Tabellen 10 und 11). Sowohl bei den Futterbau- als auch bei den Marktfruchtbetrieben ist der Rückgang bei den Betrieben in benachteiligten Gebieten sogar geringer.

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren, kann in Hessen das Ziel, dass die Entwicklung der Landbewirtschaftung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ungefähr ähnlich verlaufen sollte (hinsichtlich der LF-Entwicklung und der Entwicklung der Betriebe), mit leichten Einschränkungen demnach als erfüllt angesehen werden.

### 5.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Das Ziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum* stellt ein hochrangiges gesellschaftliches Ziel dar. Laut Interventionsschema der EU soll die Ausgleichszulage über einen Einkommensausgleich landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit (Betriebe und Beschäftigte) erhalten, wodurch eine Weiterbewirtschaftung der Flächen und ein Beitrag zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung erreicht werden soll. Die Zielanalyse für Hessen identifiziert für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 die folgenden landespolitischen Ziele: *Verminderung des Drucks auf den Arbeitsmarkt* (++) und *eine Weiterführung des Betriebes bis in Rentenalter* (+). Aus all diesen Zielen und den verschiedenen Wirkungszusammenhängen soll sich dann der Beitrag der Ausgleichszulage zu einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im Ländlichen Raum ableiten. Gemäß EU-Bewertungsrahmen werden als primäre Bewertungskriterien die *dauerhafte Flächennutzung* und die *Erreichung eines angemessenen Lebensstandards für die Landwirte* und hierfür entsprechende Bewertungs- sowie Kontextindikatoren vorgeschlagen. Qualitative Untersuchungsmethoden können ergänzend hergezogen werden.

Der Interventionslogik und theoretischen Überlegungen folgend, kann die Ausgleichszulage grundsätzlich nur dann zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beitragen, wenn (a) die Landwirtschaft mit ihren vor- und nachgelagerten Bereichen im betreffenden Gebiet von zentraler Bedeutung für die Erhaltung einer dynamischen ländlichen Sozialstruktur und Wirtschaft ist (vgl. Cooper et al., 2006) und (b) der Ausgleichszulage ein möglichst hoher Wirkungsbeitrag bei der Erreichung der Ziele zukommt. Ist dies nicht der Fall, können andere Maßnahmen einen größeren Beitrag zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaft leisten.

Der **Beitrag der Landwirtschaft (a)** zur sozialen und ökonomischen Erhaltung der Lebensfähigkeit ländlicher Gesellschaften ist äußerst schwierig zu bewerten. Ökonomisch gesehen, kann er in der Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. –alternativen, in einem Beitrag zur regionalen Bruttowertschöpfung über die Wertschöpfungskette sowie in der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen bestehen. War bei Einführung der Ausgleichszulage im Jahr 1975 die Agrarwirtschaft noch häufig der Wachstumsmotor der ländlichen Wirtschaft und die wichtigste Einkommens-, Beschäftigungs- und Produktionsquelle auf dem Land, so ist der Beitrag des landwirtschaftlichen Sektors an der Bruttowertschöpfung und den Beschäftigten in den letzten Jahrzehnten stetig gesunken. 2004 erreicht der Anteil der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei in Hessen nur noch einen Wert von 0,6 % an der Bruttowertschöpfung und der Anteil an den Erwerbstätigen liegt im Jahr 2005 bei 1,4 % (Statistik Regional, 2007). Damit hat der Anteil der Erwerbstätigen von 2002 bis 2004 um weitere 0,1 Prozentpunkte abgenommen. Trotz der geringen Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors gemessen an diesen makroökonomischen Indikatoren wird der Landwirtschaft weiterhin ein relativ großer Einfluss auf die Wirt-



schaft in den meisten ländlichen Räumen zugesprochen (OECD 2006). Durch unterschiedliche Verflechtungen mit den anderen Sektoren im ländlichen Raum gibt es durchaus komplementäre Wirkungen. Insbesondere dann, wenn auch außerlandwirtschaftliche Sektoren von negativen strukturellen Veränderungen betroffen sind und sich negative Beschäftigungs- und Bevölkerungsveränderungen ergeben, können vom landwirtschaftlichen Sektor stabilisierende und positive Synergien ausgehen. Je nach Grad der räumlichen Vernetzung mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen können sich aus der Rolle der Landwirtschaft als Abnehmer lokaler Vorleistungen, als Nahrungsmittelerzeuger, als Dienstleistungsbereitsteller, als Bereitsteller von Kulturgut und in jüngster Zeit als Produzent nachwachsender Rohstoffe und von Bioenergie neue stimulierende Wirtschaftsverflechtungen und Beiträge für die Entwicklung anderer Wirtschaftsbereiche, wie Fremdenverkehr und Freizeit- sowie Energieindustrie, ergeben. Inwiefern hier Unterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen, kann nicht ermittelt werden. Diese Aussagen treffen für die Landwirtschaft allgemein zu. Darüber hinaus ist die Landwirtschaft nach wie vor stärkster Flächennutzer im ländlichen Raum, die Landschaftspflege und die Art der Flächennutzung stellen einen wichtigen Aspekt des Umweltschutzes und der Kulturlandschaft dar. Aus gesellschaftlicher Sicht muss vor allem die Rolle der Landwirte innerhalb der dörflichen Gemeinschaft und ihr Einfluss auf deren Vitalität betrachtet werden. Wie auch die Fallstudien gezeigt haben, kann die Landwirtschaft durch erbrachte Dienstleistungen zu einer höheren Lebensqualität auf dem Lande führen. Die Lebensqualität und der Freizeitwert in einer Region können wiederum für Unternehmensansiedlungen mitentscheidend sein sowie die Zuwanderung positiv beeinflussen. Die Fallstudien belegen einerseits die große Rolle der Landwirte und ihrer Familienmitglieder für den Erhalt kulturellen Brauchtums und gesellschaftlichen Lebens im ländlichen Raum. In strukturschwachen Regionen mit starken Pendlerverflechtungen kann die Landwirtschaft nach Einschätzung lokaler Experten auch bspw. das Entstehen sogenannter „Schlafdörfer“ verhindern, da Landwirte durch die bodengebundene Produktion ihren Arbeitsplatz vor Ort haben und somit im Ort präsent sind.

Die im Gegensatz zur EU-Interventionslogik in Wirklichkeit komplexeren Zusammenhänge der **Wirkungen der Ausgleichszulage (b)** auf den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum machen eine Analyse und quantitative Abschätzung besonders schwierig. In der Ex-post-Bewertung wird dem Interventionsschema folgend, neben einer aktuelleren Beschreibung der Veränderung der Flächennutzung und den Ergebnissen des intersektoralen Einkommensvergleichs aus den vorhergehenden Bewertungen, ein verstärktes Augenmerk auf die Beschäftigungswirkung der Ausgleichszulage gelegt und es wird auf Einschätzungen aus den Ergebnissen der Fallstudien Bezug genommen. Die Beschäftigungswirkungen dürften für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum als auch speziell für das Zwischenziel Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und damit die Sicherung einer Mindestbevölkerungsdichte von hoher Relevanz sein.

***Bewertungskriterium: Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen***

Zunächst wird dem Interventionsschema folgend, mit Hilfe des Indikators dauerhafte Flächenbewirtschaftung, der Zusammenhang zum Ziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* überprüft. Nach den vorliegenden Ergebnissen der Bewertungsfrage V.2 scheint es in den benachteiligten hessischen Gebieten keine signifikanten Hinweise auf eine großräumige Veränderung in der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zu geben. Zwischen 1999 und 2005 wurde eine Abnahme der LF von 0,7 % festgestellt. Mit einem Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen<sup>17</sup> in großem Umfang ist nicht zu rechnen. Nur vereinzelt ist mit einem Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen zu rechnen. Eine unmittelbare Gefahr für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur lässt sich hieraus aber nicht ableiten.

***Bewertungskriterium: Angemessener Lebensstandard für Landwirte***

In der Halbzeit- (2003) und aktualisierten Halbzeitbewertung (2005) wurde ausführlich versucht, durch die deskriptive Auseinandersetzung mit Indikatoren zur Beschreibung von Entwicklungen im ländlichen Raum, diese zentrale Frage zu beantworten. Neben Indikatoren, die sich an den vorgeschlagenen EU-Bewertungsindikatoren und entsprechenden Kontextindikatoren orientieren, wurden auch landesspezifische und weitere nicht explizit geforderte sozioökonomische Indikatoren herangezogen.

Dabei erwies sich insbesondere der Versuch, Aussagen zur Sicherung des Lebensstandards durch einen indikatorengestützten Einkommensvergleich zwischen landwirtschaftlichen Familien und verwandten Sektoren zu erzielen, als nur sehr bedingt geeignet. Hauptgrund ist das Fehlen einer geeigneten außerlandwirtschaftlichen Vergleichsgruppe. Auch sind Einkommen abhängig Beschäftigter und Selbständiger nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Neben der Vernachlässigung unterschiedlicher Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben werden u. a. Besonderheiten der sozialen Sicherung nicht hinreichend korrekt erfasst. Landwirtschaftliche Unternehmer profitieren von berufsspezifischen Vorteilen, wie z. B. freie Arbeitszeiteinteilung, Arbeitsumfeld, sozialer Status, etc., welche die persönlichen Opportunitätskosten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verringern dürften (vgl. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2005). Hinsichtlich des Einkommens der landwirtschaftlichen Familie im benachteiligten Gebiet war in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (2005) festzustellen, dass das Einkommen (Gewinn je Familienarbeitskraft) trotz Ausgleichszulage hinter dem Durchschnittseinkommen der anderen Sektoren (gewerblicher Vergleichslohn, Lohn im Sektor II, Gehalt im öffentlichen Dienst) zurückgeblieben

---

<sup>17</sup> Auf Nutzungsänderungen der LF und im Speziellen bei Ackerland wird in V.4 im Zusammenhang zu Umweltzielen verstärkt eingegangen.

ist. Ein Vergleich des verfügbaren Einkommens<sup>18</sup> ergab hingegen eine gegenüber den privaten Haushalten deutlich besser gestellte landwirtschaftliche Unternehmerfamilie.

Der Einkommensabstand zu einer verwandten Vergleichsgruppe ist zumindest hinsichtlich der von den Landwirten subjektiv empfundenen Einkommenslage sehr differenziert zu sehen. Landwirtschaftliche Berater, die diesbezüglich gefragt wurden, wiesen darauf hin, dass die Landwirte bezüglich des Vergleichs mit anderen Landwirten durchaus einen guten Überblick hätten und die Einkommenssituation ihrer Berufskollegen gut einschätzen könnten. Bezüglich der Verdienstmöglichkeiten in anderen Sektoren besteht hingegen eine erhebliche Intransparenz.<sup>19</sup>

Da durch eine Aktualisierung der erhobenen regionalwirtschaftlichen Daten und dem Festhalten am bisher angewendeten Bewertungsschema keine weiteren Gewinn bringenden Erkenntnisse in der Ex-post-Evaluation zu erwarten sind (siehe auch Cooper et al. 2006), wurde nach Rücksprache mit den für die Ausgleichszulage zuständigen Länderreferenten auf eine Aktualisierung des intersektoralen Einkommensvergleichs verzichtet.

### ***Abschätzung der Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage***

Mit Hilfe der Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik, der Auswertung der Testbetriebe zu verschiedenen Zeitpunkten sowie der Ergebnisse der Modellschätzungen (vgl. Kapitel 5.8) lassen sich Hinweise zu Beschäftigungseffekten der Ausgleichszulage ableiten. Als direkte bzw. indirekte Indikatoren können die Anzahl der Betriebe insgesamt, der Betriebe nach Erwerbsform, die Entwicklung der Gesamt- und der Lohn-Arbeitskräfte sowie der Arbeitskrafteinheiten (AKE) herangezogen werden. Sowohl aus beschäftigungspolitischer Sicht als auch für das Förderziel „lebensfähige Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum“ ist ein möglichst hoher Anteil an vor Ort Beschäftigten wünschenswert und positiv zu werten. Gleichzeitig stellen Fremdarbeitskräfte für den Betrieb einen hohen Kostenfaktor dar, den es aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu optimieren und ggf. zu reduzieren gilt.

---

<sup>18</sup> Das verfügbare Einkommen ist als der Betrag zu verstehen, der den privaten Haushalten bzw. der Unternehmerfamilie für Konsumzwecke oder zur Ersparnisbildung zur Verfügung steht und berücksichtigt monetäre Sozialleistungen (Rente, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld, etc.), Sozialbeiträge sowie Einkommens- und andere Steuern.

<sup>19</sup> Ergebnis des Berater-Workshops der FAL mit den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern am 03. und 04.03.2005 in Schwäbisch Gmünd.

### **Entwicklung der Betriebe und eingesetzten Arbeitskräfte**

Durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft nimmt die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, wie bereits in Kapitel 5.6.2 dargestellt, kontinuierlich ab. Die Entwicklung ist zwischen HE- und NE-Betrieben unterschiedlich verlaufen. Während bei den HE-Betrieben in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ähnliche Rückgänge zu beobachten sind, ist in den benachteiligten Gebieten der Rückgang bei den NE-Betrieben deutlich rasanter verlaufen. Die Nebenerwerbsbetriebe nahmen in den benachteiligten Gebieten um fast 3.000 Betriebe ab, während die HE-Betriebe nur um 1.000 Betriebe abnahmen. Der NE-Anteil liegt mit rund 72 % im benachteiligten Gebiet immer noch sehr hoch und ist damit um 15 Prozentpunkte höher als im nicht benachteiligten Gebiet. Der allgemeine Rückgang der NE-Betriebe in den benachteiligten Gebieten geht in hohem Maße auf den Rückgang bei den Ackerbaubetrieben zurück (-31,7 %), während die NE-Futterbaubetriebe nur um 12,1 % abnahmen.

**Tabelle 5.16:** Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete, Hessen 1999 und 2005

Betriebsbereich Landwirtschaft insgesamt	Einheit	Insgesamt	nicht benachteiligtes Gebiet	benachteiligtes Berggebiet zusammen	benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet	
L-Betriebe insgesamt (99)	Anzahl	29 669	12 111	17 558	.	17 430	128
L-Betriebe insgesamt (05)	Anzahl	23 423	9 796	13 626	.	13 514	112
Veränd. L-Betriebe (05/99)	%	-21,1	-19,1	-22,4	.	-22,5	-12,5
Anteil F-Betriebe (05)	%	35,6	17,9	48,4	.	48,6	22,3
Anteil Ackerbau-Betriebe (05)	%	29,3	40,9	20,9	.	20,7	44,6
Anteil NE (05)	%	65,3	56,5	71,7	.	72,0	35,7
AKE (99)	Anzahl	32 922	17 210	15 712	.	15 521	192
AKE (05)	Anzahl	26 557	14 350	12 207	.	12 009	198
Veränd. AKE <sup>1)</sup> (05/99)	%	-19,3	-16,6	-22,3	.	-22,6	3,1
AKE je 100 ha LF (99)	Anzahl	4,3	4,7	4,0	.	3,9	7,2
AKE je 100 ha LF <sup>1)</sup> (05)	Anzahl	3,5	3,8	3,1	.	3,1	4,5
Gesamt-AK (99)	Anzahl	83 605	43 496	40 109	.	39 704	405
Gesamt-AK (05)	Anzahl	68 546	36 210	32 336	.	31 924	412
Veränd. der Gesamt-AK (05/99)	%	-18,0	-16,8	-19,4	.	-19,6	1,7
Familien-AK (99)	Anzahl	59 439	24 046	35 393	.	35 181	212
Familien-AK (05)	Anzahl	48 517	19 634	28 883	.	28 702	181
Veränd. Familien-AK (05/99)	%	-18,4	-18,3	-18,4	.	-18,4	-14,6
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (99)	%	71,1	55,3	88,2	.	88,6	52,3
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (05)	%	70,8	54,2	89,3	.	89,9	43,9
Lohn-AK in Einzelunternehmen (99)	Anzahl	16 210	13 273	2 937	.	2 795	142
Lohn-AK in Einzelunternehmen (05)	Anzahl	11 782	9 967	1 816	.	1 674	141
Veränd. Lohn-AK in Einzelunternehmen (05/99)	%	-27,3	-24,9	-38,2	.	-40,1	-0,7
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (99)	%	19,4	30,5	7,3	.	7,0	35,1
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (05)	%	17,2	27,5	5,6	.	5,2	34,2

. = nicht vorhanden bzw. weniger als 3 Betriebe in der Gruppe.

1) Die Unterschiede zwischen 99 und 05 können z.T. auf die im Zeitraum geänderte Erhebungs- und Berechnungsmethode zurückzuführen sein.

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Agrarstrukturserhebung 1999 und 2005 (unveröffentlichte Sonderauswertung durch das StBA).

Zwischen 1999 und 2005 reduzierten sich die Arbeitskräfteeinheiten (AKE) im benachteiligten Gebiet stärker als im nicht benachteiligten Gebiet (vgl. Tabelle 5.16). Gleiches gilt auch für die Gesamtarbeitskräfte; diese nahmen im benachteiligten Gebiet um rund 7.800 und in den nicht benachteiligten Gebieten um 7.300 ab. In den benachteiligten Gebieten erklärt sich der Gesamt-AK-Rückgang aus einem verstärkten Rückgang bei den Familienarbeitskräften, während sich in den nicht benachteiligten Gebieten die Lohn-AK stärker reduzierten. Der Arbeitskräftebesatz (AKE je 100 ha LF) hat sowohl in den benachteiligten als auch nicht benachteiligten Gebieten abgenommen. Zu allen drei Zeitpunkten ist der AK-Besatz in den nicht benachteiligten Gebieten höher als in den benachteiligten Gebieten. Dies entspricht nicht den Erwartungen von einer Arbeit erschwerenden Produktion in benachteiligten Gebieten. Wird der AK-Besatz getrennt nach Futterbau- und Marktfruchtbetrieben betrachtet, so liegt erwartungsgemäß der AK-Besatz in den arbeitsintensiven Futterbaubetrieben höher. Während die Ackerbaubetriebe in den benachteiligten Gebieten entgegen den Erwartungen arbeitsextensiver arbeiten als die Betriebe in den nicht benachteiligten Gebieten, unterscheidet sich die Arbeitsintensität bei den Futterbaubetrieben kaum. Da die Unterschiede nicht erwartungsgemäß hoch ausfallen, könnte u. a. darin liegen, dass die Betriebe über unterschiedliche Anteile an arbeitsintensiven Anbaukulturen, wie Wein und Obstbau, verfügen, wodurch es zu Verzerrungen kommen kann. Die Rückgänge im AK-Besatz könnten aus allgemeinen Extensivierungstendenzen sowie aus dem Ausstieg einzelner Betriebe aus der Milchviehhaltung entstanden sein, während andere Betriebe vermutlich Arbeitskräfte durch Modernisierungsmaßnahmen und den Einsatz neuer Techniken einsparten. Der Einfluss der Ausgleichszulage auf die Arbeitskräfteentwicklung lässt sich aufgrund der Vielzahl der Einflussfaktoren jedoch nicht extrapolieren.

### ***Einfluss der AZ auf die AK-Entwicklung anhand von Modellabschätzungen***

In einer begleitenden Studie zur Evaluation der Entwicklungsprogramme und der Abschätzung der Einkommens- und Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage konnten für die Bundesländer Hessen und Nordrhein-Westfalen nur marginale Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage festgestellt werden (Pufahl et al., 2007). Auch Modellrechnungen verschiedener Politikszenerarien mit Hilfe des Betriebsmodells FARMIS zeigen für nach Betriebsgruppen differenzierte Schätzungen bei Änderungen der Ausgleichszulage sehr geringe Auswirkungen auf die Gesamtarbeitskräfteentwicklung der geförderten Betriebe. Dies gilt sowohl für die Simulation verschiedener Optionen der Erhöhung, Reduzierung als auch Abschaffung der Ausgleichszulage (vgl. MB-Tabelle 19 bis 24).

#### **5.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt (Hessen)**

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards in den benachteiligten Gebieten die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden. In Hessen wurde das Ziel *Schutz der Umwelt* in die Zielsetzung des Landes aufgenommen, und dem Ziel *Erhalt und Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsformen* wird eine mittlere Bedeutung (++) beigemessen. Als Bewertungsindikator schlägt das Land den *Anteil der Förderung von Betrieben/Flächen, die an Agrarumweltmaßnahmen (HEKUL, HELP) teilnehmen*, vor.

Generell werden in Deutschland 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, allenfalls in ihrer Kombination mit anderen Maßnahmen (im Besonderen Agrarumweltmaßnahmen), zu bewerten. Die Ausgleichszulage wirkt so gesehen im Bezug auf das Umweltschutzziel eher indirekt.

Positive Umwelteffekte können allerdings dadurch entstehen, dass Ressourcen schonende Bewirtschaftungsmethoden erhalten bzw. bevorzugt zur Anwendung kommen bzw. sehr extensiv bewirtschaftete Flächen, die ohne Förderung brach fallen würden, durch die Ausgleichszulage weiter in der Nutzung gehalten werden. Diese Flächen zeichnen sich oft durch eine standortspezifische Biodiversität aus, die nur durch eine Fortführung der Bewirtschaftung erhalten werden kann.

Ein Beitrag zum Schutz der Umwelt kann in begrenztem Umfang ebenfalls durch Förderauflagen für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK oder durch die speziellen Landesrichtlinien erreicht werden. Durch die Tatsache, dass die Höhe der Zahlung je Hektar Ackerland nur die Hälfte der Zahlung für Grünland erreichen darf, wird eine relative Vorzüglichkeit von Grünlandflächen gegenüber Ackerland erreicht und somit vermindert sich zu einem gewissen Teil der Umbruch von Grünland im benachteiligten Gebiet. Auch durch den Ausschluss bestimmter intensiver Fruchtarten (i. S. der Definition der GAK) wie Mais sind positive Umwelteffekte zu erwarten. Weiters können sich aus dem Ausschluss von glöZ-Flächen, stillgelegten Flächen mit Ausnahme solcher die durch NaWaRo bestellt sind sowie durch den Ausschluss von Landschaftselementen unterschiedliche Wirkungen auf Umwelt- und Naturschutzziele ergeben.

Zur Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage schlägt die Europäische Kommission zur Beantwortung der Bewertungsfrage folgende Programmindikatoren 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 < 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 PSM so bemessen ist, dass spezifische Schadschwellen berücksichtigt werden

Aus einer verstärkten Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen wird auf eine positive Umweltwirkung in benachteiligten Gebieten geschlossen. Die Indikatoren können aus verschiedenen Datenquellen ermittelt werden. Der Indikator „Anteil der LF, die für ökologischen Landbau genutzt wird“ (V4.A1-1.1 (a)) kann als einziger direkt der Agrarstrukturerhebung entnommen werden. Die anderen Indikatoren lassen sich vor allem mit Hilfe der InVeKoS-Daten berechnen. Zusätzliche Ersatz- oder Hilfsindikatoren zur Bewertung der Umweltwirkungen der Ausgleichszulage wurden mit Hilfe der Daten der Agrarstrukturerhebung sowie der Testbetriebsdaten ermittelt.

Die methodische Konzeption der Ex-post-Bewertung sieht einen Vergleich der Ausgangssituation (Daten von 2001) mit der Ist-Situation im Jahr 2006 anhand einer Sonderauswertung der InVeKoS-Daten vor, um die Entwicklungen der Inanspruchnahme bestimmter Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu vergleichen. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die InVeKoS-Auswertung für die Ex-post-Bewertung in Teilen von der Auswertung, die zur Halbzeitbewertung vorgenommen wurde, abweicht.<sup>20</sup> Somit ist eine Eins-zu-Eins-Gegenüberstellung der Ergebnisse der InVeKoS-Daten (Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen etc.) nur bedingt möglich, es können allerdings Tendenzaussagen getroffen werden.

In Tabelle 5.17 werden einige umweltrelevante Daten aus verschiedenen Quellen dargestellt, mit deren Hilfe die EU-Bewertungsindikatoren sowie weitere Kontextindikatoren beschrieben werden können.

<sup>20</sup> Es wurde von der ursprünglichen Abfrage der InVeKoS-Indikatoren abgewichen, da in den Ländern der technische Aufwand für die Bereitstellung der Daten zur Halbzeitbewertung sehr groß war.

**Tabelle 5.17:** Bewertungs- und Kontextindikatoren für die Bewertungsfrage V.4<sup>21</sup>

Indikator	Einheit	benachteiligtes Gebiet		nicht benachteiligtes Gebiet	
		Midterm	Expost	Midterm	Expost
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges. <sup>1)</sup>	%	18,0	35,1	19,0	11,6
Anteil ökol. bewirtsch. LF an LF insgesamt <sup>2)</sup>	%	7,7	9,7	3,4	3,3
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete AF an AF <sup>1)</sup>	%	5,0	19,7	6,0	5,4
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftetes GL an GL <sup>1)</sup>	%	25,0	44,9	39,0	35,3
Anteil AF an umweltfrdl. bew. AF mit ≤ 170 kg N/ha <sup>1)</sup>	%	57,2	k.A.	49,7	k.A.
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe <sup>2)</sup>	%	5,4	7,4	2,3	2,5
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen <sup>3)</sup>	%	14,6	47,1	8,3	14,7
GV/100 ha LF (eF-Betriebe) <sup>2)</sup>	Anzahl	114	101	131	117
Prämie Agrarumweltmaßn./teiln. Betrieb <sup>3)</sup>	€	5.688	8.119	704	6.124
Pflanzenschutzmittelaufwand je ha AF <sup>3)</sup>	€	96	83	105	88
Düngemittelaufwand je ha LF <sup>3)</sup>	€	65	56	88	82
Anteil Silomais an LF insgesamt (eF-Betriebe) <sup>2)</sup>	%	5,0	5,3	10,7	10,8
Anteil GlöZ-Flächen an LF insgesamt	%	--	1,1	--	0,8

1) Ermittelt aus der InVeKoS-Auswertung, Jahre 2001 und 2006

2) Ermittelt aus den Daten der Agrarstrukturerhebung, Jahre 1999 und 2005

3) Ermittelt aus der Testbetriebsauswertung für identische eF-Betriebe, WJ 2000/01 und 2005/06

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der InVeKoS-Daten, der amtlichen Agrarstatistik und der Testbetriebsdaten.

### ***Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage anhand der EU-Indikatoren***

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wird jene Fläche als *umweltfreundlich bewirtschaftete LF* eingeordnet, auf der Agrarumweltmaßnahmen angewendet werden. Aus der Auswertung der InVeKoS-Daten für Hessen geht hervor, dass *der Anteil der als umweltfreundlich eingestuften LF (V.4.A-1.1)* im Jahr 2001 (Mid-term) in beiden Gebietskategorien etwa gleich hoch war. Für das Jahr 2006 zeigt sich eine deutliche Zunahme im benachteiligten Gebiet, während sich der Anteil im nicht benachteiligten Gebiet verringert

<sup>21</sup> Für die Testbetriebsauswertung wurden die Mid-term-Ergebnisse (vgl. Bernhards et al., 2003) durch die Ergebnisse der identischen eF-Testbetriebe (siehe Kapitel 5.6.1) ersetzt und die Werte vom Wirtschaftsjahr 2000/01 eingefügt.



hat. Dies könnte jedoch auf die oben bereits erwähnten unterschiedlichen Auswertungsschemen zurück zu führen sein.

Auch in den Testbetriebsauswertungen ist der Anteil der Betriebe, die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen erhalten, erfasst. In der ausgewerteten Stichprobe der eF-Testbetriebe lag dieser Anteil in den benachteiligten Gebieten sehr viel höher als in den nicht benachteiligten Gebieten. Dieser lag im Wirtschaftsjahr 2005/06 im benachteiligten Gebiet bei 45,7 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 14,6 % (vgl. MB-Tab. 12 bis 18). Die Zahl der teilnehmenden Betriebe hat sich demzufolge seit Beginn der Programmlaufzeit im benachteiligten Gebiet positiv entwickelt. Wie die Testbetriebsdaten ferner zeigen, lag die Höhe der Zahlungen aus Agrarumweltmaßnahmen (ohne Zahlungen für ökologischen Landbau) für Futterbaubetriebe in Hessen ebenfalls in den benachteiligten Gebieten deutlich höher als in den nicht benachteiligten Gebieten.

*Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche, auf der ökologischer Landbau betrieben wird (V.4.A-1.1. (a)),* liegt laut Auswertung der Agrarstrukturerhebung 2005 im benachteiligten Gebiet bei 9,7 % an der Gesamt-LF, während im nicht benachteiligten Gebiet nur 3,3 % der Fläche nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden. Von 1999 bis 2005 hat die ökologisch bewirtschaftete Fläche im benachteiligten Gebiet um rund 8.000 ha zugenommen, während sie im nicht benachteiligten Gebiet im gleichen Zeitraum um 428 ha abgenommen hat.

*Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird (V.4.A-1.1(b)),* konnte, wie auch schon in der Halbzeitbewertung, in der vorliegenden Untersuchung aufgrund der speziellen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen in Hessen nicht ermittelt werden.

Im den benachteiligten Gebieten nahm der *Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands an Grünland* zwischen 2001 und 2006 stark zu und liegt nun bei fast 45 %. Im nicht benachteiligten Gebiet nahm er ab und liegt nach der neuesten Auswertung bei 35 %.

Für den EU-Indikator *Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz <2 GVE/ha (V.4.A-1.1.c)* konnten jedoch auch in der Ex-post-Bewertung keine Werte abgebildet werden.

Der Indikator **V.4.A-1.2 Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf der die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr beträgt**, konnte in der InVeKoS-Sonderauswertung von 2006 ebenfalls nicht ermittelt werden. Zur Halbzeitbewertung war dies noch möglich. Die damalige Auswertung ergab, dass der Anteil im benachteiligten Gebiet bei 57,2 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 49,7 % lag.

Auch der Indikator **V.4.A-1.3 Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt wird und auf der die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadensschwellen berücksichtigt werden**, konnte anhand der InVeKoS-Auswertung schon 2000 nicht abgebildet werden. Lediglich der *Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Ackerflächen an den Ackerflächen insgesamt* kann als Anhaltspunkt herangezogen werden. Es lässt sich feststellen, dass die Anteile in den benachteiligten Gebieten erneut jeweils höher lagen.

### ***Die weiteren Indikatoren zur Bestimmung des Beitrags der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt***

Die seit 2004 an die Ausgleichszulage geknüpfte Tierbesatzobergrenze fordert, dass ein Betrieb von der Ausgleichszulage ausgeschlossen wird, wenn seine Viehbesatzdichte mehr als 2 GV/ha LF überschreitet und nicht nachgewiesen werden kann, dass die Nährstoffbilanz auf den selbst bewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist. Diese Regelung ist allerdings noch nie zur Anwendung gekommen und wurde letztlich auf Wunsch der Länder gestrichen. In Bezug auf eine weitere Extensivierung der Flächen würde die Anwendung der Verknüpfung von Ausgleichszulage an Viehbesatzobergrenze einen Beitrag leisten können. Doch auch ohne diese Regelung lässt sich anhand der Agrarstrukturerhebung erkennen, dass der Trend zu einer sinkenden Viehbesatzdichte, der in der Aktualisierung bereits aufgezeigt wurde, weiterhin anhält. Wie Tabelle 5.17 zeigt, liegt die **Viehbesatzdichte** bei Futterbaubetrieben im benachteiligten Gebiet in Hessen zu beiden Beobachtungszeitpunkten niedriger als im nicht benachteiligten Gebiet. In beiden Gebietskategorien nahm die durchschnittliche Viehbesatzdichte ab.

Aus Gesprächen mit Naturschutzexperten im Rahmen der Fallstudien<sup>22</sup> ist zu entnehmen, dass gerade durch das **Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen** eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen ist. Die Tatsache, dass Landwirte in den benachteiligten Gebieten weniger intensiv wirtschaften, ist vor allem deshalb von großer Bedeutung, da nach Auffassung der befragten Experten extensiv bewirtschaftete Flächen artenreicher sind und einen höheren ökologischen Nutzen haben als intensiv genutzte oder sich selbst überlassene Flächen. Eine reine Pflege und Offenhaltung der Flächen, wie es über den Vertragsnaturschutz möglich wäre, reicht nach Expertenmeinung nicht aus, um diese wertvollen Flächen dauerhaft zu erhalten. Ziel der Ausgleichszulage muss es daher sein, die Bewirtschaftung solcher Flächen attraktiv zu machen. In den geführten Interviews wurde zudem geäußert, dass den Landwirten durch die Ausgleichszulage der ökonomische Druck genommen wird, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften.

---

<sup>22</sup> Für die Mittelgebirge war dies die Fallstudie Vogelsberg (Daub, 2008), für die Berggebiete die Fallstudie Oberallgäu (Rudow und Pitsch, 2008).

Der **monetäre Pflanzenschutz- und Düngemittelaufwand** als weitere Kontextindikatoren aus den Daten des Testbetriebsnetzes für den Betriebsbereich Futterbau können als zusätzliche Hilfsgrößen für die Beurteilung der Bewirtschaftungsintensität herangezogen werden. Aufgrund von verschiedenen Einflüssen wie unterschiedliche Anbauverhältnisse, Bodenqualität etc., die in der Regel einen unterschiedlichen Pflanzenschutzmittelaufwand erfordern sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenen Wirtschaftsdüngern, bedingt durch unterschiedlich hohe Viehbestände und Haltungsformen, können diese Indikatoren jedoch nur als sehr grobe Anhaltswerte dienen. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass in den Testbetriebsdaten nur der monetäre Aufwand je Wirtschaftsjahr erfasst wird. Ob diese Betriebsmittel auch im Jahr des Einkaufs in vollem Umfang zum Einsatz gebracht werden, kann nicht bestimmt werden. Tendenziell lässt sich aber festhalten, dass der monetäre Aufwand für Pflanzenschutz- und Düngemittel im benachteiligten Gebiet niedriger ist, als bei Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete und dass auch aus dieser Sicht in den benachteiligten Gebieten weniger intensiv gewirtschaftet wird als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Erfreulich ist aus umweltschutzfachlicher Sicht, dass in beiden Untersuchungsgruppen der Aufwand sowohl für Düngemittel als auch für Pflanzenschutzmittel rückläufig ist.

Der Anbau von **Mais** ist aus Umweltgründen eher kritisch zu betrachten. Maisflächen bieten beispielweise Wind- und Wassererosion gute Angriffsmöglichkeiten aufgrund des weiten Reihenabstandes und der späten Bodenbedeckung. Daher ist es positiv zu beurteilen, wenn der Maisanteil an der Gesamt-LF gering ist. Laut Agrarstrukturerhebung für Futterbaubetriebe liegt der Maisanteil im nicht benachteiligten Gebiet deutlich niedriger als im benachteiligten Gebiet.

Um spezielle Hinweise zur **Nutzungsintensität** in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu erhalten, wurde aus den InVeKoS-Daten der Anteil der Flächen, die ausschließlich gemäß der Cross-Compliance-Regelung in *Mindestbewirtschaftung (Mulchen)* gehalten werden (sogenannte **GlöZ-Flächen**), an der Gesamt-LF ermittelt. Dies ist zwar kein von der EU-Kommission geforderter Indikator zur Ermittlung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage, er kann aber Hinweise darauf geben, ob Landwirte, deren Flächen mit der Ausgleichszulage gefördert werden können, auf das Mulchen ihrer Flächen im benachteiligten Gebiete verzichten und somit zum Erhalt der Biodiversität auf den Flächen beitragen. Es zeigte sich, dass Mulchen als Alternative zur herkömmlichen Wirtschaftsweise in Hessen zumindest bisher weder im benachteiligten noch im nicht benachteiligten Gebiet eine Rolle spielt. Der geringe Anteil an Mulchflächen an der Gesamt-LF ist nach Expertenmeinung aus naturschutzfachlicher Sicht positiv zu beurteilen.

### **5.6.5    Zusätzliche regionalspezifische Frage: Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt der Kulturlandschaft**

Die Kulturlandschaft ist das Ergebnis jahrhundertelanger Wechselwirkungen zwischen naturräumlichen Gegebenheiten und menschlicher Einflussnahme und unterliegt einem stetigen Wandel. Der Landwirtschaft als größter Flächennutzer kommt eine große Bedeutung für die Gestaltung der Kulturlandschaft zu. Landwirte prägen durch ihre Landbewirtschaftung das charakteristische Erscheinungsbild ländlicher Räume und tragen maßgeblich zu deren Gestaltung bei.

Die Zusammensetzung der Flächennutzung stellt einen entscheidenden Faktor für den Charakter einer Landschaft dar. Neben dem Anteil der landwirtschaftlich genutzten Flächen und der Waldfläche an der Gesamtbodennutzung ist für eine attraktive Landschaft neben stehenden und fließenden Gewässern vor allem die Vielfalt an Nutzungsarten, Strukturen (Landschaftselemente, Schlaggröße, Strukturelemente, großräumige Landschaft) und nicht zuletzt an Biodiversität entscheidend.

Aus der für Hessen zur Halbzeitbewertung durchgeführten Zielanalyse leitet sich für die Ausgleichszulage ein weiteres Ziel ab. In Hessen soll die Ausgleichszulage auch zum *Erhalt der Kulturlandschaft* beitragen. Diesem Ziel wird vom Land Hessen auf einer dreistufigen Bewertungsskala eine sehr hohe Bedeutung (+++) beigemessen. Als Zielindikator schlägt das Land die Ermittlung des Anteils an Betrieben und Flächen vor, die an Agrarumweltmaßnahmen (HEKUL und HELP) teilnehmen bzw. auf denen Agrarumweltmaßnahmen angewendet werden. Zudem soll sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sowie der Betriebsgrößen im benachteiligten Gebiet nicht stärker verändern als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Auf die Veränderung der Anzahl der Betriebe wurde bereits in V.2 eingegangen. Zur Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten und zur Frage der extensiven Landwirtschaft im Allgemeinen sind bereits im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.4 zahlreiche Erörterungen durchgeführt worden. Diese dienen auch der Bewertung der Kulturlandschaft. Besonders auf die hohe Teilnahme der Landwirte an Agrarumweltmaßnahmen in benachteiligten Gebieten im Vergleich zu nicht benachteiligten Gebieten konnte verwiesen werden.

In Tabelle 5.17 sind einige Indikatoren aus der umfassenden Sekundäranalyse dargestellt. Sie beschreiben sowohl die Ausprägung einiger, die Kulturlandschaft charakterisierender Merkmale in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten sowie deren Entwicklung im Programmverlauf.

Es zeigt sich, dass einige Indikatoren für benachteiligte und nicht benachteiligte Gebiete ähnliche Ausprägungen haben, z. B. das Verhältnis landwirtschaftlicher Nutzflächen zu Waldflächen. Andere unterscheiden sich hingegen aber deutlich, z. B. das Verhältnis von Ackerland zu Grünland. Einige Indikatoren weisen auf eine vielfältige Gestaltung der Landschaft in den benachteiligten Gebieten hin, z. B. durch einen höheren Anteil an umweltfreundlich bewirtschafteter LF, wie es zur Ex-post-Bewertung festgestellt werden kann. Diese Entwicklungen sind aber in hohem Maße durch Agrarumweltmaßnahmen beeinflusst und können folglich nur indirekt der Ausgleichszulage zugeschrieben werden.

Probleme für den Erhalt der aktuellen Kulturlandschaft wären großflächige Nutzungsänderungen auf landwirtschaftlichen Flächen, z. B. durch die Aufgabe der landwirtschaftlichen Bodennutzung, durch ein verstärktes Auftreten von Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance (glöZ) oder durch den Anbau bestimmter Kulturarten in Monokultur (z. B. Silomais). Wie bereits die Beantwortung der Frage V.2 gezeigt hat, ging zwar die landwirtschaftlich genutzte Fläche in den benachteiligten Gebieten im Betrachtungszeitraum leicht zurück, es liegen jedoch keine Hinweise auf eine großflächige Aufgabe der Landnutzung vor.

In Tabelle 5.18 zeigt sich weiter, dass der Anteil an Flächen mit Mais im benachteiligten Gebiet etwas geringer ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Bei einem Maisanteil von knapp 3,4 % an der Gesamt-LF im benachteiligten Gebiet entsteht nicht der Eindruck, dass es sich hier um eine Monokultur handelt. Natürlich können die regionalen Unterschiede durch die Auswertung der Agrarstrukturerhebung nicht deutlich herausgearbeitet werden, so dass es kleinräumig durchaus zu einer Häufung von Maisflächen kommen kann. Wie bereits im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.4 dargestellt, ist der Anteil an Flächen mit Mindestbewirtschaftung in Hessen insgesamt sehr gering, wenn auch der Anteil im benachteiligten Gebiet etwas höher liegt als im nicht benachteiligten Gebiet. Da jedoch keine Ausgleichszulage für beide Formen der Flächennutzung gewährt wird, kann hier bereits eine positive Lenkungswirkung durch die Ausgleichszulage unterstellt werden.

**Tabelle 5.18:** Indikatoren für die Bewertung der regionalen Zielsetzung R1

Indikator	Ein- heit	benachteiligte Gebiete		nicht benachteiligte Gebiete	
		midterm	ex-post	midterm	ex-post
Anteil Fläche für Landwirtschaft <sup>1)</sup>	%	47	44,8	46,3 <sup>5)</sup>	49,6 <sup>5)</sup>
Anteil Waldfläche <sup>1)</sup>	%	39,9	39,4	39,0 <sup>5)</sup>	35,1 <sup>5)</sup>
Anteil GL an LF <sup>3)</sup>	%	49,5	51,0	20,3	20,9
Anteil umweltfreundl. bewirtschafteter LF an LF insges. <sup>2)</sup>	%	18,0	35,1	19,0	24,4
Anteil umweltfr. bewirtsch. GL an GL <sup>2)</sup>	%	25,0	44,9	39,0	42,7
Anteil Silomais an LF <sup>3)</sup>	%	3,4	3,4	3,6	3,2
GV/100 ha LF (eF-Betriebe) <sup>3)</sup>	Anzahl	114,3	101,4	130,8	116,7
Anteil Flächen mit Mindestbewirtschaftung <sup>2)</sup>	%	-	1,1	-	0,8
LK mit hoher landschaftl. Attraktivität <sup>4)</sup>	Anzahl	2,0	2,0	4 <sup>5)</sup>	4 <sup>5)</sup>
Attraktivitätsindex <sup>4)</sup>	-	119,0	119,0	134,0	134,0

1) Ermittelt aus der allgemeinen Flächenstatistik (Easystat. Jahre 2000, 2004)

2) Ergebnis der INVEKOS-Auswertung 2000 und 2006.

3) Ermittelt aus den Daten der Agrarstrukturerhebung

4) Daten der BBR, vgl. Raumordnungsbericht

5) Es lagen keine Angaben für nicht benachteiligte Gebiete vor, daher wurde der Landesdurchschnitt als Referenzgröße herangezogen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage verschiedener Datenquellen.

### *Schutzwürdige Landschaftstypen im benachteiligten Gebiet*

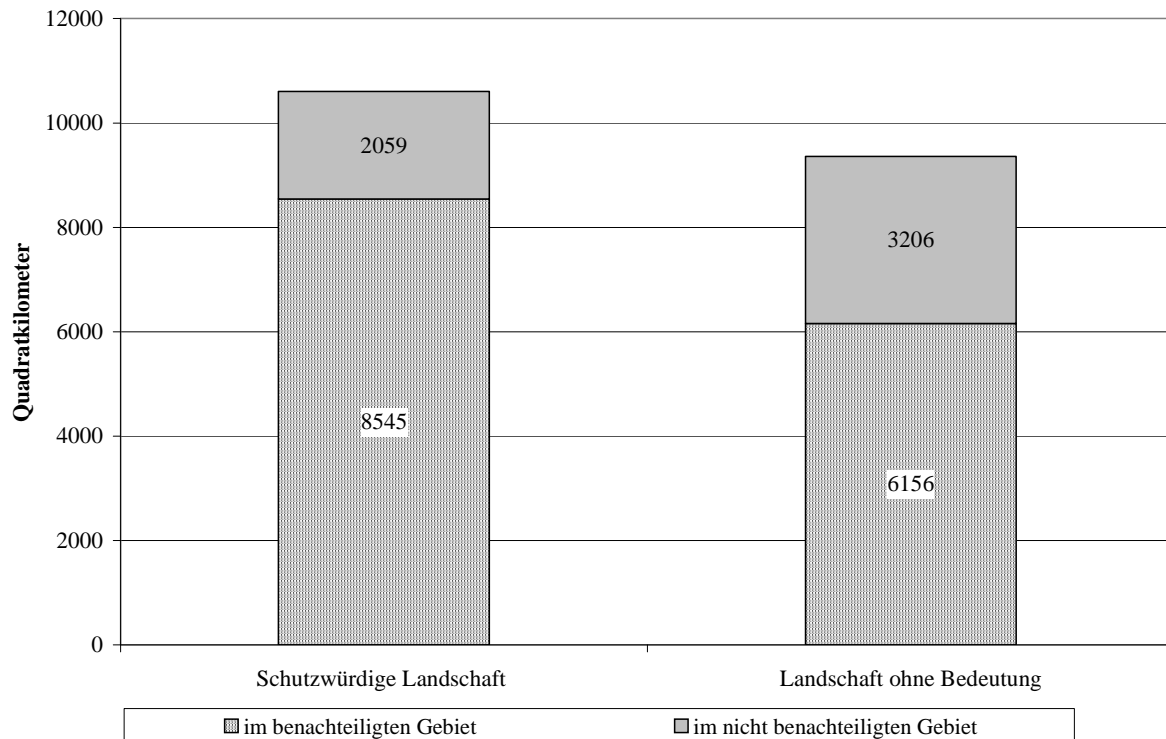
Ein häufig genanntes Argument für die Ausgleichszulage ist, dass in den benachteiligten Gebieten öfter Landschaften mit hohem Erhaltungswert anzutreffen sind, die nur durch die Fortführung der standortangepassten landwirtschaftlichen Nutzung erhalten werden können. Um dies zu überprüfen, wurden vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) ermittelte Landschaftstypen<sup>23</sup> mit der Kulisse der benachteiligten Gebiete verschnitten.<sup>24</sup> In einem weiteren Schritt wurde der Anteil des entsprechenden Landschaftstyps im Bundesland und dessen Verteilung auf die benachteiligte und nicht benachteiligte Gebietskulisse bestimmt.

Es zeigt sich, dass tatsächlich mehr schutzwürdige Landschaft in den benachteiligten Gebieten in Hessen liegt (Abbildung 5.5) und dass mehr Landschaft mit geringer Bedeutung im nicht benachteiligten Gebiet liegt.

<sup>23</sup> Für eine genauere Beschreibung zum Verfahren der Abgrenzung und zur Bewertung der Landschaftstypen siehe Materialband, Tabelle 25.

<sup>24</sup> Als Zwischenschritt für die Verschneidung mit den benachteiligten Gebieten wurde ermittelt, welcher Landschaftstyp eine Gemeinde überwiegend prägt (vgl. hierzu Neumeier et al., 2008).

**Abbildung 5.5:** Verteilung verschiedener Landschaftstypen im Bundesland Hessen und auf die benachteiligten und nicht benachteiligten Gebiete



Quelle: Eigene Berechnung.

Tabelle 5.19 bestätigt weiterhin, dass im benachteiligten Gebiet der Anteil besonders schutzwürdiger Landschaften an der Fläche insgesamt deutlich höher ist als im nicht benachteiligten Gebiet.

**Tabelle 5.19:** Lage verschiedener Schutzkategorien in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten

Landschaftskategorie	Anteil im...	BL	ben Gebiet	nicht ben. Gebiet
		%	%	%
schutzwürdige Landschaft		50,2	56,8	33,9
davon besonders schutzwürdige Landschaft		5,4	7,2	0,8
Schutzwürdige Landschaft		10,0	11,3	6,8
Schutzwürdige Landschaft mit Defiziten		34,8	38,3	26,2
Landschaft mit geringerer Bedeutung		44,3	40,9	52,8
Städtischer Verdichtungsraum		5,4	2,2	13,3

Quelle: Eigene Berechnung.

In der Fallstudie Vogelsberg konnte zudem aufgezeigt werden, dass Landschaften, die sowohl aus Naturerlebnissicht als auch unter Arten- und Biotopschutzaspekten als wert-

voll einzustufen sind, sich überwiegend in Gebieten mit einer niedrigen LVZ befinden und demzufolge in benachteiligten Gebieten stärker auftreten als außerhalb von benachteiligten Gebieten (Daub, 2008).

Einen weiteren Hinweis zur Bedeutung und Qualität der Landschaft in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten liefert die Anzahl der Landkreise, die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als Landkreise mit besonders hoher landschaftlicher Attraktivität<sup>25</sup> eingestuft werden (vgl. Raumordnungsbericht). Hier zeigt sich, dass in Hessen vier Landkreise mit einer hohen Attraktivität vorhanden sind, wovon sich zwei im benachteiligten Gebiet befinden (Tabelle 5.18). Bei diesen Landkreisen handelt es sich um den Landkreis Odenwald und um den Landkreis Hersfeld-Rotenburg. Die anderen beiden Landkreise mit einer hohen landschaftlichen Attraktivität können weder überwiegend benachteiligten noch überwiegend nicht benachteiligten Landkreisen zugeordnet werden und werden daher nicht gesondert betrachtet.

Eine konkrete Abschätzung des Beitrags der Ausgleichszulage zur Offenhaltung der Landschaft und zur Sicherung der Kulturlandschaft konnte jedoch aufgrund fehlender geeigneter Indikatoren auch in der Ex-post-Bewertung nicht erfolgen.

## **5.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme**

### ***Inanspruchnahme***

Das Land Hessen gibt im Programmverlauf 2000 bis 2006 ca. 125,4 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 11.000 Betriebe erhalten jährlich die Förderung, Tendenz sinkend. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen liegt im Jahr 2000 bei ca. 298.036 ha und nimmt im Programmverlauf auf ca. 331.595 ha im Jahr 2006 zu. Zwischen den Jahren treten Schwankungen auf.

Durchschnittlich erhalten die geförderten Betriebe ca. 1.500 Euro Ausgleichszulage, hier ist die Tendenz steigend, auch wenn hier Schwankungen auftreten. Je Hektar LF wurden zwischen 51,6 Euro im Jahr 2000 und 46,6 Euro im Jahr 2006 ausgezahlt. Die Höhe der Ausgleichszulage je Hektar LF kann an die jährliche Haushaltslage des Landes angepasst werden, was die Ursachen für die Schwankungen in der Förderhöhe begründet.

---

<sup>25</sup> Dies sind Landkreise, die nach der Beurteilung des BBR einen Attraktivitätsindex von mindestens 115 aufweisen. Der Attraktivitätsindex setzt sich aus verschiedenen Faktoren zusammen, die u. a. das Oberflächenrelief, den Anteil der Wasserflächen, Zerschneidungsgrad, Klima und die Menge der Übernachtungsmöglichkeiten enthalten.



In Hessen werden keine Unterschiede zwischen *Benachteiligter Agrarzone* und anderen benachteiligten Gebietskategorien vorgenommen.

### ***Erzielte Wirkungen***

#### *... hinsichtlich des Einkommens*

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Der Ausgleich des Gewinnabstandes zu den hessischen Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebietes ist dabei sehr vom Wirtschaftsjahr abhängig und in den einzelnen Betriebsgruppen unterschiedlich. Das Förderniveau der Ausgleichszulage ist vielfach zu gering, um einen für die geförderten Betriebe befriedigenden Ausgleich zu bewirken. Die durchschnittliche Kompensationsleistung liegt in den meisten Fällen deutlich unter 30 %. Der Anteil der Betriebe, in denen die Ausgleichszulage nur weniger als 50 % der Einkommensunterschiede ausgleicht, ist in allen untersuchten Betriebsgruppen deutlich höher als der Anteil der Betriebe, deren Einkommen in benachteiligten Gebieten bereits ohne Ausgleichszulage höher liegt als bei den Vergleichsbetrieben.

Laut der Zieldefinierung des Landes Hessen steht der Ausgleich der Einkommensnachteile bei kleinen und mittleren Betrieben im Vordergrund. Bei den kleineren eF-Betrieben konnte nachgewiesen werden, dass es im Durchschnitt eher gelingt, die Einkommensnachteile auszugleichen als bei den größeren Betrieben. Ein optimaler Ausgleich der Einkommensnachteile erfolgt aber dennoch nicht. So ist bei den kleineren Betrieben die Gefahr der Überkompensation gegeben, da die kleineren Betriebe in den benachteiligten Gebieten überdurchschnittlich oft bereits ohne Ausgleichszulage ein höheres Einkommen erwirtschaften als die Vergleichsbetriebe außerhalb des benachteiligten Gebietes.

Für die Wirkungsbeurteilung der Ausgleichszulage im Hinblick auf die mit ihr verfolgten Ziele sind allerdings neben der Einkommen stabilisierenden Wirkung der Ausgleichszulage auch die Einkommenseffekte der anderen Transferzahlungen zu berücksichtigen. Neben der Ausgleichszulage tragen auch weitere Zahlungen, wie die Agrarumweltmaßnahmen sowie andere Transferzahlungen und nicht zuletzt auch das außerlandwirtschaftliche Einkommen, nicht unwesentlich zum Einkommen der Betriebe bzw. des Betriebsleiterhepaares bei.

#### *... hinsichtlich einer dauerhaften Flächennutzung*

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren, kann in Hessen das Ziel, dass die Entwicklung der Landbewirtschaftung in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ungefähr ähnlich verlaufen sollte, (hinsichtlich der LF-Entwicklung und der Entwicklung der Betriebe) mit leichten Einschränkungen als erfüllt angesehen werden. Da ein echter Mit-Ohne-Vergleich nicht durchgeführt werden kann, lässt sich jedoch anhand

der vorliegenden Ergebnisse nicht eindeutig klären, inwieweit die Ausgleichszulage diese Entwicklungen beeinflusst hat. Zum einen wirken mehrere Maßnahmen des hessischen EPLR in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten gleichzeitig, zum anderen haben die strukturellen Umstellungen im Zuge der GAP-Reform sowie andere agrarpolitische Rahmenbedingungen, z. B. Agrarpreise, vermutlich einen stärkeren Einfluss auf die Landwirtschaft als die einzelnen Fördermaßnahmen. Es ist aber anzunehmen, dass ohne die Ausgleichszulage der Flächenrückgang stärker verlaufen wäre. Vielfach liegt die Wirkung der Ausgleichszulage im Zusammenspiel mit anderen Transferzahlungen. Die positive Flächenentwicklung in den nicht benachteiligten Gebieten liegt laut Fallstudien-ergebnissen in erster Linie an den Direktzahlungen der ersten Säule der Agrarpolitik, welche zumindest eine Mindestpflege durch Cross Compliance gewährleisten. Maßnahmen aus der zweiten Säule (v. a. die Agrarumweltmaßnahmen) dürften ebenfalls dazu beigetragen haben, dass Flächen in Bewirtschaftung geblieben sind.

Außerdem konnte nicht abschließend ermittelt werden, wie stark der Einfluss statistischer Effekte auf die verschiedenen Flächenentwicklungen ist und warum es in den Gebietskategorien zu unterschiedlich starken Veränderungen kam. Hierfür würde es weiterer Untersuchungen auf Basis einer von Agrarpolitiken und Statistikeinflüssen bereinigten Datengrundlage bedürfen. Evtl. bringen die Daten der Vollerhebung in 2007 etwas Licht in die Ergebnisse und stabilisieren die Aussagen.

*... hinsichtlich einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum*

Qualitativen Einschätzungen zufolge kommt der Ausgleichszulage, neben anderen Maßnahmen und Einflussfaktoren, ein Beitrag bei der Erreichung dieses gesellschaftlich bedeutenden Ziels zu. Die Ausgleichszulage kann z. B. durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe beitragen. Auch kann sie zusätzliche Kaufkraft in der Region schaffen, indem das konsum- und investitionsfähige Einkommen der Betriebe erhöht wird. Doch selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Ausgleichszulage einen positiven Einfluss auf die Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum hat, so lässt sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich zur Entwicklung des ländlichen Raums ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufriedenstellend nachweisen. Eine Anpassung der Zielsetzung der Maßnahme in den Länderprogrammen an die ELER-VO ab 2010, und somit der Wegfall des Zieles *Erhalt der Gesellschaftsstrukturen* ist unter den gegebenen Messschwierigkeiten zu begrüßen.

*... hinsichtlich des Aspekts „Umwelt“*

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität, können aber dadurch auftreten, dass sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb.

Mit dem durchgeführten Vergleich ausgewählter Indikatoren zu mindestens zwei Beobachtungszeitpunkten konnte gezeigt werden, dass in den benachteiligten Gebieten tendenziell extensiver gewirtschaftet wird und dass der Anteil an umweltfreundlich bewirtschafteter LF an der LF im benachteiligten Gebiet insgesamt höher ist als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Insofern resultiert aus der verstärkten Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen ein weiterer der Ausgleichszulage nur indirekt zuzuschreibender positiver Umweltaspekt. Dies kann darin begründet sein, dass den Landwirten durch das Zahlen der Ausgleichszulage der ökonomische Druck zu einer veränderten Wirtschaftsweise genommen wird.

Der Maisanbau im benachteiligten Gebiet ist bei Betrieben des Betriebsbereichs erweiterter Futterbau niedriger als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Ob die Landwirte aus klimatischen Gründen auf den Anbau von Mais verzichten oder ob dies damit zusammenhängt, dass Landwirte für Mais keine Ausgleichszulage erhalten, konnte nicht geklärt werden. Sollten Landwirte aber auf den Maisanbau verzichten, weil sie sonst keine Ausgleichszulage erhalten, wäre dies eine direkte Umweltwirkung der Maßnahme.

*... hinsichtlich der Kulturlandschaft*

Die Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Kulturlandschaft darzustellen, ist aufgrund fehlender geeigneter Indikatoren schwierig. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage besteht in erster Linie in der Erhaltung der landwirtschaftlichen Bodennutzung auch auf weniger rentablen Standorten. Zur Zielerreichung tragen jedoch neben der Ausgleichszulage auch weitere agrarpolitische Maßnahmen (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Flurneuordnung etc.) sowie Einflüsse der regionalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik bei. Eine Gefährdung der Kulturlandschaft durch großflächige Nutzungsänderungen ist zum Zeitpunkt der Bewertung nicht zu erkennen.

## **5.8 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten politischen Rahmenbedingungen**

Von der Evaluation werden Einschätzungen erwartet, wie sich die im benachteiligten Gebiet wirtschaftenden und durch die Ausgleichszulage geförderten Betriebe während der Programmphase 2000 bis 2006 entwickelt haben und ob die Ziele der Maßnahme erreicht wurden. In Anbetracht erheblicher Änderungen der agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gewinnt eine Vielzahl neuer Faktoren an Einfluss auf die Betriebsentwicklung. Für die Evaluation gilt es daher zu untersuchen, wie sich die Betriebe in den benachteiligten Gebieten bei vollständiger Implementierung der GAP-Reform entwickeln könnten. Darüber hinaus kann die Lenkungs- und Einkommenswirkung der Ausgleichszulage anhand variierender Szenarien eingeschätzt werden, um Aussagen zur aktuellen, aber auch künftigen Bedeutung der Maßnahme und der Förderausgestaltung treffen zu können. Neben einer umfangreichen Recherche der einschlägigen Literatur und den in der Fallstudienuntersuchung gewonnenen qualitativen Einschätzungen betroffener Landwirte und Berater erfolgt dies anhand einer Berechnung des mathematischen Programmierungsmodells FARMIS.

### **5.8.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien**

FARMIS (Farm Modelling Information System)<sup>26</sup> ist ein komparativ-statisches nicht-lineares Programmierungsmodell, das auf Basis repräsentativer Betriebsgruppen eine Analyse von Politikalternativen erlaubt (Offermann et al., 2005). Die Ergebnisse von FARMIS werden mittels Hochrechnungsfaktoren gewichtet und sind – sofern keine weiteren Teilgruppen gebildet werden – sektorkonsistent. Die Lösung des Modells erfolgt nach dem Ansatz der positiven quadratischen Programmierung (PQP). Folgende Schritte werden im Modell vollzogen: 1. Kalibrierung, um die Ausgangssituation des Basisjahres darzustellen; 2. Anpassung der Kostenfunktion durch einen quadratischen Term, um eine dem Basisjahr entsprechende Ausdehnung der Aktivitäten ohne Beschränkungen darzustellen; 3. Nach der formulierten nichtlinearen Zielfunktion werden die Betriebsgruppen entsprechend der Szenarien optimiert (Bertelsmeier, 2004). Input- und Outputpreise sowie naturale Erträge werden dabei bis in das eingestellte Zieljahr (hier 2015) fortgeschrieben. Preisentwicklungen für die Szenarien basieren auf dem Gleichgewichtsmodell AGME-MOD (Salamon, von Ledebur, 2005).

---

<sup>26</sup> Entwickelt wurde FARMIS im Rahmen des Modellverbundes an der FAL Braunschweig.

### Verwendete Daten

Die in das Modell einbezogenen Daten der Betriebsgruppen basieren auf den Buchführungsergebnissen des BMELV-Testbetriebsnetzes. Für die vorliegenden Berechnungen wurden die Testbetriebsdaten der Wirtschaftsjahre 2003/04 und 2004/05 verwendet. Dazu wurde jeweils der Mittelwert der identischen Betriebe beider Wirtschaftsjahre gebildet. Für die Abschätzungen der Ausgleichszulagenförderung wurden die Testbetriebsdaten von geförderten Betrieben in den Bundesländern Bayern (BY), Baden-Württemberg (BW), Hessen (HE), Brandenburg (BB) und der südlichen Landkreise Sachsens (SN)<sup>27</sup> herangezogen. Die modellierten Szenarien sind in der nachfolgenden Tabelle 5.20 dargestellt.

**Tabelle 5.20:** Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien

Szenario	Abkürzung	Bemerkungen
Basis	BAS	- Abbildung der Ausgangssituation in den WJ 2003/04 und 2004/05
Baseline	BSL	- Baseline bezieht sich auf das Jahr 2015 - vollständige Umsetzung der GAP-Reform 2003 liegt zugrunde - Entkopplung der Tier- und Flächenprämien - Höhe der GL-Prämie = AL-Prämie - Prämienzuschlag für Proteinpflanzen berücksichtigt - keine Stilllegungsverpflichtung mehr vorhanden - Preisänderungsraten mit AGMEMOD abgeleitet - Reduzierung der Ausgleichszulage in BY um 5%, BW um 25%, HE um 20% im Vergleich zur Basis, in BB und SN konstantes Niveau der Ausgleichszulage
komplette Abschaffung der AZ	oAZ	- Bedingungen sonst wie unter BSL
AZ-Reduzierung	r25 r50	- Niveau der AZ wird um 25 % bzw. 50 % für Acker- und Grünland reduziert
AZ-Erhöhung	p50	- Prämienniveau im Vergleich zur Baseline um 50 % erhöht
AZ für alle Kulturarten	aK	- keine Differenzierung mehr nach Kulturarten - auch Stilllegungsflächen erhalten AZ - keine Erhöhung des Gesamtbetrages der AZ
Angleichung der Prämien für AL und GL	AG	- gleichhohe AZ für Acker- und Grünland, die Prämienhöhe entspricht, ausgehend von der Baseline, dem Mittelwert aus AZ für AL und AZ für GL
Reduzierung des Milchpreises	rMP	- um 15 % reduzierter Milchpreis, z.B. induziert durch das Auslaufen der Quotenregelung - dieses Szenario stellt Referenzsituation für die weiteren Szenarien dar
komplette Abschaffung der AZ	rMPoAZ	- Abschaffung der AZ bei einem um 15 % reduzierten Milchpreis
AZ-Erhöhung	rMPp25 rMPp50	- Erhöhung des AZ-Prämienniveaus bei einem um 15 % reduzierten Milchpreis um 25 % bzw. 50 %

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>27</sup>

Nur südliches Sachsen, weil dort vorwiegend Grünlandstandorte zu finden sind. Die für Sachsen verwendeten Landkreise sind: Annaberg, Aue-Schwarzenberg, Mittlerer Erzgebirgskreis, Freiberg, Vogtlandkreis, Zwickauer Land, Stollberg, Weißeritzkreis, Sächsische Schweiz.

Die Auswertung erfolgt nach folgender Gliederung: 1. Vergleich aller berechneten Bundesländer insgesamt; 2. Vergleich der Futterbaubetriebe nach der Anzahl der Milchkühe (BB+SN: 0 bis 150 Kühe und >150 Kühe, BY+BW+HE: 0 bis 50 Kühe und >50 Kühe); 3. Vergleich der Futterbaubetriebe nach der Höhe des Grünlandanteils (0, <70 %, >70 %); 4. Vergleich der verschiedenen Betriebstypen (Mutterkuh, Rindermast, Futterbau, Marktfrucht, Veredlung); 5. Vergleich der Marktfruchtbetriebe in Brandenburg mit einem Roggenanteil >25 % zu Betrieben mit einem Roggenanteil von  $\leq 25$  %. Analysiert wurden nur Betriebe mit mindestens 50 % der LF im benachteiligten Gebiet. Detaillierte Anmerkungen zu den Auswertungen finden sich im Anhang dieses Berichts (MB-Tabellen 19 bis 24). Alle Szenarien wurden auf das Jahr 2015 projiziert, basierend auf den von AGMEMOD angenommenen Ertrags- und Preisentwicklungen<sup>28</sup> (ausgehend von den Durchschnittspreisen der beiden genannten Wirtschaftsjahre).

## 5.8.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik

### *Entkopplung der Direktzahlungen*

Durch die GAP-Reform werden sich produktionsspezifisch und zeitlich unterschiedliche Auswirkungen auf das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe ergeben. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass Betriebe, die bislang vergleichsweise hohe Prämienzahlungen (z. B. Schlachtpremie, Getreideprämie) erhalten haben, von der Entkopplung der Direktzahlungen und deren teilweiser Umschichtung von der ersten in die zweite Säule einkommensmäßig negativ betroffen sind. Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil und bisher geringen Prämienansprüchen profitieren hingegen durch die neue Einheitsprämie.

Auf einzelne Betriebstypen bezogen heißt das:

*Marktfruchtbetriebe* werden sich entsprechend im Hinblick auf die Höhe der ab 2013 gezahlten Einheitsprämie im Einkommen durch Direktzahlungen verschlechtern. Aktuell profitieren sie jedoch von den Agrarpreisentwicklungen, insbesondere den gestiegenen Getreidepreisen, sehr stark. Die ursprünglich prognostizierten Einkommenseinbußen durch den Wegfall der Roggenintervention dürften durch die gestiegenen Erzeugerpreise kompensiert worden sein. Die auf Annahmen über Preis- und Ertragsentwicklungen basierenden FARMIS-Ergebnisse zeigen in der Baseline (BSL) für Marktfruchtbetriebe auch in

<sup>28</sup>

Die getroffenen Annahmen der jährlichen Preisentwicklungen liegen dabei bspw. für Milch unterhalb der realen Preisentwicklung der vergangenen Jahre, während für Weizen eine Preissteigerung von 39 % prognostiziert wird. Da jedoch in Expertenkreisen eine Fortsetzung der aktuellen Preisentwicklungen bis 2015 zumindest nicht in diesem Ausmaß erwartet wird, wurden die in AGMEMOD getroffenen Annahmen beibehalten. Die in den Szenarien ausgewiesene Extensivierung der Produktion muss daher sehr vorsichtig interpretiert werden. Erwähnt werden muss ebenfalls, dass die Milchquote weiterhin als Restriktion im Modell eingebaut ist, da ihre Abschaffung aktuell erst ab 2015, also nach Ende des Projektionszeitraums, vorgesehen ist.

2015 einen leichten Zuwachs ihres Betriebseinkommens um 4,1 %, bei leichter Ausdehnung der Getreideanbaufläche (+1,3 %). Der Anbau von Roggen ist im Modell indes rückläufig (-14,6 %). Auch der Anbau von Silomais geht im Modell zurück (-18,0 %). Da das Modell aufgrund der Flächenprämie eine Umwandlung von Acker- in Grünland als betriebswirtschaftlich sinnvoll zulässt, nimmt hier die Ackerfläche deutlich ab, während Grünland extensiver bewirtschaftet wird. In der Praxis wäre eine solche Umwandlung, besonders bei den aktuellen Preisentwicklungen, eher die Seltenheit. (vgl. MB-Tabelle 19).

*Spezialisierte Bullenmastbetriebe* werden durch den Wegfall der Schlachtprämie und aufgrund ihres häufig geringen Grünlandanteils, der keine Prämienkompensation ermöglicht, im Einkommen schlechter gestellt sein als vor der Entkopplung. Bei unveränderten Fleischpreisen werden diese Betriebe häufig vor der Entscheidung stehen, die Bullenmast aufzugeben. Die FARMIS-Ergebnisse stützen diese Einschätzungen tendenziell. Nach den Berechnungen hätten Rindermastbetriebe nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform (BSL) im Vergleich zum Ausgangsjahr (BAS) Einbußen beim Betriebseinkommen von 25 % zu erwarten.

*Milchviehbetriebe mit angegliederter Bullenmast* und ausreichend Grünland hatten in der Vergangenheit den Vorteil, ihr Grünland als Hauptfutterflächen anzugeben und für Futterflächen mit Silomais und Getreideanbau Ackerflächenprämien zu erhalten. Hierdurch ergab sich für sie ein höheres Prämienvolumen als für intensive Mastbetriebe, die diese Möglichkeit nicht hatten, und ihre Ackerflächen als (nicht prämiensberechtigende) Hauptfutterflächen ausweisen mussten. In der momentanen Übergangsphase erhalten sie dadurch eine höhere betriebsindividuelle Prämie. In Abhängigkeit von der bisherigen Intensität der Bewirtschaftung könnte ihr Prämienvolumen auch nach dem Wegfall der betriebsindividuellen Prämie 2013 relativ konstant bleiben. Perspektivisch wäre zu erwarten, dass diese Betriebe ihre Mastkapazitäten reduzieren und die Milchproduktion ausbauen werden.

*Mutterkuhhalter* hatten bisher Anspruch auf die meisten verschiedenen Direktzahlungen.<sup>29</sup> Da sie jedoch nur selten tatsächlich alle der theoretisch möglichen Prämien geltend machen konnten und in der Regel über nicht unerhebliche Grünlandflächen verfügen, wirkt sich die Entkopplung auch für diese Gruppe insgesamt positiv aus. Die FARMIS-Ergebnisse zeigen für die untersuchten Mutterkuhbetriebe in 2015 eine leichte Steigerung ihres Betriebseinkommens um 2 %. Im Modell würden die Betriebe ihr Grünland verstärkt extensiv bewirtschaften. Die Tierhaltung (-20,6 %), wie auch die produzierte Menge Rindfleisch (-17,8 %), wären rückläufig (vgl. MB-Tabelle 19).

---

<sup>29</sup> Mutterkuhprämie, Schlachtprämie für die Altkuh und für Kälber (Schlachalter < 5 Monate), Bullenprämie für männliche Absetzer (> 8 Monate), ggf. Extensivierungsprämie (wenn Besatzdichte < 1,4 GV/ha Futterfläche).

Im Allgemeinen werden von der Entkopplung entsprechend der auf Literaturquellen basierenden Überlegungen am deutlichsten die Futterbaubetriebe profitieren. Nach den FARMIS-Ergebnissen steigt im Zieljahr der Berechnungen 2015 das Betriebseinkommen der Futterbaubetriebe um rd. 21 % an. Auch hier würde sich das Modell für eine verstärkte Umwandlung von Ackerland in Grünland entscheiden. Bei Betrieben, die produktionstechnisch kaum Alternativen zum Futterbau haben, wäre diese Option auch in der Praxis denkbar (vgl. MB-Tabelle 19).

Von der Entkopplung werden speziell Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil profitieren, besonders wenn sie bisher keine oder nur geringe Prämienanrechte geltend machen konnten: So erhielten *Schaf haltende Betriebe* aufgrund ihres häufig 100 %igen Grünlandanteils bisher meist ausschließlich eine Mutterschafprämie und bekommen nun erstmals eine stabile Förderung aus der ersten Säule. Auch die Haltung von *Pensionspferden*, die bisher keinerlei Förderung erhielt, wird durch die Grünlandprämie einkommensmäßig interessanter.

*Intensiv wirtschaftende Veredelungsbetriebe (Schweine- und Geflügelmast)*, die bisher ebenfalls keine Prämien erhielten, werden nur von der Entkopplung profitieren können, wenn sie über Grünland verfügen. In diesem Fall hätten sie die Möglichkeit, Flächen freiwillig stillzulegen und profitabel NaWaRo anzubauen sowie diese gleichzeitig als (prämienberechtigte) Ausbringungsflächen für Gülle zu nutzen. In den FARMIS-Ergebnissen verzeichnen die Veredelungsbetriebe allgemein im Zieljahr der Berechnungen (2015) eine leichte Steigerung ihres Betriebseinkommens. Grünland wird zulasten des Ackerlands ausgedehnt und erfährt eine weitere Extensivierung. Der Anbau von Ackerfutter und Getreide nimmt im Modell zu, aber auch die nicht mit Ausgleichszulage geförderte freiwillige Flächenstilllegung (vgl. MB-Tabelle 19).

*Sonderfall Milchwirtschaft:* Konkrete Auswirkungen der GAP-Reform auf die Milchwirtschaft sind schwer abzuschätzen, da sie aktuell durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden. Zu nennen sind insbesondere die Senkung der Interventionspreise für Magermilchpulver und Butter, die Aufstockung und Handelbarkeit der Milchquoten sowie deren für 2015 geplante komplette Aufhebung, der Wegfall von Prämien für die Bullenmastbetriebe (als Abnehmer der Kälber), die hohen Getreidepreise und eine weltweit steigende Nachfrage nach Milchprodukten. Durch die seit 2004 eingeführte Milchprämie erhalten zwar auch die Milchbauern eine von der aktuellen Produktion entkoppelte Prämie, in Fachkreisen wurde jedoch bisher von einem erhöhten Druck auf die Erzeugerpreise ausgegangen. Entgegen dieser Erwartung hat sich der Milchpreis in den vergangenen Monaten positiv entwickelt. Wie sich die Situation für die Milcherzeuger tatsächlich entwickeln wird, bleibt abzuwarten. Mit FARMIS wurden modellhaft Auswirkungen der Entkopplung auf Milchviehbetriebe abgeschätzt. Unter der Annahme eines unveränderten Milchpreises würden demnach Milchviehbetriebe von der Entkopplung profitieren, und ihr Betriebseinkommen deutlich steigern. Kleinere Betriebe (NBL: 0 bis 150 Kühe, ABL:



0 bis 50 Kühe) hätten im Modell einen leichten Vorteil gegenüber größeren Betrieben. Die berechnete Abnahme der Milchviehbestände liegt im züchterischen Fortschritt begründet, wodurch die produzierte Milchmenge je Kuh kontinuierlich zunimmt, die gesamte Milchmenge durch die Milchquote jedoch begrenzt ist. Kleinere Milchviehbetriebe würden zusätzliche Produktionsverfahren, wie Bullenmast und Mutterkühe deutlich stärker reduzieren als größere Betriebe. Bei einer angenommenen Milchpreissenkung um 15 % (z. B. infolge der Quotenabschaffung) prognostiziert das Modell einen Verlust des Betriebseinkommens der Milchviehbetriebe in etwa gleicher Höhe. Betriebe in den neuen Bundesländern (hier beispielhaft BB und Süd-SN) würden in diesem Szenario wieder verstärkt Roggen anbauen und das Tierhaltungsverfahren Mutterkuhhaltung ausweiten. In den alten Bundesländern (BW, BY und HE) würden dagegen nur die kleineren Betriebe wieder verstärkt Mutterkühe halten (vgl. MB-Tabelle 22).

Bereits in einer früheren Studie (Gömann et al., 2007) wurden anhand von RAUMIS<sup>30</sup> die Auswirkungen der Agrarreform auf Milchviehbetriebe speziell in den Berggebieten Deutschlands modelliert. Die Ergebnisse zeigen, dass bei stabiler Milchmarktentwicklung kein massiver Rückzug der Milcherzeugung aus den Berggebieten durch die Entkopplung der Direktzahlungen zu erwarten ist, während ein Preisverfall langfristig zu Einschränkungen führen könnte. Im Bereich der Mutterkuhhaltung wäre dagegen ein deutlicher Abbau zu erwarten.

Aus der Fallstudie *Vogelsberg* ist zu entnehmen, dass die Mehrheit der dazu interviewten Landwirte zum Zeitpunkt der Befragung noch keine Auswirkungen der GAP-Reform feststellen konnten. Die Berater gaben an, dass Landwirte aufgrund der gesunkenen Preise und der gleichzeitig angestiegenen Energiekosten mittlere Einkommenseinbußen hinzunehmen hätten (Daub, 2008). Welche Auswirkungen davon direkt der GAP-Reform zuzusprechen sind, war nach Expertenmeinung zum Befragungszeitpunkt nicht absehbar. Zudem waren die aktuellen positiven Preisentwicklungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht erkennbar. Nach Ansicht der Berater könne es aber durchaus sein, dass die Betriebe in den benachteiligten Grünlandregionen durchaus die Gewinner der GAP-Reform seien. Durch die regionale Einheitsprämie können sich in den benachteiligten Gebieten Wettbewerbsvorteile für die Landwirte ergeben.

---

<sup>30</sup> Regionalisiertes Agrar- und Umweltinformationssystem (auf NUTS III-Ebene).

### ***Mindestbewirtschaftung (glöZ)***

Durch die Regelungen im Rahmen von Cross Compliance (CC) ist die Gewährung der neuen Einheitsprämie an die Verpflichtung zur Mindestbewirtschaftung im Sinne eines guten und ökologischen Zustands (glöZ) der Flächen gebunden. Unter Mindestbewirtschaftung wird dabei verstanden, die Flächen im Falle von Grünland mindestens einmal im Jahr zu mulchen oder alle zwei Jahre zu mähen und den Aufwuchs abzufahren. Auf Ackerland muss mindestens einmal pro Jahr gemulcht werden.

Seit 2005 ist entschieden, dass auf Mulchflächen keine Ausgleichszulage gezahlt werden wird. In der Fallstudie *Vogelsberg* wurde untersucht, ob aus Sicht der Landwirte auch beim Mulchen die natürliche Benachteiligung gegenüber nicht benachteiligten Gebieten zum Tragen kommt und sie daher diese Regelung nachvollziehen können. Die Ergebnisse zeigen, dass die Landwirte dies relativ uneinheitlich einschätzen, aber dennoch überwiegend der Meinung waren, dass eine Ausgleichszulage für gemulchte Flächen nicht gerechtfertigt sei. Die Meinung der Berater tendierte ebenso in diese Richtung (Daub, 2008).

### **5.8.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage**

Die Höhe der Ausgleichszulage ist entsprechend den FARMIS-Ergebnissen im Vergleich zu anderen Transferzahlungen, wie den Flächenprämien, relativ gering. Um die Effekte der Ausgleichszulage auf die Betriebe erkennen zu können, wird in einem Szenario der FARMIS-Modellierung eine vollkommene Abschaffung der Förderung simuliert, auch wenn das in keinem der betrachteten Bundesländer derzeit eine politische Handlungsoption darstellt. Bezogen auf die Situation nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform („Baseline“) verzeichnet das Betriebseinkommen im Durchschnitt über alle betrachteten Bundesländer einen Rückgang um 5,9 %, in Baden-Württemberg ist der Rückgang mit 4,7 % am geringsten und in Bayern mit 8,1 % am höchsten (MB-Tabelle 19). Der Wert für Hessen entspricht dem Durchschnitt. Bei Betrachtung der unterschiedlichen Produktionsverfahren würden Rindermastbetriebe von einem Wegfall der Ausgleichszulage hinsichtlich ihres Betriebseinkommens am stärksten negativ betroffen sein. Da sie bereits aufgrund der Entkopplung im Rahmen der GAP-Reform die größten Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, scheint die Ausgleichszulage bei diesem Produktionsverfahren die größte Bedeutung zu haben. Der Gesamtbetrag der Subventionen würde sich durchschnittlich über die untersuchten Bundesländer um 11,2 % verringern, wobei diese Reduzierung in Brandenburg aufgrund des vergleichsweise geringen Prämienniveaus der AZ am niedrigsten ausfallen würde. Der Anbau geförderter Kulturarten ginge überall leicht (-1,7 % sowohl im Durchschnitt als auch explizit in Hessen) zurück, dafür würde der Anbau von Silomais (2,3 %) zunehmen. Dieser Wert liegt in Hessen mit 4,1 % deutlich über dem Durchschnitt (MB-Tabelle 21).

Ein produktionslenkender Effekt scheint auch beim Tierhaltungsverfahren Mutterkuh gegeben zu sein, bei dem es zu einer Einschränkung um rd. 11 % im Durchschnitt aller betrachteten Bundesländer (-10,7 % in Hessen) käme. Am stärksten wäre dieser Effekt mit 13,2 % Rückgang in Bayern. Der Umfang der Milchviehhaltung wird von der Ausgleichszulage nur geringfügig beeinflusst, so ergeben sich im Modell durch die Abschaffung der Ausgleichszulage keine nennenswerten Änderungen. Entsprechend können unter der in FARMIS implementierten Mengenrestriktion durch die bestehende Milchquotenregelung weder Auswirkungen einer Abschaffung der Ausgleichszulage auf den Kuhbestand noch auf die produzierte Milch- und Fleischmenge nachgewiesen werden (MB-Tabelle 20).

Hinsichtlich einer möglichen Abschaffung der Milchquotenregelung und einer u. U. dadurch induzierten Milchpreissenkung ist von Seiten der Politik häufiger das Instrument der Ausgleichszulage als Möglichkeit zur Kompensation in die Diskussion gebracht worden. In FARMIS wurde dazu ein Szenario berechnet, bei dem unter den Bedingungen eines reduzierten Milchpreises auch die Ausgleichszulage wegfallen würde (rMPoAZ). Im Ergebnis würde sich in den kleinen Betrieben der alten Bundesländer das Betriebseinkommen gegenüber der Milchpreisreduzierung bei Beibehaltung der Ausgleichszulage um 7,3 Prozentpunkte, in den großen Betrieben um 4,9 Prozentpunkte, verringern. Als weitere Szenarien wurde eine Anhebung der Ausgleichszulage um 25 % sowie um 50 % modelliert (Szenarien rMPp25 und rMPp50): Die durch die Reduzierung des Milchpreises beim Betriebseinkommen entstehenden Einbußen könnten durch eine erhöhte Ausgleichszulage zwar geringfügig kompensiert, jedoch keinesfalls ausgeglichen werden. Auf die Produktion von Milch und Fleisch hätte weder die Abschaffung noch die Erhöhung der Ausgleichszulage eine Wirkung (MB-Tabelle 22).

Durch die Fallstudie *Vogelsberg* (Daub, 2008) wurde anhand von Befragungen das Anpassungsverhalten der Landwirte auf einen möglichen Wegfall der Ausgleichszulage ermittelt. Da sich die Betriebsleiter zum Befragungszeitpunkt noch nicht eingehend mit der GAP-Reform beschäftigt hatten, beruhen die Aussagen zum Anpassungsverhalten auch auf den Ergebnissen der übrigen Fallregionen. Dabei zeigte sich, dass sich jeder betriebswirtschaftlich orientierte Betrieb nicht allein auf die Regelmäßigkeit von Transferzahlungen verlässt. Für die Weiterbewirtschaftung der Flächen und den Erhalt des Viehbestandes hat die Ausgleichszulage gemäß den Befragungsergebnissen keine zu überschätzende Bedeutung.

Im Gegenteil, ohne Zahlung dieser Fördergelder würden die Betriebe ihre Produktion intensivieren, um die finanzielle Lücke schließen zu können. Extensivieren würden dagegen weit weniger Betriebe, in erster Linie diejenigen, die vermutlich ohnehin bereits extensiv wirtschaften als die Nebenerwerbsbetriebe oder aber auch die großen Betriebe, bei denen am ehesten komparative Kostenvorteile genutzt werden können.

## 5.8.4 Förderoptionen der Ausgleichszulage

Bereits in der aktualisierten Halbzeitbewertung haben sich die Zentralevaluatoren der Ausgleichszulage gegen eine pauschale Reduzierung des Förderniveaus nach der „Rasenmähermethode“ ausgesprochen. Mit Hilfe von FARMIS wurde in einem Szenario modelliert, welchen Einfluss eine schrittweise Reduzierung der Förderung um 25 % bzw. 50 % (r25 und r50) auf die Betriebe und bewirtschafteten Flächen hat. Im Ergebnis nimmt das Betriebseinkommen geringfügig (in Hessen dem Durchschnitt entsprechend) um 1,5 % weiter ab, wodurch das Hauptziel der Maßnahme, nämlich die Einkommensverbesserung, negativ beeinflusst wird (MB-Tabelle 20). Bei den einzelnen Produktionsverfahren ändert sich generell wenig. Durch die Reduzierung der Ausgleichszulage um 25 % kommt es zu einer deutlichen Ausweitung der freiwilligen Stilllegungs- (+4,4 %) und auch der Mulchflächen (+28,7 %) <sup>31</sup>, die sich bei 50 %iger Reduzierung noch verstärkt. Auffällig ist, dass in Hessen die Zunahme der Stilllegungsfläche (4,1 %) dem Durchschnitt entspricht, wobei die Zunahme der Mulchfläche mit 17,5 % weit geringer ausfällt als im Durchschnitt. Ackerfläche nimmt leicht zu, Grünland, vor allem extensives, nimmt ab. Die LF insgesamt bleibt unverändert. An der produzierten Menge Fleisch und Milch gibt es ebenfalls kaum Veränderungen. Die Ergebnisse entsprechen der bereits im Szenario der Abschaffung festgestellten geringen Lenkungswirkung auf die meisten Produktionsverfahren. Dennoch wird deutlich, dass sich eine schrittweise pauschale Absenkung der Förderung negativ auf die geförderten Betriebe auswirkt.

### *Fazit*

Betriebe, die bislang vergleichsweise hohe Prämienzahlungen erhalten haben, werden von der Entkopplung der Direktzahlungen eher negativ betroffen sein. So reduziert sich das Einkommen von spezialisierten Bullenmastbetrieben laut den durchgeführten Modellrechnungen im Vergleich zur Ausgangssituation deutlich. Marktfruchtbetriebe dürften dagegen die ursprünglich prognostizierten Einkommenseinbußen durch die aktuell steigenden Erzeugerpreise weitgehend kompensieren können. Einkommensmäßig profitieren werden vor allem die Futterbaubetriebe, wobei speziell für Milchviehbetriebe das Abschätzen von Auswirkungen aufgrund der Vielzahl von Einflussfaktoren sehr schwer und derzeit keineswegs eindeutig möglich ist.

Die Lenkungswirkung der Ausgleichszulage ist nicht pauschal zu beurteilen, sondern abhängig vom jeweiligen Produktionsverfahren. Rindermast- und Mutterkuhbetriebe würden von einem Wegfall der Ausgleichszulage beispielsweise negativ betroffen sein, während die Milchviehhaltung kaum Änderungen erfahren würde. Insgesamt ist die Höhe der Aus-

---

<sup>31</sup> Aufgrund der bisher geringen Verbreitung von Mulchflächen ist diese hohe prozentuale Zunahme jedoch nur sehr eingeschränkt interpretierbar.

gleichszulage aber, gemessen an anderen Transferzahlungen, relativ gering und damit auch ihre Lenkungswirkung keineswegs zu überschätzen. Anpassungen an einen Wegfall der Ausgleichszulage würden vor allem durch Intensivierung der Produktion vorgenommen. Viehbestände würden erhalten, eine flächendeckende Bewirtschaftung aufrecht erhalten werden.

## 5.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 5.9.1 ... hinsichtlich der Förderausgestaltung

#### *a) unter Beibehaltung des Finanzrahmens*

Die Analyse der geförderten Betriebe hat ergeben, dass die Ausgleichszulage durchaus eine Wirkung auf das Einkommen hat. Diese Wirkung fällt jedoch bei den einzelnen Betrieben und untersuchten Betriebsgruppen sehr unterschiedlich aus. In jeder Auswertungsgruppe wurden Betriebe mit Über- als auch Betriebe mit Unterkompensation festgestellt. Sowohl die durchschnittliche Kompensationswirkung als auch die Verteilungsmaße der Kompensation lassen darauf schließen, dass die Ausgleichszulage bezüglich ihrer Ausgestaltung noch optimiert werden könnte.

Bislang sehen die GAK-Fördergrundsätze einen linearen Zusammenhang zwischen LVZ und Ausgleichszulagenhöhe vor, der sich in einer entsprechenden LVZ-Staffelung widerspiegelt. Da Auswertungen von Testbetrieben nach LVZ-Klassen im Rahmen der zentralen Evaluation diesen unterstellten einfachen linearen Zusammenhang zwischen LVZ-Wert und Hektargewinn nicht generell bestätigen, würde sich eine Aktualisierung und Weiterentwicklung der LVZ durch Berücksichtigung z. B. klimatischer oder geomorphologischer Faktoren gegebenenfalls Effizienz steigernd auswirken. Bezüglich der Förderausgestaltung sieht der Evaluator durchaus Möglichkeiten einer **verstärkten Ausrichtung an speziellen natürlichen Nachteilen**. Um die Ausgleichszulage vor allem in *Benachteiligten Agrarzonen* zu verbessern und die zur Verfügung stehenden Mittel gezielter einzusetzen, ist eine weitere Differenzierung nach Gebieten mit bspw. ausgesprochener Hügellandschaft, Trocken-, Feucht-, Moor- und Sumpfgebieten und regelmäßig überschwemmten Gebieten denkbar. Diese Chance sollte von den Ländern, gerade im Hinblick auf die aktuell geführte Diskussion der Neuabgrenzung *Benachteiligter Agrarzonen* genutzt und die Möglichkeiten einer stärker räumlich differenzierten Förderung abgewägt werden.

Sollte eine Verknüpfung der Ausgestaltung der Prämie mit den im Zuge der Neuabgrenzung ohnehin zu erhebenden Indikatoren nicht machbar sein, könnte auch eine stärkere Berücksichtigung der jeweiligen Benachteiligung auf den zu fördernden Einzelflächen in Betracht gezogen werden. Durch diese **Einzelflächenbetrachtung** könnte eine effiziente-

re Verteilung erreicht werden, indem die Fördermittel jenen Flächen zu Gute kommen, die die höchsten Nachteile aufweisen. Dieses Vorgehen fand sowohl bei den im Zuge der Fallstudien befragten Landwirten als auch bei einem großen Teil der befragten Berater prinzipiell Zuspruch. Allerdings befürchten nahezu alle Befragten einen zu hohen bürokratischen Aufwand. Daher sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, mit einem geringen Verwaltungsaufwand eine Einzelflächenförderung umzusetzen. So könnte der Benachteiligungsgrad einzelner Flächen beispielsweise im InVeKoS hinterlegt werden. Eine Ermittlung der Benachteiligung der einzelnen Flurstücke (oder Feldblöcke) wäre in diesem Fall nur einmal nötig. Wie hoch der einmalige Aufwand allerdings wäre, jeden Feldblock bzw. jedes Flurstück mittels GIS zu kartieren, kann an dieser Stelle nicht abgeschätzt werden. Da aber einige in Frage kommende Daten bereits flächendeckend verfügbar sind (bspw. durch das Erosionskataster) und die technischen Möglichkeiten, wie die Praxis in Österreich zeigt, ausgereift zu sein scheinen, ist davon auszugehen, dass die entstehenden administrativen (einmalig anfallenden) Kosten überschaubar sind. Auf längere Sicht könnten diese Kosten durch eine treffsichere Ausgestaltung der Maßnahme auf Betriebsebene ausgeglichen werden.

Die Bewertung der Einkommenswirkung der Ausgleichszulage hat ergeben, dass bei Futterbaubetrieben durch die Förderung eine bessere Kompensation erzielt wird als bei Marktfruchtbetrieben. Für den Betriebserhalt hat jedoch die bei den Marktfruchtbetrieben festgestellte Einkommensdifferenz die gleiche Relevanz wie bei den Futterbaubetrieben. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, die Regelung, für Ackerflächen generell die Hälfte der Prämien des Grünlandes zu gewähren, zu überdenken. Eine **Anhebung der Förderung für Ackerflächen**, unabhängig von einer Erhöhung der Grünlandprämie, erscheint ratsam. Dazu müsste jedoch die GAK entsprechend geändert und die darin festgelegte Halbierung der Prämien für Ackerland aufgehoben werden. Tendenziell sollte daher trotzdem ein höherer Fördersatz für Grünland bestehen bleiben, da auf Grünland in der Regel nur eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten bestehen.

Die von der EU-Kommission in der ELER-Verordnung voraussichtlich ab 2010 vorgesehene **degressive Staffelung** der Ausgleichszulage wird vom Evaluator nicht befürwortet. Die in einigen Bundesländern nach Betriebsgrößenklassen differenzierten Auswertungen der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage lieferten keine stichhaltigen Erkenntnisse darüber, dass größere Betriebe einen höheren Gewinn je Hektar erwirtschaften, welcher eine reduzierte Ausgleichszulagenförderung rechtfertigen würde. Auch lieferte die Evaluation keine Hinweise darauf, dass ein Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und dem Zielerreichungsgrad der anderen Ziele (Sicherung landwirtschaftlicher Flächennutzung, lebensfähige Gesellschaft, Schutz der Umwelt) besteht. Die in Deutschland praktizierte Förderung, mit einer betrieblichen, teils die Arbeitskräfte berücksichtigende Obergrenze, dürfte hier ausreichend sein, um eine effiziente Verteilung der Mittel zu erreichen.

Die für die Mittelgebirge und Berggebiete repräsentativen Fallstudien (Harz, Oberallgäu, Vogelsberg) haben ergeben, dass insbesondere auf Grünlandflächen in Steillagen, die nicht maschinell zu bewirtschaften sind, eine Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung in Form einer Beweidung durch Vieh positive Effekte für den Erhalt der Biodiversität verspricht. Auch für die Kulturlandschaft und die touristische Attraktivität kann eine Beweidung dieser Flächen förderlich sein. Es ist zu befürchten, dass diese Flächen bei Verzicht auf Beweidung aus der landwirtschaftlichen Nutzung fallen. Da hier eine Mindestbewirtschaftung sehr erschwert ist, besteht die Gefahr der Verbuschung. Aus diesem Grund wird eine **gezielte Förderung von Grünlandflächen in Steillagen**, vor allem auf Almen und Alpen, aber auch in den Mittelgebirgen, vorgeschlagen, indem eine höhere Ausgleichszulage auf diesen Flächen gewährt wird. Voraussetzung für die höhere Prämie müsste aber sein, dass a) diese Flächen nicht maschinell zu bearbeiten sind und b) der Viehbesatz ausreichend ist, um einer Verbuschung entgegen zu wirken. Der Schwellenwert ist je nach den natürlichen Voraussetzungen der Flächen festzulegen.

#### ***b) bei Kürzung der für die Ausgleichszulage zur Verfügung stehenden Mittel***

Folgende Alternativen sind im Falle einer aufgrund knapper Haushaltsmittel angedachten Kürzung der Ausgleichszulagenhöhe allgemein denkbar bzw. wurden bereits von einzelnen Bundesländern aufgrund konkreter Kürzungen der Fördermittel angewendet:

##### *b.1 Flächendeckende AZ-Förderung in der Gebietskulisse mit dem Mindestbetrag bzw. Kürzung mittels Rasenmähermethode*

Eine Lösung bei Finanzmittelknappheit bestünde darin, eine flächendeckende Förderung beizubehalten und innerhalb der Förderkulisse die Prämienhöhe gleichmäßig zu reduzieren („Rasenmähermethode“) bzw. nur den Mindestbetrag zu gewähren. Dabei würden zwar alle Zahlungsempfänger weiter bedient, was aus politischer Sicht Ziel führend zu sein scheint. Auch einige in den Fallstudien befragten Landwirte empfanden diese Lösung als gerecht. Die Zahl unterkompensierter Betriebe würde sich aber deutlich erhöhen. In diesem Fall müsste aufgrund einer Marginalisierung der Förderung die Empfehlung des Evaluators lauten, die Maßnahme gänzlich abzuschaffen, da Wirkungen nicht mehr festgestellt werden könnten. Insbesondere in Ländern, die bereits jetzt eine sehr niedrige Ausgleichszulage gewähren, ist von der Rasenmähermethode aus o. g. Gründen abzuzurufen.

Generell sollten alle Länder prüfen, ob die Förderung auf Regionen konzentriert werden sollte, in denen die Landwirtschaft ein wichtiges Standbein der Regionalentwicklung darstellt, z. B. in peripheren strukturschwachen und ländlich geprägten Regionen.

### *b.2 Konzentration der Ausgleichszulage auf Grünland*

Eine von einigen Ländern umgesetzte Einsparmaßnahme besteht darin, Ackerflächen von der Ausgleichszulagenförderung auszuschließen. Diesbezügliche Analysen von Marktfuchtbetrieben haben ergeben, dass das nicht der geeignete Weg ist.

### *b.3 Umschichtung der verbleibenden Ausgleichszulagemittel in andere Fördermaßnahmen*

Aufgrund einer angespannten Haushaltslage kann der Fall eintreten, dass keine Alternativen zur Abschaffung oder Aussetzung der Ausgleichszulage mehr bestehen. Geht es jedoch um den optimalen Einsatz von Fördermitteln, ist einer gleichmäßigen Kürzung eine Abschaffung vorzuziehen, wenn die freiwerdenden Mittel in andere Förderprogramme, z. B. Agrarumweltmaßnahmen (AUM) oder Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), umgeschichtet werden.

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Modellrechnungen zu den Auswirkungen von Kürzungen oder einer Abschaffung der Ausgleichszulage, die in einem Arbeitsbericht des vTI in detaillierter Form noch veröffentlicht werden sollen, können den Programmgestaltern weitere nützliche Hinweise liefern.

### *b.4 Regionalisierung der AZ-Mittel, Verteilung nach der höchsten Bedürftigkeit*

Die beste Lösung besteht darin, die Finanzmittel insofern zu regionalisieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen. Es ist zu erwarten, dass eine verstärkte Ausrichtung der Ausgleichszulage an speziellen natürlichen Nachteilen, sei es auf Gemarkungsebene oder auf Einzelflächen, eine solche Verteilung der Gelder am ehesten gewährleistet.

## **5.9.2 ... hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik und Datengrundlage**

### *Überprüfung des Zielsystems*

Im Zusammenhang mit der GAP-Reform und der neuen ELER-Verordnung sollte, wie bereits mehrfach gefordert, eine Überprüfung und ggf. Vereinfachung der Zielsetzung der Ausgleichszulage vorgenommen werden. Dabei zeigen sich bereits zwei Tendenzen: Zum einen lässt die ELER-VO eine Verschlankung durch den Verzicht auf das Ziel *Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* erkennen, zum anderen ist zu erwarten, dass Ziele der Ausgleichszulage teilweise bereits durch die GAP-Reform erreicht bzw. unterstützt werden. So wird z. B. das Ziel der Offenhaltung bereits durch Cross-Compliance-Auflagen erreicht.



Das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage muss aus Sicht der Evaluatoren die **dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen** in den benachteiligten Gebieten sein. Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Betriebseinkommen ist dabei ein Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Aus diesem Grund wird die Messung des Einkommenseffektes auch in künftigen Bewertungen der Maßnahme unverzichtbar sein. Selbst wenn das Einkommensziel aus dem zukünftigen Bewertungsrahmen durch die Einbindung der Ausgleichszulage in Schwerpunkt 2 auf EU-Ebene herausfallen sollte, sollten Bund und Länder weiterhin auf deren Überprüfung achten, da nur durch die hinreichend quantitative Überprüfung dieses Ziels eine gezielte und effizientere Förderausgestaltung möglich sein dürfte.

Die Ausgleichszulage sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten kein eigenständiges **Umweltziel** verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte in künftigen Bewertungen der Ausgleichszulage aber zwingend erfolgen, da die Maßnahme, die dem Schwerpunkt 2 zugeordnet wurde, sehr flächenwirksam ist und verschiedene Wirkungen, z. B. auf Biodiversität, Ressourcen, etc. zu erwarten sind. Bei festgestellten negativen Auswirkungen auf die Umwelt muss die Ausgestaltung der Förderung gegebenenfalls angepasst werden.

Elementar für eine aussagekräftige Evaluierung sind konkretere, quantifizierte und eventuell nach Gebietskategorien gewichtete Ziele. Erst diese ermöglichen fundierte Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Maßnahme bzw. zur zukünftigen Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten.

### ***Methodik und Datengrundlage***

Der gewählte Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Untersuchungen hat sich bei der Evaluation im Großen und Ganzen bewährt. Insbesondere für die zentrale Evaluation, Ergebnisse nicht nur vertikal sondern auch horizontal im Sinne einer Metaevaluation zu vergleichen, ist der Ansatz adäquat und liefert für die Förderausgestaltung sowohl der Länder als auch der GAK eine notwendige regional vergleichbare Informationsgrundlage. Nach dem PLANAK-Beschluss, auf eine Fortsetzung der zentralen Evaluation zu verzichten, ist in Zukunft für die Beurteilung der Maßnahme und die Ableitung Rahmen gebender Empfehlungen darauf zu achten, dass die Vergleichbarkeit der dezentralen Evaluationsergebnisse gewährleistet und konsistente Schlussfolgerungen auch zukünftig ermöglicht werden. Nur so kann die Maßnahme im Rahmen der Nationalen Strategie erfolgreich bewertet werden.

Um der von der EU geforderten räumlich und betrieblich differenzierten Analyse zu genügen, haben sich die auf nationaler Ebene verfügbaren Daten gegenüber den 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. Je nach Datenlage bietet sich zu-

künftig eine gezielte Tiefenanalyse an, welche auf Primärerhebungen und regionalen Fallstudien sowie thematischen Untersuchungen beruht. Die Beurteilung könnte in gewissem Umfang verbessert werden, wenn bereits im Rahmen des Monitorings im Blatt T1 (Gebietsprofil) die sozioökonomischen Indikatoren nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten dargestellt würden. Es wäre hilfreich, wenn dieses Datenblatt im Rahmen des Monitorings verpflichtend würde. Zusätzlich wird angeregt, Statistiken über die landwirtschaftliche Flächennutzung (Landwirtschaftszählung, Flächenstatistik, Agrarstrukturhebung und InVeKoS-Daten) getrennt nach benachteiligten Gebietskategorien dem Evaluator zeitnah aufbereitet zur Verfügung zu stellen.

Die Auseinandersetzung mit der Bewertungsfrage V.1 (Einkommenswirkung der Ausgleichszulage) machte deutlich, dass der monetäre Einfluss der Ausgleichszulage für einen landwirtschaftlichen Betrieb nur in Verbindung mit der **gewählten Einkommensgröße** beurteilt werden kann. Die relative Bedeutung der Förderung verändert sich erheblich, wenn statt der in der Evaluation gewählten Einkommensgröße „Gewinn je Hektar“ andere Einkommenskategorien, wie z. B. das außerlandwirtschaftliche Einkommen oder das verfügbare Gesamteinkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie die Bewertungsgrundlage bilden. Gleichmaßen wichtig ist die **Wahl der Referenzgruppe**. Sowohl die Wahl der Einkommensgröße und deren Bezugsgröße (Betrieb, Hektar LF, Arbeitskraft) als auch die Definition der Referenzgruppe sind entscheidend für die Beurteilung der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage. Ebenso entscheidend ist die Frage, ob nur Betriebe mit 100 % ihrer Flächen im benachteiligten Gebiet in der Analyse berücksichtigt werden oder ob die Untersuchungsgruppe auf alle Betriebe mit Ausgleichszulagenförderung erweitert wird. Nur wenn diese Faktoren erfüllt sind, ist eine Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Bundesländern gegeben. Um die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage länderübergreifend vergleichen zu können, muss für deren Berechnung zudem das gleiche Berechnungsschema zugrunde gelegt werden. Aufgrund der zukünftig dezentralen Evaluation wird dringend empfohlen, zentral Standards für die Evaluation festzulegen. Der Bund sollte hier weiterhin seiner zentral koordinierenden Rolle nachkommen. Die beste Vergleichbarkeit wäre gegeben, wenn die wichtige Frage der Einkommenswirkung der Ausgleichszulage weiterhin begleitend zentral durchgeführt wird. Hierfür müssten entsprechende Mittel aus der Technischen Hilfe zur Verfügung gestellt werden.

### 5.9.3 Forschungsbedarf

*Abschätzung der Politikfolgen:* Mit den vorliegenden FARMIS-Modellrechnungen, den qualitativen Untersuchungen der Fallstudien und der Literaturanalyse konnten erste Ergebnisse geliefert werden, wie sich mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe unter veränderten politischen Rahmenbedingungen entwickeln könnten und welche Lenkungswirkung der Fördermaßnahme zukommt. Insbesondere wurden mögliche Auswirkungen der

GAP-Reform sowie Szenarien zur finanziellen Ausgestaltung der Ausgleichszulage von einer Erhöhung bis hin zu deren Abschaffung berechnet. Die bisherigen Ergebnisse lassen weiteren Bedarf an tiefer gehenden Untersuchungen sowohl zur Lenkungswirkung der Ausgleichszulage als auch zum Anpassungsverhalten der Landwirte erkennen.

*Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen:* Da bereits die zentrale Evaluation es nicht vermochte, die Ausgleichszulage in ihren Wechselwirkungen zu Maßnahmen der ersten Säule und zu den Agrarumweltmaßnahmen zu untersuchen, sind hierfür eigenständige Untersuchungen evtl. in Kofinanzierung durch die Länder durchzuführen. Die Evaluation könnte durch thematische Untersuchungen, z. B. finanziert aus technischer Hilfe, verbessert werden.

*Fortschreibung der Fallstudien:* Die Evaluatoren regen an, die bisher durchgeführten Fallstudien fortzuschreiben, um die Entwicklungen hinsichtlich der einzelnen Forschungsfragen besser beobachten zu können. Insbesondere hinsichtlich der Flächenentwicklung und bezüglich der Veränderung der Kulturlandschaft scheinen Langzeitanalysen lohnend. Auch im Hinblick auf die Auswirkungen der GAP-Reform erscheint eine erneute Befragung der Landwirte in ca. zehn Jahren sinnvoll. Insgesamt hat sich das Konzept der Fallstudien soweit bewährt, dass eine Fortführung der Untersuchung unkompliziert und erfolgversprechend sein dürfte. Allerdings wäre dazu auch eine finanzielle Unterstützung aus der technischen Hilfe notwendig.

## Literaturverzeichnis

- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. Nr. L 160 vom 26.06.1999
- Bernhards U, Klockenbring C, Plankl R et al. (2003): Zwischenbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002, verschiedene Bundesländer
- Bertelsmeier M (2004): Analyse der Wirkungen unterschiedlicher Systeme von direkten Transferzahlungen unter besonderer Berücksichtigung von Bodenpacht- und Quotenmärkten. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 510, Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Raumordnungsbericht 2005, Berichte Band 21, Bonn
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (versch. Jgg.): Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland – Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (sog. Agrarstrukturbericht)
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2005): Agrarbericht der Bundesregierung, Berlin. S. 25
- Cooper T, Baldock D, Rayment M et al. (2006): An Evaluation of the less favoured area measure in the 25 member states of the european union – A report prepared by the Institute for European Environmental Policy for DG Agriculture
- Daub R: (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 7/2008, Braunschweig 2008
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (versch. Jgg.): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 19.. bis 20.., Drucksache 14/1634, Bonn
- Eu-Kommission (2000): Dokument VI/12004/00 endg., Generaldirektion Landwirtschaft, Dezember 2000.
- Eu-Kommission (2002): Dokument VI/4351/02-DE, Generaldirektion Landwirtschaft, 2002.

- Gasmi S (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis St. Wendel (Saarland), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, Braunschweig 2008 (wird demnächst veröffentlicht)
- Gömann H, Kreins P, Plankl R (2007): Auswirkungen der Umsetzung der Agrarreform bis 2015 auf die Landwirtschaft in Berggebieten. Unveröffentlichte Studie des Instituts für Ländliche Räume im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig
- Neumeier S et al. (2008): Räumliche Verteilung von Fördermitteln auf Kulturlandschaften, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
[http://www.bbr.bund.de/cln\\_005/nn\\_21834/DE/Forschungsprogramme/AufbauOst/RegionaleEntwicklung/FoerdermittelKulturlandschaft/05\\_Ver\\_C3\\_B6ffentlichungen.html](http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_21834/DE/Forschungsprogramme/AufbauOst/RegionaleEntwicklung/FoerdermittelKulturlandschaft/05_Ver_C3_B6ffentlichungen.html), besucht am 25.02.2008
- OECD (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum – Politik und Governance. OECD-Berichte über die Politik für den ländlichen Raum
- Offermann F, Kleinhanß W, Hüttel S, Küpker B (2005): Assessing the 2003 CAP Reform Impacts on German Agriculture using the Farm Group Model FARMIS. In: Arfini F (Hrsg.): Modelling Agricultural Policies: State of the Art and New Challenges. Proceedings of the 89th European Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), Parma, Italien, S. 546-564
- Plankl R, Brand-Sassen H, Daub R et al. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten – 2002 bis 2004, verschiedene Bundesländer
- Pufahl A, Weiss C (2007): Evaluating the Effects of Farm Programs: Results from Propensity Score Matching, Department of Economics Working Paper Series, Vienna University of Economics & B.A. Wien
- Rudow K, Pitsch M (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu (Bayern), Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 6/2008, Braunschweig 2008
- Salamon P, Von Ledebur O (2005): The impact of the mid-term review on the German agricultural sector. In: Braunschweig Arbeitsbericht Bereich Agrarökonomie 2005/04
- Statistik Lokal (2007): Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 CD-ROM, Wiesbaden
- Statistik Regional (2007): Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007 CD-ROM, Wiesbaden

# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 6**

### **Agrarumweltmaßnahmen – Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999**

#### **Projektbearbeitung**

*Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf*

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



*Claas Leiner, Achim Sander*

Ingenieurbüro entera



Braunschweig • Hannover

November 2008



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Vorbemerkungen</b>	<b>1</b>
6.0 Zusammenfassung	1
6.1 Ausgestaltung des Förderkapitels	4
6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	7
6.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	10
6.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	12
6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen	12
6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)	17
6.5 Administrative Umsetzung	18
6.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	18
6.6.1 VI.1.A. In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden ... und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität?	21
6.6.2 VI.1.B. In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden ... und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers?	24
6.6.3 VI.1.C. In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden ... und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen?	27
6.6.4 VI.2.A. In welchem Umfang ist aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen die biologische Vielfalt (Artenvielfalt) erhalten oder verbessert worden ... durch den Schutz von Flora und Fauna auf landwirtschaftlichen Flächen?	27
6.6.5 VI.2.B. In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhöht oder verbessert worden, ... durch Schutz von Habitaten, die für die Natur sehr wichtig sind, auf landwirtschaftlichen Flächen, durch Schutz oder Verbesserung der Umweltinfrastruktur oder durch Schutz von Feuchtgebieten bzw. aquatischen Habitaten, die an landwirtschaftlichen Flächen angrenzen (Habitatvielfalt)?	29
6.6.6 VI.2.C. In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt (genetische Vielfalt) aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhalten oder ver-	



	bessert worden, ... durch Sicherung des Fortbestehens gefährdeter Tierrassen oder Pflanzensorten?	34
6.6.7	VI.3. In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaß- nahmen Landschaften erhalten oder geschützt worden?	34
6.7	Flächennutzung in Hessen und Gesamtbetrachtung der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen	39
6.7.1	Flächennutzung in Hessen auf Grundlage des Flächennutzungs- nachweises des InVeKoS	39
6.7.2	Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL)	42
6.7.2.1	Ökolandbau (f1-A)	42
6.7.2.2	Grünlandextensivierung (f1-B1)	45
6.7.2.3	Teilmaßnahme Extensive Grünlandnutzung zum Schutz des Grundwassers (Vogelsbergprojekt f1-B1.1)	47
6.7.2.4	Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (MDM)	47
6.7.2.5	Winterbegrünung (P)	50
6.7.3	Vertragsnaturschutz (HELP)	51
6.7.4	Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz des Bodens vor Erosion	54
6.7.5	Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz der Gewässer vor diffusen Stoffeinträgen	54
6.7.6	Zusammenfassende Einschätzung der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen	55
6.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	56
6.8.1	Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL)	56
6.8.1.1	Ökolandbau (f1-A)	56
6.8.1.2	Grünlandextensivierung (f1-B1)	57
6.8.1.3	Maßnahmen im Ackerbau	59
6.8.2	Vertragsnaturschutz (HELP)	62
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>64</b>
	<b>Anhang</b>	<b>67</b>

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen in Hessen (Teil 1)	5
Tabelle 6.2: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	7
Tabelle 6.3: Verwendete Datenquellen	9
Tabelle 6.4: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren	11
Tabelle 6.5: Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2006	16
Tabelle 6.6: Übersicht über die Fundstellen der aktuellsten Evaluierungsergebnisse	20
Tabelle 6.7: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität	21
Tabelle 6.8: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers	25
Tabelle 6.9: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Artenvielfalt von Flora und Fauna	28
Tabelle 6.10: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Habitatvielfalt	31
Tabelle 6.11: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf Landschaften	35
Tabelle 6.12: Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen	56

<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Karte A-6.1: Flächenanteile und Verteilung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf Kreisebene im Überblick (2004)	70
Karte A-6.2: Ökologischer Landbau (f1-A): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten ldw. Nutzfläche auf Gemeindeebene	71
Karte A-6.3: Extensive Grünlandnutzung (f1-B): Anteil der Geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene	72
Karte A-6.4: Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau, Herbst u. Frühjahr (M): Anteil der geförderten Fläche (Fläche nach Sanktionen) am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene*	73
Karte A-6.5: Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau, Herbst u. Frühjahr (M): Anteil der festgestellten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene*	74
Karte A-6.6: Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten in ökologisch wirtschaftenden Betrieben (P): Anteil der geförderten Fläche (Fläche nach Sanktionen) am ökologisch bewirtschafteten Ackerland auf Gemeindeebene *	75
Karte A-6.7: HELP-Maßnahmen: Anteil der geförderten Fläche an der LF auf Gemeindeebene	76

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 6.1: Inanspruchnahme des HEKUL in der Förderperiode 2000 bis 2006	13
Abbildung 6.2: Inanspruchnahme des HELP in der Förderperiode 2000 bis 2006	15
Abbildung 6.3: Operationelle Ziele und Zielerreichung der Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	17

## Vorbemerkungen

Der vorliegende Bericht fasst in einer komprimierten Form die wesentlichen Ergebnisse der Ex-post-Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum zusammen. Der Bericht greift dabei ganz wesentlich auf die Ergebnisse der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2003), der aktualisierten Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005) sowie der Modulberichte „Flächennutzung“, „Akzeptanz“, „Ökoeffizienz“ und „Landschaft“ zurück, die in separaten Dokumenten vorliegen. In der vorliegenden stark summarischen Form ist es nicht möglich, die wissenschaftlichen Ansätze und Begründungen zu dokumentieren. Dafür sei ausdrücklich auf die genannten Berichte verwiesen.

## 6.0 Zusammenfassung

### *Inanspruchnahme*

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) der Förderperiode 2000 bis 2006 unterteilen sich in zwei Maßnahmenpakete: das hessische Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL) mit überwiegend horizontal ausgerichteten Teilmaßnahmen und den Vertragsnaturschutzmaßnahmen des Hessischen Landschaftspflegeprogramms (HELP). Im Jahre 2004 wurde im Zuge der Verwendung der Mittel der fakultativen Modulation das HEKUL um die beiden ackerbaulich ausgerichteten Teilmaßnahmen Förderung von Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren und den Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten im Ökologischen Landbau erweitert.

Das Ausgabenvolumen der AUM umfasste im Förderzeitraum 168,38 Mio. Euro, davon entfielen 2,4 Mio. Euro auf die fakultativen Modulationsmaßnahmen. Der durchschnittliche Förderbetrag der AUM betrug rd. 140 Euro/ha, der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger belief sich auf knapp 1.600 Euro.

Die gesamte durch die Agrarumweltmaßnahmen geförderte Fläche zum Ende der Förderperiode betrug 192.622 ha; das entspricht knapp einem Viertel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hessens. Die ackerbaulichen AUM umfassen knapp 55.000 ha und damit rd. 11 % des Ackerlandes, die grünlandbezogenen AUM summieren sich brutto, also inklusive Maßnahmenkombinationen auf gleicher Fläche auf knapp 138.000 ha und erreichen rd. 46 % des Grünlands. Im HELP wird zu 97 % Grünland gefördert, während der Grünlandanteil bei den MSL-Maßnahmen ca. zwei Drittel des Förderumfangs erreicht. Die flächenmäßig stärksten Maßnahmen sind die HEKUL-Maßnahmen. Sie umfassten 2006 zusammen 85 % der geförderten Fläche. Die flächenstärkste Teilmaßnahme waren die Grünlandextensivierung mit über 40 % Anteil an der Gesamtförderfläche, gefolgt vom Ökolandbau (23,5 %) und den MDM-Verfahren (19,6 %).

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutliche höhere Flächenausstattung als Betriebe ohne AUM-Förderung auf. Besonders ausgeprägt waren die Größenunterschiede bei den Maßnahmen MDM-Verfahren und Winterbegrünung, die bevorzugt von großen ackerbaulich ausgerichteten Betrieben in Anspruch genommen wurden. Charakteristisch für Teilnehmerbetriebe der betrieblichen Grünlandextensivierung, des Ökolandbaus sowie der Vertragsnaturschutzmaßnahmen war, neben der überdurchschnittlichen Flächenausstattung, ihr hoher Grünlandanteil. Dieser beträgt bei den ökologische wirtschaftenden Betrieben durchschnittliche 76 % und bei den Betrieben der Grünlandextensivierung 72 %. Mit 7,2 % der LF liegt der Anteil der durch HEKUL geförderten ökologisch bewirtschafteten LF über dem Bundesdurchschnitt von 4,6 %.

### ***Wesentliche Ressourcenschutzwirkungen***

In der Evaluierung wurde nachgewiesen, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig – entsprechend des vorgenommenen Rankings – „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalten. Boden- und Wasserschutzwirkungen stehen im Vordergrund und werden auf 95 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit positiver Wirkung auf Biodiversität und das Landschaftsbild umfassen 81 % der Förderfläche. Je nach Schutzgutwirkung der AUM werden zwischen 20 % und 23 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hessens durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Förderflächenzuwachs durch die 2004 neu eingeführten Maßnahmen im Ackerbau aus (Förderhöchststand 2004: rd. 188.400 ha), die vor allem für den Erosionsschutz zusätzliche Wirkung entfaltet haben. Der Förderumfang der AUM mit Wirkung für den Gewässerschutz wuchs seit 2000 um 41 % auf rd. 202.000 ha zum Förderhöchststand. Der Anstieg entstand in erster Linie durch Maßnahmen, die zur Verringerung des Eintrags von Schadstoffen ins Grundwasser beitrugen (MDM-Verfahren, Winterbegrünung). Der Anteil von Maßnahmen für den Gewässerschutz durch Minderung der Dünger- und Pflanzenschutzmittelaufwendungen lag während der gesamten Förderperiode bei rund 70 % der Förderfläche. Bezogen auf Boden- und Gewässerschutzziele zeigten der Ökologische Landbau und die Grünlandextensivierung im Maßnahmenvergleich die besten Kosten-Wirksamkeitsrelationen, für den Gewässerschutz zusätzlich auch die MDM-Verfahren.

In ähnlichem Umfang wie für den Gewässerschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes vor allem die erhebliche Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem MDM-Verfahren, Winterbegrünung, Ökologische Anbauverfahren). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitats und ökologischer Infrastrukturen konnten vor allem durch Förderflächenzuwachs beim Vertragsnaturschutz bis zum Förderhöchststand 2005 etwa verdoppelt werden, waren danach aber wieder rückläufig.

Von rund 159.000 ha AUM-Fläche und damit von rund 20 % der LF in Hessen gingen in 2005 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Aus der vertieften Analyse der Ex-post-Bewertung geht hervor, dass zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft neben den Vertragsnaturschutzmaßnahmen und dem Ökologischen Landbau auch die Flächen der Grünlandextensivierung beitragen. Als kohärente Landnutzung wurden insbesondere Maßnahmen mit extensiven Nutzungsformen bewertet.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstrumentes seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen eine Aussetzung der Förderung oder Detailanpassungen ausgesprochen werden. In den Empfehlungen finden prognostizierte Anpassungen der Produktionsintensität infolge der GAP-Reform Berücksichtigung. Hieraus kann resultieren, dass Teilmaßnahmen wie bspw. die betriebliche Grünlandextensivierung, denen in der Ex-post-Bewertung eine positive Ressourcenschutzwirkung zugesprochen wird, nicht für die Zukunft empfohlen werden. Grundsätzlich besteht zukünftig erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter AUM gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in den o. g. sensiblen Gebieten ansprechen.

Für folgende Teilmaßnahmen wird

- ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen: Ökologischer Landbau,
- mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen: Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (Steigerung des Anteils von Neuanwendern der umweltfreundlichen Technologien), Winterbegrünung (keine Beschränkung auf Ökolandbau), Vertragsnaturschutzmaßnahmen des HELP (Einführung von Varianten mit organischer Düngung, Prüfung ergebnisorientierter Verfahren),
- keine Fortsetzung empfohlen: betriebliche Grünlandextensivierung.

Für Maßnahmen mit Erosionsschutz- und Gewässerschutzzielen wird eine Kulissenbildung empfohlen, um die Treffgenauigkeit wirksamer Maßnahmen in sensible Gebiete zu steigern: Bezogen auf erosionsgefährdete Flächen lag die Treffgenauigkeit bei 29 % der Förderflächen, bezogen auf gefährdete Grundwasserkörper und auch auf aquatische Habitate bei 58 %.

## 6.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) in Hessen werden in zwei Hauptbausteinen angeboten: Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL, f1) und Hessisches Landschaftspflegeprogramm (HELP, f2). Die zwei Bausteine untergliedern sich in insgesamt zehn Fördertatbestände (vgl. Tabellen 6.1 und 6.2). Die Teilnahme an AUM ist nur für Landwirte offen und ist grundsätzlich freiwillig; ihr Verpflichtungszeitraum beträgt fünf Jahre.

Der EPLR hat im Jahr 2000 im Wesentlichen Maßnahmen aufgegriffen und weiter entwickelt, die bereits seit den 1990er Jahren durch die EU kofinanziert werden. Hinzugekommen sind eine Teilmaßnahme der extensiven Grünlandnutzung (extensive Grünlandnutzung zum Schutz des Grundwassers in der Region Vogelsberg, f1-B1.1) und ein Fördertatbestand des HELP. In 2004 wurde das HEKUL um zwei Maßnahmen im Rahmen der fakultativen Modulation erweitert (Förderung der Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau = MDM-Verfahren, Förderverfahren Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten in ökologisch wirtschaftenden Betrieben = Winterbegrünung). Einige Maßnahmen wurden zwischenzeitlich ausgesetzt, zwei weitere vollständig aus dem Programm genommen. Bei diesen zwei Maßnahmen laufen die fünfjährigen Verpflichtungen zwar weiter, aber es wurden keine Neuteilnehmer mehr aufgenommen. (Förderung des Steillagenweinbaus, Förderung vom Aussterben bedrohter Nutztier-rassen).

Die Förderfähigkeit war nicht für sämtliche Maßnahmen durchgängig möglich (eingeschränkte Antragstellungsmöglichkeiten für Neuverträge). So waren z. B. die MDM-Verfahren und der Winterbegrünung im Ökolandbau nur einmalig in 2004 für Antragsteller geöffnet; die Grünlandextensivierung wurde ab 2005 für Antragsteller geschlossen, die nicht bereits zuvor HEKUL-Teilnehmer waren. Die HELP-Maßnahmen wurden zwar durchgängig angeboten, im letzten Förderjahr allerdings nur noch als einjährige Vertragsverlängerung. Die HELP-Maßnahmen (f2) sowie die Teilmaßnahme der Grünlandextensivierung auf dem Vogelsberg (f1-B1.1) und die Förderung des Steillagenweinbaus (f1-C) wurden grundsätzlich innerhalb definierter Zielgebiete (Kulissen) gefördert. Für die HELP-Maßnahmen wurden dazu auf Ebene der Regierungspräsidien i. d. R. Regionale Landschaftspflegekonzepte (RLK) auf Ebene der Landkreise erarbeitet, die eine abgestimmte Gebietskulisse für den Vertragsnaturschutz bilden<sup>1</sup>. Eine Förderung von HELP-Maßnahmen außerhalb dieser Zielkulissen war jedoch nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

---

<sup>1</sup> In der Richtlinie für die Durchführung des Hessischen Landschaftspflegeprogramms vom 23. Februar 2001 ist die Entwicklung von Regionalen Landschaftspflegekonzepten (RLK) verbindlich festgeschrieben. Dieses regional übergreifende Handlungskonzept steuert den effektiven und zielorientierten Aufbau eines Biotopsystems durch die Festsetzung der räumlichen, fachlichen und zeitlichen Prioritäten und die Bündelung aller Kräfte und Mittel. (RP Darmstadt, 2008)

**Tabelle 6.1:** Agrarumweltmaßnahmen in Hessen - Teil 1

Maßnahme		Steckbrief
<b>f1</b>	<b>Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL)</b>	
f1-A	Ökologischer Landbau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bewirtschaftung gemäß den Richtlinien des Ökologischen Landbaus, VO (EWG) Nr. 2092/1991, VO (EG) Nr. 1804/1999</li> <li>- Umfang des Dauergrünlands nicht verringern</li> </ul>
f1-B1 <sup>1)</sup>	Extensive Grünlandnutzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beibehaltungsförderung, Umwandlung Ackerland in Grünland</li> <li>- Viehbesatz 0,3-1,4 RGV je ha HFF</li> <li>- bis 60 kg N/ha chem.-synth. N-Düngemittel</li> <li>- mind. einmal jährlich nutzen</li> <li>- weder Beregnung noch Melioration, keine PSM</li> <li>- keine Umwandlung von Dauergrünland</li> </ul>
f1-B1.1 <sup>2)</sup>	Extensive Grünlandnutzung zum Schutz des Grundwassers (Vogelsbergprojekt)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teilmaßnahme von f1-B1 mit zusätzlichen weitergehenden Auflagen:</li> <li>- keine chem.-synth. PSM und Düngemittel</li> <li>- höchstens 30 kg/ha chemisch-synthetischer Stickstoff</li> <li>- Ausbringungsverbot für Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft und Sekundärrohstoffdünger vom 1. Nov. bis 31. Jan.</li> </ul>
f1-C <sup>3)</sup>	Steillagenweinbau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mindestförderfläche: 0,10 ha</li> <li>- Bewirtschaftung der Flächen nach dem Konzept "Umwelt-schonender Weinbau"</li> </ul>
f1-D <sup>3)</sup>	Förderung alter, vom Aussterben bedrohter Nutzierrassen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung alter, vom Aussterben bedrohter, lokaler Nutzierrassen</li> </ul>
M <sup>4)</sup>	Mulch-/Direktsaat-/Mulchpflanzverfahren - Frühjahr (MDM-Frühjahr)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eine Differenzierung nach MDM-Frühjahr und MDM-Herbst erfolgt nicht</li> </ul>
N <sup>4)</sup>	Mulch-/Direktsaat-/Mulchpflanzverfahren - Herbst (MDM-Herbst)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anbau von Hauptfrüchten ohne wendende Bodenbearbeitung</li> <li>- mind. 5% der Ackerfläche ohne Stilllegungsfläche (mind. 2 ha)</li> <li>- Pflanzenresten der Zwischenfrüchte oder Untersaaten verbleiben an der Bodenoberfläche</li> </ul>
P	Anbau von Zwischenfrüchten/Untersaaten in ökologisch wirtschaftenden Betrieben (Winterbegrünung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teilnahme ausschließlich in Kombination mit f1-A</li> <li>- Begrünung durch Zwischenfrüchte oder Untersaaten, so dass vom 01.10. bis 15.01. ein bodenbedeckender Bestand vorliegt</li> <li>- Fruchtwechsel in dem auf die Aussaat folgenden KJ</li> </ul>



**Tabelle 6.1:** Agrarumweltmaßnahmen in Hessen - Teil 2

Maßnahme		Steckbrief
<b>f2</b>	<b>Hessisches Landschaftspflegeprogramm (HELP)</b>	
f2-LP1	Einmalige naturschutzgerechte Grünlandnutzung	- einmaliger Maschineneinsatz/Beweidungsgang - Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutz
f2-LP2	Mehrmalige naturschutzgerechte Grünlandnutzung	- einmaliger Maschineneinsatz/Beweidungsgang - Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutz
f2-LP3	Extensive Bewirtschaftung von nicht mehr genutzten oder durch Nutzungsaufgabe gefährdeten landwirtschaftlichen Flächen in Gebieten mit hoheitlichen Beschränkungen der Bewirtschaftungsintensität	- mindestens einmaliger Maschineneinsatz/Beweidungsdurchgang - Sicherstellung einer extensiven Flächenbewirtschaftung auf - Flächen, die aus wirtschaftlichen Gründen unrentabel sind und in Schutzgebieten liegen.
In Verbindung mit Leistungspaketen f2-LP(1-3):		
a	Zusatzpaket "Terminvorgaben"	- Vergütung für: Mehraufwand im betrieblichen Ablauf, zeitlich Mahdtermine etc., erweiterte Maschinenvorhaltung
b	Zusatzpaket "Erschwernis"	- Vergütung für: Verschleiss, Zeitaufwand, Aufwand bei kleinen isolierten Flächen, Mehraufwand für Beseitigung von Stockauschlag und/oder Nachmahd, Mehraufwand bei Feucht- und Nassflächen, Einschränkung der Verwertbarkeit des Aufwuchses
c	Zusatzpaket "Technik"	- Vergütung für: Vorhaltung von Spezialmaschinen, Vorhaltung von Handgeräten, Durchführung von Handarbeit, Zusatzmaterial/Aufwand
d	Zusatzpaket "Streuobst"	- Vergütung für Neupflanzung von hochstämmigen Obstbäumen in der freien Landschaft (einschließlich Nebenarbeiten und Anwuchspflege/Erziehungsschnitt) - Vergütung für Pflege von hochstämmigen Altbstbäumen in der freien Landschaft
f2-LP4	Ackerschonflächen/-streifen	- Mindestlänge 100 m, Mindestbreite 5 m, mind. 1.000 qm - keine Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln (organisch und mineralisch)
f2-LP5	Besondere Lebensräume/besondere Bewirtschaftungsformen	- spezielle vorwiegend dem Schutz oder der Entwicklung bestimmter Arten oder Lebensgemeinschaften dienende Maßnahmen, die über den Rahmen der Leistungspakete 1-4 hinausgehen und für den Einzelfall festzulegen sind - i.d.R. kein Einsatz von Düngemitteln und PSM - keine Reliefveränderungen, keine Wasserhaushaltsveränderungen

1) Umwandlung von Acker- in Grünland: Nur Altmaßnahmen, kein Fördertatbestand im EPLR.

2) Mit Änderungsantrag 2004 aus dem EPLR genommen.

3) Mit Änderungsantrag vom 25.01.02 aus EPLR genommen, jetzt rein landesfinanzierte Maßnahme.

4) Im Folgenden wird ausschließlich von der Maßnahme "M" MDM-Verfahren gesprochen, was aber beide Varianten einschließt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach HMULF (2000) und in den folgenden Jahren genehmigte Änderungen.

**Tabelle 6.2:** Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme	EU-Kofinanzierung seit	Förderangebot 2000-2006						
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
f1-A	Ökologischer Landbau	1993						
f1-B1 <sup>1)</sup>	Extensive Grünlandnutzung	1993						
f1-B1.1 <sup>2)</sup>	Vogelsbergprojekt	*****2000***** ausgesetzt						
f1-C <sup>3)</sup>	Steillagenweimbau	****1993****						
f1-D <sup>3)</sup>	Nutztierrassen	2000						
M, N <sup>4)</sup>	MDM-Verfahren Frühjahr, Herbst	2004				ausgesetzt		
P	Winterbegrünung	2004				ausgesetzt		
f2-LP1 <sup>5)</sup>	Grünlandnutzung, einmalig	*****2000*****						
f2-LP2 <sup>5)</sup>	Grünlandnutzung, mehrmalig	*****2000*****						
f2-LP3 <sup>5)</sup>	Biotoppflege	*****2000*****						
f2-LP4 <sup>5)</sup>	Ackerschonflächen/-streifen	*****2000*****						
f2-LP5 <sup>6)</sup>	Besondere Lebensräume	*****2000*****						

\*\*\*\*\* Maßnahme wird ausschließlich mit Gebietskulisse angeboten (Grundwasserschutz, Regionale Landschaftspflegekonzepte RLK, Natura 2000).

- 1) Ab 2005 eingeschränkte Neuantragstellung, nur für bisherige Teilnehmer des HEKUL.
- 2) Teilmaßnahme von f1-B1, mit Änderung 2004 aus dem Programm genommen.
- 3) Mit Änderung 2002 aus dem Programm genommen.
- 4) Im Folgenden wird ausschließlich von der Maßnahme "M" MDM-Verfahren gesprochen, was aber beide Varianten einschließt.
- 5) Ähnliche Vorläufermaßnahme bereits seit 1994 angeboten. HELP-Maßnahmen werden z. T. auch ohne Gebietskulisse (RLK) durchgeführt.
- 6) Ab 2006 keine Neuantragstellung mehr möglich, aber einjährige Verlängerung auslaufender Verträge ermöglicht.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach HMULF (2000) und in den folgenden Jahren genehmigte Änderungen.

## 6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die Ex-post-Bewertung setzt in vier Themenbereichen Schwerpunkte der Untersuchung, die jeweils in Modulberichten dargestellt werden. Im vorliegenden Kommissionsbericht sind die Ergebnisse der Modulberichte miteinander sowie zu den Ergebnissen der Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung in Beziehung gesetzt, um die gemeinsamen Bewertungsfragen abschließend zu beantworten (Kapitel 6.6). Auf Grundlage einer knappen Synopse der Teilnehmerstruktur und der Umweltwirkungen auf Ebene der einzelnen Fördermaßnahmen (Kapitel 6.7) schließt der vorliegende Bericht mit Empfehlungen (Kapitel 6.8). Die Modulberichte vertiefen Fragestellungen, die in den ersten beiden Evaluierungsphasen nicht oder in allgemeiner Form untersucht wurden. Es handelt sich um:

- **Flächennutzung:** Anhand der Auswertung von InVeKoS-Daten werden Bodennutzung und Produktionsstrukturen regional differenziert und im Zeitablauf der Förderperiode dargestellt (zusammenfassend in Kapitel 6.7.1). Die Auswertungen dienen der Einordnung der AUM in den Gesamtkontext der landwirtschaftlichen Nutzung. Da die Maßnahmen flächengebunden angeboten werden, wird insbesondere auf die

landwirtschaftliche Flächennutzung hingewiesen. Dabei steht das Jahr 2005 als Jahr der Einführung der GAP-Reform im Vordergrund (s. u. Daten). Darüber hinaus geben die Analysen erste Anhaltspunkte über die Vollständigkeit des Maßnahmenbündels.

- **Akzeptanzanalyse:** Die Analyse der Akzeptanz (Ergebnisse in Kapitel 6.4 und 6.7) beurteilt die Inanspruchnahme (Output) der AUM im Verhältnis zu den angestrebten Förderzielen, im Zeitablauf, regional und im Kontext betrieblicher und struktureller Merkmale. Die Auswertungen erfolgen auf Basis der Flächennutzungsdaten des InVeKoS in Verbindung mit den betriebspezifischen Förderdaten als Mit-Ohne-Vergleich. Die bereits in beiden früheren Bewertungsphasen durchgeführten Analysen werden auf Ebene der Teilmaßnahmen aktualisiert und stärker als bisher nach Betriebsstrukturen und Regionen differenziert.
- **Ökoeffizienz:** Die Ermittlung der Ökoeffizienz zielt auf eine schutzgutbezogene Bewertung der Maßnahmen mittels eines Rankings nach Effizienzkriterien und wurde für die Schutzgüter Boden und Wasser durchgeführt. Die Ergebnisse sind in die Kapitel 6.6 und 6.7 eingeflossen. Die Vorgehensweise gliedert sich in mehrere Teilschritte, Ausgangsbasis sind die im Update dargestellten Umweltwirkungen der Teilmaßnahmen. Im ersten Schritt wird die **Treffgenauigkeit der AUM** durch GIS-Verschneidung der Teilnahmeflächen (InVeKoS-GIS) mit Daten zu den regionalen Schutzguteigenschaften ermittelt. Ergebnis sind Aussagen zum Anteil sowie zur räumlichen Verteilung von Förderflächen in sensiblen Gebieten. Zweiter Baustein ist die Beurteilung der Teilmaßnahmen nach **Kosten-Wirksamkeitsaspekten**. Die Wirksamkeit der einzelnen AUM wird ihren Kosten unter Berücksichtigung der Multifunktionalität der Maßnahmen gegenübergestellt.
- **Landschaft:** Im Mittelpunkt des Moduls „Landschaft“ stehen die wahrnehmbaren landschaftlichen und biotischen Wirkungen einzelner Maßnahmeflächen im Vergleich zu Nicht-Maßnahmeflächen. Untersuchungsschwerpunkt sind grünlandbestimmte Landschaften, in denen Maßnahmen der MSL-Grünlandextensivierung und Vertragsnaturschutzmaßnahmen zur Anwendung kommen. Daneben werden die landschaftlichen Wirkungen von Blühstreifen und langjähriger Flächenstilllegung dokumentiert. Im Mittelpunkt des Moduls stehen Fallstudien, welche die literaturbestimmten Auswertungen der aktualisierten Halbzeitbewertungen ergänzen. Ergebnisse werden in den Kapiteln 6.6 und 6.7 dargestellt.

**Datenquellen:** In Tabelle 6.3 sind die verwendeten Datenquellen der Module sowie weiterer Berichtsteile zusammen gestellt. Die Analyse bei dreien der vertiefenden Module basiert - wie dargestellt - im Wesentlichen auf der Auswertung des GIS-unterstützten Flächennachweises, sowohl für Teilnehmer als auch für Nichtteilnehmer an den Agrarumweltmaßnahmen. Informationen zu den AUM liegen z. T. im Flächennachweis als Flächenbindung der Einzelfläche vor oder stehen also Förderdaten auf der Ebene des Einzelbetriebes zur Verfügung. InVeKoS-Daten liegen der Evaluierung für die Jahre 2000 bis

2006 vor<sup>2</sup>. Zur Verwendung der Daten wurden umfangreiche Vereinbarungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit getroffen.

**Tabelle 6.3:** Verwendete Datenquellen

Datenquelle	Datensatzbeschreibung	Verwendungszweck <sup>1</sup> Jahr <sup>1)</sup>				Bezugsquelle	
		I	O	W	A		
FNN des InVeKos, Förderdaten AUM	Daten der Flächen- und Nutzungsnachweise und des Sammelantrags (Teilnehmer und Nichtteilnehmer), Geometrien des Schlag- und Teilschlagkatasters, Auszahlungsdaten zu den Teilmaßnahmen	X	X	X	2000 bis 2006	HMULV	
Umweltdaten aus den Bereichen Boden, Wasser, Biodiversität	Gefahrenstufenkarte Bodenerosion durch Wasser (Standortkarte von Hessen)			X	2003	HMULV	
	Gewässer aus dem ATKIS-Datensatz			X	2006	BKG	
	Bestandsaufnahme Grundwasser WRRL			X	2006	HLUG	
	Potenzielle Grundwassergefährdung durch diffuse Stickstoffeinträge			X	2006	FZJ	
	Vegetationsaufnahmen und Fotodokumentation zum Landschaftsbild			X	2006		
Zahlstellendaten	Finanzdaten: abgeflossene Mittel der Einzelmaßnahmen	X			2000 bis 2006	Zahlstelle	
Expertengespräche	Leitfadengestützte Befragung von Experten und Multiplikatoren (Berater, Experten der Umweltverwaltung, insgesamt 14 Institutionen)		X	X	X	2002 und 2004/2005	Eigene Erhebung
Fachreferentenbefragung	Leitfadengestützte Befragung der zuständigen Fachreferate im HMULV		X	X	X	2002, 2004/2005	Eigene Erhebung
Schriftliche Befragung der Teilnehmer	Grundgesamtheit 9.983, Stichprobengröße 1.182, Rücklauf ca. 57 %		X	X	X	2002	Eigene Erhebung
Schriftliche Befragung der Bewilligungsstellen	Vollerhebung aller Bewilligungsstellen zur Implementation und administrativen Umsetzung des Programms	X			X	2002	Eigene Erhebung

<sup>1)</sup> I = Input/Vollzug, O = Output/Inanspruchnahme, W = Wirkung, A = Administrative Umsetzung, Jahr = Jahr der Datenlieferung bzw. bei Primärdaten Jahr der Erhebung.

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>2</sup> Aus Gründen der Bearbeitungsfolge im Gesamtprojekt basieren viele der Auswertungen zur Ex-post-Bewertung, insbesondere große Teile der Module „Flächennutzung“, „Akzeptanz“ und „Ökoeffizienz“ und somit die Zahlen im Kapitel 6.7 auf InVeKos- Daten des Jahres 2005.

Im Modul „Ökoeffizienz“ werden zusätzlich die gelisteten Daten zu Umweltschutzgütern verwendet. Im Modul „Landschaft“ erfolgten in den Fallstudien-Gebieten umfangreiche Primärdatenerhebungen in Form von Vegetationsaufnahmen und Fotodokumentationen. Es handelt sich um exemplarische Betrachtungen ausgewählter Gebiete, darunter das Rommeroder Hügelland in Nordhessen (vgl. Materialband Modul „Landschaft“). Da im vorliegenden Bericht zudem Ergebnisse der vorangegangenen Bewertungsberichte zitiert werden, sind der Vollständigkeit halber auch weitere, in diesen Berichten verwendete Datenquellen gelistet (vgl. Jahresangaben).

### **6.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle**

In Tabelle 6.4 sind die geplanten Mittel für Agrarumweltmaßnahmen des indikativen Finanzplanes zum Zeitpunkt der Plangenehmigung den im Berichtszeitraum verausgabten Mitteln gegenüber gestellt<sup>3</sup>. Unterschieden werden gemäß der Vorgaben der KOM Finanzflüsse nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Altverpflichtungen) und VO (EG) Nr. 1257/1999. Für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 wurden für AUM insgesamt 200,74 Mio. Euro in den indikativen Finanzplan eingestellt. Diesen stehen Ausgaben in Höhe von 165,98 Mio. Euro gegenüber. Damit wird die ursprüngliche Planung um 17 % unterschritten. Bereits nach den ersten Jahren war absehbar, dass das ursprünglich geplante Mittelvolumen nicht verausgabt werden konnte. Hessen hat auf die Diskrepanz zwischen Planzahlen und Ausgaben reagiert und das Ausgabenvolumen der Agrarumweltmaßnahmen auf 182,4 Mio. Euro nach unten korrigiert. Die Summe der verausgabten Mittel in Höhe von knapp 166 Mio. Euro entspricht 91 % des Planansatzes 2004.

Bei der Interpretation der Entwicklung des Finanzflusses über die Jahre ist zu beachten, dass das Land Hessen im Jahr 2002 infolge einer Umstellung auf ein neues EDV-System nur eine ca. 80 %-ige Abschlagszahlung für die HEKUL-Maßnahmen tätigte. Die Restbeträge wurden in 2003 gezahlt, wodurch der Finanzabfluss des Jahres 2003 überschätzt wird. In 2004 erfolgte für Neubewilligungen eine Umstellung des Verpflichtungszeitraumes auf das Kalenderjahr. Demzufolge erhielten die Teilnehmer in 2004 nur für 0,5 Verpflichtungsjahre eine Beihilfezahlung, worin sich die niedrigere Auszahlungssumme begründet.

---

<sup>3</sup> Die Mittelansätze der Änderungsanträge bleiben unberücksichtigt. Zur Darstellung der „Plangenaueigkeit“ wird der ursprüngliche Planansatz den jährlichen Mittelabflüssen gegenübergestellt.

Nicht in der Finanztabelle abgebildet sind die Ausgaben der separat abzurechnenden fakultativen Modulation, die in den Jahren 2005 und 2006 jeweils knapp 2,4 Mio. Euro betragen (BMVEL, 2008). Das Gesamtvolumen der getätigten öffentlichen Ausgaben steigt damit auf 170,74 Mio.

**Tabelle 6.4:** Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren

Öffentliche Kosten im Jahr <sup>1)</sup>	AUM nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Mio. Euro) <sup>2)</sup>		AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999 (Mio. Euro)		AUM Gesamt (Mio. Euro)		
	geplant	getätigt	geplant	getätigt	geplant	getätigt	Aus- zahlung (%)
2000	22,00	21,09	4,72	1,95	26,72	23,04	86,2
2001	18,00	13,26	9,38	9,91	27,38	23,17	84,6
2002	13,70	9,11	14,33	10,32	28,03	19,43	69,3
2003	8,60	8,85	20,02	20,91	28,62	29,76	104,0
2004	0,42	1,20	28,92	20,73	29,34	21,93	74,7
2005	0,08	0,11	29,92	23,48	30,00	23,60	78,7
2006	0,08	0,07	30,57	24,98	30,65	25,05	81,7
<b>Gesamt</b>	<b>62,88</b>	<b>53,69</b>	<b>137,86</b>	<b>112,28</b>	<b>200,74</b>	<b>165,98</b>	<b>82,7</b>

1) Die EU-Beteiligung für Agrarumweltmaßnahmen beträgt 50 % der öffentlichen Kosten.

2) Ansatz geschätzt, da Finanzplan keine getrennte Ausweisung über alle Jahre vorsah.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Zahlstellendaten der Länder (2006).

## 6.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

### 6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen

Die Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde anhand der Fördertabellen zu den Einzelmaßnahmen abgeleitet und in Tabelle 6.5 zusammenfassend dargestellt. Die ermittelten Größen der Inanspruchnahme<sup>4</sup> beziehen sich daher immer auf das Jahr der Auszahlung. Für HEKUL-Maßnahmen wird in den folgenden Ausführungen analog zur Vorgehensweise in den beiden vorangegangenen Evaluierungsberichten aus den Förderdaten die durch die Zahlstelle berechnete Fläche verwendet, die der Auszahlung zugrunde liegt (= Fläche nach Sanktionen, bei den Maßnahmen extensive Grünlandnutzung, Ökologischer Landbau und Grundwasserschutz Vogelsberg Zeilen mit Kennzeichnung „A“ in Tabelle 6.5). Diese Flächengröße liegt auch den Darstellungen in den Kapiteln 6.6 und 6.7 zugrunde.

Bei dieser Vorgehensweise werden Förderflächen, auf denen Kombinationen der Förderbausteine von HELP und HEKUL Anwendung gefunden haben, nur einmal angerechnet, da auf diesen Flächen gemäß der hessischen Richtlinien nur die HELP-Prämien gewährt wurden. Da gleichwohl auf diesen Flächen auch HEKUL-Verpflichtungen bestanden, werden für die relevanten Maßnahmen (Extensive Grünlandnutzung, Ökologischer Landbau und Grundwasserschutz Vogelsberg) zusätzliche Flächenangaben zur Verpflichtungsfläche in der Tabelle 6.5 dargestellt (Zeile „B“)<sup>5</sup>. Da die Kombination beider Förderprogramme in großem Umfang in Anspruch genommen wurde, war der Umfang der Verpflichtungsfläche besonders bei der extensiven Grünlandnutzung (2006: rd. 10.000 ha) und im Ökologischen Landbau (rd. 6.000 ha) deutlich größer als die geförderte Fläche<sup>6</sup>.

Die gesamte durch die Agrarumweltmaßnahmen geförderte Fläche<sup>7</sup> zum Ende der Förderperiode betrug 192.622 ha; das entspricht knapp einem Viertel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Hessens. Die ackerbaulichen AUM umfassen knapp 55.000 ha und damit

---

<sup>4</sup> Die Inanspruchnahme eines Jahres bildet damit nicht das EU-Haushaltsjahr ab, ein Vergleich mit Darstellungen auf Basis des EU-Haushaltsjahres muss zwangsläufig zu Abweichungen führen.

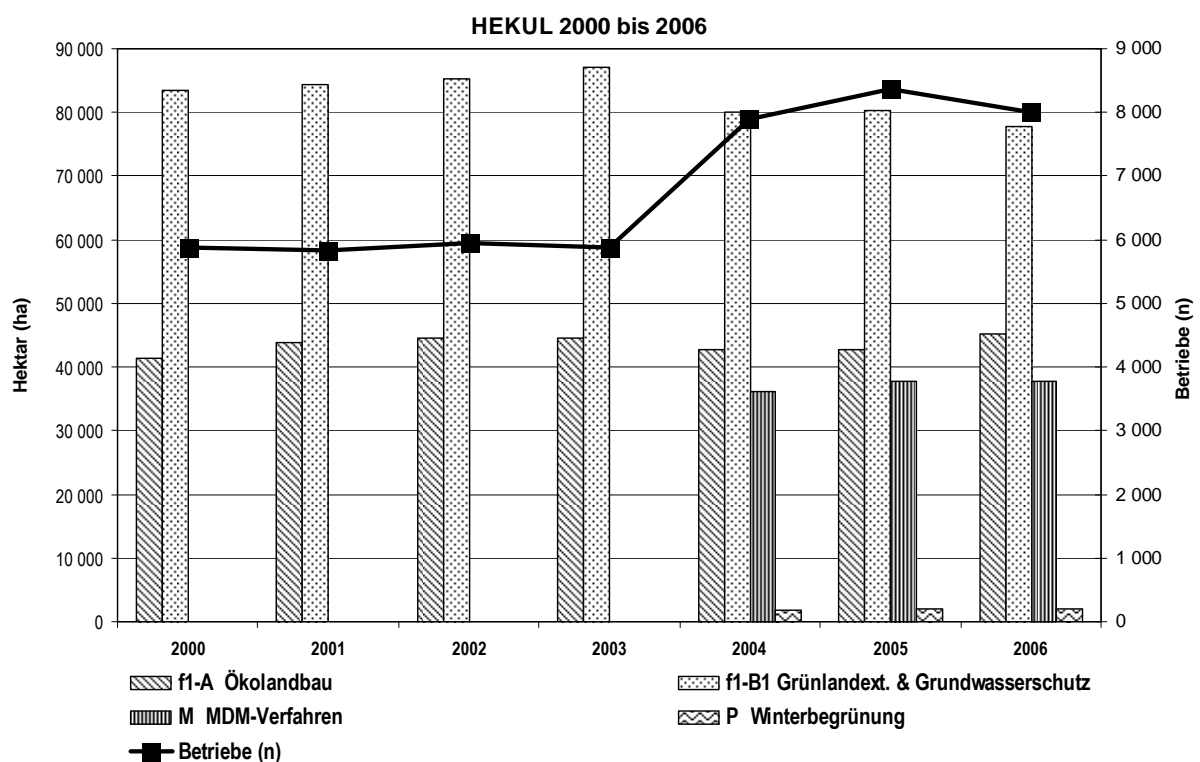
<sup>5</sup> In den mit „B“ gekennzeichneten Zeilen sind für die Jahre 2005/2006 die Verpflichtungsfläche und für die Jahre 2002 bis 2004 die beantragte Fläche dargestellt. Beide Flächengrößen wurden in den Förderdatenbanken, die im Verlauf der Förderperiode umgestellt wurden, nicht durchgehend geführt.

<sup>6</sup> Die Kombinationsmöglichkeiten von HEKUL und HELP-Maßnahmen in Hessen tragen nach Auffassung von Experten zur Steigerung der Akzeptanz bei, führen aber z.T. auch zu einem erhöhten Verwaltungswand.

<sup>7</sup> Bei Angaben zur Bruttofläche werden mögliche Maßnahmenkombinationen auf der Einzelfläche nicht herausgerechnet, sondern der gesamten Förderflächenumfang jeder einzelnen Maßnahme einbezogen. Mögliche Kombinationen von Maßnahmen sind: M und/oder P mit f1-A, LP1 bis LP3 mit LP5

rd. 11 % des Ackerlandes, die grünlandbezogenen AUM summieren sich brutto auf knapp 138.000 ha und erreichen damit um 46 % des Grünlands. Diese Zahlen verdeutlichen insbesondere die Bedeutung des HELP sowie der Grünlandextensivierung (HEKUL) für die hessischen Grünlandregionen (vgl. Karte A-6.1). Aber auch der Ökolandbau erreicht mit rd. zwei Drittel seiner Förderfläche Grünland (ca. 29.000 ha). Im HELP wird zu 97 % Grünland gefördert, während der Ackerlandanteil bei den MSL-Maßnahmen ca. ein Drittel des Förderumfangs erreicht. Zum Förderhöchststand im Jahr 2004 hatten insgesamt 11.357 Betriebe an den Agrarumweltmaßnahmen teilgenommen.

**Abbildung 6.1:** Inanspruchnahme des HEKUL in der Förderperiode 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des FFN des InVeKoS 2000 bis 2006.

Die flächenmäßig stärksten Maßnahmen sind die HEKUL-Maßnahmen. Sie umfassen 2006 zusammen 85 % der geförderten Fläche. Die stärkste Maßnahme ist die Grünlandextensivierung (f1-B) mit über 40 % Anteil an der Gesamtförderfläche, gefolgt vom Ökolandbau (23,5 %) und den MDM-Verfahren (19,6 %). Die Winterbegrünung spielt flächenmäßig eine untergeordnete Rolle. Fast alle Maßnahmen haben seit Förderbeginn in 2000 einen deutlichen Zuwachs erlangt, mit Ausnahme der Grünlandextensivierung, deren Förderfläche um über 11.000 ha auf rd. 72.000 ha im Jahr 2006 zurückgegangen ist. Das ist u. a. dadurch zu erklären, dass die Maßnahme ab 2005 nicht mehr für den Abschluss von Neuverträgen geöffnet war.

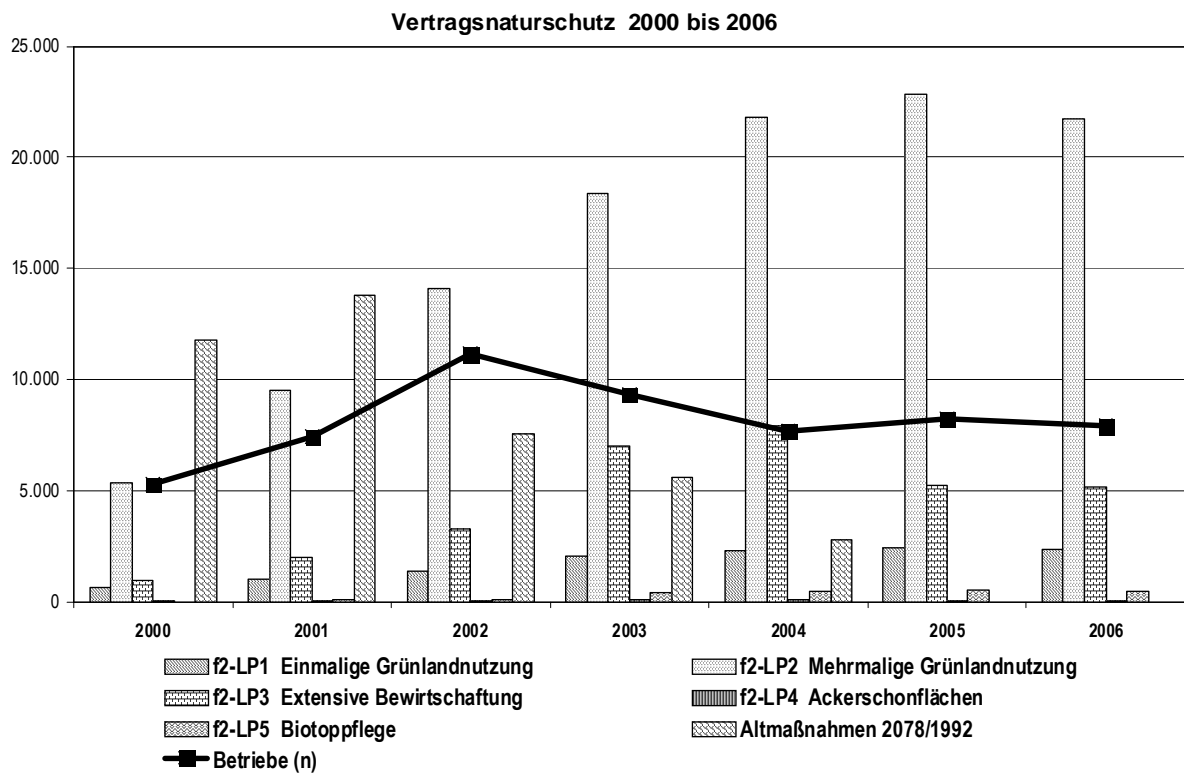


Die im Rahmen der Modulation neu angebotenen HEKUL-Maßnahmen konzentrieren sich auf den Bereich Ackerbau, hierzu gehören der Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten (Winterbegrünung) ausschließlich für ökologisch wirtschaftende Betriebe und die Anwendung von Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (MDM-Verfahren). Beide Maßnahmen wurden in 2004 einmalig angeboten. Auf rd. 95 % der durch die Mittel der Modulation geförderten Fläche und von 93 % der durch die Modulation geförderten Betriebe wird das Mulch- und Direktsaatverfahren angewendet.

HELP-Maßnahmen nahmen am Ende der Förderperiode rund 15,5 % der Förderflächen der Agrarumweltmaßnahmen in Hessen ein. Die Entwicklung im HELP muss vor dem Hintergrund des großen Umfangs an Altverpflichtungen (Förderung nach VO (EWG) Nr. 2078/1992) differenziert betrachtet werden. Sie umfassten zu Förderbeginn 11.801 ha und haben in den Folgejahren konstant abgenommen. Eine letztmalige Auszahlung erfolgte im Jahr 2004 für dann noch 2.790 ha Altverpflichtungsfläche. Anhand der Verschiebung der Förderzahlen ist zu vermuten, dass die Altverpflichtungen sukzessive in Neuverpflichtungen des HELP übergingen.

In der Gesamtbetrachtung (Abbildung 6.2) - unter Berücksichtigung der Altverpflichtungen - lässt sich folgende Entwicklung im HELP feststellen. Betrachtet über alle Maßnahmen fand seit 2000 bis 2006 ein starker Flächenzuwachs von 58 % statt. Der Förderhöchststand wurde 2004 mit 35.438 ha Förderfläche erreicht. Die Maßnahme „Mehrmalige naturschutzgerechte Grünlandnutzung“ (LP2) ist flächenmäßig mit drei Viertel der gesamten HELP-Flächen dominierend. Im Vergleich zu den HEKUL-Maßnahmen nimmt sie mit 11,3 % der Gesamtförderfläche aber nur eine mittlere Bedeutung ein. Ihr Förderumfang hat sich von 2000 bis 2006 mehr als vervierfacht. Die zweitgrößte Ausdehnung hatte im Jahr 2006 die Maßnahme „Extensive Bewirtschaftung von nicht mehr genutzten oder durch Nutzungsaufgabe gefährdeten landwirtschaftlichen Flächen“ (LP3) mit 5.177 ha. Sie hatte ihren Förderhöchststand zur Halbzeit erreicht und ist seitdem wieder um 2.800 ha zurückgegangen. Dennoch ist eine fünf- bis sechsfache Steigerung seit 2000 zu verzeichnen.

**Abbildung 6.2:** Inanspruchnahme des HELP in der Förderperiode 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des FFN des InVeKoS 2000 bis 2006.

**Tabelle 6.5:** Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2006

Maßnahme	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		Veränderung 2000-2006 <sup>***)</sup>	
	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe n	Fläche ha	Betriebe %	Fläche %
<b>f1</b>	<b>Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL)</b>															
A* f1-A	1 240	41 298	1 354	43 768	1 424	44 525	1 415	44 523	1 355	42 762	1 384	42 660	1 358	45 289	9,5	9,7
B** f1-A					1 424	51 524	1 423	53 371	1 361	51 992	1 391	51 667	1 359	51 417	-4,6	-0,2
A* f1-B1	4 642	83 485	4 482	84 396	4 413	82 164	4 470	81 145	3 932	73 872	4 193	77 175	3 779	72 242	-18,6	-13,5
A*	1 005	2 928	531	1 240	482	1 128	342	764								
B** f1-B1					4 413	92 502	4 496	94 350	3 964	90 154	4 209	90 326	3 788	82 501	-14,2	-10,8
B**					482	1 159	346	775								
A* f1-B1.1					109	3 133	191	6 005	196	6 086	68	3 062	170	5 528	56,0	76,5
B** f1-B1.1					109	3 413	193	6 603	196	6 862	68	3 595	170	6 187	56,0	81,3
M									2 423	36 114	2 517	37 659	2 499	37 807	3,1	4,7
P									188	1 905	195	1 922	202	1 923	7,4	0,9
	Zwischenfrüchte/Untersaaten in ökologisch wirtschaftenden Betrieben (Winterbegrünung)															
<b>f2</b>	<b>Hessisches Landschaftspflegeprogramm (HELP)</b>															
f2-LP1 a-d	188	688	344	1 029	644	1 388	640	2 082	627	2 335	819	2 407	798	2 368	324,5	244,2
f2-LP2 a-d	1 253	5 359	2 239	9 504	5 019	14 082	5 335	18 395	4 486	21 807	4 865	22 815	4 648	21 744	270,9	305,8
f2-LP3 a-d	198	947	868	2 035	2 058	3 304	1 290	7 035	1 305	7 938	2 344	5 271	2 288	5 177	1 055,6	446,6
f2-LP4	10	24	22	56	34	76	36	91	33	95	30	53	27	49	170,0	102,9
f2-LP5	13	4	36	124	58	129	98	388	95	473	173	547	147	494	1 030,8	11 922,4
2078/1992	3 660	11 801	3 937	13 815	3 337	7 569	1 949	5 631	1 162	2 790						
	Altmaßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992															

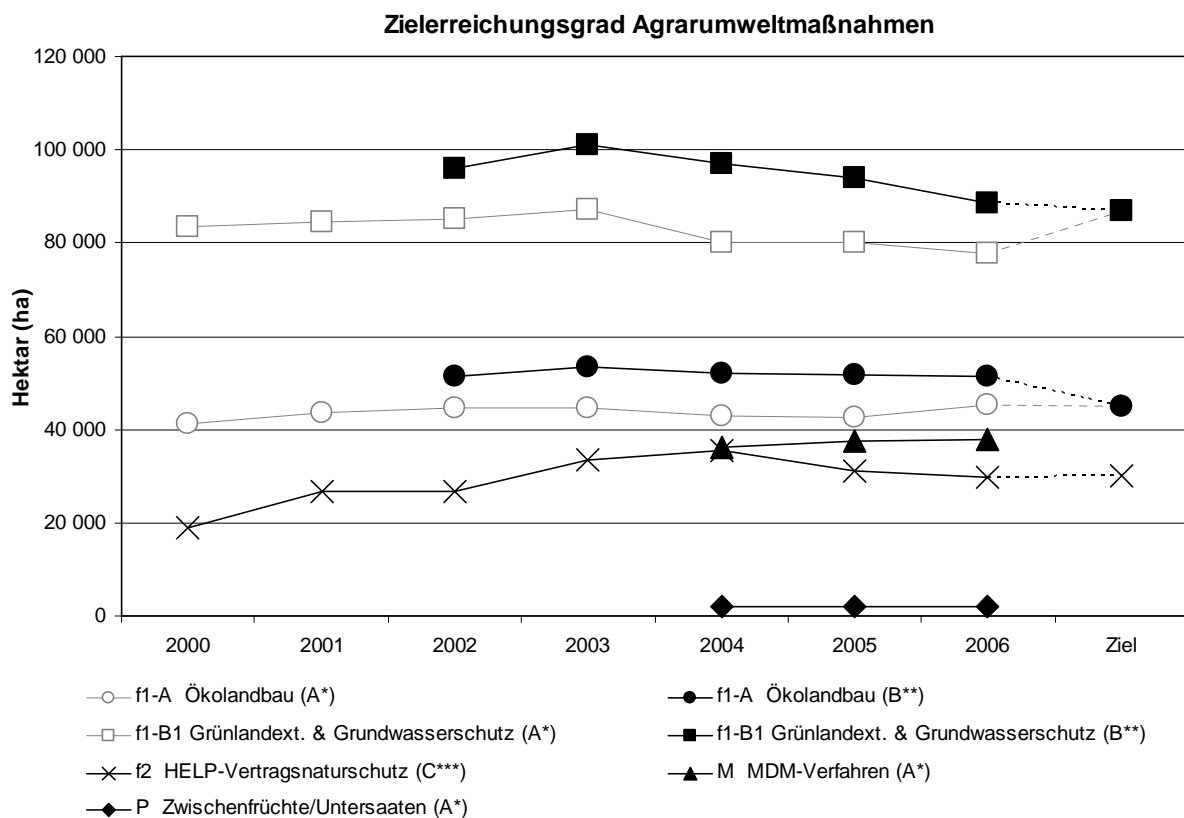
\*A = Fläche nach Sanktionen. \*\*B = 2005/2006 Verpflichtungsfläche, 2002/2003/2004 beantragte Fläche. \*\*\*) bzw. für den Zeitraum der Teilnahme oder des Maßnahmenangebots. Die Altverpflichtungen des HEKUL wurden ebenfalls in den Förderzahlen berücksichtigt, sofern die Maßnahmen inhaltlich im HEKUL fortgeführt werden.

Quelle: Auswertung der Förderdaten in den FNN des InVeKoS 2000 bis 2006.

## 6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)

Der Entwicklungsplan des Landes Hessen weist - mit Ausnahme Winterbegrünung und MDM-Verfahren - für alle Maßnahmen ein operationelles Ziel für den angestrebten Output aus. Relevante Vergleichsgröße der HEKUL-Maßnahmen sind dabei die Bruttozahlen der Förderung, die in den Auszahlungstabellen der InVeKoS-Datenbank dem Feld „Verpflichtungsfläche“ (Kennzeichnung B\*\* in der Grafik) entnommen werden können. In den drei Jahren 2002 bis 2004 konnte nur näherungsweise die „beantragte Fläche“ anstelle der Verpflichtungsfläche herangezogen werden; für die Jahre 2000 und 2001 liegen der Evaluierung hierzu keine Daten vor. Um die Jahresreihe für den Förderzeitraum dennoch vollständig abbilden zu können, wurde zusätzlich die „Fläche nach Sanktionen“ (Kennzeichnung A\* in der Grafik) zur Information mit aufgenommen.

**Abbildung 6.3** Operationelle Ziele und Zielerreichung der Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006



A\* Fläche nach Sanktionen; bei f1-A und f1-B abzüglich überlagernder HELP-Flächen.

B\*\* 2005/2006 Verpflichtungsfläche, 2002/2003/2004 beantragte Fläche.

C\*\*\* Förderdaten des HELP ohne Differenzierung.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Förderdaten aus dem InVeKoS.

Die Brutto-Zielgröße der Maßnahmen wird ganz rechts in der Grafik als Endpunkt der Jahresreihen angegeben und durch eine gestrichelte Fortführung der Linie abgesetzt. Durch einen Vergleich mit der Inanspruchnahme ergibt sich der in folgender Abbildung dargestellte Zielerreichungsgrad für jeden Fördertatbestand (Abbildung 6.3).

Aus Abbildung 6.3 wird deutlich, dass der Ökologische Landbau, die Grünlandextensivierung (inkl. Grundwasserschutz Vogelsberg) und der Vertragsnaturschutz ihre operationellen Ziele bereits frühzeitig erreichen konnten und das angestrebte Zielniveau bis zum Ende der Förderperiode weitgehend gehalten haben. Der Ökolandbau erlangt mit brutto 51.417 ha eine 114-prozentige (Zielwert 45.000 ha) und das HELP mit 29.832 ha eine 99-prozentige Zielerfüllung (Zielwert 30.000 ha). Das mittelfristige Ziel, 10 % des gesamten hessischen Grünlands als Beitrag zum Biotopverbundsystem unter Vertragsnaturschutz zu nehmen, wurde damit erreicht. Der ebenfalls für das HELP formulierte Zielwert von 13.000 teilnehmenden Betrieben wird hingegen mit brutto 7.908 Teilnehmern um 40 % verfehlt.

Die Extensive Grünlandnutzung (f1-B1, f1-B1.1) hatte ihren Zielwert von 87.000 ha bereits in 2002 mit brutto 95.915 ha deutlich überschritten, musste bis zum Ende der Förderperiode allerdings einen Rückgang um rd. 7.226 ha verzeichnen.

Für die HEKUL-Maßnahmen MDM-Verfahren (M) und Winterbegrünung im Ökolandbau (P) wurden keine operationellen Ziele formuliert. Die beiden Maßnahmen wurden vom Land Hessen nur einmalig in 2003 zur Antragstellung freigegeben.

## **6.5 Administrative Umsetzung**

Zur Halbzeitbewertung und Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005) wurden umfangreiche Untersuchungen zur organisatorischen und institutionellen Umsetzung der AUM, zur Antragstellung und Bewilligung sowie zur Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme vorgenommen. Für die Ex-post-Bewertung wurden keine neuen, maßnahmenspezifischen Untersuchungen im Rahmen der Verwaltungsanalyse durchgeführt. Die Bewertung von Verwaltungsaufwendungen und -kosten im Maßnahmenvergleich wird im Modulbericht „Implementationskostenanalyse“ dargestellt.

## **6.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen**

Die nachfolgende Tabelle 6.6 gibt eine Übersicht der jeweils aktuellsten Fundstellen der Evaluierungsergebnisse. Da bei gebotener Kürze des Berichts Wiederholungen vermieden werden sollen, wird in den Fällen, in denen bereits zur Aktualisierung der Halbzeitbewer-

tung eine abschließende Bewertung von Indikatoren erfolgte, auf den entsprechenden Bericht verwiesen. Die genaue Fundstelle erschließt sich über die Nummer und die Bezeichnung der Frage bzw. des Kriteriums oder Indikators, wobei in der ersten Spalte der Tabelle 6.6 die offizielle Nummerierung der Fragen, Kriterien und Indikatoren aus den Gemeinsamen Bewertungsfragen der KOM genutzt wird (EU-KOM, 2000), in Spalte 2 wird dagegen nur stichwortartig der Text der Gemeinsamen Bewertungsfragen verwandt, um den Wiedererkennungswert bei gebotener Kürze zu wahren. In den nachfolgenden Bewertungstabellen des Kapitels 6.6 sind diese Stichworte der Übersichtlichkeit halber weiter verkürzt worden. Hinzu kommen dort Subindikatoren der Gemeinsamen Bewertungsfragen, die i. d. R. mit a), b), c) etc. gegliedert werden.

Wird in der Tabelle 6.6 als Fundstelle auf die Ex-post-Bewertung verwiesen, ist zu berücksichtigen, dass in dem hier vorliegenden Bericht in hoch aggregierter Form Ergebnisse dargestellt werden, die auf den Modulberichten „Ökoeffizienz“ und „Landschaft“ beruhen. Die genannten Modulberichte sind Bestandteil der Ex-post-Bewertung und liegen in separaten Dokumenten vor. Dort sind auch Methodik und Datengrundlagen detailliert dokumentiert. Während sich die Gemeinsamen Bewertungsfragen der KOM grundsätzlich auf die Wirkungen von Maßnahmen unabhängig ihrer Zielsetzung beziehen, muss bei einer Kosten-Wirksamkeitsbetrachtung, wie im Modul „Ökoeffizienz“ geschehen, auch die Zielstellung der Maßnahmen berücksichtigt werden. Daher wird in diesem Kapitel zwar grundsätzlich der KOM-Ansatz verfolgt und die Wirkungsbeiträge der Maßnahmen zum Ressourcenschutz aufgezeigt, zusätzlich aber die Zielstellungen der Maßnahmen beleuchtet, sofern sie hinreichend konkret formuliert vorliegen. Die ausgesprochenen Empfehlungen zu den Maßnahmen in Kapitel 6.8 berücksichtigen wiederum die Zielstellungen der Maßnahmen.

Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass zur Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfragen Festlegungen getroffen werden mussten, um bspw. Kriterien zu operationalisieren. Für Begrifflichkeiten wie „hauptsächlich“, „Extensivfrüchte“, „traditionell“ etc. wurden in der Halbzeitbewertung Festlegungen getroffen, gleiches gilt für die Interpretation und Abgrenzung von Kriterien und Indikatoren. Die umfassende Herleitung ist der Halbzeitbewertung zu entnehmen..

**Tabelle 6.6:** Übersicht über die Fundstellen der aktuellsten Evaluierungsergebnisse

Fragen, Kriterien und Indikatoren	aktuellste Fundstelle
<b>VI.1.A Ressourcenschutz Boden</b>	
VI.1.A-1.1. Verringerung der Bodenerosion.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.A-1.2. Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenverunreinigung unterliegen.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht), Indikator VI.1.B-1.1
VI.1.A-3. Durch den Schutz des Bodens haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
<b>VI.1.B Ressourcenschutz Wasserqualität</b>	
VI.1.B-1. Verringerter Einsatz von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, die Wasser potenziell verunreinigen.	
VI.1.B-1.1. Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.B-1.2. Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-1.3. Stickstoffbilanz (kg/ha*a).	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-2. Die Transportwege, auf denen chemische Stoffe (vom Oberboden landwirtschaftlicher Flächen oder dem Wurzelraum) in die Grundwasserschichten gelangen, sind ausgeschaltet worden (Auswaschungen, Oberflächenabflüsse, Erosion).	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.B-3. Verbesserte Qualität des Oberflächen- und/oder des Grundwassers.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.1.B-4. Durch den Gewässerschutz haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
<b>VI.1.C Ressourcenschutz Wasserquantität</b>	
VI.1.C. In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden ... und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen?	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
<b>VI.2.A Biologische Vielfalt, Flora und Fauna</b>	
VI.2.A-1.1. Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-1.2. Vollständige Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-1.3. Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Verringerung von Produktionsmitteln und der Artenvielfalt.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
VI.2.A-2. Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen [landwirtschaftliche Kulturarten (einschließlich der damit in Zusammenhang stehenden Viehhaltung), Fruchtfolgen, Bodenbedeckungen während der entscheidenden Zeiträume, Größe der Schläge], die für die Flora und Fauna von Vorteil sind, sind erhalten oder wiedereingeführt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.A-3. Die Fördermaßnahmen sind erfolgreich auf die Erhaltung schutzbedürftiger Arten ausgerichtet worden.	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)
<b>VI.2.B Biologische Vielfalt, Habitate</b>	
VI.2.B-1. Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind, sind auf landwirtschaftlichen Flächen erhalten worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.B-2. Ökologische Infrastrukturen, einschließlich Ackerrandstreifen (Hecken...) oder nicht bewirtschaftete Schläge landwirtschaftlicher Flächen, denen eine Habitatfunktion zukommt, sind geschützt oder verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.2.B-3. Wertvolle Feuchtgebiete (die häufig nicht bewirtschaftet werden) oder aquatische Habitate sind vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag der angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen geschützt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
<b>VI.2.C Biologische Vielfalt, Tierrassen und Pflanzensorten</b>	
VI.2.C-1. Das Fortbestehen gefährdeter Rassen/Arten ist gesichert worden.	► Ohne Relevanz.
<b>VI.3 Schutz von Landschaften</b>	
VI.3-1. Die mit den Sinnen wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Kohärenz der landwirtschaftlichen Flächen mit den natürlichen/biologischen Merkmalen eines Gebiets ist erhalten oder verstärkt worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-2. Die wahrzunehmende/kognitive (visuell usw.) Differenzierung (Homogenität/Vielfalt) der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten oder verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-3. Die kulturelle Eigenart der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten bzw. verbessert worden.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.3-4. Durch den Schutz/die Verbesserung der Landschaftsstrukturen und -funktionen, die in Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Flächen stehen, ergeben sich Vorteile/Werte für die Gesellschaft (landschaftliche Werte).	► Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

### 6.6.1 VI.1.A. In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden ... und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität?

In der „quantifizierten Beschreibung der derzeitigen Lage“ des Hessischen EPLR wird die Wassererosion als Gefährdungsursache für den Boden beschrieben (HMULF, 2000, S. 48). Auf Grundlage der Karte der potenziellen Erosionsgefährdung werden 23 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Hessens als besonders erosionsgefährdet eingestuft. In der Stärken-Schwächen-Analyse wird allerdings kein Handlungsbedarf im Bereich Bodenschutz festgestellt (ebenda, S. 96). Stoffliche Bodenbelastungen werden auf nicht näher beschriebene, flächenhaft diffuse Einträge und punktuell auf Altlasten zurückgeführt.

Die Evaluation greift auf die gleichen Datengrundlagen (HMLWLFN, 1993) zur Beschreibung der Erosionsgefährdung zurück. Bei einer Projektion der Gefährdungsstufen auf die Schlaggeometrien des InVeKoS-GIS können die Angaben der Situationsbeschreibung des EPLR in der Größenordnung bestätigt werden.

**Tabelle 6.7:** Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
<b>Kriterium VI.1.A-1. Verringerung der Bodenerosion.</b>								
<b>VI.1.A-1.1. Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenerosion unterliegen.</b>								
a) Art der Bodenerosion	--		--		--		--	
b) Art der Bodennutzung/ Bewirtschaftung	13.438	11,7	14.877	12,1	51.367	27,3	52.880	28,3
c) hauptsächlich Bekämpfung	0	0,0	0	0,0	38.019	20,2	39.730	21,3
d) Verbot von Grünlandumbruch	101.337	88,3	105.359	85,3	128.983	68,5	126.570	67,7
<b>Kriterium VI.1.A-2. Die Verunreinigung des Bodens durch chemische Stoffe wurde verhindert oder verringert.</b>								
▶ vgl. Frage VI.1.B. in diesem Bericht.								
<b>Kriterium VI.1.A-3. Durch den Schutz des Bodens haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.</b>								
▶ vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Tabelle 6.7 zeigt den Umfang von AUM im Förderzeitraum, die eine positive Bodenschutzwirkung im Hinblick auf Bodenerosion haben. Hinsichtlich der stofflichen Belastung des Bodens wird auf die Frage VI.1.B. verwiesen, da diese Sachverhalte überwiegend für den Gewässerschutz von Belang sind.

Es zeigt sich, dass der **Förderflächenumfang** von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2006 um 72.000 ha oder 63 % auf rd. 187.000 ha zugenommen hat. Das ist im Wesentlichen auf die 2004 neu eingeführten Maßnahmen zurück-



zuführen. Mit dem Förderflächenumfang können theoretisch alle wassererosionsgefährdeten Flächen in Hessen erreicht werden.

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modul „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Maßnahmen für wassererosionsgefährdete Flächen untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

- Maßnahmen aus beiden Gruppen (HEKUL-, HELP-Maßnahmen) positive und in einem Fall sehr positive Erosionsschutzwirkungen haben <sup>8</sup>
  - Maßnahme mit sehr positiver [++] Wirkung: M (MDM-Verfahren);
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f1-A<sup>9</sup>, f1-B, P, f2-LP1, f2-LP2;
- drei weitere HELP-Maßnahmen keine Erosionsschutzwirkung haben;
- das Spektrum der AUM mit sehr positiver Wirkung mit nur einer - allerdings flächenstarken - Maßnahme recht schmal ausfällt.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** fokussieren in der Ex-post-Bewertung auf besonders wassererosionsgefährdete Gebiete mit ‚erhöhten‘ bis ‚sehr starken‘ Gefährdungsstufen. In Relation zu diesen besonders erosionsgefährdeten Flächenanteilen der LF (21 % besonders wassererosionsgefährdete LF) ist die durchschnittliche Treffgenauigkeiten von 29 % als „mittel“ einzuschätzen, absolut sind die Werte jedoch gering. Damit werden 37 % der besonders wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht<sup>10</sup>. Im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen nur

---

<sup>8</sup> Die Wirkungseinschätzung wurde aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung übernommen (vgl. dazu auch Kapitel 6.2).

<sup>9</sup> Zur kombinierten Erosionsschutzwirkung von Ökolandbau und Winterbegrünung vgl. Ausführungen weiter unten im Text.

<sup>10</sup> Die hier dargestellten Angaben entstammen eigenen Berechnungen des vTI im Rahmen der Untersuchungen zum Modul Ökoeffizienz (vgl. dort Kap. 2.1) und basieren auf der Erosionsgefährdungseinschätzung der Standortkarte von Hessen (Richtscheid, 1998). Sie fokussieren auf besonders gefährdete Flächen. Als solche werden im Rahmen dieser Studie festgelegt: Landwirtschaftlich genutzte Flächen, die nach Richtscheid (1998) eine der ordinalen Erosionsgefährdungsstufen von ‚erhöht‘, ‚stark‘ oder ‚sehr stark‘ zugewiesen bekommen haben. Die Bewertungsstufen ‚keine bis beginnende‘, ‚schwache‘ und ‚mäßige‘ Erosionsgefährdung werden nicht weiter in die Analyse mit einbezogen, obwohl auf diesen ggf. auch Vermeidungsmaßnahmen erforderlich sein können. Dieser Ansatz deckt sich mit den bisherigen Festlegungen in der zwischenzeitlich erstellten Beihilferichtlinie (HIAP-RL 2008) für die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in der Förderperiode 2007 bis 2013. Dort wird für das Förderverfahren „Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten (Winterbegrünung)“ u. a. eine Kulisse auf erosionsgefährdeten Ackerflächen mit den Gefährdungsstufen nach Richtscheid E4 bis E6 vorgesehen. Ab 2009 wird aber für die Überarbeitung der Erosionsschutzregelung nach Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung (DirektZahlVerpflV) die Erosionsgefährdung im Auftrag des Landes Hessen vom HLUJ und dem Forschungszentrum Jülich auf Ebene der Schläge neu ermittelt. Dabei wird nach bundeseinheitlich festgelegter Methode (Berechnung und Bewertung der Erosionsge-

- Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: Mehrmalige Grünlandnutzung (39 % Treffgenauigkeit), Grünlandextensivierung (37 %), Einmalige Grünlandnutzung (34 %) und der Ökolandbau (31 %). Sowohl die Winterbegrünung als auch die MDM-Verfahren erlangen trotz ihrer expliziten Bodenschutzziele im Maßnahmenvergleich nur unterdurchschnittliche Treffgenauigkeiten in den Gebieten mit ‚erhöhten‘ bis ‚sehr starken‘ Gefährdungstufen.

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** erfahren die Grünlandextensivierung (f1-B) und der Ökolandbau (f1-A) die besten Bewertungen. Darüber hinaus schneiden sie sowohl in ihrer Treffgenauigkeit, als auch ihrer Flächenrelevanz sehr gut ab. Allerdings haben diese Maßnahmen nur eine positive [+] Erosionsschutzwirkung. Die Winterbegrünung (P) und die MDM-Verfahren (M) erlangen hingegen, entgegen ihrer potenziell guten Eignung, aktuell unter Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten keine große Bedeutung, nicht zuletzt wegen ihrer schlechten Treffgenauigkeit und unterdurchschnittlichen Flächenrelevanz in den sensiblen Gebieten. Die positive Wirkung [+] von Winterbegrünung und Ökolandbau verstärkt sich gegenseitig, so dass auf den Kombinationsflächen im Umfang von 1.923 ha auch sehr positive Wirkungen [++] auftreten können.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden, dass

- für die Maßnahmen Winterbegrünung und MDM-Verfahren explizite **Erosionsschutzziele** formuliert wurden; für die übrigen HEKUL-Maßnahmen allgemein gehaltene Ressourcen- und Bodenschutzziele. Die Interventionslogik der Maßnahmen ist nur bei konkreten Zielsetzungen eindeutig nachvollziehbar. Damit bleibt die Aussagefähigkeit einer Maßnahmenevaluation begrenzt. Ziele zum Schutz des Bodens vor stofflichen Einträgen für den Ökolandbau und die Grünlandextensivierung lassen sich allenfalls in der Formulierung „Schutz und Verbesserung der Situation der abiotischen Ressourcen“ in unkonkreter Form wieder finden.
- Insgesamt sechs Maßnahmen weisen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen Bodenerosion auf. Bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert. Wirkungen zum Schutz des Bodens vor stofflichen Beeinträchtigungen finden sich bei fünf Maßnahmen.

---

fährdung nach DIN 19078 unter Anwendung der ABAG) verfahren. Unter anderem aufgrund der Einbeziehung der Gefährdungstufe E3 (mäßige Erosionsgefährdung) ist davon auszugehen, dass erhebliche Abweichungen zu den hier verwendeten Daten zu erwarten sind, die dann auch zu ganz anderen Größenordnungen führen können als die oben angegebenen. So wird in Zukunft voraussichtlich eine Erosionskulisse von 244.656 ha bestehen (Stufen E3 bis E6), während im Modul Ökoeffizienz mit einer erosionssensiblen Fläche von 167.889 ha ausgewertet wurde (Stufen E4 bis E6).

- Keine der Maßnahmen weist eine explizite **Förderkulisse** zur Bekämpfung der Bodenerosion auf. Eine gezielte Steuerung ist nicht erfolgt, was sich z. T. in den schlechten Treffgenauigkeiten der Maßnahmen widerspiegelt. Auch im Hinblick auf den Schutz des Bodens vor chemischen Belastungen gibt es keine Förderkulissen, allerdings ist dieser Aspekt eng mit dem Grundwasserschutz verknüpft (vgl. Frage VI.1.B).
- Mit insgesamt bis zu 188.400 ha **Förderfläche** (Förderhöchststand 2004) von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung besteht ein erhebliches Potenzial zur Eindämmung der Bodenerosion. Auch für den stofflichen Bodenschutz stehen mit 153.000 ha Förderflächen in großem Umfang zur Verfügung. Allerdings verfolgt nur ein Teil der Maßnahmen explizite Bodenschutzziele (vgl. oben).
- Auswertungen auf Basis der InVeKoS-GIS-Daten des Jahres 2005 zeigen, dass nur 29 % der als wirksam eingestuften Maßnahmenflächen besonders wassererosionsgefährdete, landwirtschaftlich genutzte Flächen erreichen (Erosionsgefährdung ‚erhöht‘ bis ‚sehr stark‘). Die **Treffgenauigkeit** der Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung kann daher vor dem Hintergrund von 21 % besonders erosionssensibler LF nur mit „mittel“ bewertet werden.

### **6.6.2 VI.1.B. In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden ... und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und des Oberflächenwassers?**

Die Aussagen der „quantifizierten Beschreibung der derzeitigen Lage“ des hessischen EPLR zur Situation der Grund- und Oberflächengewässer nennt unterschiedliche Ursachen von ‚Belastungen auf der Fläche‘ (HMULF, 2000, S. 51), u. a. den Austrag von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln von landwirtschaftlich genutzten Flächen durch Abschwemmung und Auswaschung. Nitratkonzentrationen nahe bzw. über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung von 50 mg/l werden in Gebieten mit ausgeprägter Ackernutzung oder mit Sonderkulturen festgestellt (ebd., S. 55), eine Quantifizierung potenziell nitratenauswaschungsgefährdeter Standorte erfolgt nicht. Auch im Oberflächenwasserschutz wird den diffusen, flächenhaften, häufig landwirtschaftsbürtigen Belastungsquellen eine besondere Bedeutung beigemessen (ebd., S. 56). Insbesondere der Zielwert für Phosphor (wesentlich Quellen: Abwasser und Bodenerosion) wird laut der Lagebeschreibung in sehr vielen hessischen Flüssen überschritten. Trotz dieser Ausführungen sieht die zusammenfassende Stärken-Schwächen-Analyse im Gewässerschutz keinen Handlungsbedarf (HMULF, 2000, S. 95).

Die flächenhafte Ausdehnung nitrataustragsgefährdeter LF kann im Zuge der Evaluation quantifiziert werden. Nach Projektion der Auswertungen des Forschungszentrum Jülich

(FZJ, Kunkel, 2006) auf Schlagebene, ergeben sich 0,39 Mio. Hektar hoch auswaschungsgefährdeter Schlagfläche (entspricht ca. 48 % der LF). Zwischenzeitlich wurde auch die erstmalige Beschreibung der Grundwasserkörper im Zuge der Bestandserfassung zur WRRL in Hessen abgeschlossen (HLUG, 2006). Die Beschreibung erfolgt flächendeckend. Werden auch diese Ergebnisse auf die Schläge bezogen, so ergibt sich eine Schlagfläche von 0,55 Mio. Hektar auf Grundwasserkörpern mit ‚unklarer/ unwahrscheinlicher‘ Zielerreichung (entspricht ca. 69 % der LF).

**Tabelle 6.8:** Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
<b>Kriterium VI.1.B-1. Verringerter Einsatz von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, die Wasser potenziell verunreinigen.</b>								
<b>VI.1.B-1.1. Flächen, die Vereinbarungen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel unterliegen.</b>								
	<b>142.711</b>		<b>153.282</b>		<b>150.488</b>		<b>147.221</b>	
a) weniger chemisch-synthetische Düngemittel	142.711	100,0	153.282	100,0	150.488	100,0	147.221	100,0
b) weniger Wirtschaftsdünger/ geringere Besatzdichte	142.711	100,0	153.282	100,0	150.488	100,0	147.221	100,0
c) Anbau von Extensivfrüchten	13.438	9,4	14.877	9,7	15.253	10,1	15.073	10,2
d) weniger PSM	142.711	100,0	153.282	100,0	150.488	100,0	147.221	100,0
<b>VI.1.B-1.2. Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar auf Grund vertraglicher Vereinbarungen.</b>								
<b>VI.1.B-1.3. Stickstoffbilanz (kg/ha*a).</b>								
<b>Kriterium VI.1.B-2. Die Transportwege, auf denen chemische Stoffe in die Grundwasserschichten gelangen, sind ausgeschaltet worden.</b>								
<b>VI.1.B-2.1. Flächen, auf denen Fördermaßnahmen durchgeführt werden, die zu einer Verringerung des Eintrags von Schadstoffen in Grundwasserschichten führen.</b>								
	--		--		<b>51.367</b>		<b>52.880</b>	
a) bestimmte Bodenbedeckung					51.367	100,0	52.880	100,0
b) andere Maßnahmen/ Mittel					0	0,0	0	0,0
<b>Kriterium VI.1.B-3. Verbesserte Qualität des Oberflächen und/ oder des Grundwassers.</b>								
▶ vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								
<b>Kriterium VI.1.B-4. Durch den Gewässerschutz haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.</b>								
▶ vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Tabelle 6.8 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zu verschiedenen Indikatoren von 2000 bis 2006. Die Flächen mit Vereinbarungen zur Verringerung landwirtschaftlicher Produktionsmittel mit Auswirkungen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers haben sich seit 2000 bei im Mittel 148.000 ha weitgehend stabil gehalten, mit leichten Schwankungen von rd. 4 %. Entscheidenden flächenmäßigen Wirkungsbeitrag liefern die Extensive Grünlandnutzung (56 %), gefolgt vom Ökologischen Landbau (30 %).

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modul „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Maßnahmen für nitratenauswaschungsgefährdete Flächen und für Grundwasserkörper mit diffusen Stoffeintragsrisiken untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass fast alle AUM positive Grundwasserschutzwirkung haben:

- Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: f1-A (auf Ackerland), P, f2-LP2, f2-LP4;
- Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f1-A (auf Grünland), f1-B, M, f2-LP1.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** berücksichtigen zum einen die ‚hoch‘ nitratauswaschungsgefährdeten Flächen entsprechend der Analysen des FZJ (ca. 48 % der LF). Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung liegt auf diesen Flächen ebenfalls bei 48 %. Damit werden rd. 27 % der sensiblen Gebiete erreicht. Zum anderen werden die Ergebnisse der Bestandserfassung zur WRRL in die Analysen einbezogen: 68 % der Schlagfläche liegt auf Grundwasserkörpern, die eine ‚unklare/unwahrscheinliche‘ Zielerreichung aufweisen. 58 % der Maßnahmen sind treffgenau, damit werden rd. 23 % der sensiblen Flächen erreicht. Die Maßnahmen haben somit Treffgenauigkeiten, die unter den Anteilen der als sensibel eingestuften LF liegen bzw. genau diesen Wert erreichen. Sie sind damit als „gering“ bis „mittel“ einzustufen. Im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

- Maßnahmen auf ‚hoch‘ nitratauswaschungsgefährdeten Flächen: Ökolandbau auf Ackerflächen (71 % Treffgenauigkeit), Grünlandextensivierung (51 %), Mehrmalige Grünlandnutzung (48 %);
- Maßnahmen auf Grundwasserkörpern, die eine ‚unklare/unwahrscheinliche‘ Zielerreichung haben: Ökolandbau auf Ackerflächen (86 % Treffgenauigkeit), Einmalige Grünlandnutzung (70 %), MDM-Verfahren (68 %), Ackerschonflächen (63 %), Winterbegrünung (59 %).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** ist in beiden Analyseansätzen dasselbe Maßnahmenspektrum zu präferieren: Überdurchschnittliche Werte erreichen die Grünlandextensivierung (f1-B), der Ökolandbau (f1-A) und die MDM-Verfahren (M). Nur der Ökolandbau hat dabei eine sehr positive [++] Wirkungseinschätzung.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden:

- Klar definierte **Grundwasserschutzziele** bestehen nur für die Winterbegrünung und den Grundwasserschutz Vogelsberg. Für die MSL-Maßnahmen gelten ansonsten global formulierte Ressourcenschutzziele (vgl. Frage VI.1.A.)<sup>11</sup>. Die Interventionslogik ist daher nicht bei allen Maßnahmen vollständig abbildbar und die Empfehlungen der Evaluation bleiben beschränkt.
- Insgesamt weisen sieben Maßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen Nitratauswaschung und diffuse Stoffausträge auf. Bei den meisten AUM ist auch

---

<sup>11</sup> Zielformulierungen der Änderungsanträge 2003 und 2004 bzw. der HEKUL-Richtlinien.

eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, die ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert.

- Zur Sicherung oder Verbesserung der Grundwasserqualität besteht keine explizite **Förderkulisse** und somit erfolgt keine gezielte Lenkung der Maßnahmen.
- Mit bis zu 202.000 ha **Förderfläche** (Förderhöchststand 2004) von Maßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung besteht ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der Nitratauswaschung (und von PSM-Einträgen). Allerdings verfolgt nur ein Teil der Maßnahmen explizite Grundwasserschutzziele (vgl. oben).
- Auswertungen auf Basis der InVeKoS-GIS-Daten des Jahres 2005 zeigen, dass 48 % der als wirksam bewerteten Maßnahmenflächen ‚hoch‘ nitratauswaschungsgefährdete landwirtschaftlich genutzte Flächen (Austragsgefährdung nach FZJ) erreichen. Die **Treffgenauigkeit** der Maßnahmen mit Wirkung gegen Nitratauswaschung muss daher vor dem Hintergrund von ebenfalls 48 % auswaschungssensibler LF als „mittel“ bewertet werden. Die Analyse der Grundwasserkörper mit ‚unklarer/unwahrscheinlicher‘ Zielerreichung zeigt ähnliche Ergebnisse, wenn auch auf einem anderen Niveau: 58 % der Förderflächen sind als treffgenau einzustufen, aber 68 % der LF liegen auf sensiblen Grundwasserkörpern.

### **6.6.3 VI.1.C. In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt (oder verbessert) worden ... und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf den Umfang der Wasserressourcen?**

- ▶ Nicht relevant: vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).

### **6.6.4 VI.2.A. In welchem Umfang ist aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen die biologische Vielfalt (Artenvielfalt) erhalten oder verbessert worden ... durch den Schutz von Flora und Fauna auf landwirtschaftlichen Flächen?**

Die „quantifizierte Beschreibung der derzeitigen Lage“ des Hessischen EPLR legt die Situation der heimischen Tier- und Pflanzenarten anhand der Roten Listen dar. Demnach sind bei den Tierarten je nach Artengruppe 54 % bis 78 % der erfassten Arten ausgestorben oder gefährdet, bei den Farn- und Blütenpflanzen sind es fast 40 % der Arten (HMULF, 2000, S. 78). Die zusammenfassende SWOT-Analyse nennt als Gefährdungsur-sachen Siedlungs- und Infrastrukturmaßnahmen mit Zerschneidungs- und Verinselungseffekten sowie regional intensive Landnutzung. Im Hinblick auf den ursächlich mit dem Biodiversitätsrückgang zusammenhängenden Habitatverlust wird der Rückgang naturna-

her Landschaftsbestandteile durch regional intensive Landnutzung sowie durch Nutzungsaufgabe in Ungunslagen aufgeführt (ebenda, S. 96).

Tabelle 6.9 zeigt den Umfang von AUM im Förderzeitraum, die eine positive Wirkung auf wildlebende Tier- und Pflanzenarten haben; insbesondere durch die Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes, aber auch durch die Förderung bestimmter Anbaumuster.

**Tabelle 6.9:** Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Artenvielfalt von Flora und Fauna

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
<b>Kriterium VI.2.A-1. Eine Verringerung (bzw. eine Vermeidung der Erhöhung) des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel zum Vorteil von Flora und Fauna ist erreicht worden.</b>								
<b>VI.2.A-1.1. Flächen, auf denen Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel durchgeführt wurden.</b>	<b>124.983</b>		<b>130.367</b>		<b>150.488</b>		<b>147.221</b>	
a) weniger PSM	124.983	100,0	130.367	100,0	150.488	100,0	147.221	100,0
b) weniger Düngemittel	124.983	100,0	130.367	100,0	150.488	100,0	147.221	100,0
c) keine Produktionsmitteleinsatz in bestimmten Zeiträumen	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>VI.2.A-1.2. Vollständige Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar auf Grund vertraglicher Vereinbarungen.</b>								
								► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).
<b>VI.2.A-1.3. Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen den Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel auf bestimmten Flächen und der Artenvielfalt.</b>								► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).
<b>Kriterium VI.2.A-2. Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die für die Flora und Fauna von Vorteil sind, sind erhalten oder wiedereingeführt worden.</b>								
<b>VI.2.A-2.1. Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die auf Grund von Fördermaßnahmen erhalten/ wiedereingeführt wurden.</b>	<b>13.638</b>		<b>15.055</b>		<b>51.367</b>		<b>52.880</b>	
<b>VI.2.A-2.2. Flächen, die auf Grund von Fördermaßnahmen während der kritischen Zeiträume mit einer umweltfreundlichen Vegetation/ Ernterückständen bedeckt waren.</b>	--		--		<b>38.019</b>		<b>39.730</b>	
<b>VI.2.A-2.3. Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen dem Anbau von Kulturpflanzen oder der Bodenbedeckung, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und der Auswirkungen auf die Artenvielfalt oder die Häufigkeit der Arten.</b>								► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).
<b>Kriterium VI.2.A-3. Die Fördermaßnahmen sind erfolgreich auf die Erhaltung schutzbedürftiger Arten ausgerichtet worden.</b>								
								► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Bei allen Indikatoren zeigt sich eine leichte Zunahme des Förderflächenumfangs vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2006. Größten flächenmäßigen Beitrag leisten auch hier die Grünlandextensivierung mit knapp 78.000 ha sowie der Ökolandbau und die flächenstarken HELP-Maßnahmen. Beim Kriterium VI.2.A-2 spielt neben der MDM-Maßnahme mit rd. 38.000 ha im Jahr 2006, der Ökolandbau eine wesentliche Rolle. Die Winterbegrünung im Ökolandbau verstärkt durch die Bereitstellung von Schutz und Nahrung für Arten der Feldflur positive Effekte des Ökolandbaus. Eine Anrechnung erfolgt vor dem Hintergrund der Fragestellung des Indikators allerdings nicht.

Die Wirkungseinschätzungen von Maßnahmen, die eine **Verringerung landwirtschaftlicher Produktionsmittel** bewirken, erfolgt in den Klassen:

- mit sehr positiver [++] Wirkung: f1-A (Acker), f2-LP2, f2-LP4 sowie
- mit positiver [+] Wirkung: f2-LP1, f1-A (Grünland), f1-B.

Sehr positive Wirkungen sind jenen Maßnahmen zugeordnet worden, die auf Ackerflächen ein vollständiges Verbot des Einsatzes von PSM und chemisch-synthetischen Düngern erfordern. Dazu zählen der Ökolandbau und die Ackerrandstreifen/-schonflächen des HELP. Außerdem wird die „Mehrmalige naturschutzgerechte Grünlandnutzung“ des HELP mit sehr positiver Wirkung angerechnet (vgl. zur Begründung Reiter et al., 2005).

- ▶ Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen durch Reduzierung der Düngung auf die Biodiversität ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

Zu den Maßnahmen, die **umweltfreundliche Anbaumuster** sicherstellen, zählen insbesondere die MDM-Verfahren und die Winterbegrünung, die ein Belassen von Ernteresten auf der Ackeroberfläche während der Winterzeit erfordern bzw. eine Pflanzenbedeckung sicherstellen. Ökologisch bewirtschaftete Flächen werden häufiger als Bruthabitat frequentiert als gleiche Kulturen unter konventioneller Bewirtschaftung. Daher wird auch der Ökolandbau hier positiv angerechnet. Der Mangel an Nahrungshabitaten im Winter wird als eine Ursache für die Abnahme charakteristischer Vögel in der Agrarlandschaft gesehen. Chamberlain et al. bringen dies in Zusammenhang mit der Zunahme von Wintergetreidekulturen und der Abnahme von überwinterten Stoppelbrachen (Chamberlain et al., 2000).

- ▶ Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen durch veränderte Anbaumuster auf die Biodiversität ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

### **6.6.5 VI.2.B. In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhöht oder verbessert worden, ... durch Schutz von Habitaten, die für die Natur sehr wichtig sind, auf landwirtschaftlichen Flächen, durch Schutz oder Verbesserung der Umweltinfrastruktur oder durch Schutz von Feuchtgebieten bzw. aquatischen Habitaten, die an landwirtschaftlichen Flächen angrenzen (Habitatvielfalt)?**

Der Rückgang von Lebensräumen (Habitaten) steht in engem Zusammenhang mit dem Artenrückgang in der Agrarlandschaft (vgl. oben bei Frage VI.2.A). Die „quantifizierte Beschreibung der derzeitigen Lage“ des Hessischen EPLR listet die vorläufigen Ergebnisse der (noch unvollständigen) landesweiten Biotopkartierung. Demnach sind typische



Kulturlandschaftsbiotypen wie Streuobstwiesen, extensive Grünländer frischer Standorte, Grünländer feuchter bis nasser Standorte sowie Heiden und Magerrasen nur noch auf gut 3 % der LF zu finden (eigene Berechnungen nach HMULF, 2000, S. 82). Die zusammenfassende SWOT-Betrachtung sieht dementsprechend eine Verarmung der strukturreichen Kulturlandschaften durch den Verlust von Biotopen und Vernetzungselementen (ebenda, S. 96).

Darüber hinaus wird ausführlich die chemische und biologische Gewässergüte sowie die Strukturgüte der Gewässer dargestellt (HMULF, 2000, S. 56ff) (vgl. auch Frage VI.1.B). Für Phosphor- und Stickstoffeinträge wird eine hohe Verantwortung der Landwirtschaft festgestellt, jedoch nicht in den Handlungsansätzen der zusammenfassenden Stärken-Schwächen-Analyse aufgegriffen (HMULF, 2000, S. 95). Der Umfang von schutzwürdigen Feuchtgebieten wird mittels ausgewählter Biotypen mit 3.125 ha angegeben (HMULF, 2000, S. 79).

Im Rahmen der Evaluation wurde das ATKIS-Gewässernetz für die Analyse zugrunde gelegt. Daran angrenzend liegen 0,42 Mio. Hektar Schlagfläche (inkl. der angeschnittenen Schläge in einem 125 m-Radius vom Gewässerrand). Das entspricht rd. 52 % der LF. Außerdem konnte ein hoher Ackerflächenanteil entlang der Fließgewässer festgestellt werden: Ebenfalls 52 % der LF an Gewässern trägt eine ackerbauliche Nutzung.

**Tabelle 6.10:** Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Habitatvielfalt

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
<b>Kriterium VI.2.B-1. Habitats, die für die Natur sehr wichtig sind, sind auf landwirtschaftlichen Flächen erhalten worden.</b>								
<b>VI.2.B-1.1. Auf landwirtschaftlichen Flächen vorhandene Habitats, die für die Natur sehr wichtig sind und durch Fördermaßnahmen geschützt</b>	<b>23.417</b>		<b>31.061</b>		<b>35.396</b>		<b>29.832</b>	
a) Erhaltung spezifische Bodennutzung	22.470	96,0	27.620	88,9	35.249	99,6	29.783	99,8
b) Verhinderung von Überwucherung/ Nutzungsaufgabe	1.134	4,8	3.440	11,1	35.249	99,6	29.783	99,8
c) Habitats in Natura-2000-Gebieten <sup>1)</sup>	--		4.600	14,8	--		14.700	49,3
d) Habitats mit spezifischen Arten	23.417	100,0	31.061	100,0	35.249	99,6	29.783	99,8
e) seltene Habitats	23.417	100,0	31.061	100,0	35.396	100,0	29.832	100,0
<b>Kriterium VI.2.B-2. Ökologische Infrastrukturen, einschließlich Ackerrandstreifen (Hecken...) oder nicht bewirtschaftete Schläge landwirtschaftlicher Flächen, denen eine Habitatfunktion zukommt, sind geschützt oder verbessert worden.</b>								
<b>VI.2.B-2.1. Geförderte ökologische Infrastrukturen mit Habitatfunktion oder gefährdete, nicht bewirtschaftete Schläge auf Flächen, die mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehen.</b>	<b>204</b>		<b>271</b>		<b>8.589</b>		<b>5.720</b>	
a) Linienstrukturen	204	100,0	179	66,1	147	1,7	49	0,9
b) nicht bewirtschaftete Flächen	204	100,0	179	66,1	0	0,0	0	0,0
c) Flächen mit Einzelmerkmalen	0	0,0	0	0,0	473	5,5	494	8,6
d) Biotopverbund	4	2,1	1	0,4	8.589	100,0	5.720	100,0
<b>Kriterium VI.2.B-3. Wertvolle Feuchtgebiete (die häufig nicht bewirtschaftet werden) oder aquatische Habitats sind vor Auswaschungen, Oberflächenabflüssen oder Sedimenteintrag der angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen geschützt worden.</b>								
<b>VI.2.B-3.1. Flächen, auf denen geförderte Anbaumethoden oder -praktiken angewendet werden, die Auswaschungen, Oberflächenabflüsse oder Einträge von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln/ Erosionsmaterial in angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitats verringern/ unterbinden. <sup>2)</sup></b>	--		--		--		<b>124.680</b>	
<b>VI.2.B-3.2. Angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitats, die auf Grund von Fördermaßnahmen geschützt werden.</b>								

► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).

1) 2002 Schätzwert auf der Basis von Angabe des HMULF; 2006 berechnete Werte auf Basis von GIS- und Förderdaten von 2005. Auch dieser Wert enthält aufgrund der GIS-Verschneidung und der Zusammenstellung der Teilflächendatei der Vertragsnaturschutzdaten eine nicht quantifizierbare Fehlermarge.

2) 2006 erstmals berechnete Werte auf Basis von GIS- und Förderdaten von 2005; zuvor keine räumliche Auswertung möglich.

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

### ***Kriterium VI.2.B-1. Schutz von naturschutzfachlich hochwertigen Habitaten***

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 HELP-Maßnahmen angerechnet.

Tabelle 6.10 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Schutz von Habitaten von 2000 bis 2006. In diesem Zeitraum hat sich der Förderflächenumfang bis zum Förderhöchststand 2004 um 12.000 ha und bis zum Ende der Programmlaufzeit auf knapp 30.000 ha vergrößert. Ein Schwerpunkt der Wirkungen liegt im Schutz seltener Habitats mit Vorkommen spezifischer Arten, deren Erhaltung ein zentrales Anliegen des Vertragsnaturschutzes ist.

Den flächenmäßig größten Beitrag liefert das HELP-Leistungspaket 2 mit 21.744 ha. Das Leistungspaket 5 zur Pflege besonderer Lebensräume spielt mit knapp 500 ha die flächenmäßig geringste Rolle, ist allerdings hochgradig spezifisch auf gefährdete Arten und ihre Habitats der Äcker ausgerichtet.

- ▶ Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen auf die Habitatqualität ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

### ***Kriterium VI.2.B-2. Geförderte ökologische Infrastrukturen oder geförderte nicht bewirtschaftete Schläge<sup>12</sup>***

Ökologische Infrastrukturen, d. h. Strukturelemente der Agrarlandschaft wie Hecken, Gebüsche, Einzelbäume oder Streuobstbestände, Raine, Grabenstrukturen und Uferrandstreifen, Mauern und Lesesteinhaufen etc. stellen für viele Tierarten Schlüsselfaktoren ihrer Habitatausstattung dar (z. B. Brut- oder Larvalhabitate, Ansitzwarten, Überwinterungshabitate) und bieten darüber hinaus von den Wirtschaftsflächen verdrängten Pflanzenarten Rückzugsräume (z. B. häufig an Grabenrändern) (Blab, Terhardt und Zsivanovits, 1989). Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

- sehr positiver [++] Wirkung: f2-LP5,
- positiver [++] Wirkung: f2-LP1, f2-LP2, f2-LP3 und f2-LP4 (LP1 und LP2 nur bei Anwendung des Zusatzpaketes Streuobstwiesen).

Der Förderverlauf zeigt eine sehr starke Zunahme von über 5.000 ha geförderter ökologischer Infrastrukturen seit Förderbeginn. Landesweit betrachtet handelt es sich allerdings um einen eher marginalen Beitrag mit bestenfalls lokalen Verbesserungspotenzialen. In 2006 wurde ca. 1 % der LF erreicht.

### ***Kriterium VI.2.B-3. Schutz aquatischer Habitate (Gewässer) vor Stoffeinträgen***

Tabelle 6.10 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Schutz der Gewässer vor Stoffeinträgen von 2000 bis 2006. Aquatische Habitate werden dabei mangels weiterer Daten ausschließlich als Oberflächengewässer definiert. Der Flächenumfang konnte anhand von GIS-Daten für das Jahr 2005 erstmalig ermittelt werden. Demnach tragen knapp 125.000 ha Förderflächen zum Schutz aquatischer Habitate bei. Das sind 65 % der geförderten Agrarumweltmaßnahmen.

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modul „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit

---

<sup>12</sup> Seit 2005 werden Landschaftselemente, die häufig wichtige ökologische Infrastrukturen für Fauna und Flora bieten, über die Bestimmungen der 1. und 2. Säule gefördert. Durch die GAP-Reform wurde parallel eine Verpflichtung zur Erhaltung bestimmter Landschaftselemente etabliert. Die vorliegende Bewertungsfrage bezieht sich nicht auf diese Landschaftselemente. In Hessen wurden im Jahr 2005 rd. 3.200 ha Landschaftselemente gemeldet wie der Tabelle 2 zu entnehmen ist. Hiervon entfallen 2.600 ha auf Landschaftselemente, die dem Cross-Compliance-Standard unterliegen und rd. 600 ha auf nicht Cross-Compliance-relevante Landschaftselemente (vgl. Modul Flächennutzung).

der Maßnahmen mit Gewässerschutzwirkung untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

- fast alle AUM positive Gewässerschutzwirkung haben:
  - Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: f1-A (auf Acker), P, f2-LP2, f2-LP4;
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f1-A (auf Grünland), f1-B1, f1-B1.1, M, f2-LP1.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** berücksichtigen alle Schläge, die durch den 125 m-Puffer, der um die Gewässer gelegt wurde, angeschnitten werden. Sie nehmen ca. 52 % der LF ein. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen mit Gewässerschutzwirkung liegt auf diesen Flächen bei 58 %, damit werden rd. 30 % der sensiblen Gebiete erreicht. Im relativen Vergleich überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

- Maßnahmen mit sehr positiver Wirkung: Ökolandbau auf Ackerflächen (84 % Treffgenauigkeit), Mehrmalige Grünlandnutzung (72 %);
- Maßnahmen mit positiver Wirkung: Einmalige Grünlandnutzung (68 % Treffgenauigkeit), Grünlandextensivierung (62 %).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** sind die Grünlandextensivierung (f1-B) und der Ökolandbau (f1-A) aus dem bestehenden Maßnahmenspektrum zu präferieren. Die MDM-Verfahren sind mit bereits leicht unterdurchschnittlichen Werten drittplatziert. Sowohl der Ökolandbau als auch die Grünlandextensivierung haben im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittliche Treffgenauigkeiten und hohe Flächenanteile in den sensiblen Gebieten, während die Treffgenauigkeit der MDM-Verfahren (M) deutlich unterdurchschnittlich ausfällt. Den MDM-Verfahren vergleichbare Ergebnisse erzielt die Winterbegrünung (P).

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden:

- **Ziele** zum Schutz der Oberflächengewässer werden überwiegend über andere Schutzziele indirekt mit abgedeckt (Grundwasserschutz, Bodenschutz). Damit ist bei einigen Maßnahmen die Interventionslogik nicht vollständig nachvollzieh- und bewertbar.
- Insgesamt weisen sieben Maßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen diffuse Stoffausträge in Oberflächengewässer auf. Bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert.
- Keine der Maßnahmen weist eine **Förderkulisse** auf, die im Hinblick auf den Oberflächenwasserschutz definiert wurde. Die häufig schlechte Treffgenauigkeit der Maßnahmen lässt sich darauf zurückführen.

- Laut Auswertungen auf Basis der InVeKoS-GIS-Daten des Jahres 2005 im Modul Ökoeffizienz, in die insgesamt 214.000 ha **beantragte Fläche** für Maßnahmen zur Reduzierung der diffusen Stoffeinträge in Gewässer einbezogen waren, werden mit immerhin 58 % dieser potenziell wirksamen Flächen die sensiblen Gebiete entlang der Gewässer erreicht (entspricht rd. 125.000 ha). Die **Treffgenauigkeit** ist vor dem Hintergrund von 52 % sensibler LF leicht positiv zu bewerten.

#### **6.6.6 VI.2.C. In welchem Umfang ist die biologische Vielfalt (genetische Vielfalt) aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen erhalten oder verbessert worden, ... durch Sicherung des Fortbestehens gefährdeter Tierrassen oder Pflanzensorten?**

- ▶ Es werden keine entsprechenden Maßnahmen angeboten.

#### **6.6.7 VI.3. In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen Landschaften erhalten oder geschützt worden?**

Die „quantifizierte Beschreibung der derzeitigen Lage“ des Hessischen EPLR geht nicht explizit auf „Landschaften“ im Sinne einer ästhetischen Qualität des Landschaftsbildes ein. Der Aspekt wird jedoch vielfach indirekt aufgegriffen, z. B. im Hinblick auf die Erhaltung von Lebensräumen und Arten sowie als Grundlage für einen naturgebundenen Tourismus (HMULF, 2000, z.B. S. 82, 96).

**Tabelle 6.11:** Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf Landschaften

Kriterien und Indikatoren	2000		2002		2004		2006	
	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]	Fläche [ha]	Anteil [%]
<b>Kriterium VI.3-1. Die mit den Sinnen wahrnehmbare/ kognitive (visuell usw.) Kohärenz der landwirtschaftlichen Flächen mit den natürlichen/ biologischen Merkmalen eines Gebiets ist erhalten oder verstärkt worden.</b>								
<b>VI.3-1.1. Landwirtschaftliche Flächen, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und die zur Kohärenz mit den natürlichen/ biologischen Merkmalen des betreffenden Gebiets beitragen.</b>								
	<b>127.853</b>		<b>141.881</b>		<b>158.930</b>		<b>152.892</b>	
a) Bodennutzungsformen	127.853	100,0	141.881	100,0	158.783	99,9	152.843	100,0
b) biotische Merkmale	127.853	100,0	141.881	100,0	158.930	100,0	152.892	100,0
c) Landschaftsformen/ Konturen	13.445	10,5	24.663	17,4	0	0,0	0	0,0
d) Erhaltung des Wasserspiegels	12.052	9,4	21.600	15,2	74.402	46,8	72.242	47,3
<b>Kriterium VI.3-2. Die wahrnehmbare/ kognitive (visuell usw.) Differenzierung (Homogenität/ Vielfalt) der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten oder verbessert worden.</b>								
<b>VI.3-2.1 Landwirtschaftliche Flächen, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und die zu der mit den Sinnen wahrzunehmenden kognitiven Unterschiedlichkeit der Landschaft beitragen.</b>								
	<b>32.262</b>		<b>41.447</b>		<b>80.328</b>		<b>154.815<sup>1)</sup></b>	
a) vielfältige Bodennutzungsformen/ Fruchtfolgen	13.952	43,2	15.442	37,3	42.060	52,4	39.185	25,3
b) vielfältige biotische Merkmale	32.262	100,0	41.447	100,0	78.423	97,6	152.892	98,8
c) von Menschenhand geschaffene Merkmale	33	0,1	92	0,2	0	0,0	0	0,0
<b>Kriterium VI.3-3. Die kulturelle Eigenart der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten bzw. verbessert worden.</b>								
<b>VI.3-3.1. Landwirtschaftliche Flächen, für die Vereinbarungen bestehen und die zur Erhaltung/ Verbesserung der kulturellen/ historischen Merkmale eines Gebiets beitragen.</b>								
	<b>37</b>		<b>269</b>		<b>35.249</b>		<b>107.554<sup>1)</sup></b>	
a) traditioneller Kulturpflanzen oder Tiere	37	100,0	269	100,0	0	0,0	0	0,0
b) linienförmige Strukturen	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
c) punktuelle/ freistehende Strukturen und Merkmale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
d) traditionelle landwirtschaftliche Tätigkeiten	0	0,0	0	0,0	35.249	100,0	107.554	100,0
<b>VI.3-4. Durch den Schutz/ die Verbesserung der Landschaftsstrukturen und -funktionen, die in Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Flächen stehen, ergeben sich Vorteile/ Werte für die Gesellschaft (landschaftliche Werte).</b>								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

1) Aufgrund der Ergebnisse des Moduls "Landschaft" wird die Grünlandextensivierung (f1-B) in 2006 erstmalig angerechnet.

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

### **Indikator VI.3.-1.1. Erhaltung und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft**

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Kohärenz der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.11 dargestellt. Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

- sehr positiver [++] Wirkung: f2-LP5,
- positiver [+] Wirkung: f2-LP1, f2-LP2, f2-LP3, f2-LP4, f1-A, f1-B.

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 widerspiegelt („Der Standort paust durch“).

Grünland ist auf vielen Standorten als kohärentere Nutzung anzusehen als Ackerland. Die grünlandbezogenen HEKUL- und insbesondere HELP-Maßnahmen tragen zur Grünland-

erhaltung bei<sup>13</sup>, einer Grundvoraussetzung zur Verbesserung der Kohärenz der Landschaft. Entscheidend sind allerdings die weiteren Bewirtschaftungsauflagen, die ein „Durchpausen“ der natürlichen Standortfaktoren ermöglichen. Im Rahmen des HELP werden sehr extensive Nutzungsformen gefördert, die zur Erhaltung und Entwicklung standorttypischer Vegetation beitragen. Standort und Nutzung sind in der Vegetation abzulesen, so dass die natürlichen Landschaftsfaktoren erlebbar sind. Im Ökolandbau und der Grünlandextensivierung wird dies durch geringe Düngergaben und den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel begünstigt. Auf Ackerschonflächen/-streifen wird eine extensive ackerbauliche Nutzung unter Verzicht auf ertragssteigernde Betriebsmittel durchgeführt, die das biotische Potenzial der Flächen in Form von Ackerwildkrautreichtum zum Ausdruck bringt.

Untersuchungen zur betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, welche im Rahmen des Moduls „Landschaft“ in Nordhessen durchgeführt worden sind, belegen, dass diese Maßnahme in ertragschwächeren Mittelgebirgslandschaften Beiträge zur Erhaltung des Nutzungsinteresses an blütenreichen Grünlandbeständen leisten kann. Sie kann zudem Umnutzungsprozesse in Richtung Nutzungsaufgabe oder Aufforstung abbremsen.

#### ***Indikator VI.3.-2: Erhaltung und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft***

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Vielfalt der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.11 dargestellt. Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

- sehr positiver [++] Wirkung: f2-LP3, f2-LP5,
- positiver [+] Wirkung: f1-A; f1-B, P, f2-LP1, f2-LP2, f2-LP4.

Die Vielfalt der Landschaft drückt sich in der Unterschiedlichkeit von Landschaftsmerkmalen, Bodennutzungsform und Landschaftsstruktur aus (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.

---

<sup>13</sup> Die Teilnehmer an den HEKUL-Maßnahmen Ökologischer Landbau und Grünlandextensivierung tragen nicht nur mit ihren Förderflächen, sondern mit der gesamte betrieblichen Grünlandfläche zum Grünlanderhalt bei. Laut HEKUL-Richtlinien sind die Teilnehmern zur Erhaltung des Grünlandumfangs verpflichtet bzw. unterliegen einem Umbruchverbot (Grünlandextensivierung). Im Jahr 2005 umfasste das gesamte von den Teilnehmern bewirtschaftete Grünland rund 141.300 ha gegenüber dem geförderten HEKUL-Grünland im Umfang von ca. 105.700 ha.

Extensive Bodennutzungsformen, wie sie unter HELP und HEKUL 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 bzw. angebaute Kulturen. So wurde für ökologisch wirtschaftende Betriebe eine höhere Anzahl angebaute Kulturen festgestellt, als in konventionellen Betrieben (vgl. VI.2.A-2.3). Auch Zwischenfrüchte und Untersaaten tragen zur Erhöhung der Vielfalt in der Landschaft bei. Durch den Vertragsnaturschutz (f2) werden in Abstimmung mit den Interessensvertretern vor Ort besonders wertvolle Biotope geschützt, die i. d. R. bedroht sind oder eine landschaftliche Besonderheit darstellen (z. B. Streuobstwiesen, kleinteilige, strukturreiche Grünländer, Magerrasen mit Gebüschanteilen). Die Erhaltung dieser Lebensräume leistet in der Agrarlandschaft einen Beitrag zur Vielfalt landwirtschaftlicher Flächennutzungsformen. Von besonderer Bedeutung für die Bereicherung des Landschaftsbildes sind in Hessen neben den Streuobstwiesen u. a. Huteweiden, Magerrasen und Heuwiesen, wie z. B. Goldhafer-Wiesen, aber auch die übrigen Frisch- und Feuchtwiesen sind in intensiv genutzten Agrarlandschaften selten geworden und bereichern daher das Nutzungsmuster.

Die im nordhessischen Meißnervorland durchgeführte Fallstudie des Moduls „Landschaft“ belegt eine große Bedeutung der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung für die wahrnehmbare Vielfalt in der Landschaft. Die Maßnahme fördert in den Mittelgebirgslandschaften zu einem beträchtlichen Anteil blütenreiche Grünlandbestände, obwohl die Anforderungen der Maßnahme eigentlich nicht ausreichen, um derartige Pflanzengesellschaften zu stabilisieren. Da jedoch ein bedeutender Teil der Teilnehmer weder den erlaubten Viehbesatz noch die erlaubte Stickstoffdüngermenge ausschöpft, finden sich auf ihren Schlägen überproportional häufig blüten- und artenreiche Bestände. Der Vergleich benachbarter Maßnahme- und Nicht-Maßnahmeflächen belegte diesen Zusammenhang.

Ein großer Teil der HEKUL (Grünlandextensivierungs)-Mittel fließt somit auf Schläge, welche aus landschaftsästhetischer Sicht eine hohe Bedeutung haben. Weiterhin ist zu bemerken, dass bestimmte blütenreiche Grünlandtypen (artenreiche Frauenmantel-Glatthaferwiesen und Kammgrasweiden) eine auffällige Bindung an das Grünlandextensivierungsprogramm haben (Leiner, 2007).

Der höhere Deckungsgrad von Ackerunkräutern auf ökologisch bewirtschafteten Feldern erhöht, v. a. in den Randbereichen, die visuelle Attraktivität der Flächen. Einen besonderen Beitrag hinsichtlich der visuell wahrnehmbaren Wirkungen liefern sicherlich die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die zur Pflege kulturhistorisch entstandener Biotope eingesetzt werden (Silikat- und Kalkmagerrasen, Heiden, Seggenriede, Nasswiesen etc.) und die durch spezifische Flora und Fauna gekennzeichnet werden.



Von Menschenhand geschaffene Kulturlandschaftselemente werden im Ökologischen Landbau (f1-A) und im HELP durch die Maßnahmen f2-LP1, f2-LP2, f2-LP3 gefördert. Von besonderer Bedeutung ist hier das Zusatzpaket d „Streuobst“, welches in Verbindung mit allen drei zuvor genannten Zusatzpaketen zum Tragen kommen kann. Die Förderung von Streuobst ist ebenfalls im Rahmen des Ökologischen Landbaus als Dauerkultur möglich, jedoch sind hierzu die Förderzahlen nicht differenzierbar.

### ***Indikator VI.3.-3: Erhaltung und Verbesserung der kulturellen Eigenheit der Landschaft***

Der Umfang landwirtschaftlicher Flächen, auf denen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der kulturellen Eigenart der Landschaft stattfinden, ist in Tabelle 6.11 dargestellt. Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

- sehr positiver [++] Wirkung: f2-LP3 (insbes. auch Zusatzpaket Streuobst),
- positiver [+] Wirkung: f1-B, f2-LP1, f2-LP2, f2-LP5 (insbes. auch Zusatzpaket Streuobst)<sup>14</sup>.

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). Streuobstwiesen, Magerrasen, Hutweiden und Heuwiesen stellen besondere Biotope der hessischen Kulturlandschaft dar.

Vor dem Hintergrund einer zunehmend intensiveren und uniformen landwirtschaftlichen Nutzung liefern die Vertragsnaturschutzmaßnahmen einen Beitrag zur Erhaltung der kulturellen Eigenart des ländlichen Raumes. Sie sind von ihrer Intensität, jahreszeitlich und standörtlich bedingten Variabilität und z. T. aufgrund 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).

HELP-Verträge in abgelegenen Wiesentälern waldreicher Landschaften können dazu beitragen, dass das Nutzungsinteresse an diesem wirtschaftlich unattraktiven Grünland erhalten bleibt, und so eine vollständige Aufforstung der landschaftlich bedeutenden Täler ver-

---

<sup>14</sup> Der Streuobstbau im Rahmen der Förderung des Ökologischen Landbaus trägt ebenfalls zur Erhaltung der kulturellen Eigenart der Landschaften Hessens bei. Der Förderflächenumfang kann von den EvaluatorInnen jedoch nicht differenziert ermittelt werden und kommt daher nicht zur Anrechnung. In den Flächennachweisen 2005 wurde von Teilnehmern des Ökologischen Landbaus für insgesamt 186 ha Anbaufläche die Codierung Streuobst (812) angegeben.

hindert wird. Die naturschutzfachlichen Anforderungen der grünlandbezogenen HELP-Maßnahmen erfordern Wirtschaftsweisen, die in der aktuellen Landwirtschaft ansonsten keinen Platz mehr haben. Insbesondere die Heumahd und die damit verbundenen späten Mahdtermine lassen sich ansonsten in der Kulturlandschaft kaum mehr beobachten.

Traditionelle Formen der Grünlandbewirtschaftung sind überproportional bei betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierern (f1-B) in den Mittelgebirgen zu beobachten. Zweischürige Mahd, Mistdüngung und Heuwerbung werden im Mittelgebirgsraum von den Teilnehmern dieser Maßnahme überdurchschnittlich häufig praktiziert. Die Leistungen einiger Teilnehmer gehen weit über die Anforderungen der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung hinaus.

Im Rahmen des Vertragsnaturschutzes (f2-LP1, f2-LP2, f2-LP3) und des Ökologischen Landbaus (f1-A) wird u. a. die Erhaltung, Pflege und Neuanlage von Streuobstbeständen gefördert, die in besonderem Maße die kulturelle Identität einiger hessischer Landschaften prägen. Die Zahlen der Streuobstförderung im Ökolandbau sind aus der Dauerkulturförderung jedoch nicht zu selektieren und finden hier keine Berücksichtigung.

## **6.7 Flächennutzung in Hessen und Gesamtbetrachtung der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen**

### **6.7.1 Flächennutzung in Hessen auf Grundlage des Flächennutzungsnachweises des InVeKoS**

Die folgende Beschreibung der landwirtschaftlichen Flächennutzung dient der Einordnung der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen in den Gesamtkontext, die ausführliche Darstellung ist dem Modulbericht „Flächennutzung“ zu entnehmen.

- Nach den FNN-Daten 2005 werden in Hessen 792.000 ha LF bewirtschaftet, davon knapp 488.000 ha (61 %) Acker und gut 300.000 ha (38 %) Grünland. Die durchschnittliche Flächenausstattung der InVeKoS-Betriebe beträgt 30 ha LF. Durchschnittlich bewirtschaften Nebenerwerbslandwirte 14 ha LF, Haupterwerbslandwirte 55 ha LF (HMULV, 2007). Der Anteil der Nebenerwerbsbetriebe liegt in Hessen mit 66 % (HMULV, 2007) um 10 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt. 30 % aller Betriebe (8.031) sind kleiner als 10 ha LF. Den größten Flächenumfang an der Gesamtfläche (235.125 ha) bewirtschaften Betriebe zwischen 50 und 100 ha LF. Dies sind 13 % aller InVeKoS-Betriebe.
- 44 % der LF Hessens sind Hauptfutterflächen und dienen damit primär der Milch- und Rindfleischproduktion. Der Anbauumfang von Silomais beträgt rd. 25.500 ha oder 57 % der Ackerfutterfläche. Im Durchschnitt ermelken die Betriebe 6.500

- kg/Kuh/a (Destatis, 2005; Destatis, div. Jgg.b). Mit 0,6 GV/ha LF ist der Tierbesatz vergleichsweise niedrig. Im Landesdurchschnitt unterschreitet der Raufutterfresserbesatz mit rd. 1,1 RGV/ha HFF (Destatis, div. Jgg.a) die Besatzobergrenze für die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung (1,4 RGV/ha HFF).
- Im Mittel umfasst der Anteil der angebauten Intensivkulturen<sup>15</sup> des Ackerbaus 67 % an der Ackerfläche. 64 % der Ackerfläche werden mit Getreidekulturen bestellt. Winterweizen ist die vorherrschende Getreidekultur; er wird auf knapp der Hälfte der Getreidefläche angebaut. Der Anteil der Sommerungen liegt bei deutlich unter einem Viertel. Raps bindet mit knapp 45.000 ha annähernd 10 % der Ackerfläche Hessens. Die verbleibenden Ackerflächenanteile entfallen mit knapp 5 % auf Hackfrüchte und zu 10 % auf Ackerfutter.
  - Die obligatorische Stilllegungsfläche beträgt knapp 41.600 ha (8,5 % der AF). 34 % der obligatorischen Stilllegungsflächen sind für den Anbau Nachwachsender Rohstoffe gemeldet. Knapp 6.500 ha oder 1,3 % der LF werden nach dem Cross-Compliance-Standard des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) aus der Produktion genommen. 87 % der GLÖZ-Flächen sind Ackerland.
  - Hessen wird in zehn Wirtschaftsgebiete<sup>16</sup> (WG) gleicher natürlicher Ertragsbedingungen eingeteilt (Schramek et al., 2002). Die WG stellen sich wie folgt dar:
    - Die WG 1 bis WG 7 verfügen über relativ günstige(re) natürliche Wirtschaftsbedingungen als die WG 8 bis 10. 47 % der LF Hessens (rd. 372.000 ha) entfallen auf die WG 8 bis 10. Diese sind gekennzeichnet durch ihre Mittelgebirgslage mit z. T. starken Reliefschwankungen und/oder durch Böden mit vergleichsweise geringer Ertragsfähigkeit.
    - Die Mittelgebirgslagen sind durch überdurchschnittlich hohe Grünlandanteile an der LF geprägt (WG 8: 48 %, WG 9: 47 %, WG 10: 65 %). Der Maisanteil liegt zwischen 6 und 8 % der Ackerfläche. Das Gros der Mittelgebirgslagen zeichnet sich durch einen hohen Anteil an Nebenerwerbslandwirten aus (HMULV, 2007). Tendenzen zu einem erhöhtem Brachfallen von Flächen sind nicht zu verzeichnen.

<sup>15</sup> Zu Anrechnung kommen: Winterweizen und -gerste, Raps, Kartoffeln, Zuckerrüben, Silomais, Gemüse.

<sup>16</sup>

WG 1	Bergstr., Dieburger Senke, Ried, Reingau	WG 6	mittelhess. Ackerbaugebiet, Fuldaer Becken
WG 2	Wetterau, Rhein-Main-Gebiet	WG 7	nordhess. Ackerbaugebiet
WG 3	Werragebiet	WG 8	süd Hess. Mittelgebirgslagen
WG 4	niederhess. Senke, Amöneburger Becken	WG 9	nordhess. Mittelgebirgslagen
WG 5	Rodgau, Limburger Becken	WG 10	osthess. Mittelgebirgslagen

- Der Ackeranteil übersteigt mit 80 % in den WG 1 und WG 2 um fast ein Viertel den hessischen Durchschnitt. Aufgrund der guten Standortbedingungen werden im höheren Umfang deckungsbeitragsstarke Kulturen wie Gemüse und Zuckerrüben angebaut. Dies hat zur Folge, dass der Getreideanbau nur gut die Hälfte der Ackerfläche umfasst. Die ackerbauliche Produktion ist damit als intensiv einzustufen. Die obligatorische Flächenstilllegung bindet rd. 8,5 % der Ackerfläche. Auffällig ist der hohe Anteil von NaWaRo, welcher im WG 2 gut die Hälfte der obligatorischen Stilllegungsfläche bindet. Weiterhin typisch für bessere Ackerbauregionen ist der unterdurchschnittliche Anteil an GLÖZ-Flächen an der LF (0,5 und 0,6 % der LF). Der Anteil an Nebenerwerbslandwirten ist unterdurchschnittlich.
- In Hessen werden in 2005 rd. 3.200 ha Landschaftselemente gemeldet. Hiervon entfallen 2.600 ha auf Landschaftselemente, die dem Cross-Compliance-Standard unterliegen und rd. 600 ha auf nicht Cross-Compliance relevante Elemente. 26 % der Landschaftselemente (knapp 826 ha) befinden sich an oder auf Ackerflächen, knapp 74 % (2.367 ha) liegen an oder auf Grünland. Der Tendenz nach steigt der Anteil der Landschaftselemente an der LF mit abnehmenden Ertragsbedingungen, so beträgt ihr Flächenanteil im WG 1 0,2 % und im WG 10 0,6%. Rund 9.300 Betriebe melden Landschaftselemente, also jeder Dritte im InVeKoS geführte Betrieb (rd. 26.800).
- Ein Zeitreihenvergleich der Jahre 2000 bis 2005 von ausgewählten Betrieben, die 85 % der in 2005 im InVeKoS erfassten LF (87 % der AF, 81 % des GL) und 71 % aller Betriebe repräsentieren, erbrachte folgende Ergebnisse:
  - Die durchschnittliche Flächenausstattung der Betriebe steigt im Betrachtungszeitraum geringfügig von knapp 32,5 auf 35 ha und liegt damit um rd. 5 ha über dem Durchschnitt aller im InVeKoS erfassten landwirtschaftlichen Unternehmen (Grundgesamtheit).
  - Im Betrachtungszeitraum stocken die Betriebe die von ihnen bewirtschaftete LF um knapp 8 % oder annähernd 48.500 ha auf. Der Zuwachs an landwirtschaftlicher Fläche verteilt sich gleichmäßig auf Ackerland (22.500 ha) und Grünland (25.000 ha).
  - Die Maisfläche steigt im Betrachtungszeitraum nur um knapp 500 ha oder 2 %, damit ist der Zuwachs des Maisanbaus sowohl in Relation zur Ackerflächenzunahme (6 %) als auch zur Zunahme der Ackerfutterfläche (10 %) unterproportional. Während der betrachteten Jahre bleibt die dominante Rolle des Getreideanbaus an der Ackernutzung mit rd. 65 % relativ konstant. Weizen baut seine Dominanz als wichtigste Getreideart weiter aus, der Anbauanteil an der Getreideanbaufläche erhöht sich von 47 % (2000) auf 51 % (2005). Auffällig ist der starke Zuwachs des Sommergersteanbaus von 3.800 ha (18 %). Der Roggenanbau verliert an Bedeutung, sein Anbauumfang reduziert sich rd. 40 % oder 3.800 ha. Die Fläche der Handelsgewächse steigt um 4.000 ha (11 %), wobei die mit Raps bestellte Fläche zu Ungunsten anderer Handelsgewächse ausgedehnt wird

(5.500 ha). Die Flächennutzung mit Hackfrüchten verbleibt mit weniger als 5 % der Ackerfläche auf geringem, jedoch konstantem Niveau.

- Von dem o. g. Flächenzuwachs der untersuchten Betriebe partizipieren Betriebe erst ab einer Größe von mehr als 30 ha LF. Betriebe, die in 2005 weniger als 10 ha LF bewirtschaften geben im Untersuchungszeitraum zusammen 13.000 ha ab. Betriebe zwischen 10 und 30 ha LF stagnieren hinsichtlich der von ihnen bewirtschafteten LF mit einer leicht negativen Tendenz (minus 1.800 ha, 1,7 %). Der Flächenverlust der vorgenannten Betriebe wird durch Betriebe größer 50 ha LF überkompensiert. Sie verbuchen einen Flächenzugang von 6.000 ha LF (Betriebsgrößenklasse 30 bis 50 ha LF), 20.000 ha LF (50 bis 100 ha), 26.000 ha (100 bis 200 ha) und 10.300 ha (> 200 ha), insgesamt also von rd. 62.300 ha. Die durchschnittliche Flächenausstattung steigt in den Klassen um 9,5 % (von 37 ha auf 39 ha), 11 % (von 64 ha auf 71 ha), 8,5 % (von 112 ha auf 133 ha) und 8,2 % (von 223 ha auf 273 ha).
- Während bei den Betrieben zwischen 30 und 200 ha LF der Flächenzuwachs nur leicht zugunsten von Grünlands verläuft, erfolgt er in der ansonsten stark ackerlanddominierten obersten Betriebsgrößenklasse (< 200 ha) deutlich zu seinen Gunsten. Der Grünlandumfang nimmt um 41 % zu, eine deutliche Flächenzunahme ist zwischen 2004 und 2005 auszumachen. Die Anzahl der Grünland bewirtschaftenden Betriebe steigt als Folge der Vergabe von Zahlungsansprüchen für Grünland sprunghaft an.

## **6.7.2 Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL)**

### **6.7.2.1 Ökolandbau (f1-A)**

#### ***Inanspruchnahme***

- Die Maßnahmenfläche beträgt mit Ende der Förderperiode 45.300 ha LF. Im Jahr 2005, dem Jahr auf dem der Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich fußt, sind es 42.660 ha LF. Die ökologische bewirtschaftete LF in 2005 geht wie in allen Förderjahren jedoch mit 56.723 ha deutlich darüber hinaus. Die Differenz begründet sich im Wesentlichen in Flächen, für die die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt sind. Dies sind im wesentlichen Flächen in Wasserschutz- oder Naturschutzgebieten, in denen die ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungsbeschränkungen über die des Ökologischen Landbaus hinausgehen; Flächen, die durch höherwertige Fördermaßnahmen des HELF gebunden sind und Flächen der obligatorischen Stilllegung.
- 7,2 % der LF Hessens werden ökologisch bewirtschaftet (Bundesdurchschnitt 4,6 %). Der Anteil des ökologisch bewirtschafteten Ackerlands an der Ackerfläche Hessens beträgt 3,8 %, der Anteil der ökologische bewirtschafteten Grünlands 12,5 %. 5,2 % aller im InVeKoS erfassten Betriebe wirtschaften ökologisch.

- Von den 56.723 ha ökologisch bewirtschafteter Fläche sind 18.694 ha (33 %) Acker- und 37.649 ha Grünland (66 %).
- Ökobetriebe sind mit 41 ha LF im Landesmittel deutlich größer als konventionelle (27 ha), allerdings sind erhebliche regionale Unterschiede zu verzeichnen. Auf den Standorten der Bergstraße, Dieburger Senke, des Ried und Rheingau sowie dem Werra Gebiet und der Niederhessische Senke beträgt der Größenvorteil nur bis zu maximal 20 %. Deutliche Größenvorteile sind hingegen in den nordwest- und osthessischen Mittelgebirgslagen sowie im Mittelhessischen Ackerbaugebiet mit einer 1,8- bis 2,3-fachen Flächenausstattung zu verzeichnen.
- Die Wirtschaftsweise der Teilnehmer ist wesentlich stärker auf Grünland ausgerichtet als in konventionellen Betrieben. So sind zwei Drittel der ökologisch bewirtschafteten LF Grünland, während der Grünlandanteil Hessens 38 % beträgt. Die durchschnittliche Grünlandfläche der Teilnehmer beträgt 28,5 ha. Der Grünlandanteil der Ökobetriebe ist mit 76 % um 25 %-Punkte höher als in der Vergleichsgruppe. 37 % der Ökobetriebe sind reine Grünlandbetriebe.
- Wie für den Ökologischen Landbau typisch, spielt im Ackerfutteranbau Klee gras und Acker gras die dominante Rolle (9,2 % der LF). Der Anbau von Silomais, der bei den konventionellen Betrieben als Ackerfutter im Vordergrund steht, ist hinsichtlich seines Anbauumfangs in den Ökobetrieben zu vernachlässigen. Auf nur 0,3 % der LF wird Silomais angebaut, während dies bei den konventionellen Betrieben knapp 4 % der LF sind.
- Die Ackerflächennutzung bestätigt die für den Ökologischen Landbau typischen Anbaustrukturen. Sowohl der Getreide- als auch der Hackfruchtanteil sind bei den Teilnahmebetrieben signifikant geringer. Innerhalb der Getreidekulturen ist der Anbauanteil von Sommerungen signifikant höher. Der Anbau von ökologisch erzeugten Hackfrüchten ist mit nur 390 ha quasi bedeutungslos. Ihr Anbauanteil umfasst weniger als 1 % der LF, während bei den nicht teilnehmenden Betrieben auf knapp 4 % der Fläche Hackfrüchte angebaut werden.
- Gemeinsam ist teilnehmenden und nichtteilnehmenden Betrieben, dass mit zunehmender Flächenausstattung der Ackerflächenanteil steigt, allerdings bei den ökologisch wirtschaftenden Betrieben auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Die Ackernutzung ist in den Ökobetrieben auf Ackerfutterbau ausgerichtet, sodass die Anbaustrukturen auf einen hohen Anteil auf Futterbau- bzw. Gemischtbetriebe schließen lassen, während die konventionellen Berufskollegen mit zunehmender Betriebsgröße eine stärkere Ausrichtung der Produktion auf den Marktfruchtbau erkennen lassen.
- Die räumliche Verteilung der Maßnahme ist in der Karte A-6.2 im Anhang dargestellt. Die höchsten Förderanteile an der LF ziehen sich wie ein Gürtel um die breiteste Stelle des Landes mit den Schwerpunkten im Osten (Vogelsberg, Rhön, östlicher Main-Kinzig-Kreis) und im Westen (Lahn-Dill-Kreis). Die wichtigsten Wirtschafts-

räume für den Ökologischen Landbau sind mit einem Flächeanteil von rd. 10 % der LF die nordwest- und osthessischen Mittelgebirgslagen. Den geringsten Flächenanteil bindet dieses Anbausystem erwartungsgemäß auf den guten (Ackerbau-)Standorten der Bergstraße, Dieburger Senke, Ried und Rheingau sowie im Wirtschaftsraum Rodgau, Limburger Becken. In allen Naturräumen ist der Anteil des ökologisch bewirtschafteten Grünlands im Verhältnis zur ökologisch bewirtschafteten LF überproportional. Der Anteil des ökologisch bewirtschafteten Ackerlands am Ackerland der Region beträgt auf den produktiven ackerbaulich ausgerichteten Standorten<sup>17</sup> zwischen 1 und 2,5 %. Die ökologisch wirtschaftenden Betriebe sind auch in diesen Regionen in der Mehrheit auf Grünlandwirtschaft und Ackerfutterbau ausgerichtet.

### ***Ressourcenwirkungen***

- Ökologische Anbauverfahren zeichnen sich durch positive Auswirkungen auf die biotischen und abiotischen Ressourcen aus. Ursachen dafür sind hauptsächlich der Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutz- und Düngemittel, die Begrenzung des Viehbesatzes, der weitgehend geschlossene Betriebskreislauf sowie eine schonende Bodenbewirtschaftung.
- Insgesamt geringere Aufwendung an fossiler Energie je Hektar, vorwiegend aufgrund des hohen Energieaufwands zur Herstellung von mineralischen N-Düngern, Pestiziden und Futtermitteln (Köpke, 2002)<sup>18</sup>, dadurch auch
  - geringeres Treibhauspotenzial (Geier et al., 1998),
  - geringeres Bodenversauerungspotenzial (Geier et al., 1998),
  - höhere floristische Diversität auf Acker- und Grünlandflächen, d. h. höhere Gesamtartenzahlen von Ackerwildkräutern, höhere mittlere Artenzahlen je Fläche, höherer Anteil seltener und gefährdeter Ackerwildkräuter, höhere Deckungsgrade, vollständigere und standorttypischere Ausprägung von Pflanzengesellschaften (Geier et al., 1998; Köpke, 2002; Neumann et al., 2005; Reiter, 2004),
  - höhere Vielfalt der Kleintierfauna auf Acker und Grünland (Köpke und Haas, 1997; Neumann et al., 2005; Reiter, 2004),
  - Erhaltung und Förderung landschaftsprägender Strukturen; die in den Richt- und Leitlinien der Anbauverbände auch zur Optimierung der Wirtschaftsweise gefordert werden (Nützlingsförderung, Windschutz,...).
- Der Ökolandbau hat allgemein gehaltene Ressourcenschutzziele. Seine potenzielle Ressourcenschutzwirkung ist sowohl im Bodenschutz als auch im Gewässerschutz als

---

<sup>17</sup> Bergstraße, Dieburger Senke, Ried und Rheingau; Nordhessische Ackerbaugebiet, Niederhessische Senke.

<sup>18</sup> Hierdurch werden die durch die mechanischen Bearbeitungsschritte verursachten Energieaufwendungen überkompensiert.

einfach positiv [+] einzustufen; allerdings kann er auf Ackerflächen auch eine sehr positive [++] Wasserschutzwirkung erreichen.

- Hinsichtlich der Erosions- und der Gewässerschutzwirkung weist der Ökolandbau im Maßnahmenvergleich überdurchschnittlich gute Ergebnisse auf. Er schneidet sowohl in seiner Treffgenauigkeit, Flächenrelevanz, als auch aufgrund seiner Kosten-Wirksamkeitsrelation im Vergleich gut ab. Im bestehenden Maßnahmenpektrum kommt ihm daher eine große Bedeutung zur Erhaltung erosionsmindernder Nutzungen bzw. zur Verhinderung von Stoffausträgen in Gewässer zu.

### 6.7.2.2 Grünlandextensivierung (f1-B1)

#### *Inanspruchnahme und Akzeptanz*

- Im Jahr 2005, dem Jahr auf dem die folgenden Aussagen basieren, werden 77.175 ha Grünland innerhalb der Maßnahme f1-B1 gefördert, der Umfang des extensiv bewirtschafteten Dauergrünlands umfasst 103.650 ha. Die Differenz von rd. einem Drittel begründet sich in Flächen, für die die Förderbedingungen nicht bestehen. Hierunter fallen u. a. Flächen in Naturschutz- und Wasserschutzgebieten mit (höherwertigen) ordnungsrechtlichen Auflagen. Zum Ende der Förderperiode werden für 72.242 ha Grünland Extensivierungsprämien gezahlt.
- Das extensiv bewirtschaftete Grünland hat einen Anteil von 35 % am Dauergrünland Hessens. Die Inanspruchnahme liegt damit auf einem hohen Niveau. 14 % aller in 2005 im InVeKoS erfassten Betriebe sind Teilnehmer an der Grünlandextensivierung. Ein Viertel der teilnehmenden Betriebe sind reine Grünlandbetriebe.
- Die höchste Teilnehmerate nach Betriebsgrößenklassen liegt mit 36 % aller Extensivierer in der Klasse zwischen 10 bis 30 ha LF, den höchsten Förderflächenumfang bringen Betriebe mit einer LF zwischen 50 und 100 ha LF ein. Anhand der Daten lässt sich ablesen, dass die Maßnahme auch für Betriebe attraktiv ist, die nur relativ wenig Förderfläche aufweisen.
- Die Teilnehmer bewirtschaften durchschnittlich 40 ha LF, davon sind rd. 30 ha Hauptfutterflächen, die zur Berechnung des RGV-Besatzes herangezogen werden. 72 % der LF ist in den teilnehmenden Betrieben Grünland. Durchschnittlich bewirtschaften die Teilnehmer 24 ha Grünland, davon sind rd. 18 ha prämieneberechtigt. Bei einer geringeren Flächenausstattung (29 ha) und einem deutlich geringeren Grünlandanteil an der LF (52 %) bewirtschaften die Nichtteilnehmer mit durchschnittlich 9 ha Grünland und nur 38 % der Grünlandfläche der Teilnehmer. Ein erheblicher Unterschied zwischen den teilnehmenden und nichtteilnehmenden Unternehmen besteht hinsichtlich deren Silomaisanteil an der LF, welcher bei den Grünlandextensivierern 2,5 % ausmacht, bei den Nichtteilnehmern hingegen 4,5 %.



- Die höchste Akzeptanz der Maßnahme findet sich auf für die Landwirtschaft ungünstigen Standorten in Mittelgebirgslagen, die auch als benachteiligte Gebiete nach Art. 13 VO (EG) Nr. 1257/1999 eingestuft sind (s. Karte A-6.3, im Anhang). In den osthessischen Mittelgebirgslagen werden rd. 43 % des Grünlands über die Maßnahme gebunden, im Vergleich dazu sind es auf höherwertigen Standorten wie der Bergstraße, der Dieburger Senke sowie im Ried und Rheingau nur knapp 16 % des Grünlands. Die an der Grünlandextensivierung teilnehmenden Betriebe in den Mittelgebirgslagen bewirtschaften im Mittel 26 ha Grünland.

### ***Ressourcenwirkungen***

- Die Bedeutung der HEKUL-Grünlandextensivierung für die Verbesserung abiotischer Ressourcen wird im Vergleich zum Referenzsystem als einfach positiv [+] eingeschätzt. Die Maßnahme trägt zum Schutz des Bodens durch die Erhaltung der erosionsvermeidenden Grünlandnutzung auf vielen erosionsgefährdeten Standorten mit einer im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittlichen Treffgenauigkeit bei.
- Auflagenbedingt werden eine Verminderung des Düngemiteleinsatzes sowie der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel erreicht. Viele der teilnehmenden Betriebe weisen einen deutlich geringeren als den zulässigen Viehbesatz auf. Die Reduzierung des Produktionsmitteleinsatzes trägt zur Verbesserung der Beschaffenheit von Grund- und Oberflächenwasser bei. Im Fall der Beibehaltung einer bereits extensiven Nutzungsweise (rd. 20 %) wird keine Reduzierung des Produktionsmitteleinsatzes realisiert, jedoch eine mögliche Intensivierung verhindert.
- Der Beitrag der Grünlandextensivierung zum Schutz der Biodiversität erfolgt auf einem deutlich geringeren Niveau als im Vertragsnaturschutz. Von der Entwicklung artenreicher oder naturschutzfachlich bedeutender Grünlandgesellschaften aus ehemaligem Intensivgrünland ist nicht auszugehen. Die Auflagen der Maßnahme sind zwar prinzipiell nicht ausreichend, vorhandenes artenreiches sowie naturschutzfachlich wertvolles Extensivgrünland zu stabilisieren, doch wird wie dargestellt die erlaubte Düngermenge der Grünlandextensivierung in vielen Fällen nicht ausgeschöpft. Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil des HEKUL-Grünlands über eine Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz verfügt und deutlich zur erlebbaren Vielfalt in der Landschaft beiträgt.
- Für die Erhaltung der Kulturlandschaft hat die Grünlandextensivierung eine regional unterschiedliche Bedeutung. In Gegenden mit einem hohen Nutzungsinteresse ist davon auszugehen, dass frei werdendes Grünland überwiegend von anderen Bewirtschaftern übernommen werden würde. Im Einzelfall kann sich jedoch die Situation ganz anders darstellen. In anderen Regionen könnte ein Wegfallen der Grünlandextensivierung mit negativen Wirkungen für das Landschaftsbild verbunden sein. Das Nutzungsinteresse von Mutterkuhbetrieben und Schafhaltern ist teilweise von der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen abhängig, sodass in Gebieten, in welchen

diese Tierhaltung von Bedeutung ist, die Nutzungsaufgabe ein größeres Problem sein kann. Hierbei sind jedoch auch Wechselwirkungen mit der Ausgleichszulage zu berücksichtigen, die ebenfalls die Grünlandnutzung stützt.

- Die Grünlandextensivierung hat allgemein gehaltene Ressourcenschutzziele. Ihre potenzielle Ressourcenschutzwirkung ist sowohl im Bodenschutz als auch im Gewässerschutz als einfach positiv [+] einzustufen. Insbesondere kommt der Grünlanderhaltung eine Erhaltungswirkung im abiotischen Ressourcenschutz zu.
- Hinsichtlich der Erosions- und der Gewässerschutzwirkung weist die Grünlandextensivierung im Maßnahmenvergleich deutlich überdurchschnittlich gute Ergebnisse auf. Sie schneidet sowohl in ihrer Treffgenauigkeit, Flächenrelevanz, als auch aufgrund ihrer Kosten-Wirksamkeitsrelation im Vergleich sehr gut ab. Im bestehenden Maßnahmenspektrum kommt ihr daher eine große Bedeutung zur Erhaltung erosionsmindernder Nutzungen bzw. zur Verhinderung von Stoffausträgen in Gewässer zu<sup>19</sup>.

### **6.7.2.3 Teilmaßnahme Extensive Grünlandnutzung zum Schutz des Grundwassers (Vogelsbergprojekt f1-B1.1)**

- Die Teilmaßnahme Grundwasserschutz Vogelsberg ist mit dem Änderungsantrag 2004 aus der Förderung gefallen. Bis 2004 nahmen 196 Betriebe auf 6.105 ha Grünland an der Förderung teil. Im Jahr 2004 betrug der erreichte Dauergrünlandanteil der Gebietskulisse Vogelsberg ein Viertel.
- Die Aussagen zum Ressourcenschutz gelten analog zur Darstellung bei der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung (f1-B1). Durch die Förderkulisse ist hier allerdings eine wesentlich höhere Treffgenauigkeit im Hinblick auf den Grundwasserschutz gewährleistet.

### **6.7.2.4 Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (MDM)**

#### *Inanspruchnahme und Akzeptanz*

- Die Förderung von MDM-Verpflichtungen wurde über die Einführung der fakultativen Modulation einmalig in 2003 zur Beantragung angeboten. Eine Teilnahme war für alle Betriebe in Hessen möglich. Aufgrund der hohen Inanspruchnahme und Budgetrestriktionen wurde aber eine Reduzierung der Bewilligungsfläche um rd. 57 % vorgenommen.

---

<sup>19</sup> Anmerkung: Insbesondere vor dem Hintergrund des gesamtbetrieblichen Grünlandumbruchverbotes sind hierbei nicht nur die geförderten Grünlandflächen von Bedeutung, sondern die gesamten in Hessen befindlichen Grünlandflächen.

- Für die Teilnahme an der Maßnahme MDM wurden in 2006 an 2.499 Betriebe Auszahlungen gewährt, die Abbrecherquote in den drei Förderjahren war äußerst gering. Die Förderfläche ist gegenüber 2004 um 4 % angewachsen und umfasste in 2006 insgesamt 37.807 ha. Die festgestellte Fläche in 2006 ist wesentlich größer und beläuft sich auf 59.555 ha oder 12,2 % der Ackerfläche Hessens.
- Teilnehmende Betriebe weisen mit durchschnittlich 95 ha LF eine außerordentlich hohe Flächenausstattung und mit 81 % einen deutlich höheren Ackerlandanteil gegenüber den Nichtteilnehmern auf (62 %). Weitere auffällige Merkmale sind höhere Anteile typischer Ackerkulturen auf der Anbaufläche, vor allem von Ölfrüchten, insbesondere Raps, sowie von Getreide und Zuckerrüben, hingegen einen deutlich geringeren Anteil des Ackerfutterbaus, vor allem von Silomais. Daraus lässt sich schließen, dass bevorzugt große Marktfrucht- oder Veredlungsbetriebe an dieser Maßnahme teilnehmen. Für eine Teilgruppe sind die Merkmale weniger eindeutig, diese sind eher als Futterbaubetriebe einzuordnen. Die Betriebe haben auf durchschnittlich 30 % ihrer Ackerfläche MDM-Verfahren eingesetzt.
- In Hessen werden 36 % der Anbaufläche von Winterraps (25 % der Stilllegungsfläche mit Winterraps als nachwachsender Rohstoff) über Mulchsaat bestellt. Insgesamt überwiegen die Herbstsaaten (83 %) deutlich, denn Winterweizen und -gerste haben ebenfalls einen hohen Anteil an der Mulchsaatfläche. In der Frühjahrssaat hat die Mulch- und Direktsaattechnik hohe Bedeutung bei Zuckerrüben mit 25 % der Anbaufläche, dagegen deutlich weniger bei Silomais, Kartoffeln und Sommergerste im Umfang von 8 bis 10 % der jeweiligen Kulturfläche.
- Im Zusammenhang mit der Ressourcenschutzwirkung der Maßnahme ist zu beachten, dass laut Berateraussagen (Expertengespräche, 2004) eine Reihe von Betrieben bereits vor der Beantragung die Mulch- bzw. Direktsaat praktiziert haben. Je nach Region sind 20 % bis >50 % der Betriebe durch die Förderung neu in die nichtwendende Bodenbearbeitung eingestiegen. Andere Teilnehmer haben allerdings die über MDM-Verfahren bestellte Fläche bei Einstieg in das Förderprogramm erheblich ausgedehnt.
- Aus den Betriebsanalysen und den Berateraussagen lässt sich ableiten, dass MDM-Verfahren in vielen Fällen von ackerbaulich versierten Betriebsleitern in Anspruch genommen wurden, die diese Bewirtschaftungsform beherrschen, die notwendige Maschinenausstattung besessen und bereits vor Antragstellung in größerem Umfang die Mulchsaat eingesetzt haben. Die Struktur der Teilnehmergruppe dürfte folglich auch durch die einmalige Möglichkeit zur Erstbeantragung in 2003 beeinflusst worden sein, da der Einstieg in die Förderung zu diesem Zeitpunkt vor allem für die Technikpioniere aufgrund des geringen bis fehlenden Umstellungsaufwands relativ einfach war. Hingegen wurden Betriebe, deren Anpassungen an das gewünschte Umweltverhalten einen gewissen innerbetrieblichen Vorlauf benötigten und damit einen zusätzlichen positiven Umwelteffekt durch die Förderung erzielen, wenig erreicht.

- Die regionale Verteilung der Inanspruchnahme zeigt eine Konzentration der MDM-Verfahren in den Ackerbauregionen (Karte A-6.4 und Karte A-6.5). Der Anteil an geförderter Fläche ist dort deutlich höher als in den Mittelgebirgslagen. Die höchste Teilnehmerquote weisen das Werragebiet (26 % der potenziellen Teilnehmer) und die niederhessische Senke / Amöneburger Becken (20 %) auf. In den mittel- und südhessischen Ackerbauregionen liegt die Quote um 15 % und in Mittelgebirgslagen bei 8 bis 10 %.

### ***Ressourcenwirkungen***

- Die beim MDM-Verfahren verpflichtende, konservierende Bodenbearbeitung bringt für den abiotischen Ressourcenschutz eine Reihe positiver Wirkungen mit sich. Über eine erhöhte Bodenbedeckung durch Stoppelreste werden Bodenerosion und damit der Oberflächenabfluss sowie der mit ihm verbundene Nährstoffaustrag in Gewässer und angrenzende Biotop wirksam verringert. Die durch das Mulchen eingebrachte organische Substanz trägt zum Humuserhalt bei und bewirkt eine bessere Aggregatstabilität. Insgesamt wirkt sich der Einsatz einer nicht wendenden Bodenbearbeitung positiv auf das Bodenleben aus und damit auf die Bodenstruktur.
- Die MDM-Verfahren weisen klar definierte Bodenschutz- und nachrangig formulierte Grundwasserschutzziele auf. Ihre potenzielle Ressourcenschutzwirkung ist je nach Schutzziel positiv [+] (Schutz von Grund- und Oberflächengewässern) bis sehr positiv [++] (Erosionsschutz) einzustufen (zur Begründung der Bewertung vgl. insbesondere Materialband zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung).
- Die Treffgenauigkeit der Maßnahme auf Flächen mit erhöhter bis sehr starker Gefährdung durch Wassererosion lag in der letzten Förderperiode mit 12 % deutlich unter dem Durchschnitt aller Maßnahmen<sup>20</sup>, was u. a. mit einer fehlenden Gebietskulisse zusammenhängen kann. Allerdings entfallen nur 17 % der Förderflächen auf Feldblöcke ohne jegliche Erosionsgefährdung. Auch in der Kosten-Wirksamkeitsbetrachtung nehmen die MDM-Verfahren daher den letzten Platz unter den berücksichtigten Maßnahmen ein. Vor dem Hintergrund der potenziell sehr guten Wirkung der Maßnahme und ihres günstigen Input-Outputverhältnisses werden damit gerade auf Ackerflächen wichtige Erosionsschutzpotenziale vergeben. Die Zielstellung der Maßnahme im Hinblick auf den Erosionsschutz wird daher nur unzureichend erreicht.
- Im Gewässerschutz erzielen die MDM-Verfahren deutlich bessere Ergebnisse hinsichtlich Treffgenauigkeit auf sensiblen Flächen und ihrer Kosten-Wirksamkeitseinschätzung (insbesondere im Grundwasserschutz), die überdurch-

---

<sup>20</sup> vgl. einschränkende Anmerkungen zur Datengrundlage der Treffsicherheitsanalyse in einer Fußnote im Kapitel 6.6.1.

schnittlich gut ausfallen. Im Gewässerschutz werden mit rd. 28.000 ha großflächig auswaschungssensible Ackerflächen erreicht.

- Hinzuweisen ist auch auf die Bedeutung, die nach Ansicht einiger Autoren die konservierende Bodenbearbeitung durch die Verbesserung der Infiltration für den Hochwasserschutz erlangt (Schmidt et al., 2001). Eine positive Wirkung erzielt die Maßnahme zusätzlich durch Schonung der Humusvorräte im Boden infolge des im Vergleich zur Pflugfurche verringerten Humusabbaus (Heinemeyer, 2004).

### **6.7.2.5 Winterbegrünung (P)**

#### *Inanspruchnahme und Akzeptanz*

- Die auf ökologisch wirtschaftende Betriebe begrenzte Förderung der Winterbegrünung wurde mit rd. 200 Teilnehmern und einer geförderten Fläche von 1.920 ha relativ gut angenommen. Insgesamt haben rd. 22 % der HEKUL-Teilnehmer am Ökologischen Landbau an dieser Maßnahme teilgenommen. Die Teilnehmer bringen im Durchschnitt 27 % ihrer Ackerfläche in die Förderung ein.
- Auch bei dieser Maßnahme fällt auf, dass unter den Teilnehmern große Betriebe mit hohem Ackeranteil dominieren. Die Teilnehmer weisen mit durchschnittlich 88 ha eine um fast 50 ha größere LF als Nichtteilnehmer auf, der Ackeranteil an der LF liegt mit 62 % fast doppelt so hoch wie in der Vergleichsgruppe. Rund 15 % der Teilnehmer sind reine Ackerbaubetriebe.
- Hinsichtlich der Einbindung in die Fruchtfolge ist hervorzuheben, dass der Anteil der mit Sommerkulturen bestellten Fläche bei den teilnehmenden Betrieben deutlich über dem der nichtteilnehmenden Ökobetrieben liegt. Der Zwischenfruchtanbau dürfte in den Marktfrucht-orientierten Fruchtfolgen der o.g. charakteristischen Teilnehmer eine wichtige Rolle als Gründüngung einnehmen und damit die geringeren Anteile von Klee und Klee gras kompensieren.
- Die Maßnahme wird fast ausschließlich in Mittel- und Nordhessen in Anspruch genommen (siehe Karte A-6.6). In den typischen Ackerbauregionen Hessens findet Winterbegrünung analog zur Verteilung der Inanspruchnahme des Ökolandbaus nur in geringem Umfang statt.

#### *Ressourcenwirkungen*

- Aus Sicht des abiotischen Ressourcenschutzes besitzt die Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten ein hohes Wirkungspotenzial je Flächeneinheit. Durch die Förderung wird landesweit gut 1.900 ha oder 10,3 % der ökologisch bewirtschafteten Ackerfläche Hessens erreicht (entspricht 0,4 % der gesamten Ackerfläche Hessens).

- Die Winterbegrünung hat explizite Boden- und Grundwasserschutzziele. Ihre potenzielle Ressourcenschutzwirkung ist bei separater Betrachtung je nach Schutzziel positiv [+] (Erosionsschutz) bis sehr positiv [++] (Schutz von Grund- und Oberflächengewässern) einzustufen. Im Zusammenspiel mit den Wirkungen des Ökologischen Landbaus können auch sehr positive [++] Erosionsschutzwirkungen erzielt werden.
- Die Bodenbedeckung über Winter trägt zur Erosionsvermeidung sowie der Verlagerung von Nährstoffen bei und bindet den im Herbst noch im Boden befindlichen Reststickstoff. Die flächenbezogene N-Bilanz wird positiv beeinflusst, da im Ökologischen Landbau die Nährstoffgehalte der Zwischenfrucht auch in der Düngeplanung der Folgefrucht Berücksichtigung finden. Gleichmaßen tragen Zwischenfrüchte erheblich zur Aufrechterhaltung der Humusbilanz auf Ackerstandorten bei.
- Auf den besonders erosionssensiblen Standorten (,erhöhte' bis ,sehr starke' Erosionsgefährdung) erreicht die Winterbegrünung zusammen mit den MDM-Verfahren die schlechtesten Treffgenauigkeiten (17 %). Eine gezielte Lenkung der Maßnahme ist vor dem Hintergrund ihrer Bindung an den Ökolandbau nur bedingt möglich<sup>21</sup>.
- Im Gewässerschutz erreicht die Winterbegrünung zwar etwas bessere Treffgenauigkeiten und Kosten-Wirksamkeitswerte, allerdings sind diese auch hier in den wenigsten Fällen im Maßnahmenvergleich überdurchschnittlich gut.
- Bei Verwendung reich blühender Zwischenfrüchte, wie sie z. B. die verschiedenen Schmetterlingsblütler oder auch Phacelia darstellen, ist eine Verbesserung der Nahrungsgrundlage für blütenbesuchende Insekten gegeben. Gleichfalls erhöht sich durch Schaffung einer Winterdeckung generell die Habitatvielfalt. Positive Wirkungen ergeben sich darüber hinaus für das Bodenleben.

### 6.7.3 Vertragsnaturschutz (HELP)

#### *Inanspruchnahme und Akzeptanz*

- Das HELP wird insgesamt mit guter Akzeptanz, Treffsicherheit und Wirkungseinschätzung beurteilt, insbesondere in seinen Zielschwerpunkten des biotischen Ressourcenschutzes. Das operationelle Ziel von 30.000 ha ist 2005 und 2006 - trotz eines Rückgangs gegenüber 2004 - übertroffen worden.
- Insgesamt nehmen 21 % aller hessischen Betriebe am Vertragsnaturschutz teil. Diese Betriebe verfügen zusammen über 46 % der gesamten LF.

---

<sup>21</sup> Vgl. einschränkende Anmerkungen zur Datengrundlage der Treffsicherheitsanalyse in einer Fußnote im Kapitel 6.6.1.

- Die Regionalen Landschaftspflegekonzepte (RLK) sorgen für eine hohe Treffgenauigkeit der HELP-Maßnahmen bei gleichzeitig verbesserter Akzeptanz vor Ort (siehe Karte A-6.7). Eine zusätzliche Lenkung in Natura-2000-Gebiete erfolgt durch Prioritätensetzung in den RLK und die Anreizkomponente. Bisläng konnte dadurch sichergestellt werden, dass rd. ein Viertel der Vertragsflächen in FFH-Gebieten liegen.
- Das HELP bietet bei einer überschaubaren Anzahl von Teilmaßnahmen und Zusatzpaketen eine größtmögliche Flexibilität vor Ort. Voraussetzung dazu ist eine Einzelflächenbegutachtung, die durch die HA-LFN gewährleistet wird. Die flexible Struktur erlaubt eine sehr individuelle Zusammenstellung der Vertragsinhalte, die sich gut auf die jeweiligen naturschutzfachlichen Anforderungen und betrieblichen Begebenheiten anpassen lassen.
- Die Teilnahme am HELP wird von einer großen Streuung der Vertragsflächen auf viele Teilnehmer und von einer geringen mittleren Vertragsfläche je Betrieb bestimmt. Die Vertragsfläche je Betrieb erreicht im Mittel nur 6 ha, der Vertragsflächenanteil an der LF liegt bei 7 %. Betriebe mit großen Vertragsflächen und großen Vertragsflächenanteilen, für die HELP den Charakter eines eigenen Betriebszweigs hat, gibt es nur wenige. Die Teilnehmer mit weniger als 5 ha Vertragsfläche nutzen insgesamt ein Viertel der HELP-Vertragsfläche.
- Grundsätzlich sind die Teilnehmer flächenstärker, grünlandbestimmter und stärker auf die Viehhaltung ausgerichtet als die Nichtteilnehmer. Bezogen auf alle Betriebe Hessens verfügen die Vertragsnaturschutzbetriebe im Mittel über mehr als doppelt so viel LF. Flächenstarke Betriebe sind in Hessen erheblich häufiger dazu bereit, am HELP teilzunehmen als kleinere Höfe. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die Haupterwerbslandwirtschaft für HELP von wesentlich größerer Bedeutung ist als der Nebenerwerb.
- Unter den viehhaltenden Betrieben verfügen die Teilnehmer durchweg über erheblich größere Viehbestände aber geringere Viehbesatzdichten als die Nichtteilnehmer. Ihre gesamte Wirtschaftsweise ist verhältnismäßig extensiv. Bei Teilnehmern mit mehr als 50 ha Vertragsfläche ist die Bedeutung von Schafen und Ziegen ungewöhnlich groß. Dies ist ein Indiz für eine Teilausrichtung dieser kleinen Gruppe auf die Landschaftspflege.
- Der Abschluss von HELP-Verträgen orientiert sich meist an den formalen Möglichkeiten und den betrieblichen Verwendungsmöglichkeiten einzelner Schläge. Bestimmte Flächen werden ins HELP gelenkt, wenn die düngerlose Nutzung dieser Schläge mit dem Betriebsablauf vereinbar ist und sie aus Gründen eingeschränkter naturbürtiger Nutzbarkeit, rechtlicher Vorgaben oder großer Entfernung kaum kostendeckend zu bewirtschaften sind.

- Grundsätzlich lassen die strengen Anforderungen des HELP für die meisten landwirtschaftlichen Betriebsausrichtungen nicht zu, mehr als 10 % der LF in den Vertragsnaturschutz zu lenken. Ausnahmen sind vor allem die flächenstarken Schafhalter.

### ***Ressourcenwirkungen***

- Die Leistungspakete LP1 und LP2 sind mit ca. 5.500 Teilnehmern und ca. 24.000 ha Vertragsfläche die mit Abstand bedeutendsten Teilmaßnahmen des HELP. Mit Hilfe verschiedener Zusatzpakete lassen sich die beiden Leistungspakete an die konkreten Anforderungen vor Ort anpassen. Die Wirkung ist sehr hoch, wie langjährige Erfolgskontrollen insbesondere im floristischen Bereich zeigen.
- Die Sicherstellung einer naturschutzfachlich erforderlichen Nutzung in Schutzgebieten mit hoheitlichen Bewirtschaftungsauflagen wird über Leistungspaket 3 gefördert. Mit 2.300 Teilnehmern und 5.200 ha Vertragsflächen handelt es sich um eine großflächig angenommene Teilmaßnahme. LP3 erlangt in den hessischen Bergregionen lokal eine hohe Bedeutung für die Erhaltung der biologischen Vielfalt, zur Offenhaltung der Landschaft und zur Aufrechterhaltung traditioneller Nutzungsformen.
- Das Leistungspaket 4 findet mit 27 Teilnehmern und 49 ha Vertragsflächen kaum Anklang. Ursachen sind einerseits in einer begrenzten Gebietskulisse, andererseits in den niedrigen Prämiensätzen zu sehen. Dort, wo die Teilmaßnahme zur Anwendung kommt, kann sie einen lokalen Beitrag zur Stabilisierung von Ackerwildkrautgesellschaften leisten.
- Das Leistungspaket 5 kommt in Form eines „Jokers“ als spezielle Artenschutzmaßnahme sowohl auf Grünland- wie auch auf Ackerflächen zur Anwendung, wenn die anderen Leistungspakete keine adäquate Flächenbewirtschaftung oder -pflege naturschutzfachlich bedeutender Flächen ermöglichen (z. B. Feldhamsterschutz, Magerrasenpflege). Neben der Erhaltung der biologischen Vielfalt leistet LP5 wichtige Beiträge zur angepassten, traditionellen Nutzungsvielfalt in der Landschaft.
- Neben den vorrangigen biotischen Zielsetzungen und Wirkungen des HELP sind ebenfalls positive oder sehr positive Wirkungen im Boden- und Wasserschutz zu verzeichnen. So entfalten die Leistungspakete 1 und 2; beispielsweise eine wichtige Erosionsschutzwirkung durch den Grünlanderhalt. Sie erlangen überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten auf erosionssensiblen Flächen. Die Leistungspakete 2 und 4 haben eine sehr positive Wirkungseinschätzung in Hinblick auf den Schutz von Grund- und Oberflächengewässern. Auch hier werden z. T. überdurchschnittlich hohe Treffgenauigkeiten erzielt.



#### **6.7.4 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz des Bodens vor Erosion**

- Rund ein Fünftel der LF Hessens (21 % oder 168.000 ha) ist als besonders wassererosionsgefährdet einzustufen (,erhöhte' bis ,sehr starke' Erosionsgefährdung), davon werden 63.000 ha ackerbaulich genutzt<sup>22</sup>.
- Über den Umfang eingesetzter erosionsmindernder Anbautechniken außerhalb der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) liegen keine Angaben vor, sodass der Umfang tatsächlich/aktuell erosionsgefährdeter Flächen nicht abgeschätzt werden kann.
- Der Förderflächenumfang der als wirksam bewerteten Maßnahmen beträgt zum Förderhöchststand im Jahr 2004 188.400 ha. In Relation zu den besonders erosionsgefährdeten Flächenanteilen der LF zeigen sich mittlere durchschnittliche Treffgenauigkeiten von 29 %. Nach Auswertungen im Modul Ökoeffizienz (Datenbasis 2005) werden mit der Förderung 37 % der wassererosionsgefährdeten LF, aber nur 13 % der gefährdeten Ackerflächen erreicht.
- Keine der Maßnahmen hat eine Förderkulisse in Hinblick auf den Erosionsschutz, zwei Maßnahmen haben jedoch explizite Erosionsschutzziele (Winterbegrünung und MDM-Verfahren), Ökologischer Landbau und Grünlandextensivierung haben allgemein formulierte Bodenschutzziele.

#### **6.7.5 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen für den Schutz der Gewässer vor diffusen Stoffeinträgen**

- Grund- und Oberflächengewässer sind in Hessen großflächig durch diffuse Stoffeinträge gefährdet: 48 % der LF (0,39 Mio. ha) zählen zur hochgradig nitratauswaschungsgefährdeten Schlagfläche und 0,55 Mio. ha oder 69 % der LF liegen in Gebieten, unter denen die Zielerreichung eines guten chemischen Zustands der Grundwasserkörper ,unklar oder unwahrscheinlich' ist. Die nitratauswaschungsgefährdeten Flächen werden zu 59 % ackerbaulich genutzt. Unter intensiver Ackernutzung und in Sonderkulturen wurden Nitratkonzentrationen im Grundwasser über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung festgestellt. Darüber hinaus liegen rd. 0,42 Mio. ha LF im unmittelbaren Einzugsbereich von Oberflächengewässern. Über die Hälfte der Nutzungen an Gewässern ist eine ackerbauliche Nutzung.
- Mit insgesamt bis zu 202.000 ha Förderfläche von AUM mit (Grund-) Wasserschutzwirkung besteht ein erhebliches Potenzial zum Schutz der Gewässer. Auswertungen im Modul Ökoeffizienz haben gezeigt, dass mit den als wirksam bewerteten

---

<sup>22</sup> vgl. einschränkende Anmerkungen zur Datengrundlage der Treffsicherheitsanalyse in Fußnote 10.

Fördermaßnahmen nur 27 % der nitratauswaschungssensiblen und 23 % der Gebiete mit unklarer/unwahrscheinlicher Zielerreichung gemäß WRRL erreicht wurden.

- Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen auf den nitratauswaschungsgefährdeten Flächen liegt bei 48 %, mit besten Werten beim Ökolandbau auf Ackerflächen. Für die Grundwasserkörper der WRRL liegt die Treffgenauigkeit der AUM mit Grundwasserschutzwirkung mit 58 % zwar höher, aber unter der statistisch zu erwartenden Größenordnung. Lediglich die ackerbaulichen Maßnahmen erreichen hier mit 71 % Treffgenauigkeit im Maßnahmenvergleich deutlich überdurchschnittliche Werte.
- Keine der Maßnahmen hat eine Förderkulisse im Hinblick auf den Gewässerschutz, zwei Maßnahmen haben jedoch explizite Grundwasserschutzziele (Winterbegrünung und der Grundwasserschutz Vogelsberg), Ökologischer Landbau und betriebliche Grünlandextensivierung haben allgemein formulierte Gewässerschutzziele.

#### **6.7.6 Zusammenfassende Einschätzung der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen**

Tabelle 6.12 gibt einen zusammenfassenden Gesamtüberblick über ausgewählte Aspekte der Maßnahmenbewertung. Es werden Inanspruchnahme, Zielerreichungsgrad und die Ressourcenschutzwirkung der Maßnahmen ebenso dargestellt, wie einige Resultate des Moduls „Ökoeffizienz“. Die differenzierten Einzelergebnisse der Module „Akzeptanz“ und „Landschaft“ können in der tabellarischen Übersicht nicht berücksichtigt werden.

**Tabelle 6.12:** Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen

Maßnahmen- code <sup>7)</sup>	Geförderte Fläche <sup>1)</sup> (ha) im Jahr 2004 <sup>3)</sup>	Zieler- füllung <sup>2)</sup> (%)	Akzep- tanz <sup>4)</sup>	Ressourcen- schutzwirkung <sup>5)</sup>				Treffgenauigkeit (%) im Jahr 2005				Ökoeffizienz <sup>6)</sup>			
				Boden	Wasser	Biodiversität	Landschaft	Erosions- gefährdung	Nitrat- auswaschung- gef.	Zielgebiete WRRL	Oberflächen- wasserschutz	Erosions- gefährdung	Nitrat- auswaschung- gef.	Zielgebiete WRRL	Oberflächen- wasserschutz
<b>f1 - HEKUL</b>															
f1-A	42 762	95	✓	++	++	++	+	31	53	53	59	↑	↑	↑	↑
f1-B1	73 872	85	✓	+	+	+	+	37	51	53	62	↑	↑	↑	↑
f1-B1.1	6 086		✓	+	+	+	+								
M	36 114		✓	++	+	0	0	12	46	68	47	↓	↑	↑	↓
P	1 905		✓	++	++	+	+	17	38	59	53	↓	↓	↓	↓
<b>f2 - HELP</b>															
		118													
f2-LP1 a-d	2 335		✓	0	0	++	+	34	44	70	68	↓	↓	↓	↓
f2-LP2 a-d	21 807		✓	+	+	++	++	39	48	57	72	↓	↓	↓	↓
f2-LP3 a-d	7 938		✓	0	0	++	++								
f2-LP4	95			++	++	++	+	36		63	35		↓	↓	↓
f2-LP5	473		✓	+	+	++	++								

1) Für die Maßnahmen f1-A, f1-B1, f1-B2 "festgestellte Fläche".

2) Zielerfüllung gemessen am operationellen Ziel der Maßnahmen.

3) Im Jahr des Förderhöchststandes.

4) Akzeptanz und Inanspruchnahme: ✓ gut.

5) Ressourcenschutzwirkung: ++ sehr positiv, + positiv, 0 neutral/keine.

6) Im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittliche (↑) bzw. unterdurchschnittliche (↓) Kosten-Wirksamkeitsrelation.

7) Zu den Maßnahmenkürzeln: Vergleiche u.a. Kapitel 6.1.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## 6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 6.8.1 Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL)

#### 6.8.1.1 Ökolandbau (f1-A)

- Die Untersuchungen hinsichtlich Treffgenauigkeit und Ökoeffizienz zeigen, dass der Maßnahme auch ohne räumliche Lenkung hohe Bedeutung im abiotischen Ressourcenschutz zukommt. Insbesondere, wenn er Ackerflächen erreichen kann, entfaltet der Ökolandbau eine positive Wirkung für den Erosionsschutz und eine sehr positive Wirkung für den Gewässerschutz. Unter Gesichtspunkten des Boden- und Gewässerschutzes sollte die Maßnahme in Hessen in der bestehenden Form fortgeführt werden. Die Ressourcenschutzziele der Ökologischen Anbauverfahren sollten dabei auch in Zukunft als Teil eines integrierten Zielkanons und nicht als alleinige Hauptziele der Maßnahme verstanden werden.
- Die Wirtschaftsweise der Maßnahmenteilnehmer ist wesentlich stärker auf Grünlandwirtschaft ausgerichtet als in konventionellen Betrieben. Zwei Drittel der ökologisch bewirtschafteten LF sind Grünland, während der Grünlandanteil Hessens 38 %

beträgt. Aus dieser Tatsache ist ableitbar, dass durch die Förderung der ökologischen Anbauverfahren nicht primär Ressourcenschutzprobleme gelöst werden können, die aus der Bewirtschaftung von Ackerflächen und Marktfruchtkulturen resultieren resultieren.

- Unter Beachtung der multifunktionalen Wirkung des Ökologischen Landbaus wird die Fortführung der Förderung grundsätzlich empfohlen, die Förderung ökologischer Anbauverfahren ist weiterhin Programmbestandteil in der Förderperiode 2007 bis 2013.

### 6.8.1.2 Grünlandextensivierung (f1-B1)

- Die Empfehlungen zur betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung sind vor dem Hintergrund der aktuellen Anpassung agrarpolitischer Rahmenbedingungen sowie ihrer Ressourcenschutzwirkungen zu tätigen. Änderungen mit Auswirkung auf die Agrarproduktion sind die im Zuge der GAP Reform umgesetzte Entkopplung von Transferzahlungen der 1. Säule, die Einführung der Cross-Compliance-Standards, die Aufhebung der Roggenintervention sowie die Reform der Zucker- und Milchmarktordnungen und die Aufhebung der obligatorischen Stilllegungsverpflichtung. Letztlich sind die Reformschritte der Gemeinsamen Agrarpolitik als Subventionsabbau zu interpretieren, sodass die Agrarpreise einerseits und Vorleistungspreise andererseits eine höhere Relevanz erlangen. Weitere Einflussfaktoren auf die Flächennutzung ergeben sich durch die Entwicklung auf dem Markt für erneuerbare Energien. Nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz genießen erneuerbare Energien z. Z. Garantiepreise und in einem gewissen Rahmen einen Einspeisungsvorrang. Der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen erhöht die Konkurrenzsituation auf dem Bodenmarkt. Nach Kreins und Gömann (2008) ist als Folge der geänderten Rahmenbedingungen bis 2015 auf Sektorebene eine Extensivierung der Grünlandnutzung zu erwarten. Diese begründet sich in der Entkopplung der Tierprämien für Rindvieh sowie in der Milchmarktreform. Allerdings treten regional gegenläufige Effekte auf, die folgend vor dem Hintergrund einer Fortführung der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung dargestellt werden.
  - Von einem bis zu 75 %-igen Rückgang des Mutterkuh- und Ammenkuhbestandes ist in 2015 im Vergleich zur Basis 2004/2006 auszugehen. Die Rindfleisch- und Kalbfleischerzeugung wird nach ihren Modellrechnungen um 10 % eingeschränkt. Der Trend zur Wanderung der Milcherzeugung auf die spezialisierten Milchregionen wird mit der Einführung (geplant April 2010) eines bundesweiten Quotenhandels fortgesetzt. Gunstregionen sind bspw. das Allgäu oder die Küstenregionen Norddeutschlands.  
Übertragen auf die Mittelgebirgsregionen Hessens, also den Gebieten in denen eine hohe Akzeptanz der Grünlandextensivierungsmaßnahmen vorherrscht, ist eine (deutlich) rückläufige Rindviehhaltung begründet im Wegbrechen der Mut-

ter- und Ammenkuhhaltung sowie in der Abwanderung der Milchquoten zu prognostizieren. Dies wird zur Folge haben, dass der RGV-Besatz sinkt. Bei geringerem Futterbedarf wird die Grünlandproduktion im Durchschnitt extensiviert.

Für die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung bedeutet dies, dass die Besatzobergrenze von 1,4 RGV/ha HFF noch weniger eine Restriktion darstellt als in der Vergangenheit. Die Obergrenze für mineralischen Dünger von 60 kg N/ha Grünland wird infolge der allgemeinen Grünlandextensivierung weniger restriktiv gelten, gleiches gilt für das Anwendungsverbot von chemischen Pflanzenschutzmitteln. Bei Fortführung der Maßnahme würde dies dazu führen, dass auf einem nicht unerheblichen Teil der Grünlandflächen keine Produktionsanpassungen erfolgen müssten, die Auflage also nicht adäquat wäre. Vor diesem Hintergrund geht die Empfehlung mit der Programmausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen 2007 bis 2013 konform. In der neuen Förderperiode ist die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung kein Fördertatbestand<sup>23</sup>.

- Für spezialisierte Milchregionen, die als Aufnahmeregionen der Milchquote identifiziert werden wird prognostiziert, dass eine Intensivierung der Produktion einsetzt. Das zusätzlich benötigte Futter wird i. d. R. auf Grundlage von Ackerfutter oder durch Intensivierung der Grünlandnutzung produziert und nur in Ausnahmefällen durch Ausdehnung der Flächen unter Beibehaltung der Bewirtschaftungsintensität. In dem o. g. Modellansatz ist Hessen tendenziell durch Abwanderung der Milchproduktion betroffen. Lediglich der Vogelsberg- und Wetteraukreis sowie der Kreis Fulda weisen leicht positive Wachstumsraten der Milcherzeugung nach Auslaufen der Milchquoten auf. Die Evaluierungsergebnisse der anderen Bundesländer, für die der Tierbestand der teilnehmenden Betriebe tiefer analysiert werden konnte zeigen, dass bei hochproduktiven Milchviehbetrieben nur eine geringe Akzeptanz der Grünlandextensivierung besteht. Aus den Ausführungen lässt sich schließen, dass die Maßnahme in spezialisierten Milchregionen keine oder nur eine geringe Akzeptanz erhält und somit nicht wesentlich zur Umweltbelastung beitragen kann.
- Aus den genannten Erwäggründen kann - wie bereits im EPLR 2007 bis 2013 vorgesehen - die Fortführung der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung nicht empfohlen werden.
- Die Entwicklung der Grünlandnutzung sollte jedoch fortlaufend beobachtet werden, um ggf. dem Brachfallen von Grünlandstandorten zeitnah entgegen zu wirken.
- Zur Minderung bestehender regionaler Nitratproblematiken ist zu überprüfen, inwieweit gezielte Fördermaßnahmen auf Grünland zweckmäßig sind. Untersuchungen des

---

<sup>23</sup>

Stattdessen wurde ein neues Maßnahmenpaket implementiert, dies enthält die einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung, welche auch in Verbindung mit naturschutzfachlichen Sonderleistungen angeboten wird.

vTI haben gezeigt, dass dem Problem von Nitratüberschüssen im intensiven Futterbau eher durch die Implementierung von Maßnahmen begegnet werden kann, die den betrieblichen Stickstoff-Einsatz verbessern und überhöhten N-Salden entgegenwirken. Zu diesem Zweck sollte bspw. die im Rahmen des Projektes WAgriCo<sup>24</sup> erstmalig in Niedersachsen getestete ergebnisorientierte Honorierung einer Verbesserung der Stickstoffausnutzung auf ihre Praktikabilität und Umsetzbarkeit innerhalb hessischer Produktionsstrukturen geprüft werden (Osterburg, 2008).

- Unter dem Blickwinkel der Erhaltung floristischer und faunistischer Vielfalt im Mittelgebirgsgrünland sowie zur Bewahrung des Landschaftscharakters ist eine extensive Grünlandnutzung anzuraten. Idealerweise sind dabei Nutzungsintensitäten anzustreben, die unter den Auflagen der heutigen Grünlandextensivierung liegen (rd. max. 100 kg N/ha Düngung gesamt, möglichst mit Anteilen von Festmistdüngung). So konnten Leiner (2007) für Nordhessen und Schumacher et al. (2007) für die nordrhein-westfälische Eifel und Teile des Hochsauerlands zeigen, dass Grünland mit einer Stickstoffdüngung von ca. 110 bis 120 kg N/ha (entspricht dem Dunganfall von 1,4 GVE/ha) deutlich höhere Artenzahlen aufweisen als Intensivgrünland. Naturschutzfachlich besonders interessantes Grünland wird aber erst bei noch geringeren Düngergaben erreicht. Entsprechende Grünlandmaßnahmen sollten nach Auffassung der Evaluatoren implementiert werden. Neben einem handlungsorientierten Ansatz böte sich hierzu auch ein ergebnisorientierter Ansatz an, wie ihn die GAK-Maßnahme B3.2 zulässt.

### 6.8.1.3 Maßnahmen im Ackerbau

#### *Übergreifende Schlussfolgerungen und Empfehlungen*

- In Kapitel 6.7 wurde bereits erwähnt, dass die lediglich einjährige Öffnung vor allem der MDM-Verfahren einen wichtigen Einfluss auf deren Teilnehmerstruktur hatte. Bereits zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde empfohlen, generell Agrarumweltmaßnahmen zukünftig über mehrere Jahre für Neuzugänge zu öffnen, um zusätzliche positive Umwelteffekte durch die Agrarumweltförderung zu realisieren. Dies setzt voraus, dass die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel der Agrarumweltmaßnahmen über die einzelnen Haushaltsjahre verteilt werden.
- Vorgeschlagen wurde zur Verbreitung eines ressourcenschonenden technischen Fortschritts, der bei den MDM-Verfahren im Vordergrund stand, außerdem:

---

<sup>24</sup> WAgriCo = Water Resources Management in Co-Operation with Agriculture – Förderprojekt der Europäischen Kommission - LIFE0 ENV/D0001825, siehe auch: <http://www.wagrico.org> oder [www.wagrico.de](http://www.wagrico.de)

- Die Teilnahme an der Maßnahme beschränkt sich auf eine einmalige Teilnahme je Beihilfempfänger zur Kompensation der Lernkosten in der Einführungs- und Erprobungsphase oder als eine Anschubfinanzierung für den Landwirt bzw. durch Umwälzungseffekte für den Lohnunternehmer.
- Die Maßnahme wird nur für einen beschränkten Zeitraum angeboten, dieser entspricht ca. einer Förderperiode (5 bis 7 Jahre). Durch Ankündigung der beschränkten Öffnungszeit der Maßnahme wird ein gewisser Sogeffekt auf umstellungsbereite Betriebsleiter induziert.

### ***Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (MDM)***

- Da die Maßnahme sich potenziell durch positive bis sehr positive abiotische Ressourcenwirkungen auszeichnet, besonders im Hinblick auf Wassererosion, sollte sie auch zukünftig in einem auf dieses Schutzziel ausgerichteten Förderprogramm berücksichtigt werden. Der Bedarf für Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung in Hessen ist weiterhin gegeben, da die derzeit über Cross Compliance definierten Grundanforderungen bei ackerbaulicher Nutzung in erosionsgefährdeten Gebieten für einen wirksamen und nachhaltigen Schutz nicht ausreichen dürften. Der Anteil der MDM-Verfahren auf gefährdeten Standorten entspricht noch nicht dem tatsächlichen Bedarf. Außerdem zeichnen sich gerade besonders spezifische Problemkulturen und Betriebsgruppen durch eine geringe Inanspruchnahme aus. Im Förderprogramm HIAP 2007 bis 2013 ist MDM als Fördermaßnahme hingegen nicht vorgesehen.
- Wenn das Schutzziel Erosionsschutz über MDM-Maßnahmen verfolgt wird, wäre eine Ausgestaltung der Förderung analog zur letzten Förderperiode nicht zielführend. Es wäre dringend eine räumliche Steuerung der Maßnahme erforderlich. Zu diesem Zweck sollte über die Einführung einer Kulisse eine gezielte Lenkung auf erosionsgefährdete Standorte erfolgen und damit eine Effizienzsteigerung der Förderung erreicht werden. Mit der Festlegung einer Erosionsschutzkulisse für Winterbegrünung im neuen Förderprogramm folgt das Land bereits solchen Empfehlungen, die auch schon in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung gegeben wurde. Bei der Festlegung einer Kulisse kann zusätzlich eine Differenzierung der Förderhöhe nach dem Grad der Erosionsgefährdung erwogen werden, um die Fördermittel zielgerichteter einzusetzen.
- Bei der Neuausrichtung sollte auch versucht werden, das Teilnehmerpotential besser abzuschätzen, also die Betriebe zu ermitteln, die noch Umstellungsbedarf haben. Wenn das Potential für eine weitere Umstellung auf konservierende Bodenbearbeitung ausgeschöpft ist, muss die Maßnahme geschlossen werden, damit nur über ‚den Stand der Technik‘ hinaus zusätzliche Flächen gefördert. Zu diesem Zweck müsste geprüft werden, ob der Stand der Technik z. B. aus Statistik- oder Beraterangaben ermittelt und die Referenzsituation ggf. sogar auf Gemeinde- oder Landkreisebene

dargestellt werden kann. Als Konsequenz wäre dann die Mindestverpflichtung auf einen Wert deutlich oberhalb der Referenz zu erhöhen.

- Denkbar wäre auch, aus Effizienzgesichtspunkten die Förderung auf spezifische Problemkulturen bzw. Problemsituationen zu begrenzen. Zum Beispiel ist fragwürdig, ob aus Ressourcenschutzsicht die Förderung der Herbstsaat über MDM-Verfahren in Hessen zwingend notwendig ist. Erosion und Nitratauswaschung werden durch eine Frühjahrsmulchsaat stärker reduziert, da der schützende Effekt der Pflanzendecke von Winterkulturen über Winter voll zum Tragen kommt. Daher ist zu fragen, ob Herbst- und Frühjahrssaat gleich honoriert werden sollen. Unter den Sommerkulturen sollten die Bemühungen zur Erhöhung der Akzeptanz verstärkt auf die Blattfrüchte gerichtet werden, besonders auf den Mais. Blattfrüchten ist zwingend eine Winterbegrünung vorzuschalten.
- Aus Sicht des Erosions- oder Wasserschutzes ist sicherlich eine Wirkungssteigerung bei Hackfrüchten und Mais durch eine verpflichtende Kombination mit vorgeschalteter Winterbegrünung durch Zwischenfrucht oder Untersaaten zu erzielen. In diesem Sinne sollte konservierende Bodenbearbeitung in Verbindung mit Zwischenfruchtanbau mit dem Ziel einer dauerhaften Bodenbedeckung durch die Fachberatung empfohlen und kombiniert gefördert werden.
- Sollten MDM-Verfahren zukünftig mit klimapolitischer Zielsetzung wegen des vorhandenen CO<sub>2</sub>-Minderungspotentials gefördert werden, sind allerdings viele der zuvor genannten Vorschläge obsolet. Stattdessen müsste über die Ausgestaltung der Maßnahme erreicht werden, permanente Mulchsaat als Verfahren langfristig einzusetzen, da spürbare Effekte erst nach vielen Jahren der Anwendung zu erwarten sind (Heinemeyer, 2004). Durch den zusätzlichen Eintrag von Pflanzenmasse kann sich gegenüber konventioneller Bearbeitungsweise zwar ein höherer C<sub>org</sub>-Gehalt einstellen. Die Funktion als CO<sub>2</sub>-Senke kann aber nur unter der Voraussetzung einer dauerhaft bodenschonenden Bewirtschaftung erzielt werden. Schon der einmalige Pflugeinsatz würde langjährig aufgebaute Kohlenstoffvorräte wieder freisetzen.

### ***Winterbegrünung (P)***

- Die besonders für den abiotischen Ressourcenschutz positiven bis sehr positiven Wirkungen der Winterbegrünung sollten auch in Zukunft genutzt werden, da aus Sicht des Boden- und Gewässerschutzes ein Förderbedarf in Hessen gegeben ist. Eine Beschränkung der Förderung auf den Ökologischen Landbau ist aus dieser Sicht nicht sinnvoll. Daher wird die Aufnahme einer entsprechend für alle Betriebe geöffneten Maßnahme in das Förderprogramm 2007 bis 2013 ausdrücklich begrüßt. Auch mit der zukünftigen Ausrichtung auf eine Gebietskulisse mit spezifischen Wasser- und Erosionsschutzziele folgt das Land den Empfehlungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung.



- Auf eine mögliche Optimierung der Förderung für spezifische Problemlagen durch angepasste Maßnahmenkombinationen unter Einbeziehung der Winterbegrünung wurde schon unter den Empfehlungen für MDM-Verfahren hingewiesen (s. o.).
- Es sollte - ähnlich wie bei MDM-Verfahren - über Richtlinienanpassungen zur Anhebung der Förderschwellen nachgedacht werden, wenn sich diese Anbautechniken zunehmend etabliert haben. Infrage käme etwa die Erhöhung des Mindestanteils der entsprechend der Auflagen zu bewirtschaftenden Fläche, ggf. mit regionaler oder betriebstyp-abhängiger Differenzierung.
- Experten empfehlen außerdem, zur Vermeidung von Problembereichen beim Anbau von Winterzwischenfrüchten und Untersaaten parallel die Erweiterung der Fruchtfolgen, die möglichst durch den Wechsel von Blatt- und Halmfrüchten sowie von Winterungen und Sommerungen gekennzeichnet sein sollten. Zwar können sich durch die Aufweitung der Fruchtfolge auch Vorteile für Folgekulturen ergeben, jedoch wäre mit der Aufnahme weniger wirtschaftlicher Kulturen eine Senkung des Durchschnitts-Deckungsbeitrags der gesamten Fruchtfolge verbunden. Derartige zusätzliche Förderbausteine wären dem gemäß extra zu honorieren (vgl. auch Maßnahme I.1 ‚Vielfältige Fruchtfolge‘ der Nationalen Rahmenregelung).
- Erfahrungen aus Pilotvorhaben (Hessen, NRW, Niedersachsen) haben gezeigt, dass durch eine Begleitung des Förderangebotes über kontinuierliche Demonstrations-, Schulungs- und Beratungsangebote der sachgemäße Einsatz des Verfahrens verbessert und damit die Wirkung des Zwischenfruchtanbaus erhöht werden kann. Solche Angebote sind besonders wichtig, um die Akzeptanz auch in den Betriebsgruppen zu erhöhen, die nicht aufgrund ihrer Betriebsstruktur für eine Teilnahme prädestiniert sind, wie etwa kleinere und/oder eher auf Grünlandwirtschaft ausgerichtete Betriebe.

### **6.8.2 Vertragsnaturschutz (HELP)**

- Der Vertragsnaturschutz der Förderperiode 2000 bis 2006 zeichnet sich dadurch aus, dass die Förderung an die fachlich begründeten, jeweils auf Kreisebene definierten Kulissen der Regionalen Landschaftspflegekonzepte gebunden ist. Dieses Vorgehen wird auch für die Zukunft empfohlen, da es a) einen hohen Zielerreichungsgrad der Maßnahmen gewährleistet und b) relativ einfach administrierbar ist. Empfohlen wird zudem die Praxis beizubehalten, im begründeten Einzelfall von der Kulisse abzuweichen, wenn die naturschutzfachlichen Notwendigkeiten für einen entsprechenden Vertragsabschluss gegeben sind.
- Das absolute Düngeverbot als grundlegende Anforderung des HELP erlaubt nur wenigen Betriebstypen eine großflächige Teilnahme am HELP. Extensiv ausgerichtete Höfe nahmen deshalb meist an Maßnahmen des HEKUL teil. Mit der Abschaffung des betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierungsprogramms ab 2007, gibt es diese Alternative nicht mehr. Die Einführung von Düngevarianten in den Vertragsna-

turschutz wäre zielführend, um auch weiterhin großflächig arten- und blütenreiches Wirtschaftsgrünland mit der Agrarumweltförderung erreichen zu können. Ein erster Schritt wurde im HIAP für die neue Förderperiode getan, indem nach Antragstellung organische Düngung und Kalkung zugelassen werden können. Weitere Differenzierungen sind geplant.

- Eine besonders effektive Alternative wäre die Einführung ergebnisorientierter Honorierungsverfahren. Maßnahmen der Grünlandextensivierung oder des Vertragsnaturschutzes, welche Leistungen nach dem Prinzip der Ergebnisorientierung vergüten, wären in den Mittelgebirgen besonders geeignet, um arten- und blütenreiche Bestände zielgerichtet zu honorieren. Da ein bedeutender Teil der bisher nach HEKUL (Grünlandextensivierung) geförderten Grünlandbestände als naturschutzfachlich wertvolles, arten- und blütenreiches Grünland einzustufen ist, könnte die Einführung der ergebnisorientierten Honorierung die Aufgaben der HEKUL-Grünlandextensivierung z. T. in einer erheblich treffsichereren Form übernehmen.
- Die kontinuierliche Beobachtung einzelner HELP-Flächen, die in den 1990er Jahren begann, wird aktuell nicht fortgeführt. Wir empfehlen unbedingt, dieses Monitoring wieder aufzunehmen, weil sonst eine Bewertung der Maßnahmen in Frage gestellt wird. Für die Landesebene empfehlen wir einen zusammenfassenden Bericht, der mindestens einmal in fünf Jahren aufgestellt wird.

## Literaturverzeichnis

- Blab, J., Terhardt, A. und Zsivanovits, K. P. (1989): Tierwelt in der Zivilisationslandschaft, Teil 1: Raumeinbindung und Biotopnutzung bei Säugetieren und Vögeln im Drachenfelder Ländchen. Kilda-Verlag, Greven.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2008): Deutschland - Verwendung der durch die Differenzierung freigewordenen Mittel - nur fakultative Modulation. Stand 11/2006. E-Mail.
- Chamberlain, D. E., Fuller, R. J., Bunce, R. G. H., Duckworth, J. C. und Shrubbs, M. (2000): Changes in the abundance of farmland birds in relation to the timing of agricultural intensification in England and Wales. *Journal of Applied Ecology* 37, H. 5, S. 771-788.
- Destatis (2005): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Milcherzeugung und -verwendung. Fachserie 3, Reihe 4.2.2. Wiesbaden.
- Destatis (div. Jgg.a): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Viehbestand und tierische Erzeugung. Fachserie 3, Reihe 4. Wiesbaden.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (div. Jgg.b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung. Fachserie 3, Reihe 3. Wiesbaden.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- Expertengespräche (2004): Leitfadengestützte Befragung zu Agrarumweltmaßnahmen durch die FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.
- Geier, U., Frieben, B., Haas, G., Molkenthin, V. und Köpke, U. (1998): Ökobilanz Hamburger Landwirtschaft. Umweltrelevanz verschiedener Produktionsweisen, Handlungsfelder Hamburger Umweltpolitik. Schriftenreihe Institut für Organischen Landbau, H. 8. Berlin.
- Heinemeyer, O. (2004): Kann die konservierende Bodenbearbeitung einen Beitrag zum Klimaschutz leisten? In: Umweltbundesamt (Hrsg.): Bodenschutz und landwirtschaftliche Bodennutzung - Umweltwirkungen am Beispiel der konservierenden Bodenbearbeitung. Texte des Umweltbundesamtes, H. 35-04, S. 108-115.
- HIAP-RL, 2008: Beihilferichtlinien für die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und naturschutzfachlich wertvoller Flächen in Hessen. Beihilferichtlinien vom 22.12.2007. StAnz.Nr.05/2008 vom 28.01.2008.

- HLUG, Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (2006): Bestandsaufnahme der WRRL zum Thema Grundwasser: Verschmutzung durch diffuse Quellen (Karte 1.2.1.6). Wiesbaden, digitale Datenlieferung des HLUG vom 13.09.2006.
- HMLWLFN, Hessisches Ministerium für Landesentwicklung Wohnen Landwirtschaft Forsten und Naturschutz (1993): Standortkarte von Hessen. Gefahrenstufenkarte Bodenerosion durch Wasser. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 - 2013. Wiesbaden.
- Köpke, U. (2002): Umweltleistungen des Ökologischen Landbaus. *Ökologie und Landbau* 122, H. 2, S. 6-18.
- Köpke, U. und Haas, G. (1997): Umweltrelevanz des Ökologischen Landbaus. In: Nieberg, H. (Hrsg.): *Ökologischer Landbau: Entwicklung, Wirtschaftlichkeit, Marktchancen und Umweltrelevanz*. Landbauforschung Völkenrode, H. 175. Völkenrode.
- Kreins, P. und Gömann, H. (2008): Modellgestützte Abschätzung der regionalen landwirtschaftlichen Nutzung und Produktion in Deutschland vor dem Hintergrund der „Gesundheitsprüfung“ der GAP. *Agrarwirtschaft* 2008, H. 3/4, S. 195-206.
- Kunkel, R. (2006): Karte Potenzielle Grundwassergefährdung durch diffuse N-Einträge. Jülich, 21.11.2006 (unveröffentlicht).
- Leiner, C. (2007): Die Wirkungen von Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzprogrammen auf die Entwicklung einer "gerade noch aktuellen Agrarlandschaft". Dissertation Universität Kassel: <http://nbn-resolving.org/urn/resolver.pl?urn=urn:nbn:de:hebis:34-2007071018906>.
- Neumann, H., Geweke, O., Mauscherling, I., Schütz, W., Loges, R., Roweck, H. und Taube, F. (2005): Effekte der Umstellung auf ökologischen Landbau auf die Segetalflora zweier Ackerbaubetriebe in Schleswig-Holstein. In: Heß, J. und Rahmann, G. (Hrsg.): *Ende der Nische - Beiträge zur 8. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau*, Kassel, 1.-4. März 2005. Kassel. S. 623-630.
- Osterburg, B. (2008): Erprobung einer ergebnisorientierten Wasserschutzmaßnahme zur Verbesserung der Stickstoffausnutzung im Life-Projekt WAgriCo - Beitrag zum Niedersächsischen Gewässerforum 2007. Hildesheim.
- Reiter, K. (2004): Auswirkungen konventioneller und ökologischer Landbewirtschaftung auf die Biodiversität - Literaturzusammenstellung aus Vergleichsuntersuchungen. In: BfN, Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): *Ökologischer Landbau - Quo vadis? Zwischen Ideologie und Markt*. BfN-Skripten, H. 105. S. 7-22.

- Reiter, K., Roggendorf, W., Horlitz, T., Sander, A., Preising, A., Pufahl, A. und Essmann, S. (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-87.
- Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-124.
- Richtscheid, P. (1998): Die AVP-Standortkarte von Hessen - Themen und Grundlagen für die digitale Bearbeitung. Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, April 1998 (unveröffentlicht).
- RP Darmstadt, Regierungspräsidium Darmstadt (2008): Hessisches Landschaftspflegeprogramm. Internetseite Regierungspräsidium Darmstadt: [http://www.rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA\\_Internet?cid=512d0ca6c23b0592a11e5dcb12a28f1f](http://www.rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA_Internet?cid=512d0ca6c23b0592a11e5dcb12a28f1f). Stand 6.11.2008.
- Schmidt, W., Zimmerling, B., Nitzsche, O. und Krück, St. (2001): Conservation tillage - A new strategy in flood control. In: Marsalek et al. (Hrsg.): Advances in urban stormwater and agricultural runoff source control. NATO-Science Series 'Earth and Environmental Science', H. 74. S. 287-293.
- Schramek, J., Knickel, K., Healy, A., Smith, D. und Roulstone, D. (2002): Ex-Post Bewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Ziel-5b in Hessen. Frankfurt/Main.
- Schumacher, W., Helfrich, H.-P., Kam, H., Kühne, C., Lex, C., Metzmacher, A., Schmidt, K., Kühne, S. und Büttner, J. (2007): Erfolgskontrolle des Vertragsnaturschutzes anhand der Populationsgrößen und -entwicklung seltener und gefährdeter Farn- und Blütenpflanzen. Schriftenreihe des Lehr- und Forschungsschwerpunktes „Umweltverträgliche und Standortgerechte Landwirtschaft" (Forschungsbericht), H. 148. Bonn.
- Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.
- Zahlstellen der Länder, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen (2006): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Angaben in Euro, Ausgaben der Haushaltsjahre 2000 bis 2006, jeweils vom 16.10. des Jahres bis 15.10. des Folgejahres.



# ANHANG

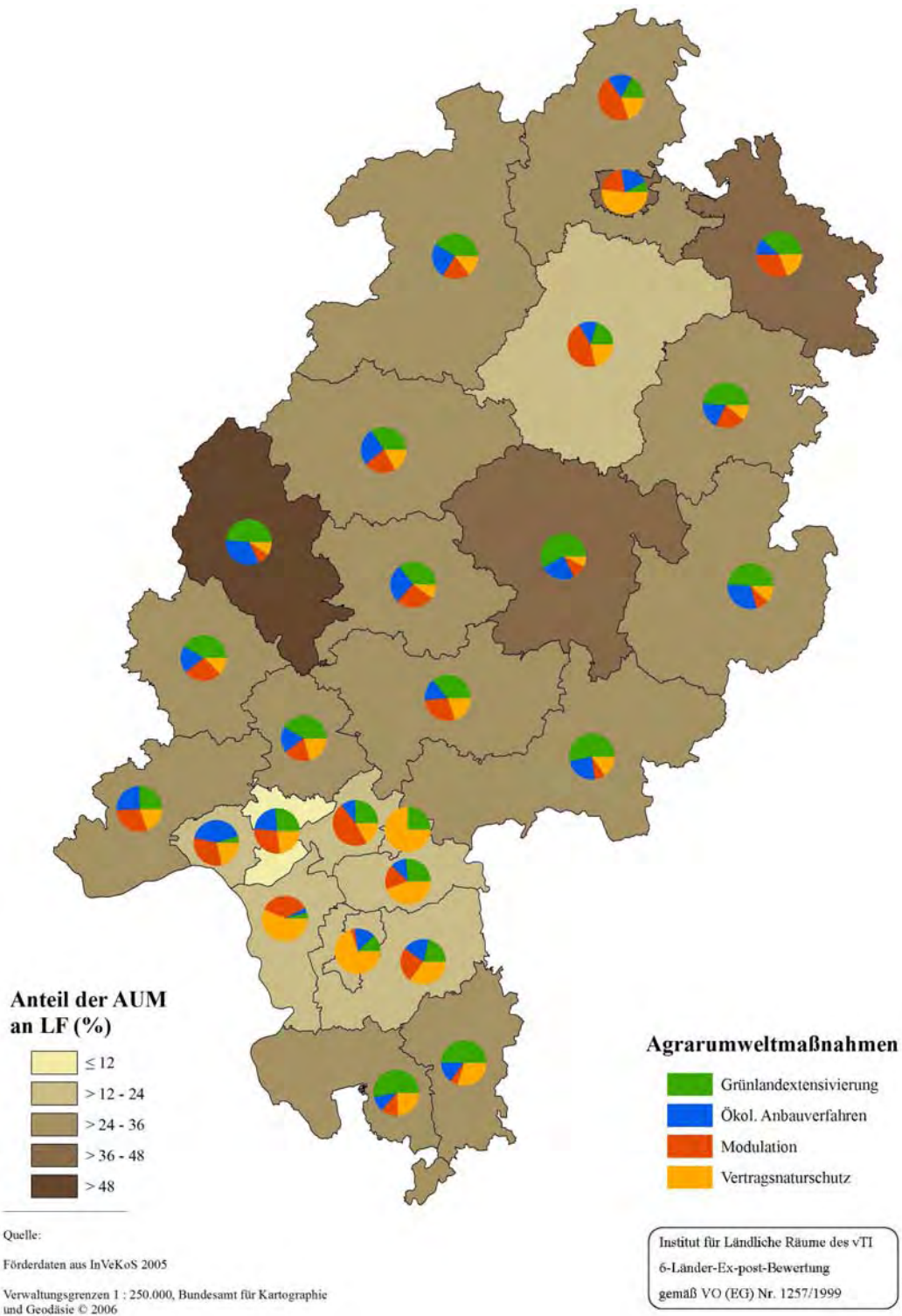
## KAPITEL VI – AGRARUMWELT- MAßNAHMEN

### KARTEN

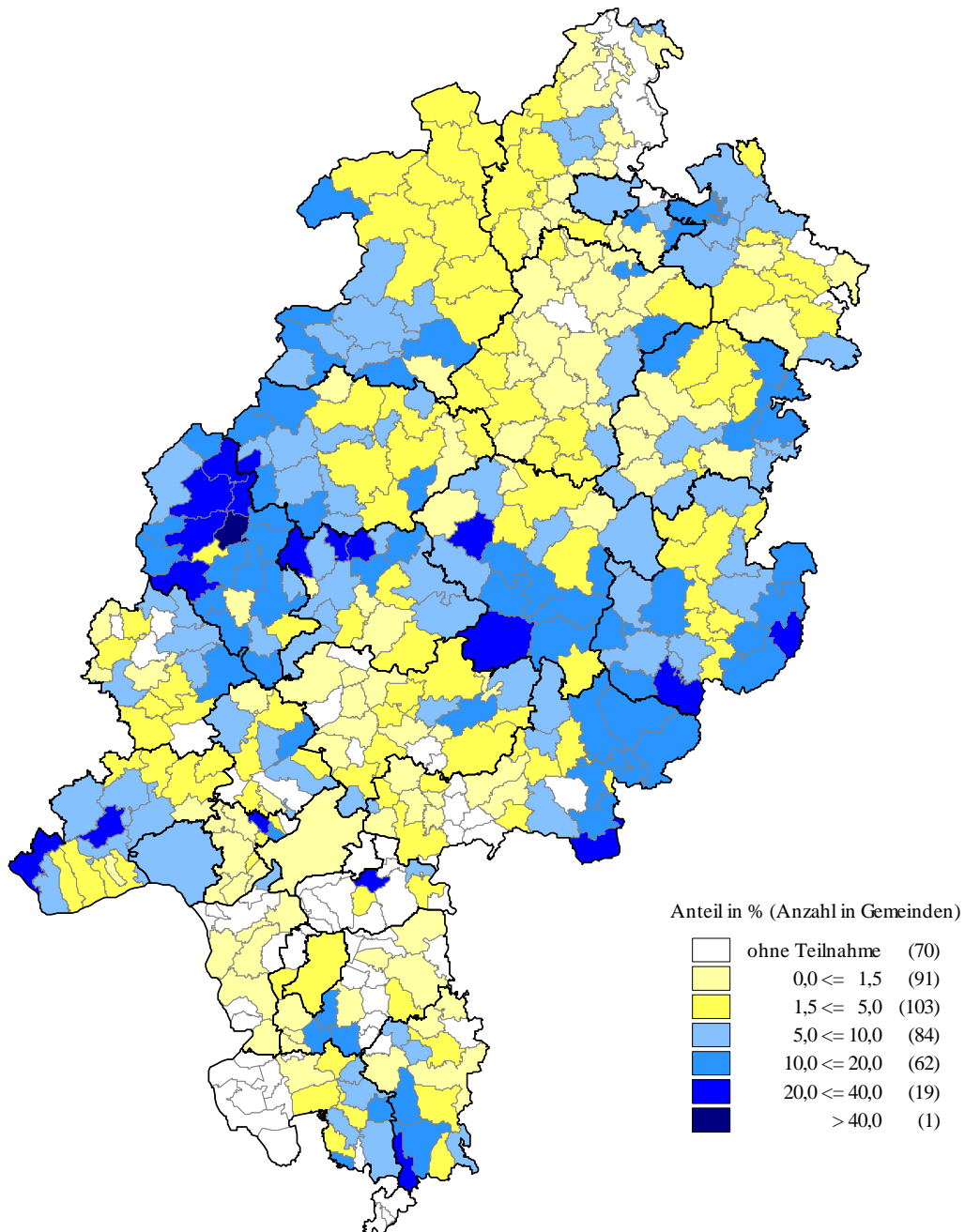




**Karte A-6.1:** Flächenanteile und Verteilung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf Kreisebene im Überblick (2004)



**Karte A-6.2:** Ökologischer Landbau (f1-A): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten ldw. Nutzfläche auf Gemeindeebene

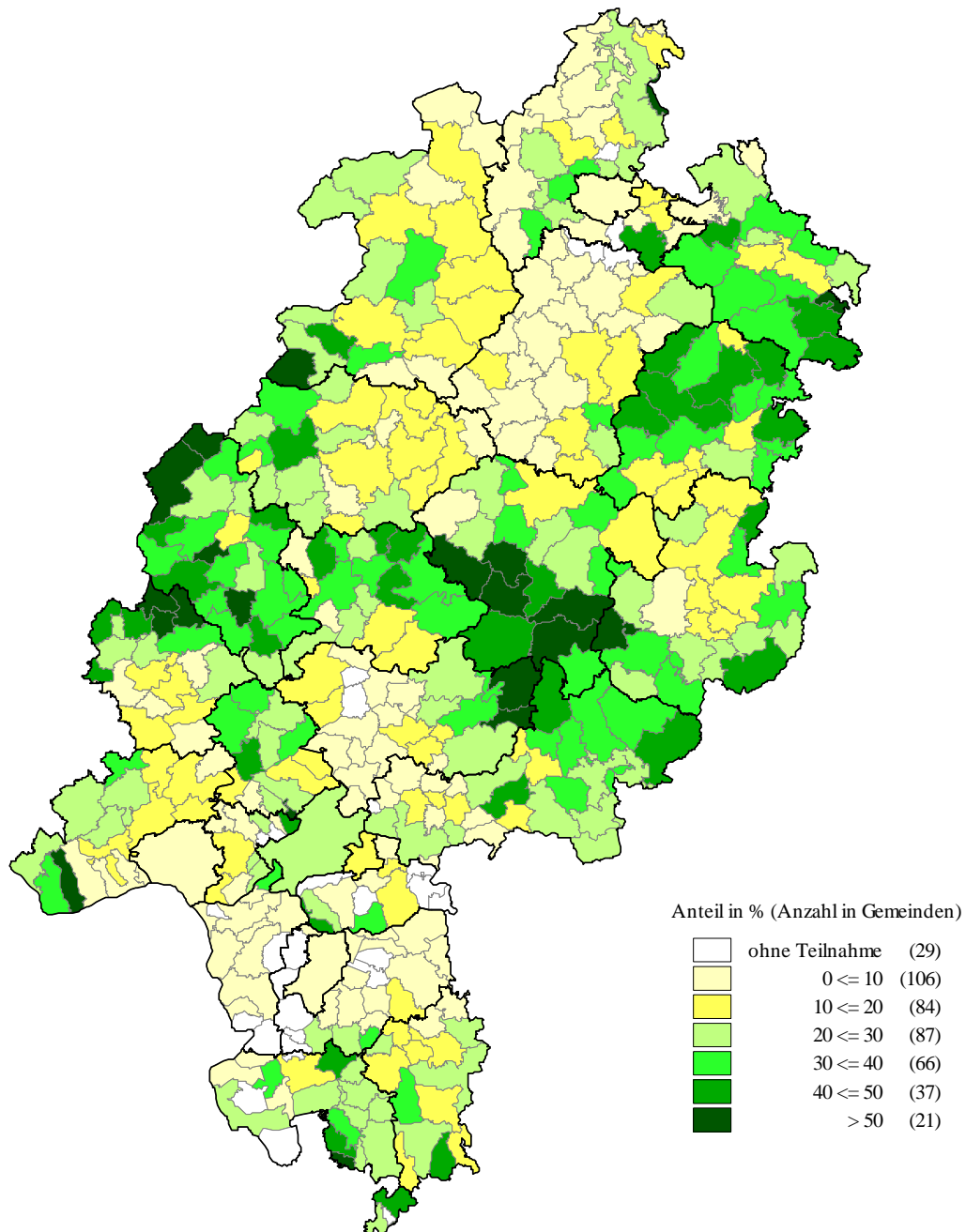


Maximum: 40,99 (Mittenaar)  
 Landesdurchschnitt Hessen: 5,51  
 Median der Gemeinden mit Teilnahme: 4,64

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Institut für Ländliche Räume des vTI  
 6-Länder-Ex-Post-Bewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

**Karte A-6.3:** Extensive Grünlandnutzung (f1-B): Anteil der Geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene

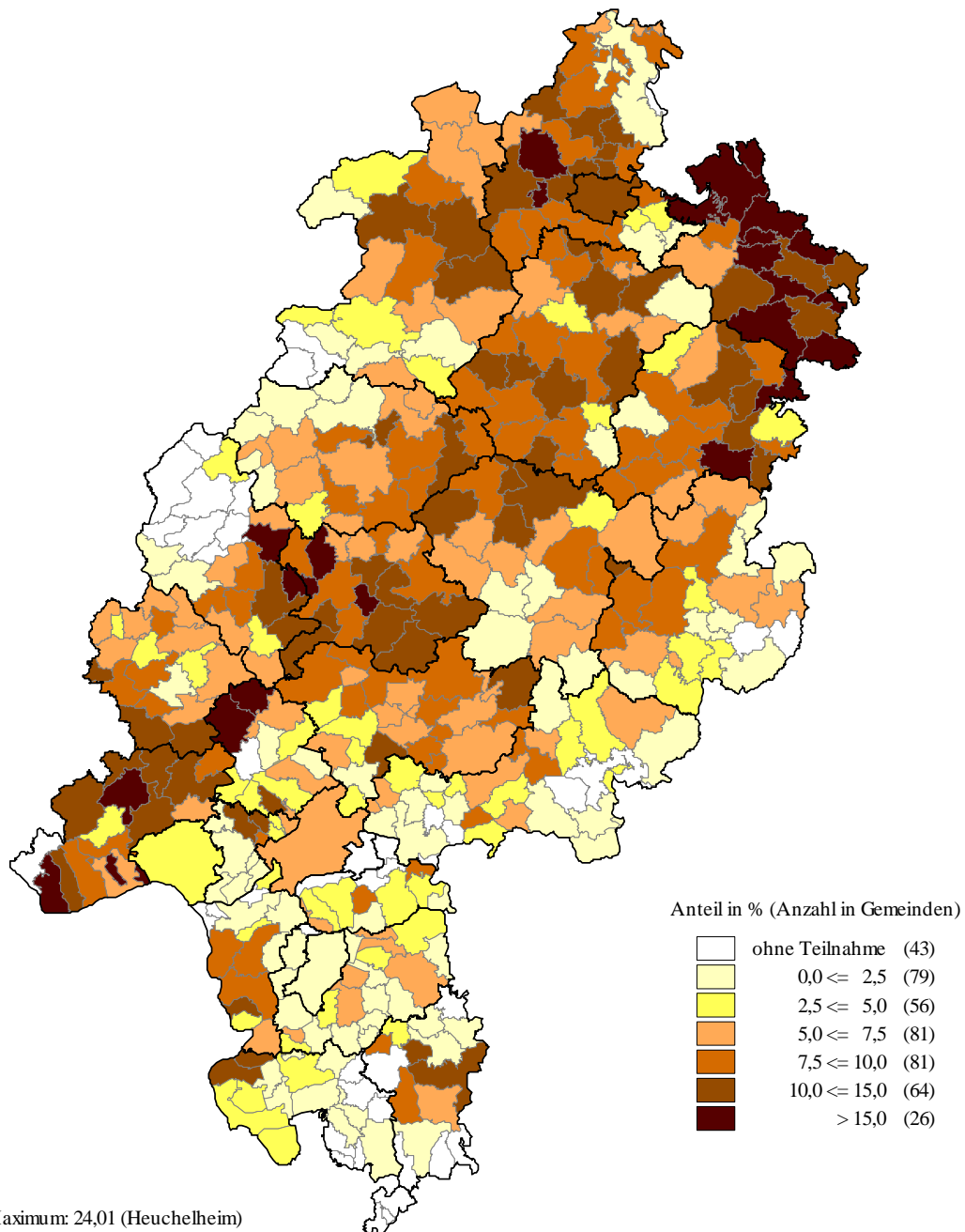


Maximum: 75,17 (Weißeborn)  
 Landesdurchschnitt Hessen: 21,15  
 Median der Gemeinden mit Teilnahme: 20,94

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Institut für Ländliche Räume des vTI  
 6-Länder-Ex-Post-Bewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

**Karte A-6.4:** Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau, Herbst u. Frühjahr (M): Anteil der geförderten Fläche (Fläche nach Sanktionen) am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene\*



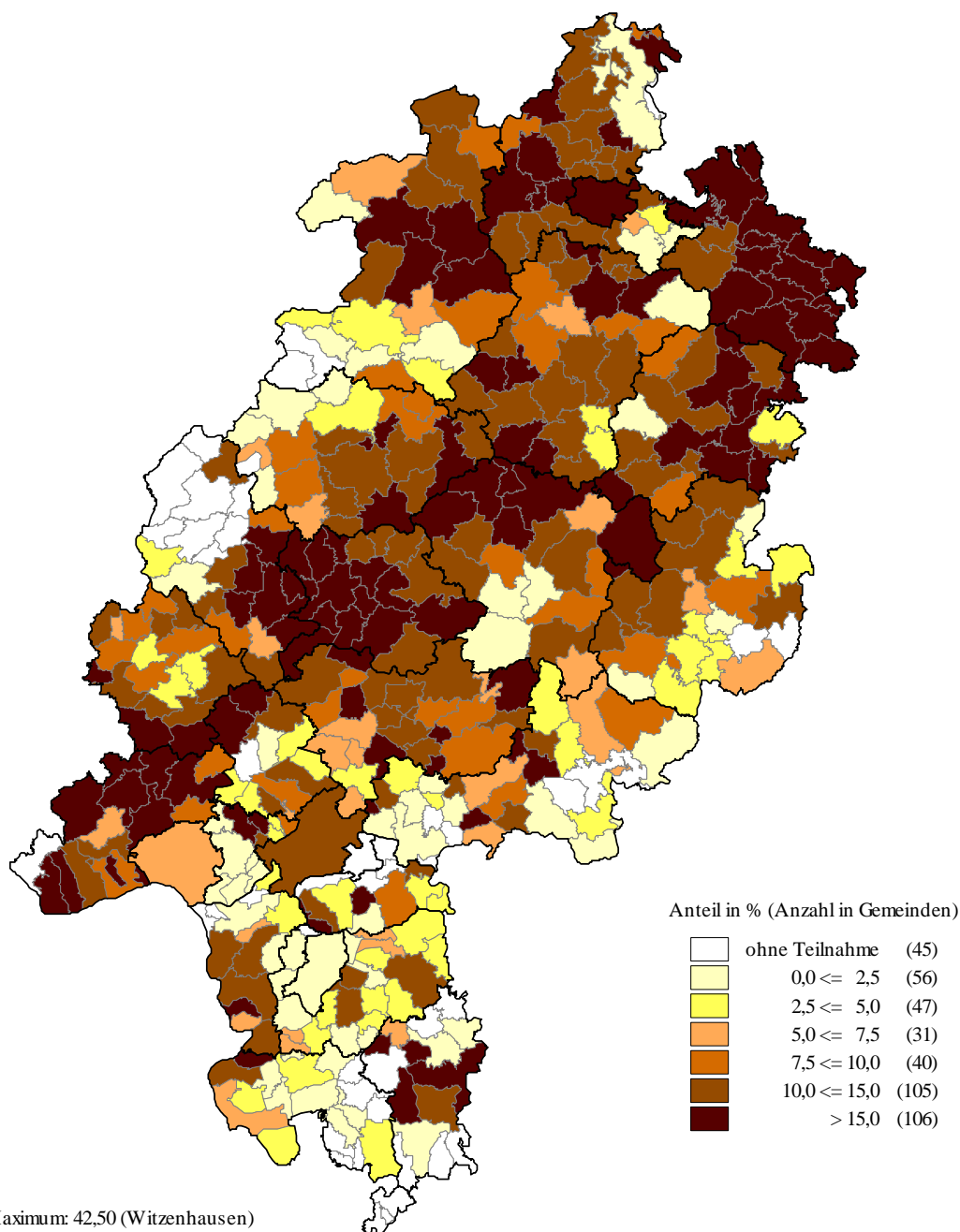
Maximum: 24,01 (Heuchelheim)  
 Landesdurchschnitt Hessen: 6,34  
 Median der Gemeinden mit Teilnahme: 6,82

\* Die Förderflächensumme der Betriebe wurde als relativer Anteil an der Ackerfläche der Betriebe auf Ebene der Gemeinden regionalisiert.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Institut für Ländliche Räume des vTI  
 6-Länder-Ex-Post-Bewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

**Karte A-6.5:** Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau, Herbst u. Frühjahr (M): Anteil der festgestellten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene\*



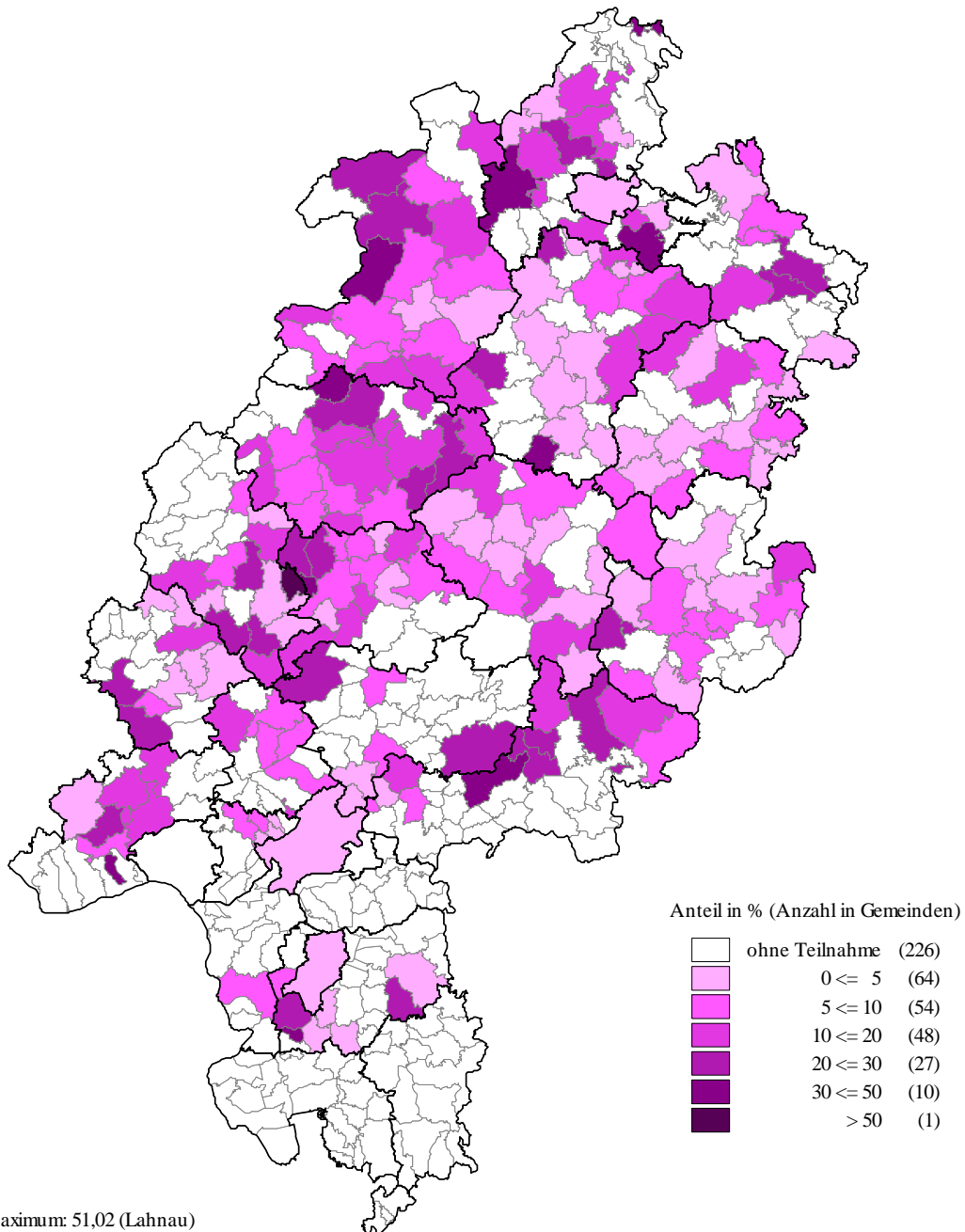
Maximum: 42,50 (Witzenhausen)  
 Landesdurchschnitt Hessen: 10,06  
 Median der Gemeinden mit Teilnahme: 11,07

\* Die Förderflächensumme der Betriebe wurde als relativer Anteil an der Ackerfläche der Betriebe auf Ebene der Gemeinden regionalisiert.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Institut für Ländliche Räume des vTI  
 6-Länder-Ex-Post-Bewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

**Karte A-6.6:** Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten in ökologisch wirtschaftenden Betrieben (P): Anteil der geförderten Fläche (Fläche nach Sanktionen) am ökologisch bewirtschafteten Ackerland auf Gemeindeebene \*



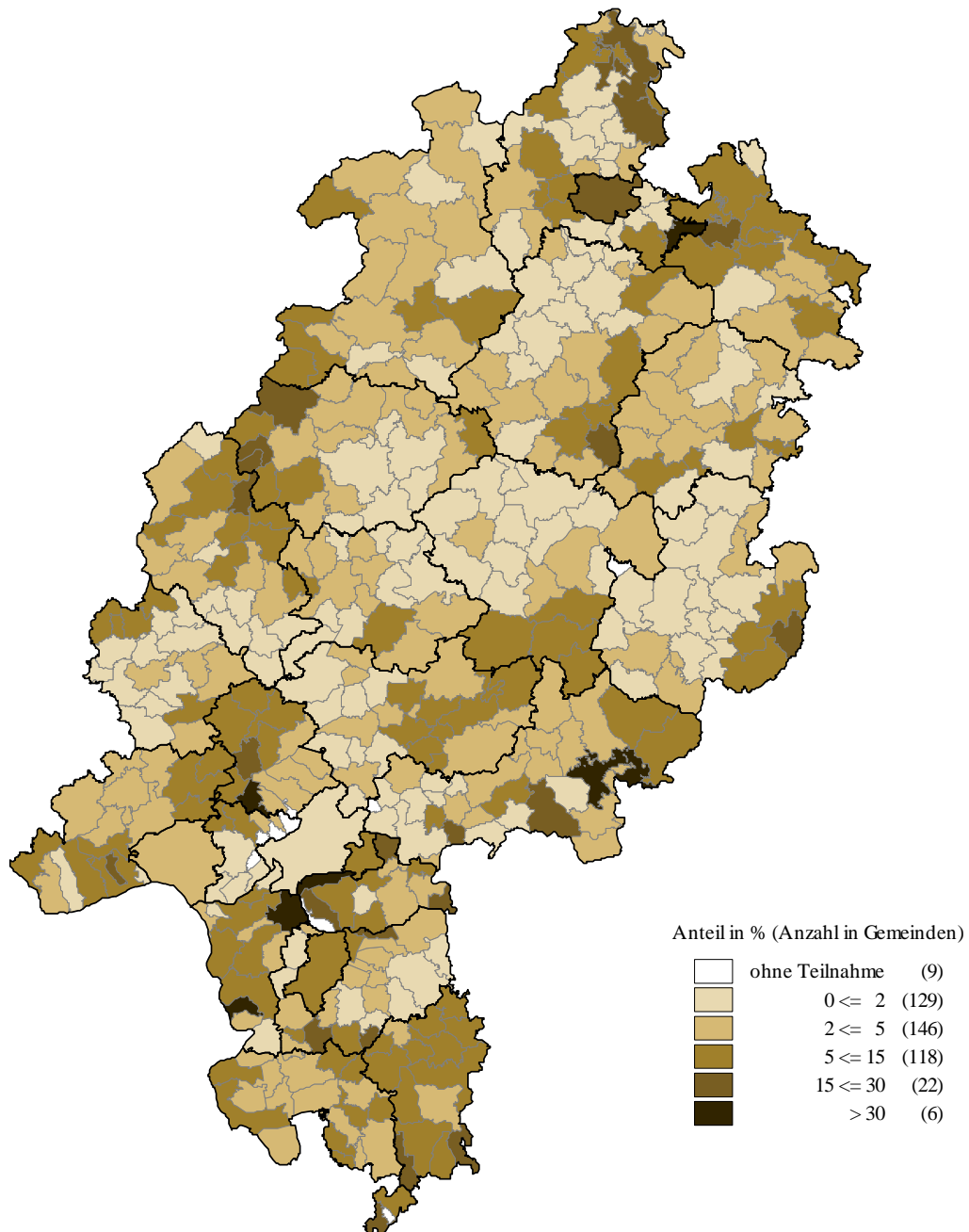
Maximum: 51,02 (Lahnau)  
 Landesdurchschnitt Hessen: 5,48  
 Median der Gemeinden mit Teilnahme: 8,53

\* Die Förderflächensumme der Betriebe wurde als relativer Anteil an der ökologisch bewirtschafteten Ackerfläche der Betriebe auf Ebene der Gemeinden regionalisiert.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).



**Karte A-6.7:** HELP-Maßnahmen: Anteil der geförderten Fläche an der LF auf Gemeindeebene



Maximum: 71,19 (Neu-Isenburg)  
 Landesdurchschnitt Hessen: 5,42  
 Median der Gemeinden mit Teilnahme: 3,24

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Institut für Ländliche Räume des vTI  
 6-Länder-Ex-Post-Bewertung  
 gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999





# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 7**

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

#### **Projektbearbeitung**

*Christina Steinbauer, Josef Efken, Martin Schäfer,  
Annette Trefflich, Inge Uetrecht, Heinz Wendt*

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse</b>	<b>1</b>
7.0 Zusammenfassung	1
7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels	2
7.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen	5
7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	6
7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	7
7.2 Methodischer Ansatz	9
7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	14
7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	15
7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste	15
7.4.2 Milch und Milcherzeugnisse	19
7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie	19
7.4.2.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung	20
7.4.3 Getreide und Ölsaaten	20
7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie	20
7.4.3.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung	21
7.4.4 Obst und Gemüse	22
7.4.4.1 Ausgangssituation und Strategie	22
7.4.4.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung	24
7.4.5 Fleisch	25
7.4.5.1 Ausgangssituation und Strategie	25
7.4.5.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung	25
7.4.6 Eier und Geflügel	26
7.4.6.1 Ausgangssituation und Strategie	26
7.4.6.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung	27
7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003	27
7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	28
7.6.1 Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?	30

---

7.6.2	Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?	34
7.6.3	Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?	37
7.6.4	Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?	40
7.6.5	Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?	42
7.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	46
7.7.1	Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	46
7.7.2	Anhang-I-Problematik	50
7.8	ELER-Verordnung und GAP-Reform	50
7.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	53
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>57</b>

---

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung	13
Abbildung 7.2: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Hessen	32
Abbildung 7.3: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor ( $t_0$ ) und nach Abschluss ( $t_2$ ) der geförderten Investition	36
Abbildung 7.4: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt $t_0$ und $t_2$ nach Sektoren in Hessen	39
Abbildung 7.5: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen	44

<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Karte 7.1: Regionale Verteilung der Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006	17
Karte 7.2: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderter Vorhaben in Hessen	18

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Tabelle 7.1: Verkaufserlöse der Landwirtschaft in Hessen	4
Tabelle 7.2: Gewinn der Haupterwerbsbetriebe in Landwirtschaft und Gartenbau in Hessen und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen	4
Tabelle 7.3: Entwicklung der Finanzplanung in den einzelnen Jahren der aktuellen Förderperiode	5
Tabelle 7.4: Grundlagen der EU-kofinanzierten Förderung im Bereich V&V in Hessen	8
Tabelle 7.5: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	10
Tabelle 7.6: Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006 (Endstand)	15

Tabelle 7.7:	Kennzahlen zur Förderung im Bereich Marktstruktur in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006 (Endstand)	16
Tabelle 7.8:	Betriebseinkommen (Be) je Arbeitskraft (Ak) im Gartenbau in Euro	23
Tabelle 7.9:	Summe der Gesamtinvestitionen nach Zielen und Sektoren in 1.000 Euro	29
Tabelle 7.10:	Anzahl der Zielnennungen nach Sektoren	29
Tabelle 7.11:	Energie- und Trinkwasserverbrauch sowie Abfallaufkommen der geförderten Betriebsstätten in Hessen (absolut)	45
Tabelle 7.12:	Ableitung der Energieeffizienz (bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse) in den geförderten Betriebsstätten in Hessen	45
Tabelle 7.13:	Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele - Teil 1	47
Tabelle 7.13:	Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele - Teil 2	48

## **7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

### **7.0 Zusammenfassung**

Zur Bewertung wird das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse steht dabei die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen, die durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt werden. Zur Auswertung kommen vor allem Vorher-Nachher-Angaben, die erste Wirkungen aufzeigen.

In Hessen werden alle Sektoren gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für Hessen in einigen ländlichen Regionen bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung und Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Die Förderung zielt auf eine stärkere Bündelung des Angebots aus hessischer Erzeugung, Kostensenkung durch Rationalisierungsmaßnahmen, Ausrichtung der Produktion an Verbraucherbedürfnissen sowie Qualitätsverbesserungen ab. Die geförderten Investitionen decken sich – soweit erkennbar – mit den formulierten Zielsetzungen.

Die Investitionsbereitschaft bleibt hinter den Erwartungen zurück. Nur in den Sektoren Eier und Geflügel sowie Milch und Milcherzeugnisse werden aufgrund individueller Entscheidungen von Einzelunternehmen deutlich mehr Mittel nachgefragt als eingeplant wurden. Insgesamt wurde der Mittelansatz um 48 % reduziert. Hintergrund ist die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation. Umsetzungsdefizite sind insbesondere darin zu sehen, dass die wiederholten Umstrukturierungen und Sparzwänge innerhalb der hessischen Verwaltung eine optimale Durchführung der Maßnahme nicht in jedem Falle gewährleistet haben.

Auf eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen sowie bei den Erzeugnissen kann durch eine erhöhte Wertschöpfung, gestiegene Arbeitsproduktivität und erkennbare Rationalisierungseffekte geschlossen werden. Qualitätsverbesserungen bedingt durch Förderung konnten nicht gemessen werden. Die Anzahl der QMS-Verwender sank leicht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich Entwicklungen vornehmlich vom Marktgeschehen bestimmt werden.

Positive Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeuger ergeben sich v.a. durch eine Zunahme des Rohwarenbezuges insgesamt sowie durch eine Zunahme der Produkte mit Preisaufschlägen. Höhere Vertragsbindungsanteile wurden nur vereinzelt realisiert.

Bei den Umweltauswirkungen konnte lediglich eine erhöhte Trinkwassereffizienz nachgewiesen werden. Der Bezug von Öko-Rohwaren hatte in Hessen eine positive, im Vergleich zu Deutschland überdurchschnittliche Bedeutung.

Die bisherige Anhang-I-Regelung gerät zunehmend in Konflikt mit der Zielsetzung im Rahmen des EPLR die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen zu erhöhen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beizutragen. Hier ist eine Überprüfung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten. Auf eine Begrenzung der Förderung auf KMU sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt.

Die EU gibt vor Programmbeginn nur wenige, möglichst konfliktfreie Ziele, verbunden mit einer strikten Verpflichtung der Regionen bzw. Mitgliedstaaten zur Vorlage der dazu benötigten quantifizierten Ausgangsdaten sowie zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades vor. Als Mindestanforderung sollten Daten bereitgestellt werden, die zumindest die Ermittlung unternehmensspezifischer Nettoeffekte in den Sektoren erlauben. Zusätzlich sollte die Vorlage eines mit den formulierten Zielen korrespondierenden Projektauswahlrasters, das unabhängig von der Mittelverfügbarkeit bei jedem Antrag anzuwenden ist, obligatorisch sein. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

## **7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels**

Die wirtschaftliche Situation in der Ernährungsindustrie Hessens war laut Ministerium während der Förderperiode 2000 bis 2006 davon geprägt, dass weniger die Expansion eines Unternehmens oder der Ausbau von Marktanteilen relevant war, als vielmehr die Existenzsicherung bzw. der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit schon als Erfolg gesehen werden konnte. Gründe waren zum einen die lang anhaltende Konsumzurückhaltung der Verbraucher, der fortschreitende Zugewinn von Marktanteilen durch die Discounter und der damit einhergehende Kosten- und Preisdruck sowie die allgemeine wirtschaftliche Rezession. Ferner setzte die Globalisierung die Unternehmen einem ständigen international wirksamen Wettbewerb aus; sowohl der Bezug der Rohwaren als auch der Absatz der Produkte spielte sich zunehmend auf internationalen Märkten ab. Speziell für die Ernährungsindustrie stellte sich das Problem, dass im Zuge der Agrarreform die Entwicklung auf den landwirtschaftlichen Märkten noch schwer einzuschätzen war.

Daneben hat sich auf europäischer Ebene der Standortwettbewerb verschärft, bei dem der Subventionswettbewerb zwischen den Regionen Europas eine beachtliche Rolle spielt. Daraus resultierte ein Optimierungszwang sowohl der Unternehmen als auch der Standorte,



d. h. der örtlichen Rahmenbedingungen. Letzteres führte laut Ministerium dazu, dass die öffentliche Hand sich einem Förderzwang ausgesetzt sah, auch um eine drohende (bzw. angedrohte) Abwanderung zu vermeiden.

Aus diesen Gründen waren die im EPLR Ende der 90er Jahre formulierten Ziele und Prioritäten nach Auffassung des Ministeriums nur noch bedingt gültig. Die Situation spiegelte sich auch in der zurückhaltenden Investitionsbereitschaft der Unternehmen wider. Entsprechend ist das Fördervolumen mit Abschluss 2006 im Vergleich zu den Planungen im Jahr 2000 um 48 % geringer.

Hinzu kommt, dass der hessische Landeshaushalt weitreichenden Sparzwängen unterworfen war. Dies hatte nach Ministeriumsangaben zur Folge, dass selbst von der EU kofinanzierte Maßnahmen zur Disposition standen. Zudem wurde die Personaldecke zur Umsetzung der Förderprogramme zunehmend knapper, wodurch eine (zeitlich und inhaltlich) optimale Durchführung nicht in jedem Falle gewährleistet war und auch aktuell als kritisch anzusehen ist.

In der hessischen Landwirtschaft setzten sich die in der Halbzeitbewertung beobachteten Trends im Wesentlichen fort. Im Jahr 2005 gab es in Hessen 23 600 Betriebe (Statistische Ämter, 2008) mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von mindestens 2 ha. Der Rückgang der Betriebe seit 2001 lag damit mit 6,9 % leicht über dem Bundesdurchschnitt von 6,2 % (Statistisches Bundesamt, 2003: S. 147; Statistisches Bundesamt, 2004: S. 336). Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Haupterwerbslandwirte um 4 Prozentpunkte auf 36 % (HMULV, 2004: S. 5). Die Bedeutung der einzelnen Sektoren geht aus Tabelle 7.1 hervor. Die Gewinnsituation der hessischen Haupterwerbsbetriebe ist tendenziell unterdurchschnittlich, was den stärkeren Strukturwandel in Hessen zum Teil erklärt (vgl. Tabelle 7.2).

**Tabelle 7.1:** Verkaufserlöse der Landwirtschaft in Hessen

Erzeugnis	1999		2004		2005		2006	
	Mio. Euro	Anteil an gesamt %	Mio. Euro	Anteil an gesamt %	Mio. Euro	Anteil an gesamt %	Mio. Euro	Anteil an gesamt %
Getreide	160	14,1	149	12,8	142	12,5	152	12,6
Kartoffeln	24	2,1	21	1,8	17	1,5	20	1,7
Zuckerrüben	64	5,6	63	5,4	56	4,9	36	2,9
Gemüse	63	5,6	74	6,4	77	6,7	91	7,5
Obst	21	1,8	40	3,4	31	2,7	28	2,3
Weinmost/Wein	38	3,4	33	2,8	26	2,3	27	2,2
Baumschulerzeugnisse	26	2,3	31	2,6	30	2,6	40	3,3
Blumen und Zierpflanzen	78	6,9	69	5,9	74	6,4	77	6,4
Sonstige pflanzliche Erzeugnisse	32	2,7	3	0,2	41	3,7	55	4,7
<b>Pflanzliche Erzeugung</b>	<b>506</b>	<b>44,5</b>	<b>516</b>	<b>44,5</b>	<b>494</b>	<b>43,3</b>	<b>526</b>	<b>43,6</b>
Rinder und Kälber	126	11,1	103	8,9	103	9	107	8,9
Schweine	144	12,7	191	16,5	184	16,1	214	17,7
Schafe und Ziegen	18	1,6	31	2,7	34	2,9	26	2,2
Geflügel	13	1,1	13	1,1	13	1,1	13	1
Milch	298	26,2	284	24,5	290	25,4	295	24,4
Eier	23	2,1	13	1,2	13	1,1	17	1,4
<b>Tierische Erzeugung</b>	<b>631</b>	<b>55,5</b>	<b>644</b>	<b>55,5</b>	<b>648</b>	<b>56,7</b>	<b>682</b>	<b>56,4</b>
<b>Verkaufserlöse insgesamt</b>	<b>1.136</b>	<b>100</b>	<b>1.160</b>	<b>100</b>	<b>1.142</b>	<b>100</b>	<b>1.208</b>	<b>100</b>

Quelle: [http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender\\_home.asp](http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp): Regionale landwirtschaftliche Gesamtrechnung – R-LGR. Dez. 2007.

**Tabelle 7.2:** Gewinn der Haupterwerbsbetriebe in Landwirtschaft und Gartenbau in Hessen und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen

Wirtschaftsjahr		2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Gewinn/Verlust bzw. Jahresüberschuss/-fehlbetrag in Euro								
Ackerbau	HE	33.373	36.499	26.968	30.321	35.980	35.408	47.908
	DE	41.358	44.269	33.391	41.395	44.905	37.407	50.448
Gartenbau und Baumschule	HE	44.731	44.859	45.465	39.412	37.467	40.715	38.396
	DE	39.625	39.248	37.361	37.442	34.408	40.495	42.685
Milcherzeugung	HE	23.926	36.280	29.723	27.969	34.781	34.662	44.664
	DE	29.291	32.341	28.503	26.254	32.169	35.752	40.276
Veredlung	HE	28.865	53.508	17.698	15.295	57.257	42.073	50.670
	DE	72.233	52.215	29.352	27.312	55.884	48.924	45.929
<b>Insgesamt</b>	<b>HE</b>	<b>30.289</b>	<b>34.724</b>	<b>28.272</b>	<b>26.265</b>	<b>34.121</b>	<b>34.009</b>	<b>41.664</b>
	<b>DE</b>	<b>35.962</b>	<b>35.466</b>	<b>28.994</b>	<b>29.575</b>	<b>36.647</b>	<b>36.137</b>	<b>41.125</b>

Quelle: BMELV (2008).

### 7.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

**Tabelle 7.3:** Entwicklung der Finanzplanung in den einzelnen Jahren der aktuellen Förderperiode

Sektoren	Förderfähige Investitionssumme						Ver- änderung 2000/2006 in %	
	EPLR		1. Änd. 2002	2. Änd. 2003	3. Änd. 2004	Endstand 2006		
	Mio. Euro	Anteil in %				Mio. Euro		Mio. Euro
Vieh & Fleisch (V&F)	7,5	6,8	7,5	4,5	3,0	2,4	4,2	<b>-68,4</b>
Viehmarkt	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,0	1,8	<b>-22,0</b>
Eier & Geflügel (E&G)	4,4	4,0	14,2	14,2	14,1	11,4	19,9	<b>+157,3</b>
Milch (MI)	26,9	24,2	26,9	26,9	39,8	20,1	35,1	<b>-25,2</b>
Getreide (GE)	24,8	22,3	18,1	13,1	9,4	8,7	15,2	<b>-64,9</b>
Wein & Alkohol (W&A)	2,7	2,4	2,7	2,7	2,6	1,2	2,1	<b>-55,8</b>
Obst & Gemüse (O&G)	23,9	21,5	23,9	18,9	15,1	9,1	15,9	<b>-62,0</b>
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	3,1	2,8	3,1	3,1	2,8	2,8	5,0	<b>-8,2</b>
Kartoffeln (KA)	3,1	2,8	3,1	1,1	0,6	0,0	0,0	<b>-100,0</b>
Ökol. erzeugte Prod. (OEP)	11,1	10,0	8,1	4,2	1,3	0,3	0,5	<b>-97,5</b>
Arznei- & Gewürzpfl. (A&G)	2,2	2,0	2,2	2,2	2,2	0,3	0,5	<b>-88,2</b>
<b>Summe</b>	<b>111,1</b>	<b>100</b>	<b>111,1</b>	<b>92,2</b>	<b>92,2</b>	<b>57,3</b>	<b>100</b>	<b>-48,4</b>

Quelle: HMULV.

Im Programm für 2000-2006 wurde versucht, ein möglichst breites Förderspektrum anzubieten. Somit ist in Hessen eine Förderung in insgesamt 11 Sektoren möglich. Im indikativen Finanzplan ist jeweils die Mittelaufteilung für die einzelnen Sektoren festgelegt, welche seit der Programmerstellung jährlich angepasst wurde. Dabei ist in fast allen Sektoren eine wesentliche Änderung der Mittelzuweisung zu erkennen (vgl. Tabelle 7.3). Mit einer Ausnahme wurden die Finanzmitteln in allen Sektoren deutlich gekürzt. Der Sektor Eier & Geflügel hat nach einer Mittelaufstockung um 157 % erheblich an Bedeutung gewonnen. Der nach Mittelzuwendung bedeutendste Sektor ist mit einem Anteil von 35 % nach wie vor Milch. Die gesamte förderfähige Investitionssumme über alle Sektoren hinweg wurde zwischen 2000 und 2006 um 48 % gesenkt. Gleich geblieben ist der Fördersatz in Höhe von 30 %, der zu 2/3 aus dem EAGFL und zu 1/3 aus der GAK finanziert wird.

Da der tatsächliche Bedarf an Fördermitteln in vielen Sektoren von der Planung zum Zeitpunkt der Planerstellung stark abweicht, will man in Hessen bei der Bedarfsermittlung zukünftig auf Branchenbefragungen verzichten und stattdessen einzelne Experten befragen bzw. Planungen an Erfahrungswerten vergangener Förderperioden orientieren. Bei Branchenbefragungen, wie sie auch für den vergangenen Planungszeitraum durchgeführt wurden, besteht die Gefahr, dass häufig ein höherer Bedarf signalisiert wird, was zu Fehlplanungen im Ministerium führt.

## 7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Im hessischen EPLR werden sowohl programm- als auch maßnahmenspezifische Ziele definiert. Programmspezifisches Hauptziel des Förderschwerpunktes A, in dem sich unter anderem die Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen befinden, ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, d.h. die Entwicklung wettbewerbsfähiger land- und ernährungswirtschaftlicher Betriebe durch Erzeugung qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel sowie die Stärkung der Marktstellung hessischer Erzeugnisse.

Neben den programmspezifischen Zielen wurden für die Maßnahme „Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ sektorübergreifende Ziele formuliert: Die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft soll dadurch gesteigert werden, dass das Angebot aus hessischer Erzeugung stärker gebündelt wird, Kosten durch Rationalisierungsmaßnahmen gesenkt werden, die Produktion konsequenter an den Bedürfnissen der Verbraucher ausgerichtet wird, hochwertige Produktqualitäten erzielt und die Prozessketten an einem möglichst hohen Qualitäts- und Umweltschutzstandard ausgerichtet werden. Daneben wurden sektorspezifische Feinziele formuliert. Je nach Sektor wird eine Auswahl der drei Feinziele Sicherung der Wertschöpfung, der Arbeitsplätze und der Einkommen im ländlichen Raum; Gewährleistung einer angemessenen örtlichen Versorgung mit umweltfreundlich hergestellten qualitativ hochwertigen Produkten und Stärkung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und -einrichtungen in ihrer Marktposition angestrebt.

Einige der im Programm formulierten Ziele haben aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation der letzten Jahre an Relevanz verloren. Aufgrund der Tatsache, dass die Investitionsbereitschaft der Unternehmen stark zurückgegangen war und damit die vorgesehenen Fördermittel nicht ausgeschöpft werden konnten, lag das Hauptaugenmerk bei der Bewilligung von Projekten nach Angaben des HMULV auf drei Kriterien: Wirtschaftlichkeit, Erzeugervorteil und Standort- bzw. Arbeitsplatzsicherung der Unternehmen.

In Hessen wird die Zielsetzung Erzeugervorteil sehr konsequent verfolgt. Langfristige Vertragsbindungen mit Landwirten werden genau geprüft. Außerdem soll ein möglichst hoher Erzeugervorteil dadurch generiert werden, dass vorrangig nach dem Fördergrundsatz Marktstrukturgesetz gefördert wird, d.h. Unternehmen vertragliche Bindungen zu Erzeugergemeinschaften (EZG) nachweisen müssen. Existiert keine entsprechende EZG, wird durch das HMULV die Gründung einer solchen forciert. Der zusätzliche Erzeugervorteil bei EZGen wird darin gesehen, dass durch Angebotsbündelung sowie Qualitätspolitik eine bessere Marktposition erreicht wird. Daher legt das HMULV auch großen Wert auf funktionierende EZGen (vgl. Kapitel 7.3.3.2).

Das zweite wesentliche Ziel, Standort- und Arbeitsplatzsicherung, gewann vor dem Hintergrund der problematischen Arbeitsmarktsituation an Bedeutung. Zudem existiert ein Förderwettbewerb zwischen europäischen Regionen: Hessen konkurriert, was das Angebot an Fördermitteln angeht, mit anderen Regionen. Laut HMULV würde ein Wegfall der Fördermaßnahmen häufig zur Folge haben, dass Unternehmen in Regionen abwandern in denen gefördert wird.

Grundsätzlich zeigt sich, dass es schwierig ist, zu Beginn einer 7-jährigen Förderperiode konkrete Feinziele zu formulieren. Sich ändernde Rahmenbedingungen, die ggf. Einfluss auf den Grad der Zielerreichung haben, können nicht antizipiert werden.

### **7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext**

Die Förderung im Bereich V+V im Rahmen der VO 1257/99 findet in Hessen durch unterschiedliche Maßnahmen statt. Tabelle 7.4 gibt Aufschluss über Rechtsgrundlagen und Finanzierung der einzelnen Maßnahmen und darüber, welche Kosten förderfähig sind.

Neben diesen Maßnahmen gibt es für Erzeugerorganisationen im Bereich Obst und Gemüse die Möglichkeit, nach der GMO gefördert zu werden. Das Investitionsvolumen liegt hier im Zeitraum 2000 bis 2006 bei 400.000 Euro jährlich (EAGFL-Anteil 200.000 Euro). Für die Förderung im Ernährungsgewerbe ist ausschließlich das HMULV zuständig. Eine Förderung mit Mitteln anderer Ressorts (z. B. regionale Wirtschaftsförderung, Mittelstandsförderung) ist in Hessen im Ernährungsgewerbe nicht möglich.

Zwischen AFP, der Förderung im Bereich V&V und anderen Maßnahmen des EPLR entstehen Synergien in den meisten Fällen zufällig. Insbesondere im Sektor Geflügel sind Synergieeffekte zwischen AFP und V&V zu erkennen. Aber auch negative Effekte sind zu beobachten. So wurde laut Ministerium beispielsweise in einer hessischen Region der Bereich Getreidelagerung sowohl aus AFP- als auch aus V&V-Mitteln gefördert. Hier wäre eine bessere Abstimmung wünschenswert gewesen.

**Tabelle 7.4:** Grundlagen der EU-kofinanzierten Förderung im Bereich V&V in Hessen

EG Rechtsgrundlage	Fördergrundlagen (GAK)	Fördergrundlagen (Land)	Fördergegenstand	Sektor	Fördersatz	Finanzierung
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse VO 1257/99 (Art. 25-28) (g)	Marktstrukturverbesserung, Marktstrukturgesetz, Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte	keine eigene Landesrichtlinie	Investitionen	Milch und Milch-erzeugnisse	30 %	EU/GAK
				Fleisch	30 %	EU/GAK
				Eier und Geflügel	30 %	EU/GAK
				Vieh	30 %	EU/GAK
				Mähdruschfrüchte	30 %	EU/GAK
				Obst und Gemüse	30 %	EU/GAK
				Blumen u. Zierpfl.	30 %	EU/GAK
				Arznei- und Gewürzpflanzen	30 %	EU/GAK
				ökologisch erzeugte Produkte	30 %	EU/GAK
			Wein	30 %	EU/GAK	
---	Marktstrukturgesetz	keine eigene Landesrichtlinie	Startbeihilfen (nur noch bis Ende 2005)	Milch Nachw. Rohstoffe Fleisch Geflügel	degressiv gestaffelt	GAK
	Verarbeitung und Vermarktung <b>ökologisch o. regional</b> erzeugter landwirtschaftl. Produkte	keine eigene Landesrichtlinie	Organisationsausgaben für Gründung u. Tätigwerden von Erzeugerzusammenschlüssen	Öko/Regio	degressiv gestaffelt	GAK
			Vermarktungskonzeptionen	Öko/Regio	50 %	GAK
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen VO 1257/99, (Art. 33) (m)	---	Richtlinien zur Förderung der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten	Qualitätssicherungssysteme, Vermarktungskonzeptionen	---	50 %, außer für die Aufwendungen von Kontrollen. Bei Kontrollen: 1.+2. Fj.: 60 % 3. Fj.: 50 % 4. Fj.: 40 % 5. Fj.: 20 %	EU/Land
---	---	Richtlinien zur Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen	Investitionen Vermarktungskonzeptionen	---	siehe Richtlinien	Land

Quelle: HMULV; eigene Zusammenstellung.

## 7.2 Methodischer Ansatz<sup>1</sup>

Die Ex-post-Bewertung im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse führte das im Rahmen der Halbzeitbewertung im Jahr 2003 und ihrer Aktualisierung im Jahre 2005 entwickelte methodische Konzept fort. Der Schwerpunkt lag dabei auf einer vertieften Wirkungs- (Zielerreichung) und Effizienzanalyse (wirtschaftliche Umsetzung von Input in Output) sowie auf Empfehlungen für künftige Fördermaßnahmen. Grundlage der Empfehlungen und Schlussfolgerungen war die Bewertung folgender Aspekte:

- Aktuelle, sektorspezifische Bedarfsanalyse,
- Wirkungs- oder Zielerreichungsanalyse,
- Effizienzanalyse.

Die drei Bereiche erforderten ein unterschiedliches methodisches Vorgehen. Wesentliche Daten- und Informationsquellen sind Tabelle 7.5 zu entnehmen.

Hintergrund der Bedarfsanalyse sind die entsprechenden Ergebnisse der vorausgegangenen Bewertungen. Sie wurden im Rahmen der Ex-post-Bewertung aktualisiert und im Hinblick darauf geprüft, ob und inwieweit die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft den Erwartungen entsprach. Dies geschah vor allem anhand

- eines Vergleichs des zu Beginn der Förderperiode ermittelten sektoralen Bedarfs mit der sektoralen Aufteilung der bis zum 15.10.2006 erteilten Bewilligungen,
- von Informationen aus drei Interviews anlässlich der jeweiligen Bewertungen im zuständigen Ministerium sowie von anderen Landeseinrichtungen,
- von Daten aus Sekundärstatistiken sowie des im Institut der Evaluatoren vorhandenen Expertenwissens.

Zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung kamen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheiterte aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Auch die Darstellung von wesentlichen Entwicklungen in geförderten Branchen in den sogenannten Branchenbildern, wie sie im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung erstellt wurden, konnte das Fehlen einer brauchbaren Referenzsituation

---

<sup>1</sup> 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.

nur unvollkommen kompensieren. Immerhin schafften die Branchenbilder die Möglichkeit zu vergleichen, inwieweit die Wirkungen der geförderten Maßnahmen mit den allgemeinen Branchenentwicklungen in Einklang standen. Dabei ist natürlich zu beachten, dass die geförderten Maßnahmen die Branchenentwicklungen mit beeinflussten. In die Branchenbilder fließen Marktinformationen aus der amtlichen Statistik, der Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP), Fachzeitschriften und Panelerhebungen ein. Für die Wirkungsanalyse wurde auf einen Vorher-Nachher-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Neben einer Wirkungsanalyse der Maßnahme im Landesprogramm hat die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU entsprechend den von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren besonderen Stellenwert.

**Tabelle 7.5:** Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Quantitative Daten						
Primär	Standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			X	X
Primär	Projektliste (Stand 31.12.04)	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			X	X
Sekundär	Monitoringdaten		(X)	(X)	(X)	(X)
Sekundär	Jahresberichte	Meldungen BL gemäß Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen			X	X
Sekundär	amtl. Statistik Ernährungsgewerbe	soweit verfügbar auf sektoraler Ebene und nach fachlichen Betriebsteilen				X
Qualitative Daten						
Primär	diverse Telefongespräche		X	X	X	X
Sekundär	Literatur		X	X	X	X

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Datengewinnung wurde dafür im Rahmen der Halbzeitbewertung ein Erhebungsbogen entwickelt. Sein Hintergrund und Inhalt sind ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben (Wendt et al., 2004). Er enthält Kennzahlen, die bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition als Bewilligungsvoraussetzung abgefragt werden. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Fertigstellung erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen gemäß den EU-Vorgaben anhand von Soll-Ist-Vergleichen sowie von Vorher-Nachher-Vergleichen. Für Investitionsprojekte, die erst zum Ende der Förderperiode ab-



geschlossen wurden oder die unter Anwendung der Übergangsregelung gemäß VO (EG) Nr. 1320/2006 erst im Rahmen der ELER-Verordnung abgeschlossen wurden, lagen für die Ex-post-Analyse noch keine Abschlussbögen vor. Diese Projekte konnten daher nicht in die Wirkungsanalyse einbezogen werden.

Der Erhebungsbogen wurde während des Förderzeitraums in engem Dialog mit den Bewilligungsstellen mehrmals angepasst und in mehreren Workshops mit den Bewilligungsstellen diskutiert. Die Anpassungen dienten vor allem dazu, zusätzlichen Informationsbedarf der EU-Kommission zu berücksichtigen, Unklarheiten der Kennzahldefinitionen möglichst auszuräumen und auch einige Fehler, die bei der Erstellung des Erhebungsbogens unbemerkt geblieben waren, zu beseitigen.

Die Bemühungen der Evaluatoren zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis wurden von den Bewilligungsstellen trotz des hohen Aufwandes für Kontrolle, Prüfung und Nachbearbeitung im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützt. Dies führte im Verlauf der Förderperiode zu einer deutlichen Verbesserung der Datenbasis. Es zeigte sich allerdings auch, dass der ambitionierte Ansatz, die Vorgaben der Kommission hinsichtlich der Indikatoren weitgehend umfassend zu erfüllen, mit vertretbarem Aufwand bei den Begünstigten, den Bewilligungsstellen und den Evaluatoren nicht zu leisten war. Neben rein technischen Problemen infolge der Nichtbeachtung von Ausfüllhinweisen ergaben sich insbesondere auch dadurch Probleme, dass die Realität von so großer Vielfalt der Erscheinungsformen geprägt ist, dass vorgegebene Definitionen, die für eine Auswertung notwendig sind<sup>2</sup>, vielfach nicht eingehalten wurden bzw. nicht eingehalten werden konnten. Für die künftige Förderperiode ist daraus die Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebbare, aussagekräftige Indikatoren zu begrenzen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst wurden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Die Auswertung auf Basis von Bruttoeffekten 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 vergleichbarer 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 ver-

---

<sup>2</sup> Beispielhaft können hier die Unterscheidung von Betriebsstätte und Unternehmen, die Definition von Preisen, Kapazitäten oder Herkunfts- und Gütezeichen sowie die Einbeziehung/Nichtberücksichtigung von Handelswaren bei verschiedenen Output-Kennzahlen genannt werden.

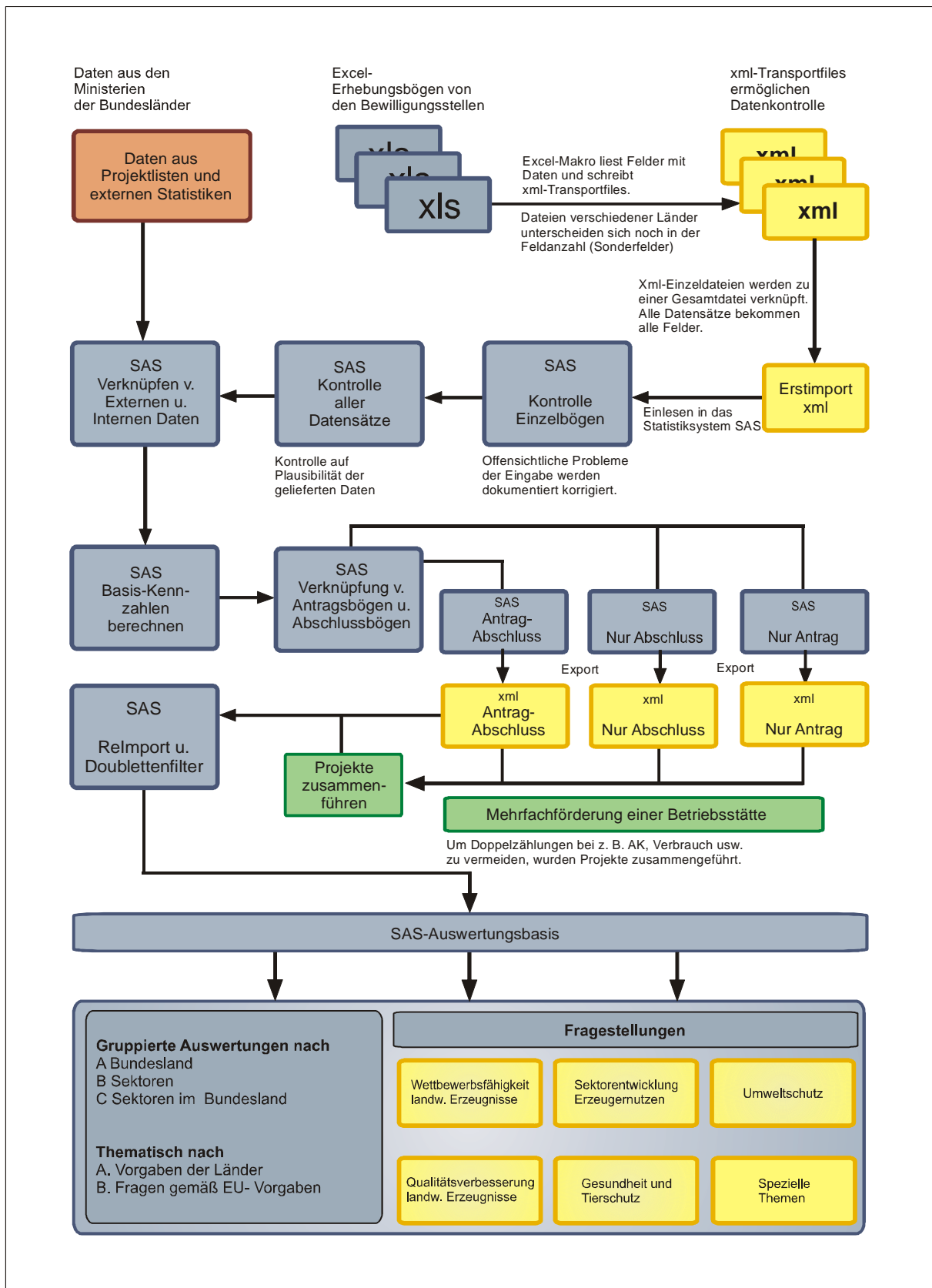
gleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Die vorliegenden Erhebungsbögen stellen prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereit. In die Auswertung zur Wirkungsanalyse sind alle geförderten Projekte einbezogen, für die zum Stichtag 30.09.2007 ein Abschlussbogen vorlag. Eine direkte Verdichtung der Datenfülle auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist nur selten möglich. Vielmehr bedarf es zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Regelfall der Ermittlung verschiedener Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Fragestellung aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen. Das Auswertungsverfahren ist in Abbildung 7.1 skizziert. Angesichts der für die Prüfung und Auswertung der Erhebungsbögen zur Verfügung stehenden Zeit, wurden einige automatisierbare Plausibilitätskontrollen über verschiedene erhobene Kennzahlen und einige Korrekturen an den Daten vorgenommen. Allerdings war es nicht möglich, alle Erhebungsbögen hinsichtlich der Korrektheit der Angaben zu prüfen. Vielmehr wurde davon ausgegangen, dass dies weitgehend in den Bewilligungsstellen erfolgt ist. Bei den Auswertungen ist zu beachten, dass sich der Begriff ‚auswertbare Erhebungsbögen‘ nicht auf eine einheitliche konstante Basis bezieht, sondern auf die zur Analyse des jeweiligen Sachverhalts vorliegenden Erhebungsbögen.

Um Doppelzählungen von Arbeitskräften und verschiedenen Indikatoren bei Mehrfachförderung einer Betriebsstätte bzw. eines Unternehmen zu verhindern, wurden diese einzelnen Projekte zu einem Gesamtprojekt zusammengefasst (Merging).

Als weitere wichtige Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereit gestellte Liste der bis zum 15.10.2006 bewilligten Projekte genutzt. Sie dient als Grundlage für Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren im Bundesland. Soweit aus den Kurzbeschreibungen der Investition ableitbar, werden daraus auch Rückschlüsse auf die Förderwirkungen gezogen. Die Zahl der Projekte in dieser Liste übersteigt mit 51 die Zahl der Projekte, für die auswertbare Erhebungsbögen zur Wirkungsanalyse vorliegen, mit 36 deutlich. Die auswertbaren Förderfälle reduzieren sich durch den angesprochenen Merging-Prozess weiter auf 29 geförderte Unternehmen/ Betriebe/ Betriebsstätten.

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Durchführung und Umsetzung des Programmbestandteils V&V wird vor allem aufgrund von Informationen, die anlässlich von Interviews im Ministerium gewonnen wurden, Stellung genommen. Die Bewertung erfolgt vornehmlich anhand eines Vergleichs mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung und Begleitung, wie sie von der EU vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung im Ländervergleich beeinflussen, und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Ex-post-Evaluation genutzt. Vor allem sind dies von den Ländern bereit gestellte zusätzliche Informationen. Inhalt, Umfang und Herkunft wird an den entsprechenden Stellen erläutert. Allenfalls ergänzend werden die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes für die Evaluation genutzt. Dies hat seine Ursache darin, dass häufig aufgrund unterschiedlicher Meldezeitpunkte und Begriffsdefinitionen eine Vergleichbarkeit mit anderen vom Land bereit gestellten Daten nicht gegeben ist bzw. die Daten des Monitoring keinen aktuellen Förderstand reflektieren, der wesentliche Grundlage der Evaluation ist.

### **7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle**

In Hessen liegt der Fördersatz für alle Sektoren unverändert bei 30 % der förderfähigen Investitionskosten. 1/3 der öffentlichen Ausgaben wird aus GA-Mitteln beglichen, 2/3 stammen aus dem EAGFL. Die Entwicklung von Ausgaben und die Finanzplanung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist aus Tabelle 7.6 ersichtlich. Auszahlungen von Fördermitteln waren in Hessen bis zum 30.06.2006 möglich. Bis zu diesem Zeitpunkt mussten für geförderte Projekte alle Rechnungen vorliegen.

**Tabelle 7.6:** Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006 (Endstand)

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
<b>Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt</b>									
Plan: EPLR	K (2000) 2906	0,00	5,24	5,37	5,48	5,62	5,74	5,87	33,33
Plan: 1. Änderung	K (2002) 3452	0,60	0,15	5,20	5,48	5,79	5,74	5,87	28,83
Plan: 2. Änderung	K (2003) 3113	0,60	0,15	4,03	5,48	5,79	5,74	5,87	27,66
Plan: 3. Änderung	K (2004) 3316	0,60	0,15	4,03	2,73	5,79	5,74	5,87	24,91
aktuelle (Juni 2005)		0,60	0,15	4,03	2,73	2,14	4,63	4,26	18,53
Ist: Auszahlungen		0,00	0,15	4,03	2,73	2,14	3,84	4,68	17,57
<b>EU-Beteiligung, Mio. Euro</b>									
Plan: EPLR	K (2000) 2906	3,41	3,50	3,58	3,65	3,75	3,83	3,91	25,63
Plan: 1. Änderung	K (2002) 3452	0,40	0,10	3,47	3,65	3,86	3,83	3,91	19,22
Plan: 2. Änderung	K (2003) 3113	0,40	0,10	2,69	3,65	3,86	3,83	3,91	18,44
Plan: 3. Änderung	K (2004) 3316	0,40	0,10	2,69	1,82	3,86	3,83	3,91	16,61
aktuelle (Juni 2005)		0,40	0,10	2,69	1,82	1,60	3,47	3,20	13,27
Ist: Auszahlungen		0,00	0,10	2,69	1,82	1,60	2,38	2,93	11,52

Quelle: HMULV.

## 7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

### 7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste

In der aktuellen Förderperiode wurden Unternehmen in zehn der elf möglichen Sektoren gefördert. Im Sektor Kartoffeln fand keine Förderung statt. Zu den am intensivsten geförderten Sektoren gehören Milch, Eier & Geflügel, Obst und Gemüse sowie Getreide. Bei Milch und Eier & Geflügel kam der Großteil der Förderung jeweils einem Unternehmen zugute, während in den übrigen intensiv geförderten Sektoren die Fördersummen auf mehrere Betriebsstätten verteilt waren. Die exakte Verteilung der Fördermittel auf die einzelnen Sektoren ist aus Tabelle 7.7 ersichtlich.

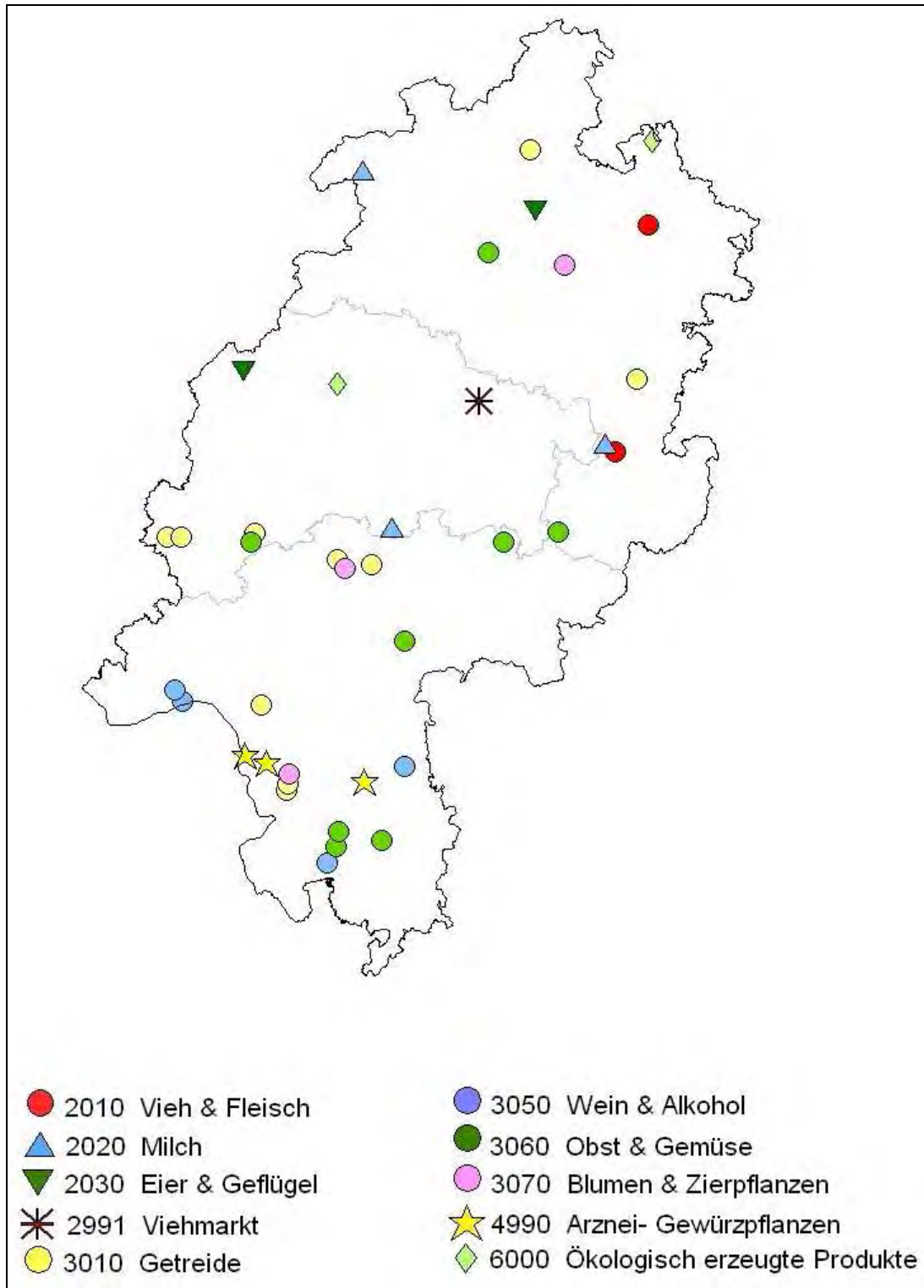
**Tabelle 7.7:** Kennzahlen zur Förderung im Bereich Marktstruktur in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006 (Endstand)

	Pro- jekte	Gesamt- investitions- kosten		Förderfähige Investitions- kosten		Öffentliche Ausgaben		Errechnete Förder- intensität  %
		Anzahl	Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	
Vieh & Fleisch (V&F)	2	2,8	4,4	2,4	4,2	0,7	4,2	30,0
Milch (MI)	4	20,8	32,3	20,1	35,1	6,0	35,1	30,0
Eier & Geflügel (E&G)	4	11,9	18,5	11,4	19,9	3,4	19,9	30,0
Viehmarkt	1	1,4	2,2	1,0	1,8	0,3	1,8	30,0
Getreide (GE)	11	12,0	18,7	8,7	15,2	2,6	15,2	30,0
Wein & Alkohol (W&A)	6	1,3	2,0	1,2	2,1	0,4	2,1	30,0
Obst & Gemüse (O&G)	15	9,9	15,4	9,1	15,9	2,7	15,9	30,0
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	3	3,4	5,3	2,8	5,0	0,9	5,0	30,0
Arznei- & Gewürzpflanzen (A&G)	3	0,3	0,5	0,3	0,5	0,1	0,5	30,0
Ökol. erzeugte Produkte (OEP)	2	0,4	0,7	0,3	0,5	0,1	0,5	30,0
<b>Summe</b>	<b>51</b>	<b>64,3</b>	<b>100</b>	<b>57,3</b>	<b>100</b>	<b>17,2</b>	<b>100</b>	<b>30,0</b>

Quelle: HMULV.

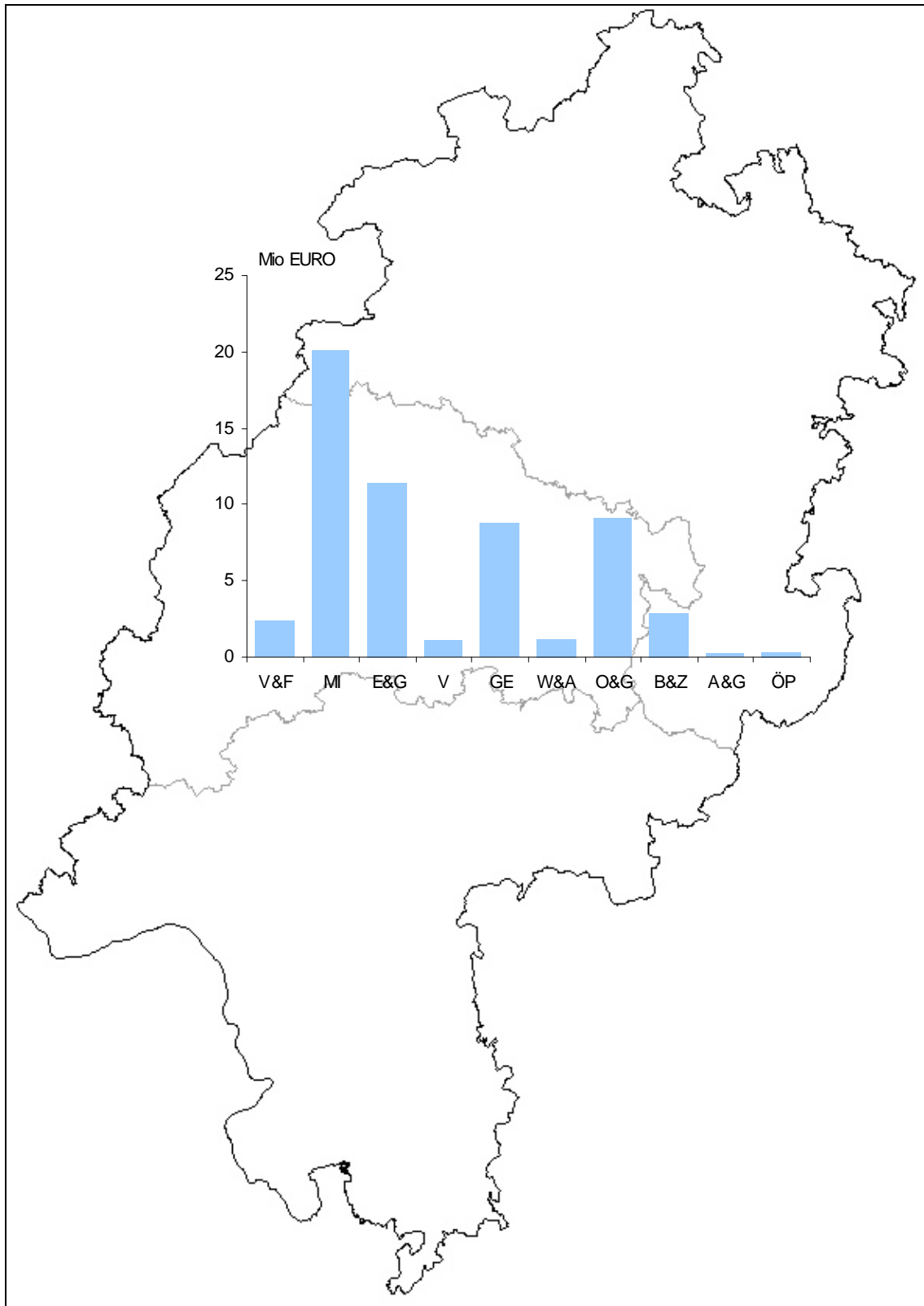
Karten 1 und 2 verdeutlichen die räumliche Verteilung der Projekte innerhalb Hessens. Die Nähe zum Ballungszentrum Rhein-Main erklärt in einigen Sektoren eine verstärkte Investitionstätigkeit im südhessischen Raum. So ist bei Investitionen im Frischmilchbereich und Frischobst- und Frischgemüsehandel die Nähe zu diesem wichtigen Absatzmarkt von Bedeutung.

**Karte 7.1:** Regionale Verteilung der Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

**Karte 7.2:** Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderter Vorhaben in Hessen



Quelle: Eigene Zusammenstellung.



Im Bundesland Hessen wurden laut Projektliste insgesamt 51 Projekte bewilligt und abgeschlossen. Davon lagen 36 Erhebungsbögen bis Ende 2007 sowohl im Antrags- als auch Abschlussstadium vor, die als Basis der Wirkungsanalyse dienen. Die 36 Förderprojekte bzw. Erhebungsbögen beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen in sieben Betriebsstätten auf 29 geförderte Unternehmen/ Betriebe/ Betriebsstätten. Im Folgenden werden die einzelnen Sektoren anhand der speziellen Faktoren differenziert betrachtet.

## **7.4.2 Milch und Milcherzeugnisse**

### **7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie**

Der Trend in der hessischen Milchproduktion ging in den vergangenen Jahren hin zu größeren Beständen bei gleichzeitigem Rückgang von Milchkuhhaltern und Milchkühen: Der Durchschnittsbestand an Milchkühen stieg von 2001 bis 2006 von 26,4 auf 31,8 Tiere pro Halter. Die Zahl der Halter reduzierte sich im gleichen Zeitraum von 5 984 auf 4 680 (HMULV, 2007: S. 88). Insgesamt besteht eine ungünstige Erzeugerstruktur.

Die hessische Milchwirtschaft war zum Zeitpunkt der Programmerstellung durch eine sehr heterogene Molkereistruktur gekennzeichnet, die sowohl große, überregional tätige als auch kleine, auf regionale Spezialitäten ausgerichtete Unternehmen umfasste. Aufgrund des herrschenden Preis- und Konkurrenzdrucks wurde bereits bei der Programmplanung davon ausgegangen, dass es zu einem weiteren Konzentrationsprozess kommen würde (HMULF, 2000: S. 336). Die Förderstrategie war deshalb darauf ausgerichtet, die strukturelle Anpassung langfristig überlebensfähiger Molkereiunternehmen durch gezielte Investitionsbeihilfen zu unterstützen. Dabei sollte die Förderung nicht nur auf weitere Konzentration, Rationalisierung und Stückkostendegression ausgerichtet sein, sondern auch auf die Stärkung kleinerer Molkereien, die vorwiegend Spezialprodukte herstellen. Als Auswirkung der Investition wurde bei den begünstigten Molkereien eine nachhaltige Erhöhung des Milchauszahlungspreises sowie Kapazitätsausweitungen bei Spezialitäten und Innovationen erwartet.

Aufgrund einer Branchenumfrage wurde im HMULV Investitionsbedarf in 9 von 15 Molkereien ausgemacht. Seit der Programmerstellung war die hessische Molkereistruktur wesentlichen Änderungen unterworfen. Dieser Prozess hatte zur Folge, dass die Zahl der hessischen Molkereiunternehmen von ursprünglich 15 auf weniger als 10 zurückgegangen ist. Wichtigster Impuls der Konsolidierung war die Fusion eines hessischen mit einem rheinland-pfälzischen Molkereiunternehmen im Januar 2005 (HMULV, 2005a).

### **7.4.2.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung**

Im Sektor Milch wurden vier Projekte in zwei Unternehmen mit einem Investitionsvolumen von 20,1 Mio. Euro gefördert. 97 % der bewilligten Fördermittel entfielen auf die Betriebsstätte des oben erwähnten fusionierten Unternehmens. Die restlichen 3 % wurden in ein Projekt einer kleineren Biomolkerei investiert. Die aufgrund der Unternehmensfusion erforderlichen strukturellen Anpassungen wurden mit Förderung unterstützt und vorangetrieben. Die Betriebsstätte weist durch ihre zentrale, verkehrstechnisch günstige Lage und räumliche Nähe zum Verbraucherzentrum Rhein-Main vorteilhafte Standortbedingungen auf.

Wie die Auswertung der Investitionsziele zeigt, waren 50 % der Investitionssumme für die Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung bestimmt (Tabelle 7.9). Dagegen erfolgte die Stärkung kleinerer Molkereien mit Fokussierung auf Produktspezialitäten nur unzureichend. Da zum Abschluss nur zu einer Betriebsstätte Daten vorlagen, muss auf entsprechende Auswertungen verzichtet werden.

An der Entwicklung des hessischen Molkereisektors kann beispielhaft die Schwierigkeit der Langfristplanung von Fördermaßnahmen aufgezeigt werden. Trotz einer Befragung der Zielgruppe Molkereien zur Programmplanung entwickelte sich der Markt insbesondere durch bedeutende individuelle Unternehmensentscheidungen anders als vermutet (Fusion).

In der kommenden Förderperiode wird nur noch eine Förderung von KMU & Intermediates möglich sein. Insofern sollten, wie im Plan 2007 bis 2013 bereits vorgesehen, kleinere Unternehmen mit innovativen Produkten gefördert werden. Allerdings sollte die langfristige Tragfähigkeit der der Investition zugrundeliegenden Strategie sorgfältig geprüft und von den Unternehmen nachgewiesen werden. Die wechselvolle Entwicklung im Sektor Milch kann als Beispiel dienen, weniger eine sektorale Fokussierung vorzunehmen, sondern vielmehr das Hauptaugenmerk auf inhaltliche, leistungsorientierte sowie zielorientierte Projekte zu legen. Dafür sind präzise Ziele und daran ausgerichtete Projektauswahlparameter notwendig.

## **7.4.3 Getreide und Ölsaaten**

### **7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie**

Die Anbaufläche für Mähdruschfrüchte ist in Hessen seit Jahren stabil. Bei Getreide lag sie kontinuierlich bei knapp über 300.000 ha. Bei Raps macht sich der zunehmende Anbau zur Energiegewinnung bemerkbar. Die Anbaufläche von Raps stieg von 50.706 ha im

Jahr 2000 (47.293 ha in 1996) auf 62.000 ha in 2006. Getreide und Ölsaaten nehmen zusammen einen Anteil von 70 % der Ackerfläche ein (HMULF, 2000: S. 339; HMULV, 2004: S. 14; HMULV, 2007, S. 64). Laut EPLR führten die Absenkung der Getreide-Interventionspreise und die Angleichung der Ölsaaten-Ausgleichszahlungen sowohl bei der Landwirtschaft als auch bei ihren direkten Marktpartnern zu einem verstärkten Wettbewerbsdruck. Aus Gründen der deshalb notwendigen Rationalisierung und Kosteneinsparung beim Erfassungshandel wurden Investitionen erwartet, und zwar vor allem im Bereich Separierung und getrennte Lagerung bestimmter Qualitäten.

Als Auswirkung der Förderung wurde erwartet, dass Preiszuschläge aufgrund von besserer Qualitätsdifferenzierung und -sicherung sowie Kosteneinsparung durch Rationalisierungseffekte realisiert werden können. Bevorzugt berücksichtigt werden sollten Antragsteller, die vertragliche Bindungen mit nach dem Marktstrukturgesetz anerkannten Erzeugergemeinschaften nachweisen konnten. Hierdurch sollte ein Zusammenschluss von EZGen forciert werden, welcher hilft, die Marktposition der Erzeuger zu stärken.

#### **7.4.3.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung**

Der Bedarf an Fördermitteln im Bereich Getreide und Ölsaaten stellte sich als wesentlich geringer heraus als zu Beginn der Planungsperiode erwartet. Ursprünglich waren 20 Projekte mit einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von 24,82 Mio. Euro vorgesehen. Mit jedem Änderungsantrag wurde diese Summe reduziert, so dass schließlich elf Projekte mit einer Investitionssumme in Höhe von 8,7 Mio. Euro gefördert wurden. Zur Wirkungsanalyse konnten sieben Betriebe mit 7,7 Mio Euro Fördersumme herangezogen werden.

Entsprechend den Zielformulierungen im Programm wurde die Qualitätsverbesserung von den sieben auswertbaren begünstigten Betrieben als Hauptziel im Erhebungsbogen angegeben. Fast 40 % der Gesamtinvestitionen wurden diesem Ziel zugeordnet (vgl. Tabelle 7.9). Die meisten Investitionen fanden im Bereich Erfassung und Lagerung mit besonderer Ausrichtung auf differenzierte Annahme und Lagerung statt. Der Erfassungshandel konnte somit die Leistungen dem Wettbewerb besser anpassen. Die Wertschöpfung der geförderten und ausgewerteten Betriebe stieg um 23 % auf 1,67 Mio. Euro. Der Wert der verarbeiteten Rohwaren wurde im Förderzeitraum um 20 % auf 14,0 Mio. Euro gesteigert.

Diese Grundvoraussetzungen ermöglichten die laut Sektorziel angestrebte Realisierung von Zuschlägen auf Erzeugerpreise. Der Anteil der Rohwarenbindungen am Gesamtrohwarenwert konnte nicht aufrechterhalten werden. Zu Beginn der Förderperiode lag der Anteil der vertraglich über EZG oder Einzelerzeuger gebundenen Rohwaren bei 47 %, er sank im Verlauf auf 33 %. Bei Antragstellung wurden für 19 Rohwaren Auszahlungsprei-

se oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises ermittelt, nach Abschluss waren es 24 Rohwaren.

In Hessen wird im Getreidebereich den Erzeugergemeinschaften eine große Bedeutung beigemessen. Grund dafür ist, dass am Markt unterschiedliche Qualitäten verlangt werden und EZGen diese Nachfrage besser bedienen können als Einzelerzeuger. Daher wurde in Hessen eine „Flurbereinigung“ bei EZGen durchgeführt und solchen EZGen, die nur pro forma existierten, der Status aberkannt. Zusätzlich wurden Fusionen forciert. Ab 2006 wurden grundsätzlich keine Startbeihilfen für EZGen mehr gewährt, um zu verhindern, dass Gründungen hauptsächlich stattfinden, um öffentliche Mittel zu akquirieren.

Durch die bisherige Förderung wurden notwendige Umstrukturierungsmaßnahmen im Sektor nur bedingt in Gang gesetzt. Die angestrebte Angebotsbündelung hat sich sogar verschlechtert. Förderung sollte hier strikter den gesetzten Zielen folgen oder unterbleiben.

## **7.4.4 Obst und Gemüse**

### **7.4.4.1 Ausgangssituation und Strategie**

Die gärtnerische Produktion nimmt an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Hessen zwar nur einen Anteil von 1,3 % ein, sie erwirtschaftet aber mit 250 Mio. Euro rund die Hälfte der Wertschöpfung der pflanzlichen Erzeugung der gesamten Landwirtschaft (HMULV, 2005: S. 33). Der Gartenbau zeichnet sich durch eine überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit aus (vgl. Tabelle 7.8). Zwischen 2000 und 2004 dehnte sich die Freilandgemüseanbaufläche um 9,1 % aus. Damit folgte Hessen dem Bundestrend: Bundesweit konnte eine Ausdehnung von 12,8 % verzeichnet werden (Balz, 2005: S. 29) Im Bereich Obstanbau ist in Hessen v.a. der Anbau von Äpfeln von Bedeutung. Er nimmt mit 352 ha einen Anteil von knapp 60 % der gesamten Baumobstfläche ein. Wichtiger Abnehmer ist die Apfelwein- und Fruchtsaftindustrie (Hessisches statistisches Landesamt, 2008).

Der hessische Gemüseanbau ist geprägt durch eine Konzentration von Erzeugern und Vermarktungsunternehmen im südhessischen Raum, welche die nahegelegenen Ballungsräume Rhein-Main und Rhein-Neckar mit Frischgemüse versorgen, sowie die Erzeugung von Kohl in Nordhessen, welcher vornehmlich in der dort ansässigen Konservenindustrie verarbeitet wird (HMULF, 2000: S. 344 f.). Insbesondere für die Erzeuger in der Nähe der hessischen Ballungsgebiete gewinnt neben den Absatzkanälen Handel, Großküchen und Gastronomie auch der Direktverkauf über Wochenmärkte sowie der Ab-Hof-Verkauf an Bedeutung (HMULV, 2005: S. 34). Von insgesamt 1613 Betrieben nutzen 1272 Betriebe

(79%) den Absatz ihrer Produkte über die Direktvermarktung an die Endverbraucher (HMULF, 2007: S.70).

**Tabelle 7.8:** Betriebseinkommen (Be) je Arbeitskraft (Ak) im Gartenbau in Euro

		Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Obstbau	De	Anzahl Betriebe	193	193	185	211	179	165	217
		Be/Ak in Euro	20.071	20.472	25.675	20.328	22.541	16.774	22.846
	HE	Anzahl Betriebe		5	5	5	5	5	6
		Be/Ak in Euro		20.807	19.304	23.304	25.857	25.871	26.172
Gemüsebau	De	Anzahl Betriebe	204	178	188	203	205	173	166
		Be/Ak in Euro	20.509	25.084	21.380	22.228	21.136	21.184	23.198
	HE	Anzahl Betriebe	8	5	6	5	6	5	6
		Be/Ak in Euro	29.256	26.407	27.832	26.281	27.391	24.634	29.362
Zierpflanzenbau	De	Anzahl Betriebe	802	778	761	719	626	612	594
		Be/Ak in Euro	26.795	26.279	27.648	28.859	28.988	29.026	28.592
	HE	Anzahl Betriebe	48	55	48	44	42	47	43
		Be/Ak in Euro	27.856	27.433	28.242	28.066	26.969	26.017	26.742

Quelle: Uni Hannover (2008).

Die Förderung im Bereich Obst und Gemüse sollte laut Programm die Einkommenssituation der Erzeuger verbessern und die Verarbeitungs- und Vermarktungskosten der geförderten Unternehmen auf einem wettbewerbsfähigen Niveau halten. Insbesondere im Frischmarktbereich sollte die Förderung auch den Erzeugerbetrieben durch einen gesicherten marktgerechten Absatz zugute kommen. In der Obst und Gemüse verarbeitenden Industrie wird neben der Absatzsicherung für die Erzeugerbetriebe die Stabilisierung der Beschäftigungssituation auch in industrie- bzw. marktfernen Standorten angestrebt. Außerdem soll die traditionsreiche Apfelweinherstellung unterstützt werden, da Apfelwein für Hessen ein „Image-bildendes“ Produkt ist (HMULV, 2005a).

Wurde im Programm noch die Notwendigkeit von Investitionen im Warenbereich Apfelwein und Fruchtsaft mit einer „in qualitativer und quantitativer Hinsicht gestiegenen Nachfrage“ (HMULF, 2000: S. 347) begründet, so beklagen die hessischen Apfelweinkellereien in letzter Zeit zunehmend Absatzprobleme. Die etwa 70 hessischen Kellereien sehen sich einem erhöhten Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Insbesondere von jüngeren Verbrauchern wird nur wenig Apfelwein konsumiert – wechselnde Konsumtrends bzw. Konkurrenzangebote sind vermutlich der Hauptgrund hierfür.

#### **7.4.4.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung**

Im Jahr 2006 waren zwei Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse im Land anerkannt nach GMO (VO (EG) Nr. 2200/96). Ein operationelles Programm ist Voraussetzung, um förderfähig zu sein. In den Jahren 2000 bis 2006 erhielten diese Erzeugerorganisationen im Rahmen der GMO 2,31 Mio. Euro Beihilfen aus dem EAGFL-G. Bei einem Fördersatz von 50 % wurden damit Ausgaben in Höhe von 4,62 Mio. Euro angestoßen. 55 % dieser Ausgaben wurden vorwiegend für technische Maßnahmen im Rahmen der Vermarktung eingesetzt.

Auch im Bereich Obst und Gemüse ist die Nachfrage nach Fördermitteln niedriger ausgefallen als ursprünglich geplant. Zur Planerstellung wurden Investitionen in Höhe von 23,9 Mio. Euro erwartet. Diese Summe wurde im Verlauf der Planänderung um 61,9 % auf 9,1 Mio. Euro gesenkt. Insgesamt wurden 15 Projekte in 10 Betriebsstätten aus dem Bereich Obst und Gemüse bewilligt. In der Auswertung wurden sieben Betriebsstätten berücksichtigt. Die Mehrheit der Begünstigten gehören der Apfelwein- und Fruchtsaftindustrie an.

Investiert wurde in die Modernisierung von Kelteranlagen, Lagerung, Kühlung sowie Aufbereitung der Rohwaren und in Verpackungseinrichtungen. Die Förderung konzentriert sich räumlich stärker auf die traditionellen Obst- und Gemüseanbaugebiete im kaufkräftigen Rhein-Main-Gebiet (Karte 7.1).

Die Auswertung der sieben Betriebe unterstreicht, dass die Förderziele überwiegend erreicht wurden. Die Wertschöpfung stieg um 23 % auf 49,3 Mio. Euro. Die Arbeitsproduktivität nahm um 44,4 % zu. Bei gleichzeitig stabilen Erzeugerpreisen konnten zusätzlich Absatzmöglichkeiten für Erzeuger geschaffen werden. Zu Beginn der Förderperiode waren von 20 Rohwarenprodukten 14 vertraglich gebunden. Am Ende waren 25 Rohwarenprodukte zu verzeichnen, davon 21 mit vertraglicher Bindung. Die Anzahl der Rohwaren, deren Auszahlungspreis über dem durchschnittlichen Marktpreis liegt, stieg von sieben auf zwölf. Der Rohwarengesamtwert verdoppelte sich auf 20,2 Mio. Euro, der Anteil vertraglich gebundenen Rohwaren stieg auf überdurchschnittliche 79 %.

Die oben beschriebene Situation stellt hohe Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der Obst & Gemüse-Betriebe. Die Förderung hat in dieser schwierigen Situation besonders für Keltereien an Bedeutung gewonnen und kann die Unternehmen dabei unterstützen, Strategien zu entwickeln um auf Dauer wettbewerbsfähig zu sein. Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Vermarktung sowohl hinsichtlich der involvierten Unternehmen als auch der Vermarktungswege, ist eine intensive Auseinandersetzung mit dem Markt zur Beurteilung der Sinnhaftigkeit von Projekten notwendig. Empfehlenswert sind in diesem Zusammenhang die verstärkte Beratungstätigkeit und Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen wie sie in Hessen bereits zur Anwendung kommen.

Der Fokus muss noch stärker als bisher auf den Bereichen Produktinnovationen und Vermarktung liegen.

## **7.4.5 Fleisch**

### **7.4.5.1 Ausgangssituation und Strategie**

Die Rind- und Schweinefleischerzeugung zählt mit zu den wichtigsten Produktionszweigen der hessischen Landwirtschaft (HMULF, 2000: S. 351). Sowohl in den Rinder- als auch in den Schweinebeständen ist ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Betriebe rapide. Zwischen 2001 und 2006 ging die Zahl der rinderhaltenden Betriebe um 20 % auf 10.252 Betriebe zurück. Im selben Zeitraum reduzierte sich die Zahl der Rinder in Hessen um 7,7 % auf 470.444. Die Zahl der schweinehaltenden Betriebe ging zwischen 2001 und 2006 um 25 % auf 9.402 Betriebe zurück. Der Schweinebestand sank im gleichen Zeitraum um 6 % auf 821.651 Tiere (HMULV, 2007: S. 74 ff.)

Die hessischen Schlachthöfe waren durch einen sehr niedrigen Auslastungsgrad gekennzeichnet. Dennoch fand in der vorherigen Förderperiode eine Förderung des Ausbaus von Schlachtkapazitäten statt, was den Auslastungsgrad und damit die Wirtschaftlichkeit der Schlachthöfe noch verschlechterte (Wendt et al., 2001: S. 304). In der aktuellen Förderperiode sollte eine höhere Auslastung der Schlachthöfe dadurch erreicht werden, dass Investitionen im Bereich Qualitäts- und Umweltmanagement sowie in innovative Produktlinien der Fleischverarbeitung gefördert wurden. Dabei sollten insbesondere Leistungen von Unternehmen gefördert werden, die deutlich über die gesetzlich vorgegebenen Qualitäts- und Umweltschutzstandards hinausgehen und so eine „Konsolidierung“ des Schlachtsektors erreicht werden.

### **7.4.5.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung**

Die ursprünglich vorgesehene förderfähige Investitionssumme von 7,5 Mio. Euro wurde wegen mangelnder Nachfrage nach Fördermitteln um 68 % reduziert. Insgesamt wurden 2 Projekte mit einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von 2,4 Mio. Euro bewilligt. Aufgrund der geringen Anzahl an Projekten und dem geringen Ausmaß der Investitionen wird auf eine detaillierte Wirkungsanalyse verzichtet.

Die geförderten Betriebe gaben als Investitionsziel vor allem den Umweltschutz (27 %) sowie in Tierschutzaspekte (22 %) an. Im Bundesdurchschnitt wurden nur 4 % der Investitionssumme auf diese beiden Ziele zusammen verwendet. Dies unterstreicht die Bemü-

hungen, durch Investitionen die Bereiche Qualitäts- und Umweltmanagement der Fleischverarbeitung zu verbessern.

Die Beziehung zwischen Förderung von Fleischverarbeitung und Auslastung der Schlachthöfe ist nicht gegeben. Eine Reduzierung von Schlachtkapazitäten scheint unvermeidbar. Statt einer weiteren Förderung in diesem Sektor mit o.g. Zielsetzung sollte ein Strukturwandel dem Einfluss von Marktkräften überlassen werden.

Zukünftige Förderung sollte ausschließlich die Aspekte Innovationen, Spezialitäten und Regionalität betreffen. Verschiedene Ansätze in Hessen greifen diese Aspekte bereits auf: Zum einen wurde zur Unterstützung der Vermarktung regionaler Produkte die Zusammenarbeit des HMULV mit der Marketinggesellschaft „Gutes aus Hessen“ verlängert. Ziel ist es, vertraglich definierte Projektbereiche, bsp. Umsetzung der Qualitätsmärkte „Geprüfte Qualität – Hessen“ oder „Bio-Siegel-Hessen“ zu finanzieren (Agrar-Europe 2007). Der regionale Aspekt dieser Siegel verbessert das Angebot mit Produkten aus der Region.

Zum anderen ermöglicht, unabhängig von staatlicher Förderung, die Initiative „Landmarkt“ der Vereinigung hessischer Direktvermarkter rund 350 in der Vereinigung organisierten hessischen Betrieben neue Vermarktungswege und fördert damit den Absatz regionaler Produkte und Spezialitäten.

## **7.4.6 Eier und Geflügel**

### **7.4.6.1 Ausgangssituation und Strategie**

Die Eier- und Geflügelwirtschaft ist in Hessen von untergeordneter Bedeutung. Zu Beginn der Förderperiode konnte ein Selbstversorgungsgrad bei Eiern von nur 34 % erreicht werden. Die Geflügelhaltung ist seit Jahren rückläufig. Dieser Sachverhalt ist zum großen Teil auf die Anforderungen nach der Tierschutzverordnung zurückzuführen, liegt aber auch an der Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel, die zwangsläufig zu einer Konzentration der Eier- und Geflügelerzeugung geführt hat.

Mit der Förderung wurde beabsichtigt, die Vermarktung von Eiern aus alternativen Halteformen zu erhöhen und Anreize für eine Ausdehnung der hessischen Putenproduktion zu schaffen (HMULF, 2000: S. 354 f.).

Ein größeres Geflügelfleischverarbeitungsunternehmen, das Waren für einen Discounter herstellt, hat mit Förderung eine Produktionsstätte in Nordhessen errichtet. Im HMULV wird diese Ansiedlung als Schritt hin zu einer Etablierung des Produktionszweiges in



Hessen gesehen, der als Einkommensalternative zu der ansonsten üblichen landwirtschaftlichen Produktion dienen kann.

#### **7.4.6.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung**

Die Neuerrichtung einer Betriebsstätte eines Geflügelfleischverarbeitungsunternehmens veränderte den Bedarf an Fördermitteln im Sektor Eier und Geflügel. Zur Programmplanung belief sich der Ansatz in diesem Sektor auf eine förderfähige Investitionssumme von 4,4 Mio. Euro. Dieser wurde mit dem ersten Änderungsantrag aus dem Jahr 2002 auf 14,2 Mio. Euro erhöht. Insgesamt wurden vier Projekte in zwei Unternehmen, davon je ein Unternehmen im Bereich Eier bzw. Geflügel, mit einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von 11,41 Mio. Euro bewilligt. Investiert wurde überwiegend in Betriebserweiterungen. Auswertungen liegen zu einem Unternehmen (Geflügel) vor, daher wird auf die Datenanalyse verzichtet. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Investition des Geflügelschlachtunternehmens in dem strukturarmen nordhessischen Raum zur Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung beiträgt. Für die Standortentscheidung des Geflügelschlachtunternehmens spielte die Förderung nur eine nachrangige Rolle, da diese in allen Bundesländern gewährt worden wäre.

Trotz verstärkter Beratungstätigkeit und guter Erfolgsaussichten konnten nur drei Landwirte zur Geflügelmast bewegt werden. Hier scheint es den landwirtschaftlichen Erzeugern an Risikobereitschaft aber auch Flexibilität zu mangeln. Diesen Aspekten kann auch mit Förderung kaum begegnet werden.

Das Bundesland sollte die bestehenden Ansätze zur Etablierung einer neuen Produktionsrichtung (Geflügelmast) weiterverfolgen und weiterhin durch Beratung etc. Landwirte in dieser Richtung unterstützen.

### **7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003**

Die Umorganisation der hessischen Verwaltung hat dazu geführt, dass zeitweise Verzögerungen bei der Bewilligung auftraten. (vgl. Kap. 1). Zum Ende der Förderperiode konnte der Rücklauf der EB wesentlich verbessert werden. Hierzu beigetragen haben sicherlich die Kooperationsbereitschaft und Lerneffekte bei den Beteiligten und ein im Januar 2005 durchgeführter Workshop mit den Bewilligungsstellen, der zur Klärung offener Fragen beigetragen hat.

Im Bundesland Hessen wurden laut Projektliste insgesamt 55 Projekte bewilligt. Davon waren 51 Projekte bis Ende 2006 abgeschlossen. 4 Projekte werden erst später im Rah-

men der ELER-Verordnung gemäß VO (EG) Nr. 1320/2006 abgeschlossen. Von allen 51 Projekten wurden Antragsbögen geschickt, von insgesamt 36 Projekten liegen EB im Antrags- und Abschlussstadium vor, das entspricht einer Erfassungsrate von 70 % der bis zum Ende des Jahres 2006 abgeschlossenen Projekte. Alle 36 EB konnten ausgewertet werden (kaum Datenlücken/fehlerhafte Angaben) und bilden somit die Basis der Wirkungsanalyse. Diese EB beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen in sieben Betriebsstätten auf eine Gesamtzahl von 29 Betriebsstätten.

## 7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Für die folgende Beantwortung der Bewertungsfragen der EU gelten die im Kapitel ‚Methodischer Ansatz‘ gemachten Einschränkungen der Interpretationsmöglichkeiten. Bevor darauf im Einzelnen eingegangen wird, geben die folgenden Tabellen einen Gesamtüberblick über die von den Begünstigten angegebenen Zielsetzungen der Projekte und deren jeweilige Anteile an der Summe der förderfähigen Investitionen. Darauf wird im weiteren Verlauf öfter Bezug genommen. Abgefragt wurden die Anteile, die die Begünstigten jedem der zwölf vorgegebenen Ziele<sup>3</sup> zuordnen, wobei die Summe der Anteile 100 % betragen musste.

---

<sup>3</sup> Die im Erhebungsbogen vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystems für den Bereich V&V:

**Ziel 1:** Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung;

**Ziel 2:** Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten;

**Ziel 3:** Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege;

**Ziel 4:** Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren;

**Ziel 5:** Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse;

**Ziel 6:** Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle;

**Ziel 7:** Anwendung neuer Techniken;

**Ziel 8:** Förderung innovativer Investitionen;

**Ziel 9:** Verbesserung und Überwachung der Qualität;

**Ziel 10:** Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen;

**Ziel 11:** Umweltschutz (z. B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung);

**Ziel 12:** Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)

**Tabelle 7.9:** Summe der Gesamtinvestitionen nach Zielen und Sektoren in 1.000 Euro

Ziel	Sektor	V&F	MI	E&G	GE	W&A	O&G	B&Z	A&G	OEP	S	Gesamt	
	Anzahl Projekte	2	1	1	7	3	7	2	3	2	1	29	%
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	316	904	5.771	1.551	147	1.042	127	55	142	1.009	<b>11.064</b>	<b>26</b>
2	Neue Absatzmöglichkeiten	435	0	0	877	23	561	1.349	55	105	0	<b>3.404</b>	<b>8</b>
3	Rationalisierung Vermarktung	565	904	0	1.025	23	550	163	0	19	0	<b>3.248</b>	<b>8</b>
4	Rationalisierung Verarbeitung	89	3.616	0	590	247	2.255	273	116	173	0	<b>7.358</b>	<b>17</b>
5	Aufmachung Verpackung	0	0	550	0	23	241	91	0	0	0	<b>904</b>	<b>2</b>
6	Nutzung Nebenprodukte	0	0	824	0	0	214	0	0	0	0	<b>1.039</b>	<b>2</b>
7	Neue Techniken	0	904	0	641	32	225	0	0	0	144	<b>1.946</b>	<b>5</b>
8	Innovative Investitionen	0	0	0	0	88	153	0	0	0	0	<b>241</b>	<b>1</b>
9	Qualitätsverbesserung	0	1.356	0	3.798	332	633	81	22	0	0	<b>6.222</b>	<b>15</b>
10	Hygieneverbesserungen	30	452	0	1.169	0	218	0	0	0	144	<b>2.013</b>	<b>5</b>
11	Umweltschutz	758	904	1.374	111	189	253	0	42	0	0	<b>3.630</b>	<b>9</b>
12	Tierschutz	631	0	641	0	0	0	0	0	0	144	<b>1.417</b>	<b>3</b>
	<b>Summe</b>	<b>2.824</b>	<b>9.040</b>	<b>9.161</b>	<b>9.761</b>	<b>1.103</b>	<b>6.345</b>	<b>2.084</b>	<b>290</b>	<b>438</b>	<b>1.442</b>	<b>42.486</b>	<b>100</b>

Quelle: Eigene Erhebungen.

**Tabelle 7.10:** Anzahl der Zielnennungen nach Sektoren

Ziel	Sektor	V&F	MI	E&G	GE	W&A	O&G	B&Z	A&G	OEP	S	Gesamt	% von
	Anzahl Projekte	2	1	1	7	3	7	2	3	2	1	29	29 = 100
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	1	1	1	7	2	6	2	1	2	1	24	83
2	Neue Absatzmöglichkeiten	2	0	0	6	1	5	2	1	2	0	<b>19</b>	66
3	Rationalisierung Vermarktung	2	1	0	6	1	2	1	0	1	0	<b>14</b>	48
4	Rationalisierung Verarbeitung	1	1	0	4	2	7	1	3	1	0	<b>20</b>	69
5	Aufmachung Verpackung	0	0	1	0	1	3	1	0	0	0	<b>6</b>	21
6	Nutzung Nebenprodukte	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	<b>3</b>	10
7	Neue Techniken	0	1	0	2	2	4	0	0	0	1	<b>10</b>	34
8	Innovative Investitionen	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	<b>4</b>	14
9	Qualitätsverbesserung	0	1	0	7	2	6	1	1	0	0	<b>18</b>	62
10	Hygieneverbesserungen	1	1	0	6	0	3	0	0	0	1	<b>12</b>	41
11	Umweltschutz	1	1	1	2	2	4	0	2	0	0	<b>13</b>	45
12	Tierschutz	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	<b>3</b>	10
	<b>Summe</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>40</b>	<b>15</b>	<b>44</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>146</b>	

Quelle: Eigene Erhebungen.

### 7.6.1 Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist sowohl für die geförderten Unternehmen als auch für die Erzeuger der Rohwaren von zentraler Bedeutung. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen sind mehr denn je darauf angewiesen, sich an den Marktbedürfnissen zu orientieren. Sie agieren häufig auf gesättigten Märkten mit der Tendenz zu Überkapazitäten. Um auf diesen Märkten bestehen zu können, ist es wichtig, dass effizient produziert wird und qualitativ hochwertige Produkte hergestellt werden (Qualitäts- und/oder Kostenführerschaft). Eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsunternehmen wirkt sich positiv auf die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen aus und kommt in den meisten Fällen über eine verbesserte Absatzsicherheit und günstiges Preisniveau auch direkt den Erzeugern der Rohwaren zugute. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kommt in einem verbesserten Einsatz von Produktionsmitteln, erzielten Rationalisierungseffekten, Kostensenkung und Qualitätsverbesserung zum Ausdruck. Diese werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Zu den Einflussgrößen, die im Rahmen der Erhebungsbögen umfassend oder zum Teil erfasst werden konnten, gehören: **Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten, Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit** und **Qualitätsaspekte**.

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse trotz sektoraler Differenzen die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe positiv verändert hat. Zu diesem Ergebnis tragen neben stark prozess- und absatzorientierten Investitionszielen vor allem die überwiegend positiven Änderungen der Wertschöpfung und der Arbeitsproduktivität sowie eine gesteigerte Innovationstätigkeit bei.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen **Zielen**<sup>4</sup> zuzuordnen ist (vgl. Tabellen 9 und 10). Relevant für die Frage der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sind insgesamt 8 Ziele, davon steht bei vier Zielen die Absatzorientierung im Vordergrund (Ziele 1; 2; 5 und 8), bei vier weiteren Zielen liegt der Fokus auf Prozessoptimierung. (Ziele 3; 4; 7 und 9). Die Analyse ergibt, dass die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bei der Investition von herausragender Bedeutung ist. Die Zielgruppierung „Prozessoptimierung“ ist bei fast allen Unternehmen von Bedeutung. In 25 von 29 Erhebungsbögen wird mindestens eines der Ziele aus der Gruppe „Prozessoptimierung“ genannt. Ziele aus der Gruppe „Absatzorientierung“ wurden in 24 Fällen genannt. Die Gewichtung der

---

<sup>4</sup> Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystemes für den Bereich V&V.

Zielausprägung mit der Höhe der Investitionssumme zeigt, dass stärker in Ziele der „Prozessoptimierung“ als in Ziele der „Absatzorientierung“ investiert wurde. Im Durchschnitt aller Erhebungsbögen entfallen 44 % der Investitionssumme auf die Ziele „Prozessoptimierung“ dies entspricht 18,7 Mio. Euro. Auf die Ziele „Absatzorientierung“, entfallen 37 % oder 15,6 Mio. Euro der Investitionssumme.

**Wertschöpfung** ist als Basis für die Entwicklung und Stärkung des Markterfolgs von entscheidender Bedeutung. Die Entwicklung der Wertschöpfung in wichtigen Sektoren ist in Abbildung 7.2 dargestellt. Die Berechnung erfolgt näherungsweise aus dem Umsatz, abzüglich dem Bezugswert von Handelswaren<sup>5</sup> und dem Materialaufwand. Die Interpretation dieser Werte wird von Preisentwicklungen des Materialeinsatzes und der Produkte beeinflusst. Auch die sektorspezifische Marktentwicklung muss hierbei berücksichtigt werden.

Von den 29 geförderten und in die Auswertung eingegangenen Betriebsstätten können aufgrund von lückenhaftem Datenmaterial nur 20 zur Berechnung der Wertschöpfung herangezogen werden. Über alle Projekte und alle Sektoren hinweg stieg die Wertschöpfung um 29,7 %. Aussagekräftig ist allerdings nur die Auswertung im Sektor Obst & Gemüse, da wenigstens sechs Betriebsstätten in die Wertung einfließen. Gegenüber dem Bundesergebnis bei Obst und Gemüse (-2,3 %) stieg die Wertschöpfung in diesem Sektor in Hessen um 23 %. Die Werte in den anderen Sektoren beruhen teilweise auf Angaben einer einzigen Betriebsstätte (Geflügel, Blumen und Zierpflanzen sowie Milch).

Eine entscheidende Einflussgröße der Wettbewerbsfähigkeit ist die **Kapazitätsauslastung**, da sie unmittelbare Auswirkungen auf die Kosten des Verfahrens hat. Im Erhebungsbogen wurden zwar Angaben zu den Kapazitäten gemacht, die Vergleichbarkeit der errechneten Auslastungsgrade ist aufgrund verschiedener Begriffsdefinitionen und Bezugsgrößen jedoch nicht möglich. Auf eine Auswertung dieses Indikators wird daher verzichtet.

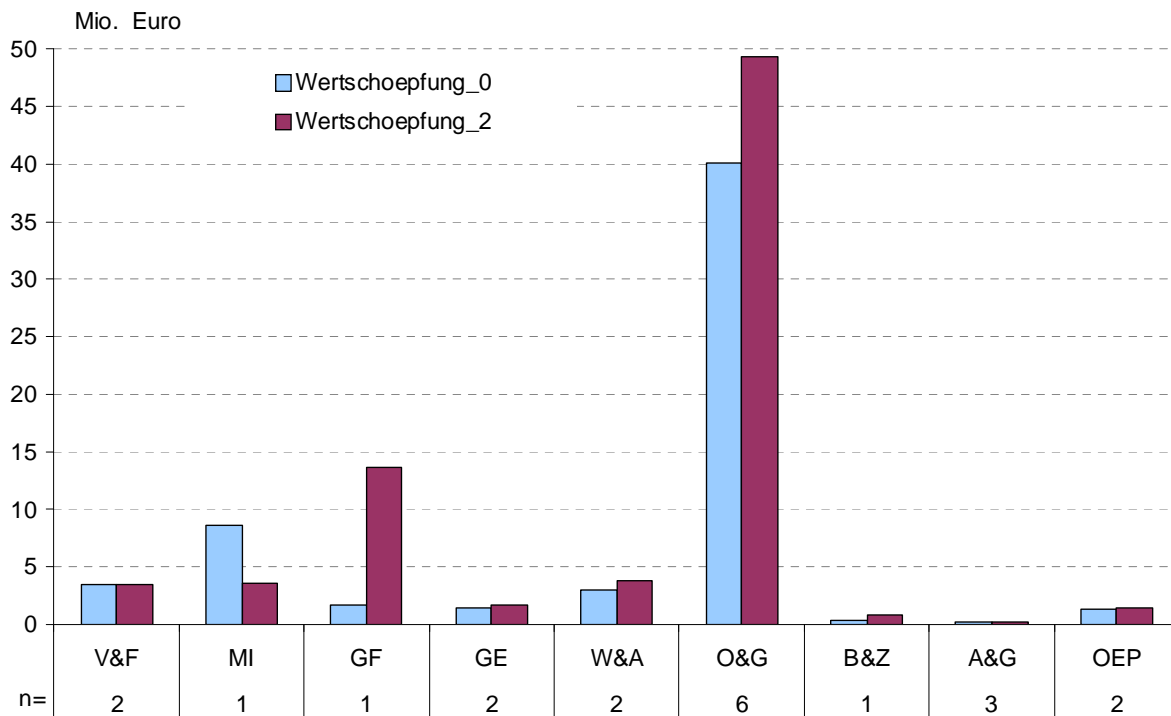
Die **Stückkosten** dienen als Indikator zur Messung der Effizienz von Verarbeitungs- und Vermarktungsprozessen. Sie sind nicht für eine Auswertung geeignet. Die Berechnung als Summe aus Material- und Personalaufwand dividiert durch die Menge produzierter Erzeugnisse lässt sich zwar durchführen, als Vergleichsgröße eignet sich der Indikator jedoch lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors gegeben sind. Eine Aussage kann nur zur Veränderung der Stückkosten getroffen werden. Von den 29 geförderten Betriebsstätten mit Abschluss liegen für

---

<sup>5</sup> Bei fehlenden Angaben zum Handelswarenbezug erfolgt die Berechnung aus dem Handelswarenumsatz. In diesem Fall verringert sich die Wertschöpfung.

27 Betriebsstätten auswertbare Angaben vor. Davon stiegen in 14 Fällen die Stückkosten, in 12 Fällen sanken sie und in einem Fall trat keine Änderung ein.

**Abbildung 7.2:** Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Hessen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Als Indikator für rationellere Produktionsverfahren und damit eine veränderte Wettbewerbsfähigkeit kann die Veränderung der **Arbeitsproduktivität** (Wert produzierter Erzeugnisse dividiert durch Summe Anzahl Beschäftigter) herangezogen werden. Insgesamt kann in den geförderten Projekten ein Trend zu einer höheren Arbeitsproduktivität festgestellt werden. Ähnlich wie bei den Stückkosten sind auch hier große Schwankungen zwischen unterschiedlichen Produktbereichen zu verzeichnen, so dass absolute Zahlen nur sehr wenig Aussagekraft hätten. Die Auswertung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass in den Bögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurde, die von den Evaluatoren gewünschte Abfrage von Full-Time-Equivalents (FTE) konnte nicht durchgesetzt werden. Daher erfolgte die Berechnung der FTE unter Anwendung gängiger Multiplikatoren. Die Arbeitsproduktivität konnte sektorübergreifend um 18,9 % gesteigert werden. Damit liegt der Zuwachs im Bundesland Hessen deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 9,2 %. Sektorale betrachtet verzeichnen die Sektoren W&A und B&Z leichte Rückgänge bei der Arbeitsproduktivität trotz Verringerung der FTE. Im Sektor E&G steht einer gesunkenen Arbeitsproduktivität um 13 % eine Steigerung der Arbeitskräfte (FTE) um 500 % gegenüber.

Die Sektoren Milch, Vieh & Fleisch, Getreide und Ökologische Produkte weisen Steigerungen der Arbeitsproduktivität bei gleichzeitiger Steigerung der Arbeitskräfte auf.

**Innovationsaktivitäten** können Hinweise geben auf die Anstrengung der geförderten Unternehmen, zusätzliche Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Ein Unternehmen gilt als innovativ, wenn es in vergangenen Jahren Produkt- und/oder Prozessinnovationen durchgeführt hat. Im Erhebungsbogen werden beide Innovationsmöglichkeiten (Produkt- und Prozessinnovation) in der Abfrage zur Investitionszielsetzung (Ziel 7 und Ziel 8) berücksichtigt. Da Produktinnovationen meist mit Prozessinnovationen einher gehen, werden die Ziele 7 & 8 als ‚Innovationsziel‘ zusammengefasst.

Für die Auswertung wurden zwei Gruppen gebildet. Die Gruppe der innovativen Unternehmen zeichnet sich durch eine Gewichtung dieser beiden Ziele von mindestens 10 % aus. Mit einer Angabe von weniger als 10 % Zielgewichtung in den beiden Zielen werden die Unternehmen als ‚nicht innovativ‘ eingestuft. Von 29 auswertbaren geförderten Betriebsstätten sind 7 Antragsteller in die innovative Zielgruppe einzuordnen, d.h. in 24 % der Fälle sind innovative Produkte und Prozesse direktes Ziel der Investitionen. Über alle Bundesländer sind es 37 % der Fälle.

Beispiele für Innovationen sind die Entwicklung neuer Produkte, neuer Technologien und Herstellungsverfahren. Anhand der Angaben im Erhebungsbogen können Auswertungen zu Innovationen nur für den Bereich der Neuproduktentwicklung erfolgen. Die Anzahl der eingeführten Neuprodukte stieg über alle auswertbaren Projekte vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zum Abschluss um 71 % von 28 eingeführten Neuprodukten bei Antragstellung auf 48 bei Abschluss. Die Gruppe der 7 ‚Innovatoren‘ trug mit einer Steigerung von einem Neuprodukt bei Antragstellung auf 24 Neuprodukte bei Abschluss stärker zu dieser Steigerung der Neuproduktentwicklung bei als die Nicht-Innovatoren‘ Zielgruppe, wobei die Steigerung auf nur eine Betriebsstätte zurückzuführen ist.

Die Auswirkungen von Innovationen finden ihren Niederschlag nicht unmittelbar in einer Umsatzsteigerung, da die neuen Produkte in der Markteinführungsphase zunächst Märkte erschließen müssen. Die Entwicklung des Umsatzes im Zusammenhang mit der Innovationsstätigkeit im Investitionszeitraum lässt daher keine genauen Aussagen über die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit zu.

Einen weiteren wichtigen Faktor zur Prüfung der Wettbewerbsfähigkeit stellen **Qualitätsaspekte** dar. Insbesondere der Einsatz von Qualitätsmanagementsystem gilt als Antrieb für Absatzsicherheit sowie Stabilisierung bzw. Ausbau der Marktposition. Diese Aspekte werden in Bewertungsfrage 2 behandelt.

## 7.6.2 Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?

Produkt- und Prozessqualität sind wichtige Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit in weitgehend gesättigten Märkten. In diesem Abschnitt wird, auch in Ergänzung zur Frage 1, die Abhängigkeit der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Erzeugnisse von förderbedingten Qualitätsverbesserungen analysiert. In drei Schritten werden erstens die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), zweitens der Einfluss auf die Qualität der landwirtschaftlichen Rohprodukte und drittens auf die Qualität der verarbeiteten bzw. vermarkteten Erzeugnisse untersucht.

Der hier benutzte Qualitätsbegriff wird im Sinne einer Konzentration auf die Bewertungsfragen der Kommission und den dort angenommenen Beziehungen eingegrenzt. Im Sinne der EU-Verordnungen sind folgende Tatbestände als Qualitätsprodukte aufzufassen:

- Ökologisch erzeugte Produkte gem. aktuell gültiger EU-Öko-Verordnung;
- Regionale Herkunftszeichen (Geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.), Geschützte geographische Angabe (g.g.A.), Garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.);
- Qualitätswein;
- Vom Bundesland anerkannte einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen;
- Andere Qualitätsregelungen.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt. Weder kam es zu einer erhöhten Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), noch lassen untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Ziele Verbesserung der Qualität, der Aufmachung und der Hygiene) positive Effekte erkennen. Zudem ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich Entwicklungen vornehmlich vom Marktgeschehen bestimmt werden.

Als Maßstab der Bedeutung von Qualität in der Förderung eignen sich die abgefragten **Ziele** „Verbesserung und Überwachung der Qualität“ (Ziel 9) und „Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse“ (Ziel 5). Das Ziel 9 hat nennenswerte Bedeutung. Es wird in 18 von 29 Projekten (62 %) genannt und mit 6,2 Mio. Euro entfallen 15 % der Investitionssumme auf dieses Ziel (vgl. Tabellen 9 und 10). Überproportional wichtig ist das Qualitätsziel in den Sektoren GE sowie W&A. Ziel 5 wird in 6 Projekten (20 %) genannt mit einer Investitionssumme von nur 0,9 Mio. Euro (2 %). Die größte Bedeutung hat die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung im Sektor E&G (6 %).



Das Ziel 10 „Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen“ ist für die Prozessqualität von Lebensmitteln ebenfalls von hoher Bedeutung. In 12 von 29 Betriebsstätten (41 %) wird dieses Ziel genannt. Am meisten investieren die Sektoren Getreide (12 % der Investitionssumme) und Viehmarkt (10 % der Investitionssumme) in das Hygieneziel. Bei den Investitionsmaßnahmen werden jeweils neue Techniken genutzt, die sich an den Vorgaben der Hygienerichtlinien orientieren.

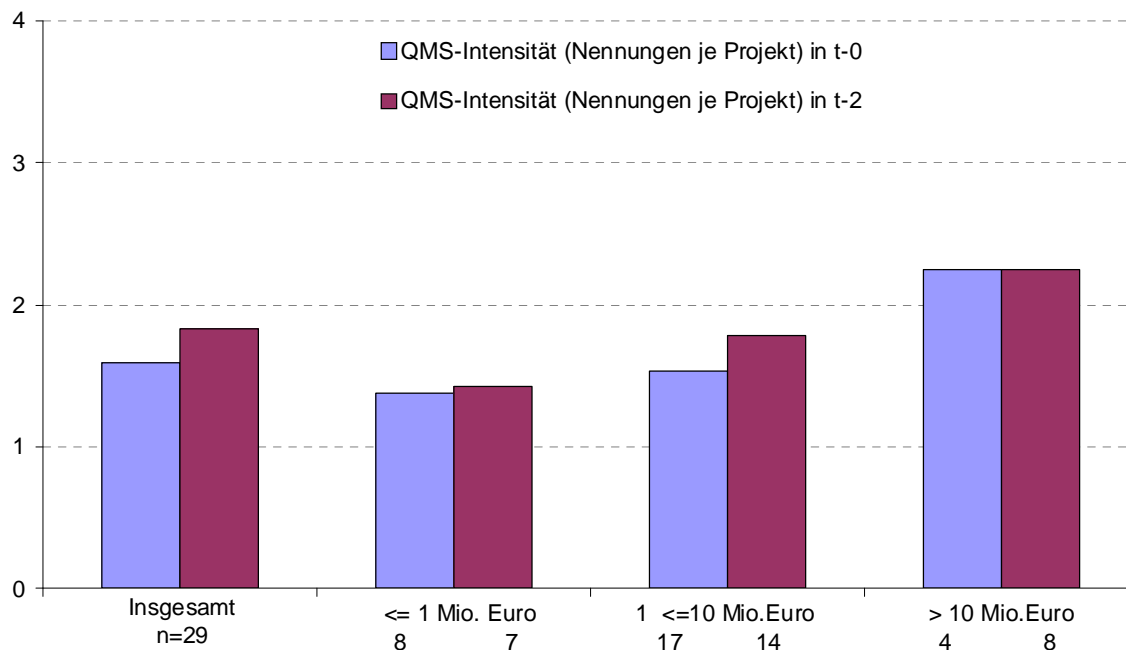
In den Unternehmen eingeführte **Qualitätsmanagementsysteme (QMS)** erlauben einen Rückschluss auf die Nutzung qualitätsbeeinflussender Prozesse und deren Steuerung und Überwachung. Im Erhebungsbogen wird die Anwendung verschiedener QMS abgefragt. Es ist davon auszugehen, dass bei Verwendung von QMS die Wettbewerbsposition der Unternehmen mit QMS besser ist als die der Unternehmen ohne QMS, weil Prozesse detailliert hinterfragt und Verbesserungen kontinuierlich angestrebt werden (Kostensenkung, Effizienzsteigerung). Nicht zuletzt wird eine Listung im LEH zunehmend überhaupt erst dadurch ermöglicht. Insgesamt ist die Zahl der Nutzer von QMS leicht rückgängig. Von 29 Betriebsstätten verfügten vor Projektbeginn 24 (82%) über mindestens ein QMS. Nach Projektabschluss verfügen 23 Betriebsstätten (79 %) über mindestens ein QMS. Innerhalb der Nutzer besteht allerdings ein Trend zur vermehrten Anwendung von QMS.

Dieser Trend wird deutlich sichtbar, wenn die fünf abgefragten QMS einzeln berücksichtigt werden (Mehrfachnennungen waren zugelassen):

- ISO 9000ff
- TQM (Total Quality Management)
- GMP (Good Manufacturing Practice)
- HACCP gemäß EU-Hygienerichtlinie
- Vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben.

Über alle Betriebsstätten stieg die Anzahl der angegebenen Systeme von 46 auf 50 (+8,7 %). Die Kennzahl QMS-Intensität gibt die durchschnittliche Anzahl der angegebenen Systeme je Betrieb an, worin Nichtnutzer inbegriffen sind. Die Intensität ist von 1,6 auf 1,8 Systeme je Betrieb gestiegen (Abbildung 7.3). In Einzelfällen wurden bis zu fünf Systeme je Betriebsstätte angegeben.

**Abbildung 7.3:** Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t0) und nach Abschluss (t2) der geförderten Investition



Quelle: Erhebungsbögen, eigene Darstellung.

Abbildung 7.3 zeigt die zunehmende Verwendung von QMS nach Umsatzgrößen der Betriebe. QMS werden in größeren Betriebsstätten mit einem Umsatz von mehr als 10 Mio. Euro häufiger eingesetzt als bei kleineren Umsatzgrößen. Bemerkenswert ist, dass Betriebe mit mittlerer Größe die höchste Zunahme der QMS-Intensität aufweisen. Die QMS-Intensität ist in keiner Umsatzgruppe rückläufig.

Besonders häufig werden neben vertraglichen Regelungen HACCP-Systeme und GMP-Systeme verwendet. Nach Abschluss der Investition nutzen 72 % der Betriebe HACCP, 45 % vertragliche Regelungen, und 38 % GMP. In 7 Betrieben der Sektoren A&G, O&G und GE wurde HACCP zusätzlich eingeführt. ISO-Vereinbarungen wurden in 3 Betrieben zusätzlich angegeben, die den Sektoren V&F, MI und E&G zuzuordnen sind.

**Ökologisch erzeugte Rohwaren** unterliegen einer **systematischen Qualitätskontrolle** und sind definitionsgemäß als Qualitätsindikator geeignet (vgl. VO (EG) Nr. 1783/2003, Art. 24b, 2c). Von 29 Betrieben geben 5 Betriebe vor der Antragstellung die Verwendung von Öko-Rohwaren an. Mit 1,1 % ist der Anteil am Gesamtwert der Rohwaren niedrig, liegt aber über dem Bundesschnitt von 0,7 % und steigt zum Abschluss auf 1,4 %. Zum Abschluss haben weitere zwei Betriebe Öko-Rohwaren verwendet. Neben dem Öko-Sektor mit 100 % Öko-Rohwaren werden Öko-Rohwaren in den Sektoren Arznei- und

Gewürzpflanzen (26,5 %) sowie Obst und Gemüse (Anstieg von 3,3 auf 6,1 %) nennenswert verwendet.

Betrachtet man nur die Betriebe, die auch Öko-Rohwaren verarbeiten, so entfällt auf die erfassten 5 „Öko-Verarbeiter“ vor Investitionsbeginn ein durchschnittlicher Anteil von 6,1 % Öko-Rohwaren (1,17 Mio. Euro) am Gesamtrohwarenwert dieser Gruppe. Zum Abschluss weisen 7 Öko-Verarbeiter 11,3 % Öko-Rohwaren (2,40 Mio. Euro) am Gesamtrohwarenwert aus.

Als Qualitätsmerkmal der Endprodukte wird der Anteil der Produkte erfasst, die mit **Gütezeichen** verkauft wurden. Die Zeichen werden dabei nach Güte- und Markenzeichen oder Herkunftszeichen getrennt. Nach der Reichweite wird jeweils zwischen gemeinschaftsweiten, nationalen bzw. regionalen und unternehmenseigenen Zeichen unterschieden. Die Anzahl der Nutzer von Zeichen sank von 10 auf 9 Betriebe. Damit nutzen zum Abschluss der Investition 31 % der Betriebe irgendein Zeichen. In den Sektoren OEP, Mi und E&G nutzen alle Betriebe ein Zeichen.

Die Nutzungshäufigkeit von Güte- und Markenzeichen ist mit 11 Fällen bei 29 Betrieben<sup>6</sup> höher als die von Herkunftszeichen mit 4 Nennungen. Bei den Nennungen von Marken- oder Herkunftszeichen werden nur marginale Veränderungen ausgewiesen. Die unter Verwendung von Zeichen erzielten **Umsätze** sind zumeist gestiegen. Eine Ausnahme stellen die unternehmenseigenen Markenzeichen dar. In dieser Kategorie wurden um 11 % gesunkene Umsätze angegeben, obwohl die Umsätze insgesamt gestiegen sind. Da Handelsmarken an Marktbedeutung gewonnen haben, erklärt sich dieser Zusammenhang.

Sowohl für Entwicklungen der Prozessqualität, als auch der Rohwarenqualität und der Endproduktqualität lassen sich aus den Kennzahlen Hinweise ermitteln. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass es sich dabei nur um allgemeine Feststellungen handelt. Außerdem werden die ermittelten Entwicklungen von vielen Faktoren beeinflusst, so dass eine kausale Zuordnung zur Förderung gewagt ist.

### **7.6.3 Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?**

Einer der zentralen Punkte in der Argumentationskette für eine Begründung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist die

---

<sup>6</sup> Die unterschiedliche Reichweite führt zu Doppelnennungen.

Sicherung und eventuell ein Ausbau von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren. Mit verbesserten Vermarktungsstrukturen sollen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Einkommenserzielung landwirtschaftlicher Betriebe stabilisiert bzw. verbessert werden.

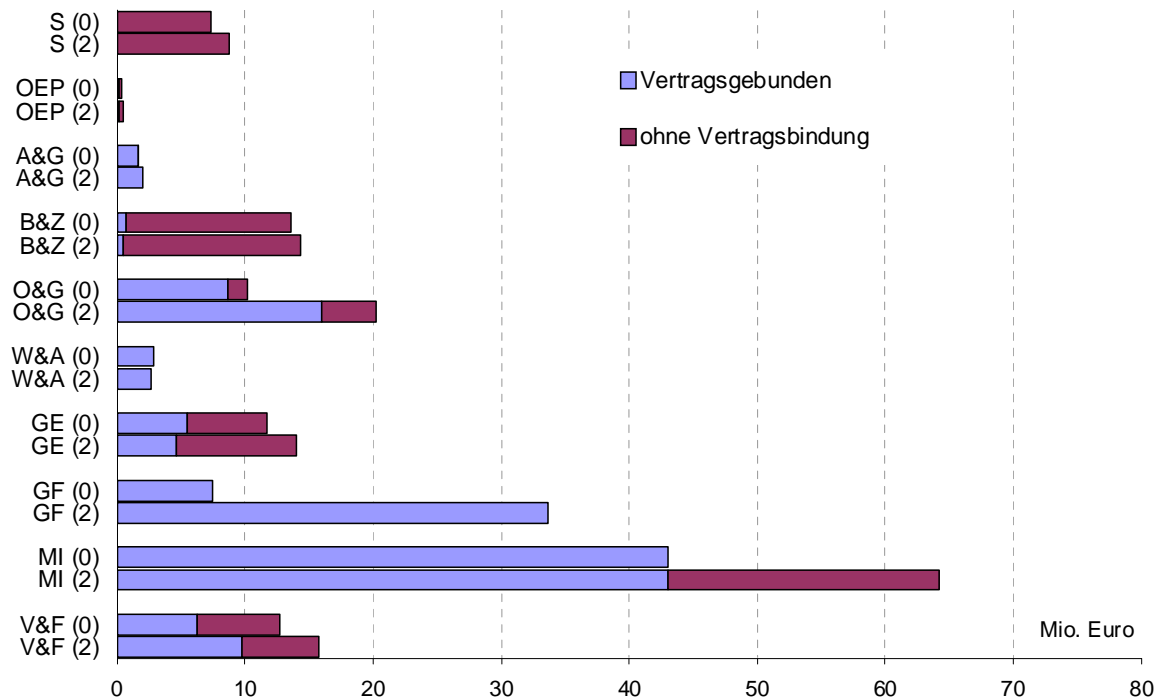
Inwieweit dies erreicht werden konnte, wird im Folgenden soweit umsetzbar in Anlehnung an die Vorgaben der Kommission anhand der Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezugs der geförderten Betriebsstätten, der Bedeutung und Entwicklung der Vertragsbindung sowie spezifischer Vertragsbedingungen abgeleitet.

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den der Auswertung zugrundeliegenden 29 geförderten Betrieben zu einer leicht gestiegenen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren geführt. Zwischen den einzelnen geförderten Sektoren bestehen dabei große Unterschiede. In Kombination mit der Vertragsbindung hat sich die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten etwas erhöht.

Unabhängig von den nachfolgend zum Beleg dieser Aussagen dargestellten Aspekten profitieren Landwirte zunächst auch von der zuvor schon beschriebenen gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe (Siehe BF 1).

Eine Darstellung des mengenmäßigen Rohwarenbezugs scheidet an der Vielzahl nicht addierbarer Angaben der Mengeneinheiten (kg, Kiste, Stk, Bund usw.). Dargestellt werden kann, wie sich die wertmäßige Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen in den geförderten Unternehmen entwickelt hat. Der Wert des Rohwarenbezugs hat sich in den abgeschlossenen Projekten um knapp 65 Mio. Euro auf 176 Mio. Euro erhöht (+58,5 %). Die sektoralen Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung im Vergleich zwischen Ausgangssituation und der Situation nach Abschluss der Investition zeigt Abbildung 7.4, wobei auch die unterschiedliche Bedeutung der Sektoren deutlich wird.

**Abbildung 7.4:** Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt t0 und t2 nach Sektoren in Hessen



Quelle: Auswertung Erhebungsbogen, eigene Darstellung.

Sektoral betrachtet verzeichnen mit Ausnahme von Wein & Alkohol (-9 %) alle Sektoren deutliche Zunahmen beim Rohwarenbezug: E&G (350 %), O & G (99 %), MI (49 %). OEP (30 %), V & F (24 %), GE und Sonstige (20 %), A&G (14 %) und B&Z (5 %). Insofern konnten in allen geförderten Sektoren die erwarteten Beiträge zur Sicherung bzw. Ausweitung der landwirtschaftlichen Einkommen der liefernden Landwirte geleistet werden. Zu beachten ist bei dieser Betrachtung, dass dieser Wert lediglich Bruttoangaben der geförderten Betriebsstätten darstellt und keine Rückschlüsse auf Nettoeffekte im Programmgebiet zulässt. Darüber hinaus beinhalten die Wertangaben zum Teil größere Marktschwankungen, die mit der Förderung nicht im Zusammenhang stehen.

Die Sicherheit des Absatzes ist in gesättigten Märkten ein wichtiges Argument. Der Umfang der Vertragsbindung liefert Anhaltspunkte für das Ausmaß solcher Sicherheiten. Für die 5 wichtigsten Rohwaren der einzelnen Betriebsstätten ist die Vertragsbindung erfasst worden. Diese Rohwarenangaben beziehen sich allerdings oft nur auf die mit der Investi-

tion in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Rohwarenbezüge, repräsentieren also nicht den gesamten Rohwarenbezug der geförderten Betriebsstätte<sup>7</sup>.

In den insgesamt erfassten 29 geförderten Betriebsstätten wurden dazu Angaben für 90 Rohwaren bei Antragstellung und 101 bei Abschluss gemacht. Die Anzahl der Rohwaren mit Vertragsbindung hat sich in den geförderten Betriebsstätten von 52 auf 74 erhöht. Bei Antragstellung wurden dabei von allen ermittelten Rohwaren für 61 Auszahlungspreise oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises angegeben, während es nach Abschluss 69 waren. Der Anteil der Vertragsbindung am Gesamtwert der erfassten Einzelrohwaren ist gegenüber der Ausgangssituation insgesamt von 69 % auf 64 % gesunken. Dabei bestehen große Unterschiede nach Sektoren (siehe Abbildung 7.4). In den meisten Sektoren konnte eine erhöhte Rohwarenbeschaffung auch mit einer steigenden Vertragsbindung gesichert werden, wenn auch nicht in entsprechendem Umfang. Rückläufig war insbesondere die Bedeutung der Vertragsbindung im Sektor GE.

Leider sind die für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten, obwohl sie für die Landwirte von zentraler Bedeutung sind und von der Förderung oft höhere Erzeugerpreise erwartet werden.

Da es sehr schwierig und aufwändig ist, belastbare Angaben zu förderbedingten Preisentwicklungen zu ermitteln sollte in Zukunft auf Indikatoren zu diesem Aspekt verzichtet werden. Unter den aufgezeigten Vorbehalten sind die Wertentwicklung des Rohwarenbezugs und der Umfang der Vertragsbindung am ehesten geeignete Indikatoren zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung auf die Landwirte, die sich auch mit vertretbarem Aufwand ermitteln lassen. Diese Indikatoren werden künftig auch für die Bewertung der investiven Fördermaßnahmen im Bereich der ELER-VO genutzt.

#### **7.6.4 Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?**

Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird mehr und mehr davon bestimmt, inwieweit es gelingt, dem allgemein gewachsenen Interesse der Verbraucher nicht nur an gesunden Lebensmitteln sondern auch ethisch unbedenklichen Produktionsprozessen zu entsprechen. Durch eine Vernachlässigung der Qualitätssicherung steigt das Risiko von Produkt- und Produktionsmängeln, was neben Regressforderungen oder unmittelbaren Gesundheitsgefährdungen zu existenzbedrohenden Marktentwicklungen für Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der betroffenen Branchen führen kann (vgl. z. B.

---

<sup>7</sup> Insofern lassen die nachfolgenden Angaben keinerlei Rückschlüsse auf die in den GAK-Grundsätzen geforderten Anteile der Vertragsbindung zu.

Fleischskandale). Insbesondere der LEH hat verschiedene Initiativen, wie etwa spezielle Qualitätsmanagementsysteme (QMS) gestartet, um der Gefahr vermeidbarer Unzulänglichkeiten von Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung verstärkt zu begegnen. Aspekte der Hygiene, der Arbeitsbedingungen und des Umgangs mit Tieren werden in den verschiedenen QMS in unterschiedlicher Ausprägung behandelt<sup>8</sup>. Die Nutzung von QMS ist ein klares Indiz für die Berücksichtigung von Gesundheits- und Tierschutzaspekten. Der Förderung kommt in diesem Zusammenhang weniger die Rolle des Initiators als vielmehr die der begleitenden Unterstützung der Entwicklung zu.

Die gesetzlichen Mindestanforderungen in Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der einzelnen Branchen spiegeln die aktuell und EU-weit gültige rechtliche Grundlage wider. Die Mindestanforderungen müssen unabhängig von der Förderung durch die Betriebe eingehalten werden und sind von den amtlichen Kontrollorganen zu prüfen. Damit agieren die Unternehmen immer auf einem gesetzlich festgelegten und damit der politischen Willensbildung gemäßen Mindestniveau.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Rahmenbedingungen legen die verfügbaren Daten den Schluss nahe, dass die geförderten Unternehmen Belange des Gesundheits- und Tierschutzes sehr ernst nehmen.

Diese Bewertung basiert auf Angaben zu den Investitionszielen

- Verbesserung und Überwachung der Qualität;
- Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen;
- Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere und dem Ziel;
- Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen und des Unfallschutzes

sowie den Indikatoren

- Einsatz von QMS-Systemen;
- dem Vorkommen von Arbeitsunfällen.

Von den 29 untersuchten Förderfällen/Betriebsstätten wird die Verbesserung und Überwachung der Qualität von 16, sowie der Hygienebedingungen von 11 Förderfällen als

---

<sup>8</sup> Vgl. [http://www.eurep.org/Languages/German/index\\_html](http://www.eurep.org/Languages/German/index_html) (Zitat am 03.05.05): „Den Erwartungen der Verbraucher folgend, haben Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels zusammen mit landwirtschaftlichen Erzeugern aus der ganzen Welt eine Anzahl von produktspezifischen Farmzertifizierungsstandards entwickelt und angewendet. Unser Ziel ist es, alle weltweit existierenden landwirtschaftlichen Standards dieser Art zu integrieren, zu harmonisieren und transparent zu machen. Berücksichtigt werden dabei Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, den Arbeitsschutz, den Umweltschutz und den Tierschutz.“; <http://www.q-s.info/de> Themen sind u.a. Personalschulungen und Anforderungen an den Tierschutz;

relevantes Ziel genannt. Durchschnittlich werden bei den Förderfällen mit Qualitätszielsetzung ca. 12,7 % der Investitionssumme für dieses Ziel eingesetzt, 8,9 % sind es bei den Förderfällen mit Hygienezielsetzung. Das entspricht 18 Förderfällen bzw. einem Anteil von 18,8 % an den Investitionsmitteln aller Projekte für diese beiden Ziele. In drei Betrieben werden speziell Tierschutzaspekte als Investitionsziel genannt. Der Anteil an den Investitionen der Förderfälle, die dieses Ziel verfolgen liegt bei durchschnittlich 10,8 % (= 3,2 % an allen Projekten). Damit liegt die Bedeutung von Tierschutzaspekten in Hessen deutlich über dem Bundesschnitt von 0,4 % an allen Projekten.

Arbeitsplatzbedingungen können durch verschiedene Maßnahmen beeinflusst werden. Hygieneaspekte, modernere Anlagen mit verbesserter Bedienung von Maschinen, Sozialräume etc. beeinflussen diesen Faktor. Dieses Ziel ist somit ein Querschnittziel, welches nur schwer zu quantifizieren ist und zudem eher ‚Begleiteffekte‘ repräsentiert. Seine Bedeutung wurde bezogen auf die Gesamtinvestitionen getrennt von den übrigen Investitionszielen abgefragt: 15 der 29 Förderfälle/Betriebsstätten unterstützen explizit das Ziel verbesserter Arbeitsplatzbedingungen, wobei in dieser Gruppe der Anteil dieses Ziels an den Gesamtinvestitionen bei durchschnittlich 15,1 % liegt (= 7,9 % an allen Projekten).

Der Einsatz von QMS hat sich im Vorher-Nachher-Vergleich nicht grundsätzlich verbessert: Zwar stieg die Nutzungsintensität von QMS je Unternehmen (vgl. Karte 7.2), jedoch verringerte sich die Anzahl der Nutzer. Die Verbreitung von QMS liegt unter dem Durchschnitt aller Bundesländer.

Hinsichtlich des Niveaus von Betriebsunfällen ist eine sektorspezifische Betrachtung notwendig, da das Gefährdungspotenzial von den Produktionsabläufen abhängt. Allerdings fließen zu wenige Fälle in die Betrachtung ein, so dass eine Bewertung dieses Aspektes unterbleibt. Die Betrachtung von Veränderungen durch einen Vergleich vor und nach der Investition gibt Hinweise auf eine allgemeine Veränderung der Situation. Die Unfallhäufigkeit konnte während der Förderung von durchschnittlich 1,3 Unfällen pro Förderfall auf 0,9 Unfälle pro Förderfall verringert werden.

### **7.6.5 Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?**

Diese Frage stellt für die Kommission einen äußerst wichtigen Aspekt dar, denn der Bereich des Umweltschutzes wird außer in den kapitelspezifischen auch im Komplex der kapitelübergreifenden Fragen aufgegriffen bzw. zieht sich als Querschnittsfrage durch alle Programmschwerpunkte.



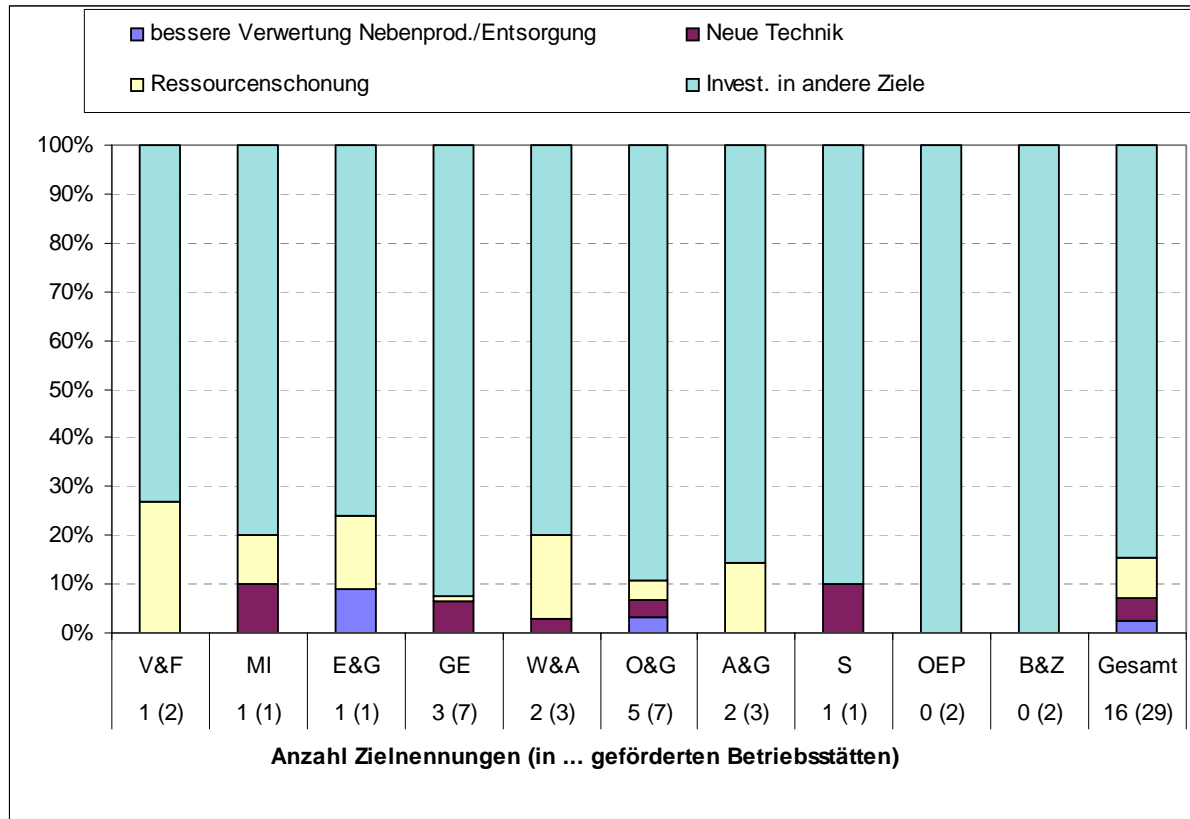
Die Förderung hat neben den vordringlichen Zielen wie Steigerung der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Unternehmen auch Relevanz für ökologische Verbesserungen, da nicht nur die gesetzlichen Anforderungen an eine nachhaltige, umweltgerechte Produktion ständig wachsen, sondern gestiegene Preise, z. B. für Energie und Wasser, zunehmend auch einen ökonomischen Faktor darstellen.

Wie in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits erläutert, sind Angaben zu umweltrelevanten Merkmalen der bezogenen/verarbeiteten Rohwaren auf der Ebene der landwirtschaftlichen Unternehmen nur unvollständig zu erhalten. Es erscheint sinnvoll, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die im Rahmen von V&V geförderten Projekte selbst auf Aspekte ihres Beitrages zum Umweltschutz zu untersuchen. Anhaltspunkte für Umweltverbesserungen ergeben sich z. B. aus der Anwendung neuer Techniken in den V&V-Unternehmen sowie aus effektiverem Ressourceneinsatz je Produkteinheit oder dem Einsatz regenerativer Energiequellen.

Die Auswertung der Daten für Hessen zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes in geringem Umfang beigetragen hat. Ableiten lässt sich dies aufgrund der Zielsetzungen der Investition, spezifischer umweltschonender Produktionsweisen von verarbeiteten Rohwaren sowie der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs sowohl absolut als auch bezogen auf den Wert produzierter Erzeugnisse. Grundsätzlich gilt, dass durch Investitionen immer der neueste Stand der Technik in den Betriebsstätten implementiert wird und sich damit gegenüber der Nutzung älterer Anlagen und/oder Gebäude positive Beiträge zum Umweltschutz ergeben.

Eine Verbesserung des Umweltschutzes als direktes Ziel oder zusätzlicher Nutzen der Investition spielen in den Unternehmen je nach Sektor eine eher untergeordnete Rolle. Daneben haben Investitionen in die Ziele „Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle“ oder „Anwendung neuer Techniken“ aber zumindest einen positiven „Nebeneffekt“ für die Umwelt. In Hessen nennt mehr als die Hälfte der geförderten Betriebsstätten wenigstens eines der drei Umweltziele (62 %). Von der Gesamtinvestitionssumme in Höhe von 42,5 Mio. Euro fließen in die drei genannten Umweltziele 6,6 Mio. Euro. Auf die Investitionsziele zum Umweltschutz entfällt somit ein durchschnittlicher Anteil von 16 % der Gesamtinvestitionssumme (Abbildung 7.5). Die größte Bedeutung hat Umweltschutz in den geförderten Sektoren V&F, W&A, E&G und A&G. In den übrigen Sektoren spielen die Umweltziele kaum eine Rolle. Die Förderung leistet damit hinsichtlich der Zielsetzung einen begrenzten Beitrag zum Umweltschutz.

**Abbildung 7.5:** Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen



Quelle: Eigene Erhebungen.

Umweltschutz bei der Verarbeitung & Vermarktung dokumentiert sich am besten in einer Verringerung des Ressourcenverbrauches, insbesondere bei Energie und Trinkwasser. Bestrebungen einer Produktions- oder Sortimentserweiterung sowie die Erzeugung spezieller Aufmachungen führen oftmals zu einem Zielkonflikt mit dem Umweltschutz. Andererseits sind Investitionen in neue Technik in der Regel mit einer Verringerung des Energieeinsatzes verknüpft, da moderne Technik effizienter arbeitet und weniger Energie oder andere Ressourcen pro Output Einheit verbraucht.

Für die geförderten Betriebsstätten in Hessen hat der Energiebedarf absolut um 109 %, der Trinkwasserverbrauch absolut um 86 % zugenommen und das Abfallaufkommen um 117 % (vgl. Tabelle 7.11).

**Tabelle 7.11:** Energie- und Trinkwasserverbrauch sowie Abfallaufkommen der geförderten Betriebsstätten in Hessen (absolut)

		Energie	Trinkwasser	Abfall
Ausgewertete Betriebsstätten	Anzahl	28	29	24
Änderung $t_2 - t_0$ , absolut		+ 97.997 MWh	+ 34.4891 m <sup>3</sup>	+ 16.253 t
Änderung $t_2 - t_0$ relativ		+ 109 %	+ 86 %	+ 117 %
Betriebsstätten mit steigendem Ressourceneinsatz	Anzahl	17	15	13
Betriebsstätten mit unverändertem Ressourceneinsatz	Anzahl	0	7	0
Betriebsstätten mit verringertem Ressourceneinsatz	Anzahl	11	7	11

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Einsatz von Ressourcen steht in unmittelbarem Zusammenhang zum Umfang der produzierten Erzeugnisse. Ein absolut gestiegener Verbrauch muss deshalb nicht zwingend eine Verschlechterung der Umweltsituation bedeuten, wenn gleichzeitig eine höhere Effizienz erreicht wurde. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung sind nur Bruttobetrachtungen der geförderten Betriebsstätten möglich.

Ein effektiver Einsatz der benötigten Ressourcen Energie und Trinkwasser kann als Kriterium für direkte oder indirekte Umweltschutzinvestitionen verwendet werden. Die analysierten Daten zeigen, dass die Energie-Effizienz - bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse – deutlich gesunken ist (Tabelle 7.12). Verantwortlich für die schlechter genutzte Energie waren insbesondere die Sektoren V&F und OEP.

**Tabelle 7.12:** Ableitung der Energieeffizienz (bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse) in den geförderten Betriebsstätten in Hessen

	Einheit	Zeitpunkt $t_0$	Zeitpunkt $t_2$
Ausgewertete Betriebsstätten	Anzahl	22	22
Gesamtenergie	MWh	90.063	188.060
Gesamtwert produzierter Erzeugnisse	Mio. Euro	200	298
Energieeffizienz (Output/Input)	Euro/kWh	2,23	1,59

Quelle: Eigene Erhebungen.

Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten in Relation zum Output ergab im Mittel über alle Sektoren für zwei Drittel (20 von 29) eine verbesserte bzw. unveränderte Effizienz des Trinkwassereinsatzes, rund ein Drittel der Betriebsstätten (9 von 29) weisen eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) auf.

Alternative Energien aus dem Einsatz von Windkraft, Solar, Biogas oder aus nachwachsenden Rohstoffen kamen in Hessen in zwei Betrieben zum Einsatz. Energie aus Wärmehückgewinnung nutzen zwei geförderte Betriebsstätten in geringem Umfang.

Der Erzeugung von Produkten nach den Regeln des ökologischen Landbaus werden umweltschonende Effekte zuerkannt. Von der Entwicklung des Anteils ökologisch erzeugter Rohwaren, wie sie bei der Beantwortung der Bewertungsfrage II dargestellt wurde, können daher positive, im Vergleich zu Deutschland überdurchschnittliche, Beiträge zum Umweltschutz abgeleitet werden.

Beiträge der Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes können aus spezifischen Merkmalen der verarbeiteten Rohstoffe wie dem Anteil von Öko-Rohwaren oder nachwachsenden Rohstoffen, einer Abfrage der Investitionsziele oder dem Ressourcenverbrauch je 1.000 Euro produzierte Erzeugnisse ermittelt werden. Diese Kennzahlen erlauben vor allem dann Rückschlüsse auf Umweltwirkungen, wenn zusätzliche Informationen über die vielfältigen Erscheinungsformen im Einzelfall vorliegen und bei der Ergebnisinterpretation einfließen können. Da dies nur selten mit vertretbarem Aufwand zu erreichen ist, sollten vorrangig Veränderungen der Effizienz betrachtet werden.

## **7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme**

### **7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen**

In Tabelle 7.13 wird zusammenfassend dargestellt, inwieweit die im Programm formulierten Ziele erreicht wurden.

**Tabelle 7.13:** Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele - Teil 1

Geförderte Sektoren	Programmplanung	Projektliste	Auswertung* (Stand 03/08)	Ziele	Zielerreichung gemäß Ergebnissen Wirkungsanalyse
	Anzahl Projekte (förderfähige Investitionssumme in Mio. Euro)				<b>++ (gut erreicht)</b> <b>+</b> (teilweise erreicht) <b>0 (gering/gar nicht erreicht)</b> <b>- (nicht bewertbar)</b>
<b>Summe</b>	86 (111,1)	51 (57,3)	29 (38,1)		
<b>Milch</b>	9 (26,9)	4 (20,1)	1 (9,0)	Langfristig überlebensfähige Molkereien bei strukturellen Anpassungsprozessen durch gezielte Investitionsbeihilfen unterstützen	<b>++</b> Unabhängig von der Maßnahme wurde die strukturelle Anpassung von dem Unternehmen vorangetrieben. Investitionen dienten der Unterstützung der Anpassungsprozesse des Unternehmens
				Förderstrategie: Nicht nur auf weitere Konzentration, Rationalisierung und Stückkostendegression ausgerichtet, sondern zugleich Stärkung kleinerer Molkereien, die sich vorwiegend mit Spezialprodukten regionale Märkte sichern konnten.	<b>0</b> Starke Zielorientierung der Investition auf rationellere Verarbeitungsprozesse. Wegen bislang geringer Nachfrage, keine Stärkung kleiner Molkereien durch die Maßnahme erkennbar.
				Erwartet werden Kapazitätsausweitungen insb. in den Produktionsbereichen Käsespezialitäten, Frischmilcherzeugnisse und Produktinnovationen, gleichzeitig Reduzierung von Verarbeitungskapazitäten in anderen, weniger attraktiven Produktbereichen.	<b>+</b> Sektordaten belegen die Ausweitung der Produktion von Käsespezialitäten bei Reduzierung unattraktiver Produktbereiche. Auswertung der Erhebungsbögen liefert dazu keine Ergebnisse.
<b>Vieh und Fleisch</b>	5 (7,5)	2 (2,4)	2 (2,4)	Höhere Auslastung der Schlachthöfe	<b>-</b> Ziel für diesen Sektor und diese Maßnahme nicht relevant. Das Problem sollte ohne staatliche Eingriffe oder Subventionierung vom Markt geklärt werden.
				Erwartung: Investitionen im Bereich Qualitäts- und Umweltmanagement sowie innovative Produktlinien mit höherer Wertschöpfung.	<b>0</b> Knapp die Hälfte (49 %) der Gesamtinvestitionen sind in Ziele Umwelt- und Tierschutz geflossen. Im Bundesschnitt sind es nur 4 %. Wertschöpfung unverändert, kein Ausbau im Bereich Produktinnovationen erkennbar.
<b>Viehmarkt (Zuchttiere)</b>	2 (1,3)	1 (1,0)	1 (1,0)		
<b>Mähdruschfrüchte</b>	20 (24,8)	11 (8,7)	7 (7,7)	Förderung soll Wettbewerbsfähigkeit des Erfassungshandels erhöhen: Kosteneinsparung und Minimierung von Lagerverlusten durch Rationalisierung und Erhöhung der Schlagkraft.	<b>+</b> Investitionen gingen überwiegend in Ausbau von Annahmekapazitäten. Steigerung der verarbeiteten Rohwaren (Wert) um 20 %. Wertschöpfung um 23 % gestiegen. Aber: Deutlich erkennbarer Rückgang des Bedarfs bei GE v.a. durch Nachfragesteigerung bei NR.
				Realisierung von Zuschlägen auf Erzeugerpreise durch bessere Qualitätsdifferenzierung und -sicherung.	<b>+</b> Qualitätsverbesserung (40 %) ist wichtigstes Investitionsziel. Steigerung des Rohwarenbezuges. Vertragsbindungsanteil gesunken. Anzahl der Rohwaren mit Preisaufschlägen von 19 auf 24 gestiegen.

**Tabelle 7.13:** Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele - Teil 2

Geförderte Sektoren	Programmplanung	Projektliste	Auswertung* (Stand 03/08)	Ziele	Zielerreichung gemäß Ergebnissen Wirkungsanalyse
	Anzahl Projekte (förderfähige Investitionssumme in Mio. Euro)				++ (gut erreicht) + (teilweise erreicht) 0 (gering/gar nicht erreicht) - (nicht bewertbar)
<b>Eier und Geflügel</b>	12 (4,4)	4 (11,4)	1 (8,7)	Eierzeugung: Stabilisierung des HE Produktionsvolumens Eierzeugung: Anstieg des Anteils der vermarkteten Eier aus alternativen Haltungsförmern bei den begünstigten Unternehmen um mindestens 10 % Putenproduktion: Ausdehnung der HE Produktion um mindestens 10 %	- (Abschluss des Projektes liegt noch nicht vor) Sektor allg.: Produktionsvolumen und Umsatzerwartungen wurden in den letzten Jahren übertroffen 0 Pute: Rückgang der Prod. in geförd. U. kaum Interesse und Beteiligung hessischer Landwirte an Putenproduktion. ++ Hähnchen: Ausdehnung der Produktion. Rohwareneinsatz, Wert produzierter Erzeugnisse, Wertschöpfung deutlich gestiegen.
<b>O&amp;G</b>	10 (23,9)	15 (9,1)	7 (5,7)	Verbesserung der Einkommenssituation der Erzeuger. Gewährleistung dauerhafter Absatzmöglichkeiten bei gleichzeitig stabilen Erzeugerpreisen. Beibehaltung eines wettbewerbsfähigen Verarbeitungs- und Vermarktungskostenniveaus bei den betroffenen Unternehmen	+ Absatzsicherheit hat zugenommen. Verdoppelung des Rohwarenwertes, fast Verdoppelung des Wertes vertraglich gebundener Rohwaren. ++ Wertschöpfung um 23 % gestiegen, Arbeitsproduktivität um 44 % gestiegen
<b>Wein</b>	7 (2,7)	6 (1,2)	3 (1,1)	Stabilisierung des Vermarktungsanteils der Genossenschaften in den beiden Weinanbaugebieten mindestens auf dem derzeitigen Niveau.	0 Gesamtanbaufläche und damit Ertrag der Genossenschaften stärker gesunken als bei selbstvermarktenden Betrieben.
<b>Arznei- und Gewürzpflanzen</b>	2 (2,2)	3 (0,3)	3 (0,3)	Ausweitung der Anbauflächen um 1.000 ha	- Keine Aussage über Förderwirkung möglich, da unabhängig von Förderung stark expandiert.
<b>Blumen und Zierpflanzen</b>	5 (3,1)	3 (2,8)	2 (1,9)	Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Absatzorganisationen. Verbesserung des Absatzes der anliefernden Erzeugerbetriebe	0 Arbeitsproduktivität sowie Wert produzierter Erzeugnisse gesunken. + Strukturell günstige Absatzmöglichkeiten unabhängig von Förderung vorhanden
<b>Kartoffeln</b> (keine Förderung)	4 (3,1)	0	0	Stabilisierung von Erzeugererlösen und Anbaufläche	
<b>Öko-erzeugnisse</b>	10	2 (0,3)	2 (0,3)	Anteil ökologisch erzeugter Ware, der mit einem Preisaufschlag gegenüber konventioneller Ware vermarktet werden kann, sollte um durchschnittlich 50 % ansteigen.	- Keine Vergleichszahlen verfügbar, insgesamt nur geringe Investitionsbereitschaft

\*Anzahl geförderter, auswertbarer Betriebe; ist aufgrund der Zusammenfassung bei Mehrfachförderung einer Betriebsstätte nicht mit Anzahl geförderter Projekte nach Projektliste vergleichbar.

Quelle: Eigene Angaben.

In Anlehnung an die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen können zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahme nachfolgende Aussagen getroffen werden, wobei die begrenzte Datengrundlage zu berücksichtigen ist. Die geförderten Investitionen decken sich soweit erkennbar mit den Zielsetzungen.

Eine Erhöhung der **Wettbewerbsfähigkeit** wurde von den geförderten Unternehmen angestrebt. Sie war eine tragende Zielsetzung der Investoren und spiegelt sich in stark prozess- und absatzorientierten Investitionszielen (Rationalisierungseffekte) wider. Daneben tragen vor allem die überwiegend positiven Änderungen der Wertschöpfung und der Arbeitsproduktivität und vereinzelt auch die Innovationstätigkeit bei.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine **Qualitätsverbesserung** unterstützt. Untersuchte allgemeine Qualitätsaspekte (Qualitätsmanagementsysteme, Ziele Verbesserung der Qualität und der Aufmachung), Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen,) ließen keine positiven Einflüsse erkennen. Zudem ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich Entwicklungen vornehmlich vom Marktgeschehen bestimmt werden.

Die **Rohwarenbezüge** wurden in allen Sektoren mit Ausnahme W&A ausgeweitet. Beim Vertragsbindungsanteil ist eine Erhöhung nur in den Sektoren V&F sowie A&G eingetreten. Insgesamt kann von einer erhöhten Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten ausgegangen werden. Die Zahlung von Preisauf-/abschläge für Rohwaren wurde in den meisten Sektoren ausgeweitet.

Die geförderten Unternehmen nehmen Belange des **Gesundheits- und Tierschutzes** ernst und erhebliche Anteile der Investitionen gehen in die Gestaltung des Arbeitsplatzes. Die Auswertung der geförderten Betriebsstätten hinsichtlich des **Umweltschutzes** zeigt, dass nur geringe Wirkungen nachgewiesen werden konnten und somit die Förderung zur Verbesserung des **Umweltschutzes** nur einen geringen Beitrag leistet. Bei der Trinkwassereffizienz ist eine Verbesserung erkennbar und der Bezug von Rohwaren aus ökologischem Anbau ist überdurchschnittlich gestiegen.

In der Zukunft gilt es mit Innovationen und sichtbarer Marktgestaltung z. B. durch Einführung neuer Produkte die Sicherung und Ausdehnung der Marktposition und damit die Aussichten der Erzeuger auf günstige Absatzbedingungen voranzutreiben. Sowohl Märkte als auch der Aktionsradius von Unternehmen enden nicht an Bundeslandsgrenzen, wie das Beispiel des Sektors Milch zeigt. Insofern ist auch bei der Förderung eine enge Koordination zwischen Landesministerien notwendig.

### 7.7.2 Anhang-I-Problematik

Die Begrenzung der Förderung auf Produkte der ersten Verarbeitungsstufe gemäß Anhang I zum EG-Vertrag stößt in der praktischen Umsetzung zunehmend an Grenzen. In der Praxis bedeutet eine zunehmende Marktorientierung im Blick auf höhere Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit konkret, auf Verbraucherwünsche nach Produkten mit Zusatznutzen und Convenience-Eigenschaften z. B. in Form von Teil- und Fertiggerichten einzugehen. Wenn ein Unternehmen versucht, marktorientierte Wertschöpfung zu erreichen, indem man Produkte aufwertet, fällt man aus Anhang I und damit aus der Förderung heraus. Einige Beispiele dazu wurden in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung aufgezeigt (vgl. Krah et al., 2005).

Wenn die Förderung im Bereich V&V Beiträge zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beitragen soll, so ist eine Überprüfung der bisherigen Anhang I-Regelung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten, um mangelnde Konsistenz der Fördermaßnahmen mit den Zielen (höhere Wertschöpfung führt zum Verlust der Förderfähigkeit) zu vermeiden. In den Gesprächen zu dieser Thematik mit verschiedenen Marktbeteiligten und der zuständigen Administration wurde die Widersprüchlichkeit, ja sogar Willkürlichkeit des bestehenden Systems heftig beklagt.

Allerdings ist diese Problematik nicht einfach zu lösen. Lockerungen bezüglich der strikten Bindung an Anhang I und dessen zentrale Bedeutung für die Sonderbehandlung der Landwirtschaft im EU-Vertrag<sup>9</sup> könnten zum Anlass genommen werden, die Sonderbehandlung der Landwirtschaft generell in Frage zu stellen. Dann ginge mit einer Überführung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung in den Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung der enge Bezug zu den landwirtschaftlichen Erzeugern und höhere Fördersätze der Förderung im Rahmen des EAGFL verloren.

## 7.8 ELER-Verordnung und GAP-Reform

Wesentlicher Grund für die Finanzierung der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Rohwaren aus dem EAGFL ist die Zielsetzung, auf diesem Weg den liefernden Landwirten Absatzmöglichkeiten und damit Einkommen zu sichern bzw. zu schaffen (Erzeugernutzen). Um diesem Ziel gerecht werden zu können, bedarf es wettbewerbsfähiger Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen.

---

<sup>9</sup> Vgl. Artikel 32 ff. des Vertrages (ABl. C 325 v. 24.12.2002. 2002).



Wettbewerbsfähigkeit definiert sich dabei in dem jeweils zu betrachtenden spezifischen Marktsegment und den dort relevanten Einflussparametern.

Die Zielmärkte weisen ein Spektrum von kleinen Nischenmärkten bis zu Massenmärkten oder von lokalen bzw. regionalen Märkten bis zu internationalen Märkten auf. Wesentlicher Absatzmittler zum Verbraucher ist dabei weit überwiegend ein stark konzentrierter, national und international einkaufender Lebensmittelhandel. Seine Belieferung setzt insbesondere im Bereich der Massenprodukte erhebliche Liefermengen und entsprechende logistische Leistungsfähigkeit voraus. Aus der skizzierten Vielschichtigkeit der jeweiligen Marktgegebenheiten lässt sich ableiten, dass sich a priori nicht sagen lässt, ob Klein-, Mittel- und Großunternehmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung die erwünschte Wettbewerbsfähigkeit im Absatz der landwirtschaftlichen Rohwaren am ehesten erreichen bzw. sichern können.

Die Absatzsicherheit der Rohwaren hängt zum überwiegenden Teil davon ab, dass die Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung ihre Produkte in den Regalen des hoch konzentrierten LEH platzieren können und immer weniger vom Absatz im klein strukturierten LEH. Eine Listung im LEH ist für größere Unternehmen leichter zu erreichen. Klein- und Mittelunternehmen sind zwar tendenziell in ihrer Rohwarenbeschaffung eher in den heimischen nationalen Märkten verankert, sind aber weniger gefragte Partner des LEH. Entscheidungen über den Rohwarenbezug und auch die Produktionsstandorte sind demgegenüber bei international agierenden Unternehmen flexibler und ein Rückzug aus heimischen Beschaffungsmärkten bei Wegfall der in Deutschland geforderten Vertragsbindung mit landwirtschaftlichen Rohwarenlieferanten nicht auszuschließen.

Die am 20.09.2005 vom Rat der Europäischen Union erlassene Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELER-Verordnung) sieht bei der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung vor, dass der volle Fördersatz nur für Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten (gemessen in Jahresarbeitseinheiten) und entweder einem Umsatz bis zu 50 Mio. Euro oder einer Bilanzsumme bis zu 43 Mio. Euro (KMU)<sup>10</sup> gewährt werden kann. Darüber hinaus ist für Unternehmen mit bis zu 750 Beschäftigten oder einem Umsatz von bis zu 200 Mio. Euro Förderung bis zur Hälfte des zulässigen Fördersatzes im Rahmen der ELER-Verordnung vorgesehen (im folgenden Intermediates genannt). Beihilferechtlich sichert die Kommission in einer Erklärung zu, dass Unternehmen, die oberhalb dieser Schwellenwerte liegen, staatliche Beihilfen nach den Artikeln 87, 88 und 89 des Vertrages erhalten können. Diese letzte Option

---

<sup>10</sup> Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2004/0161 (CSN). 10352/05 vom 23. Juni 2005.

erfordert erhebliche Finanzmittel des jeweiligen Bundeslandes, die angesichts knapper Finanzmittel kaum genutzt werden dürfte und daher hier nicht näher betrachtet wird.

Die größenabhängigen Regelungen der ELER-Verordnung bergen unter Berücksichtigung der vorangegangenen Darlegungen die Gefahr in sich, größere Teile des Rohwarenabsatzes nicht zu sichern sondern unsicherer zu machen. Unter dem Gesichtspunkt, für landwirtschaftliche Rohwaren den Absatz zu sichern, sollte demzufolge auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung verzichtet werden. Dies schließt nicht aus, dass eine größenabhängige Staffelung der Fördersätze vorgenommen wird, um dem Aspekt einer oft geringen Eigenkapitalausstattung von KMU gerecht zu werden.

In Hessen ergeben sich durch die ELER-VO spürbare Begrenzungen des Kreises der Förderberechtigten und damit eine Reduktion der Fördermöglichkeiten im Bereich V&V insbesondere in den Sektoren Mi, V&F, E&G. In anderen Bereichen überwiegen KMU bzw. Intermediates, für die sich keine Änderungen ergeben.

Die größenabhängigen Grenzwerte führen auch zu Verzerrungen zwischen einzelnen Sektoren, wenn diese z. B. aufgrund hoher Preise für landwirtschaftliche Veredelungserzeugnisse im Bereich der tierischen Produktion die Umsatzgrenzwerte schneller überschreiten als im Bereich pflanzlicher Erzeugnisse und damit die Fördermöglichkeit verlieren. Ähnliches gilt im Bereich der Beschäftigung, wo branchenspezifisch sehr unterschiedliche Beschäftigungsintensitäten vorliegen. Insbesondere dort, wo auch die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen neben dem Erzeugernutzen wesentliches Ziel der Förderung ist, ist die Begrenzung der ELER-Förderung in Fällen mit hoher Beschäftigungsintensität eher kontraproduktiv.

Eine Begründung der größenabhängigen Begrenzung der Förderung lautet, dass größere Unternehmen Förderung vor allem als Mitnahmeeffekt in Anspruch nehmen. Diese Argumentation lässt zum einen die zuvor dargelegten Aspekte außer Acht. Auch verhindert sie die Realisierung von Mitnahmeeffekten durch Großunternehmen dann nicht, wenn geförderte erfolgreiche KMU oder Intermediates nach Abschluss der Investition von Großunternehmen übernommen werden.

Unabhängig von den Schwierigkeiten, Mitnahmeeffekte in der Realität zu ermitteln, liegen den Evaluatoren empirische Belege dafür, dass Mitnahmeeffekte in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße in unterschiedlichem Ausmaß realisiert werden, nicht vor. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre ein vollständiger konsequenter Ausstieg aus der Förderung auf allen Stufen der Wertschöpfungskette der geeignetere Weg. Dies müsste dann allerdings zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen europaweit einheitlich umgesetzt werden.

Ein Ausweg könnte auch darin liegen, das Instrument der Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Förderausgaben würden dabei lediglich in Höhe der tatsächlichen Inanspruchnahme der Bürgschaften anfallen. Mitnahmeeffekte wären dabei eher gering. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden. Auch eine Förderung risikobehafteter Investitionen im Bereich von Innovationen in neuen unbekanntem Marktsegmenten und entsprechend schwierigem Nachweis normaler Absatzbedingungen könnte damit erreicht werden. Zu begrüßen ist, dass der Förderung von Innovationen im Entwurf der ELER-Verordnung besonderer Stellenwert zuerkannt wird.

Auswirkungen der Agrarreform (Health-Check) auf die Landwirtschaft des Bundeslandes sind noch nicht absehbar. Angesichts dieser Unwägbarkeiten ist es sinnvoll, in allen Sektoren Förderoptionen aufrecht zu erhalten, um gegebenenfalls auf unerwartete und unerwünschte Effekte reagieren zu können. Gewisse Einschätzungen dazu sind bereits bei der Darstellung der einzelnen Sektoren erwähnt worden.

## **7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Eine Wirksamkeitskontrolle von Förderung dient der Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Förderung. Beides muss erfolgen, um die Verwendung öffentlicher Mittel rechtfertigen zu können. Dies wird durch die Bemühungen der EU zur zunehmend intensiven Evaluation, etwa in Form der kontinuierlichen Evaluation unterstützt. Allerdings würde man sich eine konsequentere Umsetzung seitens der EU-Kommission wünschen. Zwar formuliert sie das Ziel fundierter Evaluation; aber es fehlen ausreichende Vorkehrungen, die sicherstellen, dass deren Evaluationsergebnisse in die Gestaltung künftiger Förderprogramme einfließen können. Daraus ist zu folgern, dass seitens der EU-Kommission Vorkehrungen zu treffen sind, die eine verbindliche Auseinandersetzung mit den gefundenen Ergebnissen der Evaluationen im Hinblick auf Programmanpassungen und künftige Programme vorsehen.

Die Vielzahl und Inkonsistenz der maßnahmeninternen, programminternen sowie programmexternen Ziele und Aktivitäten macht es sehr schwer, Ursache-Wirkungsbeziehungen zu identifizieren und v.a. zu isolieren sowie konkrete Empfehlungen oder Handlungsoptionen abzuleiten. Der integrierte Programmansatz ist diesbezüglich überfrachtet und verhindert eine trennscharfe Wirkungsanalyse wegen mangelnder Präzision der Zielformulierung. Im Ergebnis bedeutet dies, dass weniger quantifizierende Bewertung möglich ist und vorrangig qualitative Bewertungen der komplexen Programme akzeptiert werden müssen.

Aus ihren Erfahrungen leiten die Evaluatoren die Empfehlung ab, dass durch die EU rechtzeitig vor Programmbeginn wenige, möglichst konfliktfreie Ziele vorgegeben wer-

den, verbunden mit einer strikten Verpflichtung der Regionen bzw. Mitgliedstaaten zur Vorlage der dazu benötigten quantifizierten Ausgangsdaten sowie zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades. Das geschieht derzeit noch in unzulänglicher Art und Weise. Notwendig für eine Bewertung ist dabei auch eine Gewichtung bzw. ein Ranking der Ziele vorab vorzunehmen. Die gleiche Verpflichtung erwächst den Regionen bzw. Mitgliedstaaten, sobald sie weitere Ziele nennen.

Als Mindestanforderung an ein Indikatorenset für diese Maßnahme sollte gelten, dass Daten bereitgestellt werden, die zumindest die Ermittlung unternehmensspezifischer Nettoeffekte in folgenden Bereichen erlauben: Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs, Ressourcenverbrauch. Zudem sind Angaben für die geförderte Betriebsstätte zur Ermittlung spezifischer Leistungskennzahlen unerlässlich, wie z. B. Umsatz, Materialaufwand, Personalkosten, Bezug und Umsatz von Handelsware. Bei Nichteinhaltung derartiger Mindeststandard müssen Sanktionsmechanismen vorgesehen und angewandt werden. Diesbezüglich wurde in Deutschland mit dem Erhebungsbogen zur Evaluation der nationalen Strategie im Bereich „Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ (Maßnahme 123) ein effizienter Beitrag zur einheitlichen Sammlung bewertungsrelevanter Daten geleistet.

Zusätzlich sollte die Vorlage eines mit den formulierten Zielen korrespondierenden Projektauswahlrasters, das unabhängig von der Mittelverfügbarkeit bei jedem Antrag anzuwenden ist, obligatorisch sein. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

Auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt. Es besteht die Gefahr, dass der Erzeugernutzen abnimmt, da große Unternehmen den Hauptteil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse aufnehmen. Eine größenabhängige Förderbegrenzung wirkt außerdem diskriminierend zwischen Sektoren, die sich z. B. hinsichtlich der Höhe der Rohwarenpreise und damit der Umsätze oder der Beschäftigungsintensität erheblich unterscheiden. Bei beschäftigungsorientierter Politik sollte insbesondere das Kriterium Beschäftigte nach KMU-Definition als Ausschlusskriterium ersatzlos gestrichen werden.

Eine größenabhängige Förderung, etwa durch gestaffelte Förderintensitäten wie sie in Hessen im neuen Förderzeitraum umgesetzt werden (Regierungspräsidium Gießen, 2007), kann dazu beitragen, einer oft geringen Eigenkapitalausstattung kleiner und mittlerer Betriebe besser gerecht zu werden.

Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften eine Förderalternative, wobei eine einheitliche Um-

setzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Die Begrenzung des Verwaltungsaufwandes der Fördermaßnahme ist die Einführung einer Bagatellegrenze von mindestens 100.000 Euro sinnvoll. Vorhaben kleinerer Größenordnungen werden kaum positive Effekte erzielen, die über den Kosten der Administration eines solchen Projektes liegen.

Die Unterstützung der Landwirtschaft ist über eine Förderung der aufnehmenden Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen möglich. Wenn die Hauptzielsetzung des Programms die Förderung des ländlichen Raumes ist, ist fragwürdig, ob die Vorfestlegung auf die Agrarwirtschaft verbunden mit einer Eingrenzung auf den landwirtschaftlichen Erzeugernutzen hinsichtlich dieser Gesamtzielsetzung nicht eher eine Senkung der Effektivität verursacht, weil bessere Alternativen vorliegen. Insbesondere vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum und entsprechender Hauptzielsetzung (Kongruenz mit Lissabon Strategie Beschäftigung, Bildung, Forschung) ist nicht a priori sichergestellt, dass die Förderung des Agrarbereiches hier die größte Wirkung erzielt und den höchsten Bedarf hat. Beschäftigungswirkung etwa wird bei dieser Maßnahme nicht einmal als Fördervoraussetzung angesehen.



## Literaturverzeichnis

- Agrar-Europe 2007, Hessen verlängert Agrar-Marketingvertrag um fünf Jahre. Heft 28 vom 9. Juli 2007.
- Balz, Matthias (2005): Branchen im Blickpunkt: Gemüseanbau in Deutschland - 2004 stetige Ausdehnung bei niedrigen Erzeugerpreisen. ifo Schnelldienst 58, H. 9, S. 27-29.
- Hessisches statistisches Landesamt (2008). Baumobstbestände. Internetabruf vom 8.1.2008: <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/landwirtschaft/landesdaten/pflanzliche-produktion/baumobstanbauende-betriebe-mit-verkaufsanbau-in-hessen/index.html>
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2004): Jahresagrarbericht 2004. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005): Jahresagrarbericht 2005. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005a): Interview.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007): Jahresagrarbericht 2007. Wiesbaden.
- Krah, V.; Efken, J.; Klepper, R.; Nölle, J.; Trefflich, A.; Uetrecht, I.; Wendt, H.(2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Bericht Hessen. Braunschweig 2005.
- Regierungspräsidium Gießen, Dez. 51.1 (2007): Mitteilungsschreiben vom 1.11.2007 zum Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen EPLR 2007-2013.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008). Statistik-Portal: Landwirtschaft. Internetabruf vom 17.3.08: [http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de\\_jb11\\_jahrtab20.asp](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb11_jahrtab20.asp)
- Statistisches Bundesamt (2003): Statistisches Jahrbuch 2003. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004): Statistisches Jahrbuch 2004. Wiesbaden.
- Universität Hannover (2008): Information per E-Mail von 25.2.2008, Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. am Institut für Biologische Produktionssysteme der Leibniz Universität Hannover.

- Verordnung (EG) Nr. 1320/2006 der Kommission vom 5. September 2006 mit Bestimmungen für den Übergang auf die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates, ABl. EU L 243/6 v. 06.09.2006.
- Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER), ABl. EU L 277/1 v. 21.10.2005.
- Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission vom 29. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), ABl. EU L 153/30 v. 30.04.2004.
- Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), ABl. L 270/70 v. 21.10.2003.
- 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, ABl. EG L 160/80 v. 26.6.1999.
- Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungs Vorschriften 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), ABl. EG L 214/31 v. 13.8. 1999.
- Verordnung (EG) Nr. 2200/96 des Rates vom 28. Oktober 1996 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, ABl. L 297 v. 21.11.1996.
- Wendt, H.; Efken, J.; Klepper, R. und Ledebur, O. v. (2001): Ex-post-Evaluation der Fördermaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 951/1997 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Braunschweig.
- Wendt, H.; Efken, J.; Uetrecht, I. und Albert, R. (2004): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2000-2006: Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.



# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 8**

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

### **Projektbearbeitung**

*Kristin Bormann, Dr. Frank Setzer*

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



Hamburg

November 2008



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>8 Kapitel VIII - Forstwirtschaft</b>	<b>1</b>
8.0 Zusammenfassung	1
8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung	2
8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und Veränderungen seit 2003	3
8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	5
8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	8
8.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	9
8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs	9
8.4.2 Bewertung des erzielten Zielerreichungsgrades	14
8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)	15
8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	23
8.5.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	23
8.5.2 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	24
8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse	24
8.6.1 Förderung von Erstaufforstungen	24
8.6.2 Förderung Waldbaulicher Maßnahmen	30
8.6.3 Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	34
8.6.4 Förderung des Wegebaus und der Wegeinstandsetzung	38
8.6.5 Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse	43
8.6.6 Sonstige Maßnahmen	43
8.7 Kapitalspezifischen Bewertungsfragen	44
8.7.1 Frage VIII.1.A. Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Bodennutzung sowie der Struktur und Qualität des Holzvorrates	45

8.7.2	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
8.7.3	Frage VIII.3.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung, Schutz und zweckdienlicher Verbesserung ihrer biologischen Vielfalt	48
8.8	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen	49
8.9	Umsetzung der Empfehlungen der aktualisierten Halbzeitbewertung	50
8.9.1	Umsetzung der Empfehlungen für die verbleibende Programmperiode	50
8.9.2	Umsetzung der Empfehlungen für die neue Programmperiode 2007 bis 2013	51
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>53</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 8.1: Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen in Bezug zum Gesamtauszahlungsbetrag	12
Abbildung 8.2: Gründe für Erstaufforstungen in Hessen	27
Abbildung 8.3: Reaktion der Grundbesitzer, wenn die Erstaufforstungen nicht gefördert worden wären	28
Abbildung 8.4: Reaktion der Grundbesitzer, wenn der Kulturkostenzuschuss reduziert worden wäre	29
Abbildung 8.5: Bisherige Nutzung von Erstaufforstungsflächen im Jahr vor der Erstaufforstung für Erstaufforstungen im Zeitraum 2000 bis 2002	30
Abbildung 8.6: Aufteilung der geförderten Flächen der Teilmaßnahmen bei den Waldbaulichen Maßnahmen in den Jahren 2000 bis 2006	31
Abbildung 8.7: Ungepflegter Kiefernjungbestand	32
Abbildung 8.8: Gründe zur Durchführung von Bestandesspflegen	33
Abbildung 8.9: Gründe, warum die Bestandespflege auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre	34
Abbildung 8.10: Gründe zur Durchführung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	36
Abbildung 8.11: Antworten auf die Frage, ob die Maßnahme auch ohne finanzielle Förderung durchgeführt worden wäre	37
Abbildung 8.12: Vergleich der Rückeentfernungen vor und nach der Förderung	39
Abbildung 8.13: Vorhandene Wegelänge vor Durchführung der geförderten Baumaßnahme	41
Abbildung 8.14: Anteil der Waldbestände mit verkaufsfähigen Holzsortimenten im Erschließungsgebiet	42

<b>Tabellenverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
Tabelle 8.1:	Angebotene Maßnahmen der forstlichen Förderung	4
Tabelle 8.2:	Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen	6
Tabelle 8.3:	Übersicht über die empirischen Erhebungen	8
Tabelle 8.4:	Finanzieller Vollzug der Haushaltlinie i – Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	8
Tabelle 8.5:	Finanzieller Vollzug der Haushaltlinie h – Erstaufforstung	9
Tabelle 8.6:	Finanzieller Vollzug der Altverpflichtungen nach VO (EWG) Nr. 2080/1992	9
Tabelle 8.7:	Inanspruchnahme der forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2006	11
Tabelle 8.8:	Umfang der Förderung bei Waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden in den Jahre 2000 bis 2006	12
Tabelle 8.9:	Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstungsinvestitionen der Jahre 2000 bis 2006	13
Tabelle 8.10:	Erstaufforstungsprämien 2000 bis 2006 (Erstbewilligung)	13
Tabelle 8.11:	Zielerreichungsgrade ausgewählter Ziele	15
Tabelle 8.12:	Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nach Empfänger kategorien	16
Tabelle 8.13:	Erstaufforstungen nach dem Bewaldungsprozent der Landkreise für den Zeitraum 2000 bis 2006	23
Tabelle 8.14:	Fläche der geförderten Erstaufforstungen nach Baumartengruppen 2000 bis 2006	25
Tabelle 8.15:	Relevanz der (Teil-) Maßnahmen für die EU-Bewertungsfragen und -kriterien	44
Tabelle 8.16:	Indikatoren für Fragenkomplex 1	45
Tabelle 8.17:	Indikatoren für Fragenkomplex 2 – Teil 1	46
Tabelle 8.17:	Indikatoren für Fragenkomplex 2 – Teil 2	47
Tabelle 8.18:	Indikatoren für Fragenkomplex 3 – Teil 1	48
Tabelle 8.18:	Indikatoren für Fragenkomplex 3 – Teil 2	49
Tabelle 8.19:	Zusammenfassung der Wirkung der einzelnen Maßnahmen auf die Evaluationsfragen	50

<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Karte 8.1: Gesamtförderung (EU-Anteil) vor dem Hintergrund der Waldverteilung für die Jahre 2000 bis 2006	18
Karte 8.2: Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstruktur in Hessen für die Jahre 2000 bis 2006	19
Karte 8.3: Erstaufforstungen vor dem Hintergrund der Waldverteilung für die Jahre 2003 bis 2006	20
Karte 8.4: Erstaufforstungen vor dem Hintergrund der Ertragsmesszahl für die Jahre 2003 bis 2006	21





## 8 Kapitel VIII - Forstwirtschaft

### 8.0 Zusammenfassung

In der Ex-post-Bewertung konnten die Ergebnisse der Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Wesentlichen bestätigt werden. Dies ergibt sich nicht zuletzt dadurch, dass es in den Jahren 2005 und 2006 keine wesentlichen Veränderungen in den Fördermaßnahmen oder in der administrativen Umsetzung gegeben hat.

Insgesamt wurden rund 12,7 Mio. Euro an EU-Beihilfen ausgezahlt. Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen divergiert. Der Anteil der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden entspricht ca. 33 % der Gesamtförderung. Für Waldbauliche Maßnahmen wurden 37 % der Gesamtmittel ausgezahlt. Wegeneubau bzw. Wegeinstandsetzung nehmen rund 14 % der Gesamtsumme in Anspruch.

Andere Maßnahmen, die ebenfalls mit unter den Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen subsumiert werden (z. B. Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse, Standortkartierung und Forsteinrichtung sowie Waldschutzmaßnahmen), haben einen Anteil von ca. 5,3 %.

Für die Erstaufforstungen, die Kulturpflege der Erstaufforstungen und Nachbesserungen wurden insgesamt 1,4 Mio. Euro EU-Beihilfen ausgezahlt.

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt, da eigene Untersuchungen aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Tatsache, dass die Wirkungen der forstlichen Förderung erst in einigen Jahren messbar sind, nicht durchgeführt werden konnten. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Mehrzahl der angebotenen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung leisten. Die Wirkungen der Waldbaulichen Maßnahmen (vor allem die auf 12.545 ha durchgeführten Maßnahmen in Jungbeständen und die 1.388 ha Vor- und Unterbauten im Rahmen der Umstellung auf eine naturnahe Waldwirtschaft) zielen vor allem darauf ab, die derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch werden die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe teilweise verringern kann.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalten Teilmaßnahmen, die zur Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Den größten Anteil hat die Bodenschutzkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände eingebracht wird, was zu einer substantiellen Verbesserung der Bodenstruktur führt.

Die Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung ist im Gegensatz zu den anderen Maßnahmen nicht zufrieden stellend. Im Berichtszeitraum wurden 500 ha aufgeforstet, die vor dem Hintergrund der Gesamtwaldfläche in Hessen von 895.000 ha fast zu vernachlässigen sind. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat gezeigt, dass die bestehenden Förderinstrumente nicht geeignet sind, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen vor allem in den hohen Opportunitätskosten der Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie oft nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den hohen bürokratischen Vorgaben. Darüber hinaus fürchten viele Zuwendungsempfänger spätere Kontrollen.

Im Entwicklungsprogramm für die neue Programmperiode 2007 bis 2013 wurden die aus den Ergebnissen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Setzer, 2005) abgeleiteten Empfehlungen nur teilweise umgesetzt. So werden die Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen und die Wertästung nicht mehr EU-kofinanziert gefördert. Allerdings wurde auch darauf verzichtet die Maßnahme „Zahlungen im Rahmen von Natura 2000“ direkt mit ins Programm aufzunehmen.

## **8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung**

Die Gesamtwaldfläche Hessens beträgt ca. 895.000 ha. Davon sind 25 % Privatwald, 35 % Kommunalwald und 40 % in Öffentlicher Hand. Die Flächen in Öffentlicher Hand befinden sich zu 97,5 % im Landes- und zu 2,5 % im Bundeseigentum. Mit einem Bewaldungsprozent von 42 % gehört Hessen zu den walddreichsten Bundesländern (Bundesdurchschnitt rund 31 %).

Die Struktur des Privatwaldes in Hessen weist mit einigen Betrieben, die mehrere hundert Hektar groß sind, und anderen Betrieben mit Kleinstflächen unter einem Hektar sehr heterogene Betriebsgrößen auf (HMULF, 2000, S. 35).

Gesetzliche Grundlagen der Waldbewirtschaftung sind das Bundeswaldgesetz (vom 02.05.1975, zuletzt geändert durch Artikel V des Gesetzes vom 29.10.2001, BGBl. I S. 2785) als Rahmengesetz bzw. das Hessische Forstgesetz (HForstG) in der Fassung vom 10. September 2002 (GVBl. I S. 567), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 7. September 2007 (GVBl. I S. 567), mit Durchführungsverordnungen. Ein besonderes Programm zur Waldbewirtschaftung stellt das Landeswaldprogramm vom 24.08.1982 dar.

Zur Umsetzung des forstlichen Teils des Hessischen EPLR dienen die folgenden Richtlinien:

- Richtlinien für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen nach dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küsten-

schutzes“ vom 22. September 2003, geändert mit Erlassen vom 29. Juli und 19. Oktober 2004,

- Richtlinien für die Förderung von Erstaufforstungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 20. Dezember 2004, geändert mit Erlass vom 2. November 2005,
- Richtlinien für die Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes vom 22. Dezember 2003, geändert mit Erlass vom 19. Oktober 2004.

### **8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und Veränderungen seit 2003**

Die forstliche Förderung ist aufgeteilt auf die zwei Förderbereiche:

- Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen (Haushaltlinie i) und
- Förderung der Maßnahmen zur Erstaufforstung (Haushaltlinie h).

In Tabelle 8.1 werden die den Richtlinien zugrunde liegenden Maßnahmen im Überblick dargestellt. Der Maßnahmenart folgt in der mittleren Spalte eine kurze inhaltliche Beschreibung.

An der Aufstellung wird deutlich, dass ein breites Spektrum gefördert und der größte Teil der Maßnahmen im Rahmen der GAK umgesetzt wird. Im Vergleich zur Förderperiode 2000 bis 2002 sind ab 2003 im Wesentlichen folgende Veränderungen zu verzeichnen:

- Erweiterung der Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen nach dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (in der Fassung vom 29.07.2004) im Jahre 2003 um den Förderatbestand Erhöhung der Stabilität der Wälder. Hinzugekommen sind die Maßnahmen Vorarbeiten, Naturverjüngungen und Waldränder.
- Einschränkung der Zuwendungshöhe beim forstwirtschaftlichen Wegebau (Reduzierung des Fördersatzes von 80 % auf 46 % der förderfähigen Kosten bei Forstbetrieben über 1.000 ha).

Ab 2005 kam es zu keinen relevanten Veränderungen in den Förderrichtlinien, die einen Einfluss auf die Implementierung der Fördermaßnahmen oder die Entfaltung von Wirkungen haben könnten.

**Tabelle 8.1:** Angebotene Maßnahmen der forstlichen Förderung

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen	Richtlinie
<b>WM</b> Waldbauliche Maßnahmen und Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft,</li> <li>- Naturverjüngungen</li> <li>- Waldaußen- und Waldinnenränder</li> <li>- Nachbesserungen</li> <li>- Jungbestandespflege</li> <li>- Wertästung</li> </ul>	GAK
<b>NWS</b> Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bodenschutzdüngung,</li> <li>- Vor- und Unterbau (einschl. Naturverjüngung),</li> <li>- Wiederaufforstung (einschl. Naturverjüngung),</li> <li>- Vorarbeiten zu den beschriebenen Maßnahmen</li> </ul>	GAK
<b>FZ</b> Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstmalige Beschaffung von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen,</li> <li>- Anlage von Holzaufarbeitungsplätzen einschl. Anlagen zur Holzaufarbeitung und Erstellung von Betriebsgebäuden,</li> <li>- Verwaltungs- und Beratungskosten</li> </ul>	GAK
<b>Verbesserung und Rationalisierung der Bereitstellung, Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investitionen zur Verbesserung und Rationalisierung der Holzerte, Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse,</li> <li>- Förderung von vorbereitenden Untersuchungen und der Erarbeitung und Einführung von Logistik- und Vermarktungskonzepten</li> </ul>	GAK
<b>WE</b> Forstwirtschaftlicher Wegebau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neubau oder Befestigung forstwirtschaftlicher Wege einschl. der dazugehörigen Anlagen</li> </ul>	GAK
<b>WE</b> Wegeinstandsetzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhaltung der vorhandenen Wegeerschließung, dient der Pflege und Nutzung der Wälder</li> </ul>	Landesförderprogramm
<b>FS</b> Waldschutzmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorbeugende Maßnahmen, Kontrolle und Bekämpfung biotischer und abiotischer Gefahren in Kulturen, Beständen und an geerntetem Holz</li> </ul>	neu ab 2004; Landesförderprogramm
<b>FE</b> Standortkartierung und Forsteinrichtung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventur und Planung der Bewirtschaftung für die folgenden zwei Jahrzehnte</li> </ul>	Landesförderprogramm
<b>Soforthilfen bei Kalamitäten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bei aussergewöhnlichen Schadereignissen; Art, Umfang und Höhe werden in Abhängigkeit von Art und Ausmaß des Schadereignisses bestimmt</li> </ul>	Landesförderprogramm
<b>Biotopschutz und Entwicklungsmaßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellen von Biotopschutzkonzepten,</li> <li>- Erstattung von Mehraufwendungen, die mit der Erhaltung und Entwicklung von Sonderstandorten im Wald verbunden sind,</li> <li>- Erhaltung und Anlage natürlicher und geeigneter künstlicher Kleinstlebensräume zur Stabilisierung von Waldökosystemen</li> </ul>	Landesförderprogramm
<b>EA</b> Erstaufforstung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investitionszuschuss für Saat/Pflanzung einschl. Kulturvorbereitung und Schutz der Kulturen gegen Wild,</li> <li>- Zuschuss für einmalige Nachbesserung,</li> <li>- Kulturpflegezuschuss,</li> <li>- Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten</li> </ul>	GAK

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Förderrichtlinien.

### **8.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die forstliche Förderung und Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext**

In Tabelle 8.2 werden die Ziele der forstlichen Förderung des hessischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums dem Zielsystem nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 zugeordnet.

Die im hessischen EPLR formulierten Ziele lassen sich in zwei große Schwerpunkte zusammenfassen:

- Im wald- wie bevölkerungsreichen Bundesland Hessen stellt die Erhaltung und Verbesserung der Waldflächen im Hinblick auf Schutz- und Erholungsfunktionen einen Schwerpunkt dar. Dies gilt insbesondere für die Verdichtungsräume im Südwesten des Landes, aber auch für den strukturschwächeren Nordosten, der eher touristisch geprägt ist. Hierunter fallen z. B. Ziele wie der Aufbau stabiler, standortheimischer Mischbestände, Lebensraumschutz, Verknüpfung der Interessen von Waldbesitzern und der Gesellschaft sowie die Erhaltung und Vermehrung der Waldfläche.
- Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf dem Ausgleich von Strukturschwächen und der Verbesserung der Vermarktungsbedingungen. Strukturschwächen ergeben sich für den hessischen Kommunal- und Privatwald durch die überwiegend kleinbetriebliche Zusammensetzung und den Mangel an Verarbeitungsbetrieben. Der Lösungsansatz wird in der verstärkten Bündelung (durch Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse) von Holzvermarktungs- und sonstigen forstwirtschaftlichen Aktivitäten gesehen.

In Hessen gibt es neben den gesetzlichen Anforderungen an eine nachhaltige Forstwirtschaft und der hoheitlichen Fachplanung (Landeswaldprogramm 1982, Forstliche Rahmenplanung 1997) eine Vielzahl forstfachlicher Programme und Konzepte (z. B. Erlass zu den Grundsätzen für den Waldbau im hessischen Staatswald 2001, Konzeptpapier Wald und Naturschutz, Erlass 1998, Naturwaldreservaten-Programm 2002, Schutz- und Bannwaldkonzeption für den Verdichtungsraum Rhein-Main, Walderhaltungs- und Stabilisierungsprogramm Rhein-Main-Gebiet, Kalkungsprogramm für den hessischen Wald, Richtlinie für die Bewirtschaftung des hessischen Staatswaldes „RIBES“ 2002).

**Tabelle 8.2:** Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen

Zielsystem der EU VO (EG) Nr. 1257/1999		Ziele nach dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum gem. VO (EG) Nr. 1257/1999 des Landes Hessen - keine Zielhierarchie -	Quantifizierung der Ziele
Tiret 1	Tiret 2		
Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Funktionen der Wälder in ländlichen Gebieten	a. Nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbesserung der Wirtschaftsfunktion des Waldes</li> <li>- Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für forstwirtschaftliche Erzeugnisse</li> <li>- Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Forstwirtschaft und Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten</li> <li>- Ausgleich von Strukturschwächen etc.</li> <li>- Minimierung von Produktionsrisiken</li> <li>- Verbesserung von Waldschutz- und Erholungsfunktionen</li> <li>- Erhaltung, Pflege und Wiederherstellung von seltenen oder empfindlichen Lebensräumen</li> <li>- Vermehrung stabiler, standortheimischer Mischbestände bzw. Laubwald</li> <li>- Verwendung von Holz bei der energetischen Verwertung</li> <li>- Einhaltung von Mindeststandards bei der Waldbewirtschaftung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhaltung einer Mindestwaldfläche von 889.000 ha (inkl. Staatswald)</li> <li>- Auf 3.000 ha werden jährlich strukturverbessernde Maßnahmen durchgeführt</li> <li>- Auf 9.000 ha werden jährlich Maßnahmen zur Stabilisierung und Revitalisierung durchgeführt</li> <li>- Neue Förderelemente zur Einführung von standortgerechtem, nachhaltigem Waldbau unter Berücksichtigung von Naturschutzkonzeptionen bei einer wachsenden Zahl von Betrieben</li> <li>- Neue Vermarktungsstrukturen</li> <li>- Geplant ist die Instandsetzung von ca. 200 km Forstwegen im Privatwald jährlich</li> </ul>
	b. Erhaltung und Verbesserung der Forstlichen Ressourcen		
	c. Erweiterung der Waldflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhaltung des Waldbestandes</li> <li>- Unterstützung einer zukunftsfähigen Waldgestaltung im Sinne der Förderung natürlicher Entwicklungen</li> <li>- Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum</li> </ul>	- 250 ha/a

Quelle: Bresemann (2003).

## 8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Methodisch erstreckt sich der Bericht überwiegend auf die Darstellung des Outputs und die Beschreibung möglicher Wirkungen, basierend auf Literaturrecherchen sowie mündlichen und schriftlichen Befragungen. Von der Durchführung von Fallstudien wurde abgesehen, weil eine Verallgemeinerung der Ergebnisse aufgrund der zu erwartenden Streuung nicht möglich ist.

Die Grundlagen des Untersuchungsdesigns wurden von Bresemann (2003) und Gottlob (2003) gelegt. Ergänzend dazu wurden eigene Erhebungen zur Evaluierung von Wegebauprojekten sowie Befragungen von Zuwendungsempfängern in der Ex-post-Bewertung durchgeführt (siehe Tabelle 8.3).

Eine Wirkungsevaluierung der forstlichen Förderung ist aufgrund verschiedener Gründe erschwert:

- Ursache-Wirkungs-Beziehungen sind in der Forstwirtschaft durch Langfristigkeit der forstlichen Produktion (zwischen 100 und 200 Jahren) entzerrt,

- Kuppelproduktion: Die Herstellung von Rohholz ist oft mit der Erbringung von anderen öffentlichen Gütern verbunden, z. B. Erholungsleistung oder Bodenschutzleistung.

Die Langfristigkeit der forstlichen Produktion wird daran deutlich, dass Bestandesbeibründungen, die gegenwärtig durchgeführt werden, erst in 100 Jahren oder noch später hiebsreife Bestände bilden. Aber auch Bestandespflegemaßnahmen, die in jüngeren Waldbeständen gefördert werden, zeigen erst nach einigen Jahren (Jahrzehnten) messbare Wirkungen. Diese schlagen sich z. B. in einem erhöhten Zuwachs nieder, der aus der Freistellung der gepflegten Bestände resultiert. Auch bei einer Erstaufforstung ist es erst nach einigen Jahren möglich, die Wirkung auf das Landschaftsbild zu evaluieren.

Aus Sicht der Evaluierung ist es deshalb schwierig, die Wirkungen bereits kurze Zeit nach der Durchführung zu messen, zu bewerten und der Politik wissenschaftlich fundierte Entscheidungsvorlagen zu liefern, die dem Anspruch genügen, repräsentativ für alle durchgeführten Fördermaßnahmen zu sein.

Folgende Arbeitsschritte liegen dem Bericht zugrunde:

- Analyse und Befragung von ReferentInnen im Hessischen Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMULV) zu formalen und inhaltlichen Grundlagen mit dem Ziel, Veränderungen im Vergleich zum Berichtszeitraum 2000 bis 2004 festzustellen,
- Beschaffung und Analyse der Sekundärdaten, insbesondere Daten der Begleit- und Monitoringsysteme (Zahlstellendaten, EU- und GAK- Berichterstattung),
- Schriftliche Befragungen der Zuwendungsempfänger im Jahre 2003 und 2007,
- Auswertung ausgewählter InVeKoS-Daten für den Zeitraum 2000 bis 2002 zur Analyse der Erstaufforstungen,
- Modellkalkulationen für die Ermittlung des Holzvorrates, der Kohlenstoffbindung sowie des Arbeitsumfangs.

**Tabelle 8.3:** Übersicht über die empirischen Erhebungen

	Versendete Fragebögen	Rücklauf	Rücklaufquote	Anzahl der Interviews
<b>Schriftliche Befragungen</b>				
2003				
Befragung der Zuwendungsempfänger	100	47	47%	
Befragung der betreuenden Stellen (Forstämter, LWK)	172	93	54%	
Befragung der Bewilligungsbehörden	3	3	100%	
2007				
Befragung der Zuwendungsempfänger	100	46	46%	
Erhebung von Wegebauprojekten (EXCEL)		76		
<b>S</b>	<b>375</b>	<b>265</b>		
<b>Mündlich</b>				
Befragung der Fachreferate (2003 und 2007)				10

Quelle: Eigene Darstellung.

### 8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der finanzielle Vollzug aller Haushaltslinien des EPLR wurde bereits in Kapitel 2.4 ausführlich dargestellt. Dementsprechend war für die Haushaltslinie i („Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen“) im Rahmen des Förderschwerpunktes B im genehmigten Finanzplan für die Jahre 2000 bis 2006 ein Betrag von 20,66 Mio. Euro angesetzt. Nach Rechnungsabschluss ergibt sich für die sieben Jahre eine tatsächlich ausgezahlte Summe von 17,83 Mio. Euro. Daraus errechnet sich eine Mittelabflussquote von ca. 86 %. Im Vergleich zum Berichtszeitraum 2000 bis 2004 ist diese Quote leicht gestiegen (83 %). Siehe Abbildung 8.4.

**Tabelle 8.4:** Finanzieller Vollzug der Haushaltslinie i – Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
<b>Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt</b>									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	2,71	2,98	2,81	2,89	2,99	3,09	3,18	20,66
Bundestabelle	17.12.2004	2,05	3,21	1,91	2,89	2,23	3,28	3,37	18,95
Ist: Auszahlungen <sup>1)</sup>		1,68	3,21	1,91	2,89	2,23	2,56	3,34	17,83
<b>EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt</b>									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	1,36	1,49	1,41	1,45	1,50	1,54	1,59	10,33
Bundestabelle	17.12.2004	1,02	1,61	0,96	1,45	1,12	1,64	1,69	9,47
Ist: Auszahlungen <sup>1)</sup>		0,84	1,61	0,96	1,45	1,12	1,28	1,67	8,92

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000.

Quelle: HMULV.

Für die Haushaltslinie h (Erstaufforstung) ist im indikativen Finanzplan für 2000 bis 2006 ein Mittelansatz von 4,88 Mio. Euro vorgesehen. Dem steht ein Mittelabfluss von 2,80 Mio. Euro gegenüber. Daraus errechnet sich im Durchschnitt der Berichtsjahre eine



Mittelabflussquote von 57 %. Im Vergleich zum Berichtszeitraum 2000 bis 2004 ist diese Quote ebenfalls gesunken (67 %). Siehe Abbildung 8.5 und 8.6.

**Tabelle 8.5:** Finanzieller Vollzug der Haushaltlinie h – Erstaufforstung

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
<b>Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt</b>									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	0,60	0,39	0,37	0,34	0,20	0,20	0,20	2,30
Bundestabelle	17.12.2004	0,41	0,35	0,26	0,43	0,21	0,44	0,44	2,55
Ist: Auszahlungen <sup>1)</sup>		0,37	0,35	0,26	0,43	0,21	0,18	0,19	1,62
<b>EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt</b>									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	0,30	0,19	0,19	0,17	0,10	0,10	0,10	1,15
Bundestabelle	17.12.2004	0,21	0,18	0,13	0,22	0,11	0,22	0,22	1,28
Ist: Auszahlungen		0,19	0,18	0,13	0,22	0,11	0,09	0,09	0,83

Quelle: HMULV.

**Tabelle 8.6:** Finanzieller Vollzug der Altverpflichtungen nach VO (EWG) Nr. 2080/1992

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
<b>Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt</b>									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	0,39	0,43	0,70	0,74	0,87	0,87	0,87	4,88
Bundestabelle	17.12.2004	0,70	0,37	0,38	0,27	0,46	0,44	0,44	3,04
Ist: Auszahlungen <sup>1)</sup>		0,61	0,37	0,38	0,27	0,46	0,35	0,36	2,80
<b>EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt</b>									
Plan: EPLR	K (2000) 2906 endg.	0,20	0,22	0,35	0,37	0,44	0,44	0,44	2,44
Bundestabelle	17.12.2004	0,35	0,18	0,19	0,13	0,22	0,22	0,22	1,52
Ist: Auszahlungen <sup>1)</sup>		0,31	0,18	0,19	0,13	0,22	0,18	0,18	1,38

<sup>1)</sup> Ohne Vorschussim Jahr 2000

Quelle: HMULV.

## 8.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

### 8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Die Darstellung des erzielten Outputs (Tabelle 8.7) erfolgt anhand einer Zusammenstellung der Zahlstellendaten für die Jahre 2000 bis 2006 und der GAK-Berichterstattung. Die Zahlstellendaten beziehen sich auf das EU-Haushaltsjahr, die GAK-Berichterstattung auf das Kalenderjahr. Zahlungen, die 2006 zwischen dem 16.10. bis 31.12. geleistet wurden, wurden nur national im Verhältnis 60:40 (National:Land) kofinanziert.

Tabelle 8.7 enthält neben der Anzahl der Förderfälle (Buchungen werden als Förderfälle interpretiert) die ausgezahlten EU-Förderbeträge und den Umfang der Förderfläche. Für die Maßnahme Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse liegen nur für die Jahre 2003 bis 2006 Flächenangaben vor. Die Einheiten zur Maßnahme Wegebau werden in Kilometer (km) angegeben, die zum einen auf der GAK-Berichterstattung 2000 bis 2006 und zum anderen auf der Auswertung der Zahlstellendaten basieren.

Gemessen an der Zahl der Förderfälle (Spalte 2 in Tabelle 8.7) liegt der Schwerpunkt mit 35 % bei den Waldbaulichen Maßnahmen. Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Wegebau liegen mit 20 % bzw. 18 % schon deutlich dahinter. Auffällig ist der hohe Anteil der Förderung für Waldschutzmaßnahmen, da diese Fördermaßnahme nur in den Jahren 2004 und 2005 angeboten wurde und dennoch einen Anteil von 9 % aller Buchungen ausmacht. Dies ist vor allem auf Borkenkäferkalamitäten zurückzuführen.

Gemessen an der Fördersumme, liegt der Schwerpunkt auf den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden mit ca. 4,2 Mio. Euro (33 % der Fördersumme) und den Waldbaulichen Maßnahmen mit ca. 4,7 Mio. Euro (37 %). Nennenswerte Anteile an der Fördersumme haben weiterhin die Förderbereiche Wegebau mit 14 % und Erstaufforstungen mit 11 %. Waldschutzmaßnahmen und die Förderung von Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen haben nur einen geringen Anteil von 0,3 % bzw. 1 % an der Fördersumme (siehe Abbildung 8.1).

Hinsichtlich der Förderung pro Buchung (vgl. Tabelle 8.7 letzte Spalte) unterscheiden sich die einzelnen Maßnahmen teilweise erheblich. Der höchste Betrag pro Buchung wird bei den Maßnahmen zur Standortkartierung/Forsteinrichtung ausgezahlt (2.096 Euro/Buchung, gefolgt von neuartigen Waldschäden (1.997 Euro/Buchung) sowie Waldbaulichen Maßnahmen (1.263 Euro/Buchung). Demgegenüber beträgt der durchschnittlich pro Buchung ausgezahlte Betrag bei den Waldschutzmaßnahmen 43 Euro.

**Tabelle 8.7:** Inanspruchnahme der forstwirtschaftlichen Maßnahmen, Jahre 2000 bis 2006

Maßnahme	Bu- chungen Anzahl	Förderbetrag (EU-Anteil) Euro	Fläche ha	Betrag pro ha Euro	Betrag pro Buchung Euro
Erstaufforstungen	<b>1.692</b> <i>16%</i>	<b>1.367.015</b> <i>11%</i>	<b>1.310</b> <i>1%</i>	<b>1.044</b>	<b>808</b>
Waldbauliche Maßnahmen	<b>3.728</b> <i>35%</i>	<b>4.708.388</b> <i>37%</i>	<b>30.442</b> <i>14%</i>	<b>155</b>	<b>1.263</b>
Neuartige Waldschäden	<b>2.091</b> <i>20%</i>	<b>4.176.198</b> <i>33%</i>	<b>41.706</b> <i>19%</i>	<b>100</b>	<b>1.997</b>
Wegeneubau <sup>1)</sup> - bzw. Wegeinstandsetzung (km) <sup>2)</sup>	<b>506</b> <i>5%</i>	<b>556.552</b> <i>4%</i>	<b>(131)</b>		<b>1.100</b>
Wegeinstandsetzung (km) <sup>3)</sup>	<b>1.345</b> <i>13%</i>	<b>1.270.163</b> <i>10%</i>	<b>(1071)</b>		<b>944</b>
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	<b>144</b> <i>1%</i>	<b>99.481</b> <i>1%</i>			<b>691</b>
Standortkartierung und Forsteinrichtung	<b>217</b> <i>2%</i>	<b>454.817</b> <i>4%</i>	<b>126.941</b> <i>58%</i>	<b>4</b>	<b>2.096</b>
Waldschutzmaßnahmen	<b>924</b> <i>9%</i>	<b>40.026</b> <i>0,3%</i>	<b>19.037</b> <i>9%</i>	<b>2</b>	<b>43</b>
<b>Gesamt</b>	<b>10.647</b>	<b>12.672.640</b>	<b>219.436</b>	<b>58</b>	<b>1.190</b>

<sup>1)</sup> Enthält Daten der Jahre 2000 bis 2006

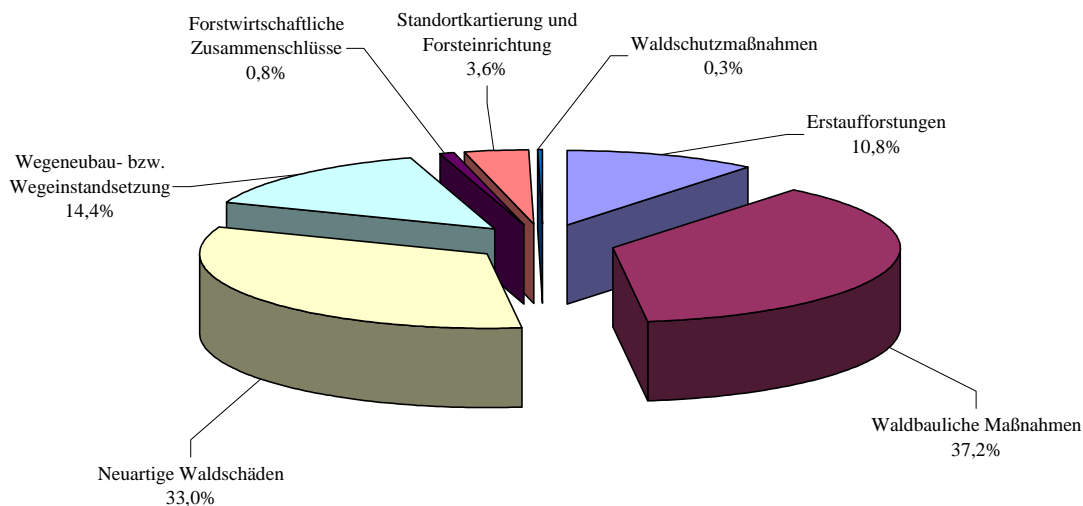
<sup>2)</sup> Nur für die Jahre 2000 bis 2002

<sup>3)</sup> Für die Jahre 2003 bis 2006

Quelle: Bresemann (2003), Setzer (2005) und eigene Berechnungen nach Angaben des HMULV (2007).

In Bezug auf die Fläche hatten bei einer geförderten Gesamtfläche von 219.436 ha die Förderbereiche Standortkartierung/Forsteinrichtung (58 %) sowie neuartige Waldschäden (19 %) die größten Anteile. Die Notwendigkeit zur Durchführung der Standortkartierung/Forsteinrichtung ist vor dem Hintergrund des kleinparzellierten Privatwaldes besonders hoch, da durch die Waldinventuren die Grundlage für eine nachhaltige Forstwirtschaft gelegt und der nachhaltig nutzbare Hiebssatz bestimmt wird.

**Abbildung 8.1:** Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen in Bezug zum Gesamtauszahlungsbetrag



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten HMULV.

Eine Differenzierung ausgewählter Teilmaßnahmen der Waldbaulichen Fördermaßnahmen und der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden ist in Tabelle 8.8 dargestellt.

**Tabelle 8.8:** Umfang der Förderung bei Waldbaulichen Maßnahmen und Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden in den Jahre 2000 bis 2006

Maßnahme bzw. Teilmaßnahme	GAK-Berichterstattung <sup>1)</sup>
	ha
<b>Waldbauliche Maßnahmen<sup>2)</sup></b>	<b>16.618</b>
davon	
Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft	1.388
waldbauliche Maßnahmen in Jungbeständen	12.545
Wertästung	2.685
<b>Neuartige Waldschäden</b>	<b>46.983</b>
davon	
Bodenschutzkalkung	44.942
Vor- und Unterbau	678
Wiederaufforstung	1.363

<sup>1)</sup> Für das Jahr 2006 wurde die Inanspruchnahme vom 16. Oktober bis 31. Dezember gutachtlich substrahiert

<sup>2)</sup> Die Differenz zu den Angaben in Tabelle 8.7 kann nicht zugeordnet werden

Quelle: GAK-Berichterstattungen 2000 bis 2006.

Im Berichtszeitraum 2000 bis 2006 wurden 1.692 Anträge in Form einer Erstaufforstung, Kulturpflege oder Nachbesserungen bewilligt (vgl. Tabelle 8.9).

**Tabelle 8.9:** Inanspruchnahme der Förderung der Erstaufforstungsinvestitionen der Jahre 2000 bis 2006

Maßnahmenart	Bewilligte Anträge		Fläche		EU-Förderung	
	n	%	ha	%	Euro	%
Aufforstung landwirtschaftlicher Fläche	651	38	500	38	772.211	56,5
Aufforstung sonstiger Flächen	0	0	0	0	0	0,0
Kulturpflege	966	57	768	59	566.865	41,5
Nachbesserung	75	4	42	3	27.939	2,0
<b>Gesamt</b>	<b>1.692</b>	<b>99</b>	<b>1.310</b>	<b>100</b>	<b>1.367.015</b>	<b>100</b>

Quelle: Bresemann (2003) sowie eigene Berechnungen nach GAK-Berichterstattung (2004 bis 2006).  
Quelle: Bresemann (2003) sowie eigene Berechnungen nach GAK-Berichterstattung (2004 bis 2006).

Auf insgesamt 500 ha wurde die Neuanlage von Waldflächen auf landwirtschaftlichen Flächen durch EU-Mittel in Höhe von rund 0,77 Mio. Euro gefördert. Aufforstungen auf sonstigen Flächen fanden nicht statt. In die Pflege der vorwiegend in den 1990er Jahren begründeten Waldflächen flossen knapp 0,6 Mio. Euro. Die Nachbesserung auf Kulturen mit witterungsbedingtem Ausfall von Pflanzen wurde mit ca. 0,03 Mio. Euro auf 42 ha gefördert (siehe Abbildung 8.10).

**Tabelle 8.10:** Erstaufforstungsprämien 2000 bis 2006 (Erstbewilligung)

Jahr	Erstaufforstungsprämien (Erstbewilligung)						Erstaufforstungsprämien (auflaufend)		
	Erstanträge		Fläche		Prämienhöhe		Begünstigte n	Fläche ha	Prämienhöhe Euro
	n	%	ha	%	Euro	%			
2000	68	11,5	81	16	16.088	16	938	927	435.194
2001	207	35,1	143	29	24.838	24	782	1.107	507.200
2002	86	14,6	87	17	17.998	18	953	1.176	501.960
2003	69	11,7	58	12	13.517	13	956	1.240	257.542
2004	69	11,7	65	13	9.499	9	961	1.282	266.732
2005	57	9,7	42	8	18.402	18	969	1.288	260.882
2006	33	5,6	23	5	1483	1	981	1.306	268.312
Summe	589	-	499	-	101.825	-	-	-	2.497.822

Quelle: Bresemann (2003), Setzer (2005) sowie Berichterstattung über den Vollzug der GAK (2005 und 2006).  
Quelle: Bresemann (2003), Setzer (2005) sowie Berichterstattung über den Vollzug der GAK (2005 und 2006).

Hinsichtlich der Flächenprämie, die auf Antrag zum Ausgleich von Einkommensverlusten für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren gewährt werden kann, wurden im Berichtszeit-

raum 589 Erstanträge bewilligt (vgl. Tabelle 8.10). Auf einer prämiensrelevanten Fläche von 499 ha wurden insgesamt Prämien in Höhe von 101.825 Euro ausgezahlt. Die Prämiensumme, die sich aus Altverpflichtungen der VO (EWG) Nr. 2080/1992 ergibt, beträgt rund 2,5 Mio. Euro.

#### **8.4.2 Bewertung des erzielten Zielerreichungsgrades**

In dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum sind sieben Outputziele quantitativ umrissen (vgl. Tabelle 8.2):

- Erstaufforstung pro Jahr: 250 ha. Dies entspricht einer Fläche von rund 1.750 ha im Berichtszeitraum 2000 bis 2006. Im Berichtszeitraum 2000 bis 2006 wurden 500 ha aufgeforstet. Dies entspricht einem Zielerreichungsgrad von 28 %. Betrachtet man darüber hinaus diese aufgeforstete Fläche vor dem Hintergrund der Gesamtwaldfläche von 895.000 ha wird deutlich, dass dies lediglich ein Anteil von 0,06 % ist. Die Förderung der Erstaufforstung hat somit zu keiner signifikanten Erhöhung der Waldfläche in Hessen geführt.
- Erhaltung einer Mindestwaldfläche von 889.000 ha. Dieses Ziel ist bei einer Waldfläche von 895.000 ha erreicht. Der Zielerreichungsgrad beträgt mehr als 100 %. Dies liegt aber nicht an der geförderten Erstaufforstung, sondern an unterschiedlichen statistischen Erfassungsmethoden der Waldfläche.
- Durchführung strukturverbessernder Maßnahmen von 3.000 ha/Jahr. Dies entspricht 21.000 ha im Zeitraum von 2000 bis 2006. Strukturverbessernde Maßnahmen sind die Waldbaulichen Maßnahmen in Jungbeständen nach der GAK. Diese Maßnahmen wurden auf ca. 12.545 ha durchgeführt, d. h. der Zielerreichungsgrad beträgt 60 %.
- Durchführung von Maßnahmen zur Stabilisierung und Revitalisierung auf 9.000 ha/Jahr. Dies entspricht 63.000 ha im Zeitraum von 2000 bis 2006. Hierzu gehören die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden. Diese Maßnahmen wurden auf rund 46.983 ha durchgeführt, d. h. der Zielerreichungsgrad liegt bei 74 %.
- Einführung von neuen Fördererelementen zur Einführung von standortgerechtem, nachhaltigem Waldbau unter Berücksichtigung von Naturschutzkonzeptionen bei einer wachsenden Zahl von Betrieben. Es konnten keine neuen Fördererelemente mit entsprechender Zielsetzung identifiziert werden.
- Etablierung neuer Vermarktungsstrukturen. Die entsprechende Maßnahme Verbesserung und Rationalisierung der Bereitstellung, Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (nach GAK) wird zwar angeboten, aber nicht umgesetzt. Nach Aussage des HMULV bestand im Berichtszeitraum kein Interesse an der angebotenen Fördermaßnahme. Eine weitere Maßnahme zur Umsetzung dieses Zieles ist die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse. Diese Maßnahme wird je-

doch nur in einem sehr geringen Umfang umgesetzt. Das Ziel wurde somit nicht erreicht.

- Instandsetzung von 200 km Forstwegen im Privatwald pro Jahr. Dies entspricht 1.400 km im Berichtszeitraum. Insgesamt wurden im Berichtszeitraum 2000 bis 2006 die Wegebau- und Instandsetzungsmaßnahmen auf einer Länge von 1.202 km gefördert. Demzufolge liegt der Zielerreichungsgrad bei etwa 86 %.

Tabelle 8.11 stellt für die quantifizierten Ziele die Zielerreichungsgrade zusammen.

**Tabelle 8.11:** Zielerreichungsgrade ausgewählter Ziele

Maßnahme	Ziel	Output	Zielerreichungsgrad
Erstaufforstungen	1.750	500	29%
Strukturverbessernde Maßnahmen	21.000	12.545	60%
Instandhaltung der Forstwege	1.400	1.202	86%
Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	63.000	46.983	75%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die bisherigen Maßnahmen (außer die Erstaufforstungen) geeignet waren, die gesetzten quantitativen Ziele zu erreichen. Defizite bestanden in der Umsetzung der Erstaufforstungen, die keinen signifikanten Einfluss auf die Waldmehrung in Hessen hatte. Gleichwohl sieht das HMULV das Ziel der Erhaltung und Mehrung des Waldbestandes in Hessen im Betrachtungszeitraum als erreicht an. Die Waldflächenbilanz der Jahre 2000 bis 2006 ist positiv.

### 8.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

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 und
- ländliche Gemeinden.

Genauere Zielgruppen wurden nicht definiert. Aus diesem Grund enthält die folgende Beschreibung der Zuwendungsempfänger auch keine Wertung hinsichtlich der Zielerreichung.

Die Zahlstellendaten wurden ab 2004 um die Informationen zur Besitzart erweitert. Unterstellt man eine Gleichverteilung der Zuwendungsempfänger in den einzelnen Jahren kann davon ausgegangen werden, dass die Erhebungen ab dem Jahr 2004 auch für die anderen Jahre des Berichtszeitraumes repräsentativ sind. Allerdings lässt die Besitzart noch keine Aussage über die Zuordnung der Zuwendungsempfänger zu den in Tabelle 8.12 dargestellten Empfängergruppen zu. In Folge dessen wurde die Zuordnung über den Namen des Zuwendungsempfängers durchgeführt.

**Tabelle 8.12:** Inanspruchnahme der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen nach Empfängergruppen

Empfänger-Kategorie	EU-Auszahlungsbetrag Euro	% der Gesamtsumme
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	1.153.210	9,1
Privatpersonen u. Gemeinschaftswald (entspricht Privatwald)	7.375.476	58,2
Kommunalwald	4.143.953	32,7
Gesamt	12.672.640	100,0

Quelle: Bresemann (2003), Setzer (2005) und eigene Berechnungen nach Zahlstellendaten (2005, 2006).

Aus Tabelle 8.12 ergibt sich die höchste Fördersumme für den Privatwald (58 %), gefolgt vom Kommunalwald mit ca. 33 %. Der Anteil der Fördermittel, die an Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse ausgezahlt wurden, beläuft sich lediglich auf rund 9 %. Bezieht man die Förderbeträge auf die Waldfläche der jeweiligen Empfängergruppe, so ergibt sich für den Privatwald im Durchschnitt eine EU-Förderung von etwa 5 Euro/ha/Jahr (inkl. Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse) und für den Kommunalwald ca. 2 Euro/ha/Jahr (Basis: Bundeswaldinventur 2).

Eine weitergehende Differenzierung nach Empfängergruppen wurde durch eine Befragung der Zuwendungsempfänger durch Bresemann (2003) möglich. Nach dieser Befragung waren 53 % der Zuwendungsempfänger juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb, 6 % solche mit landwirtschaftlichem Betrieb, 8 % Haupterwerbslandwirte, 6 % Nebenerwerbslandwirte und 27 % Nicht-Landwirte. Die Haupterwerbslandwirte waren alle Einzelunternehmen.

28 % der befragten Privatpersonen waren 50 bis 65 oder älter (59 % machten keine Angaben). 28 % hatten ihre Waldflächen geerbt und 14 % hatten sie käuflich erworben. Der Schwerpunkt in der Größe des Waldbesitzes lag bei über 1.000 ha (33 %), größer als 200 ha waren 64 %. In 14 % der Fälle betrug die Größe des Waldbesitzes nur 1 bis 25 ha. 67 % der Befragten hatten ihren Wohnsitz in derselben Gemeinde, in der die Maßnahme stattfand. Die Frage nach der Geschlechtszugehörigkeit wurde nur von 41 % beantwortet (54 % männlich; 46 % weiblich).



Von den juristischen Personen waren 68 % juristische Personen des öffentlichen Rechts und 32 % juristische Personen des privaten Rechts.

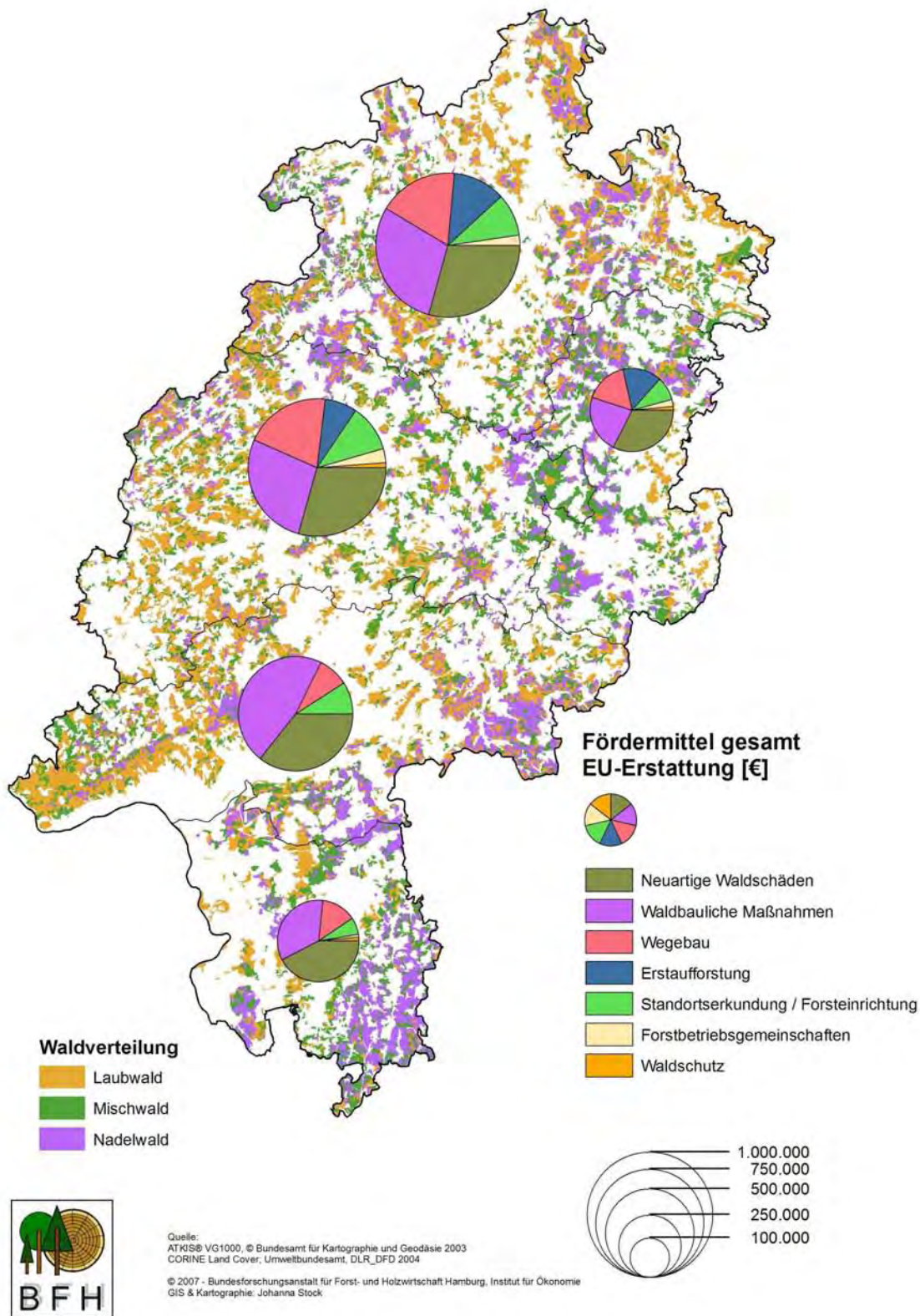
Bei der Erstaufforstung ist der Zuwendungsempfängerkreis für die investive Förderung einer Erstaufforstung größer als für die Erstaufforstungsprämie, die nicht für Gebietskörperschaften gewährt wird. In den Genuss der investiven Förderung können alle natürlichen sowie juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts kommen, 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 erhalten, wird Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten nur ein eingeschränkter Prämienanspruch zuerkannt.

Die Befragung der Zuwendungsempfänger durch Gottlob (2003) zeigt, dass die Möglichkeiten zur Förderung der Erstaufforstung im Berichtszeitraum insbesondere von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten (54 %) genutzt werden. Nur 11 % der Antragsteller waren Haupterwerbslandwirte; 11 % waren juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb. Der Anteil der männlichen Zuwendungsempfänger liegt bei 92 % der natürlichen Personen; Zuwendungsempfängerinnen sind zu 8 % beteiligt.

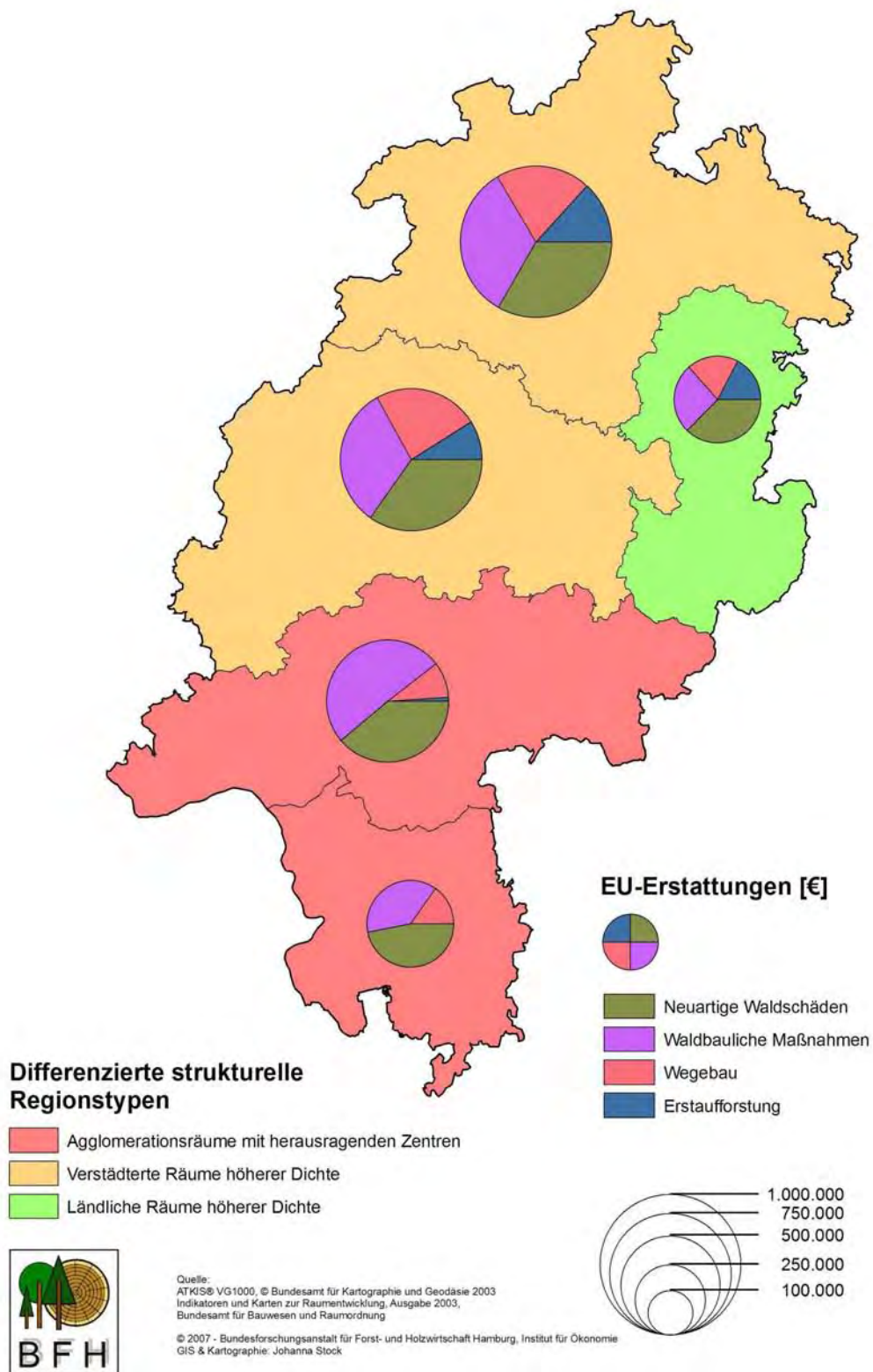
Für die forstlichen Fördermaßnahmen sind keine Gebietskulissen festgelegt. Gleichwohl bilden sich räumliche Schwerpunkte der Förderung heraus, die im Folgenden anhand der regionalen Verteilung der Fördermittel in den Raumordnungseinheiten bzw. Landkreisen näher beleuchtet werden.

Die auf den folgenden Seiten dargestellten Karten zeigen jeweils das Land Hessen mit seinen Raumordnungsregionen (ROR) bzw. Landkreisen und der Verteilung aller Fördermaßnahmen. Die zugrunde liegenden Daten zur Waldverteilung und den Schutzgebieten wurden vom BfN, der FIV Hessen sowie der BFH Hamburg bereitgestellt. Dargestellt werden die EU-Beihilfen für die Fördermaßnahmen für den Zeitraum 2000 bis 2006.

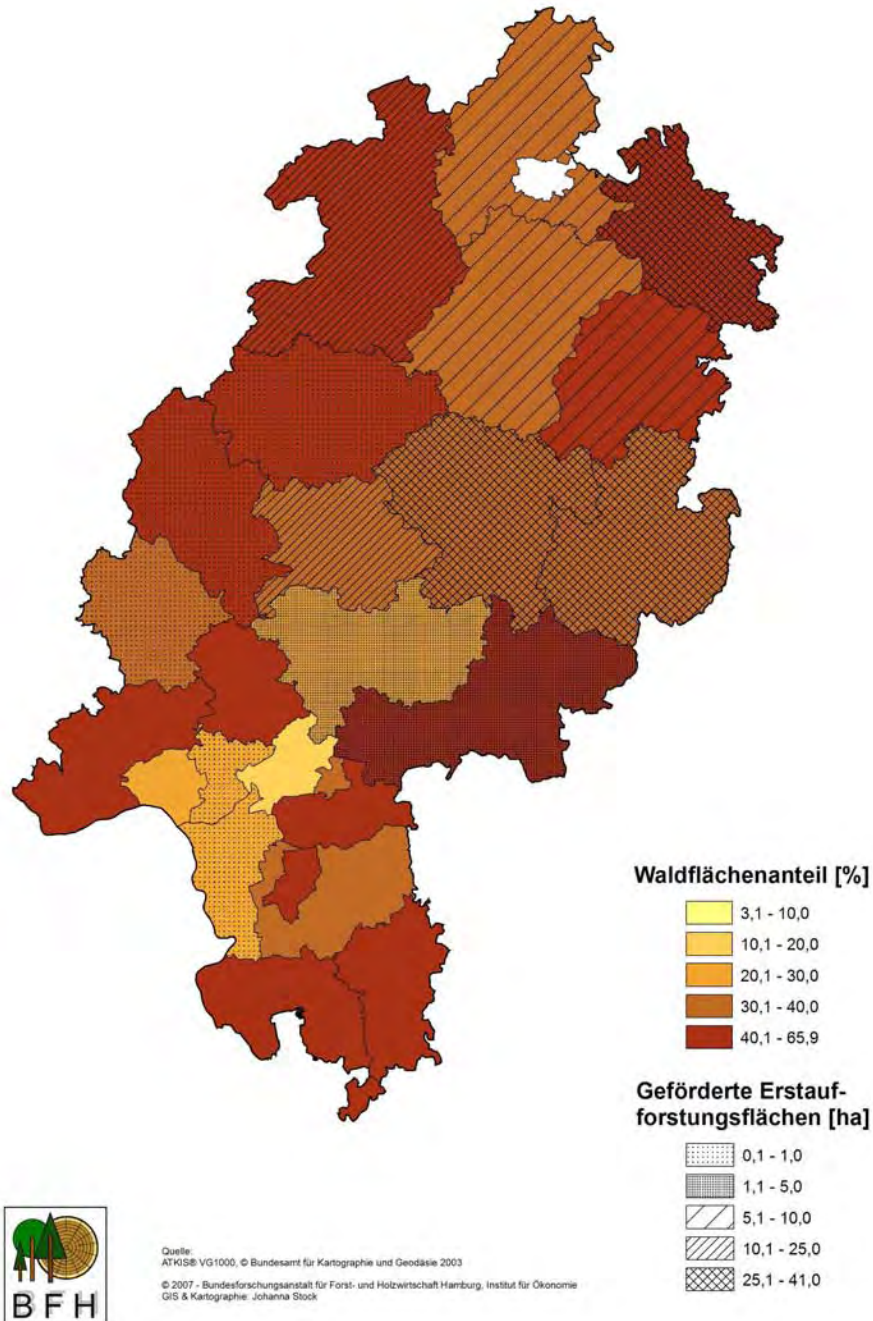
**Karte 8.1:** Gesamtförderung (EU-Anteil) vor dem Hintergrund der Waldverteilung für die Jahre 2000 bis 2006



**Karte 8.2:** Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Siedlungsstruktur in Hessen für die Jahre 2000 bis 2006



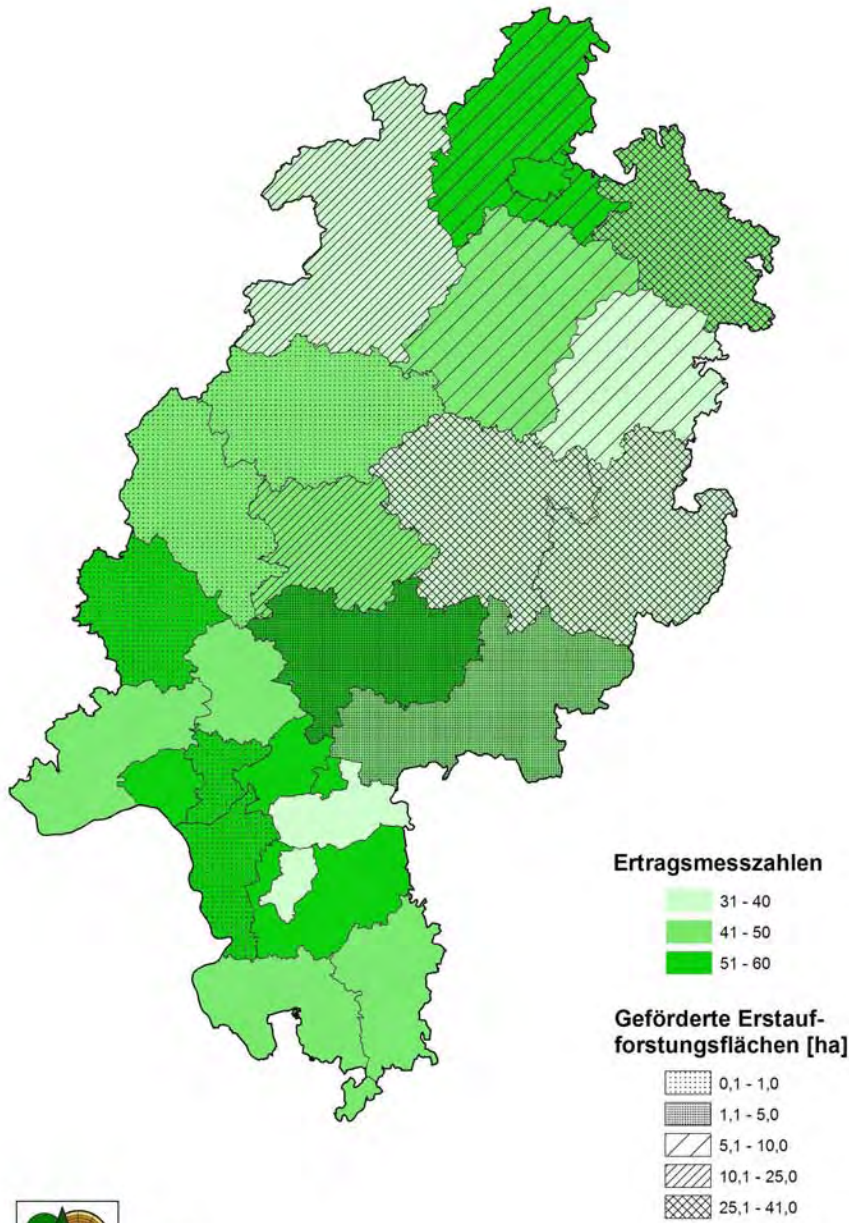
**Karte 8.3:** Erstaufforstungen vor dem Hintergrund der Waldverteilung für die Jahre 2003 bis 2006



Quelle:  
 ATKIS® VG1000, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2003  
 © 2007 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg, Institut für Ökonomie  
 GIS & Kartographie: Johanna Stock



**Karte 8.4:** Erstaufforstungen vor dem Hintergrund der Ertragsmesszahl für die Jahre 2003 bis 2006



Quelle:  
 ATK058 VG1000, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2003  
 © 2007 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg, Institut für Ökonomie  
 GIS & Kartographie: Johanna Stock

Karte 8.1 stellt die Gesamtförderung (EU-Anteil) aller EU-kofinanzierten forstlichen Fördermaßnahmen vor dem Hintergrund der Waldverteilung dar. Deutlich wird, dass in Nordhessen die meisten Fördermittel ausgezahlt wurden. Ein Grund ist der höhere Waldanteil in diesen Gebieten. Weiterhin wird sichtbar, dass der Anteil der Fördermaßnahmen in den einzelnen ROR schwankt. So werden in Rhein-Main, Nord-, Mittelhessen und Starkenburg ungefähr zu gleichen Teilen Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und Waldbauliche Maßnahmen gefördert. Der Anteil an den Gesamtfördermitteln dieser zwei Maßnahmen ist in den zwei südlichen Raumordnungsregionen höher als in den nördlichen. In diesen nehmen Fördermittel für Wegebau und Erstaufforstungen einen größeren Rahmen ein, wobei der Wegebau überwiegt. In Osthessen dominieren die neuartigen Waldschäden vor den Waldbaulichen Maßnahmen. Wegebau und Erstaufforstungen stehen zu ungefähr gleichen Teilen an dritter Stelle.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Förderung einzelner Maßnahmen nicht an Gebietskategorien orientiert ist und dadurch eine breit gestreute Palette von Fördermaßnahmen in den ROR auftritt.

Karte 8.2 stellt den Zusammenhang zwischen ausgewählten Fördermaßnahmen und den strukturellen Raumtypen dar. Aus der Karte ist zu erkennen, dass Erstaufforstungen vorwiegend in den ländlichen oder verstädterten Räumen und nicht in den Agglomerationsräumen stattgefunden haben. Dies ist verständlich, da in den Agglomerationsräumen die Opportunitätskosten höher sind als im ländlichen Raum.

Offensichtlich werden Wegebaumaßnahmen weniger mit dem Ziel der Erholungsnutzung durchgeführt als für die Erschließung der Wälder zur rationellen Holzlogistik. Denn deutlich wird, dass in den Agglomerationsräumen weniger Wegebaumaßnahmen durchgeführt werden als in den ländlichen Räumen. Ansonsten können keine wesentlichen Unterschiede in der Verteilung der Fördermittel festgestellt werden.

Die Verteilung der Erstaufforstungsflächen auf die Landkreise steht in einem positiven Zusammenhang mit dem jeweiligen Bewaldungsprozentsatz. Der im Bericht von Breseman (2003) und Setzer (2005) dargestellte Trend, dass vor allem in walddreichen Gebieten Erstaufforstungen durchgeführt werden, hat sich auch im Zeitraum 2005 bis 2006 bestätigt. Aus Tabelle 8.13 wird deutlich, dass für den Berichtszeitraum 2000 bis 2006 ca. 50 % aller Erstaufforstungen in Landkreisen mit einem Bewaldungsprozent zwischen 30 % und 40 % stattgefunden haben. 29 % aller Erstaufforstungen wurden in Landkreisen mit einem Bewaldungsprozent größer als 40 % durchgeführt. Zu beachten ist allerdings, dass ca. 80 % der hessischen Landkreise ein Bewaldungsprozent von über 30 % haben.

**Tabelle 8.13:** Erstaufforstungen nach dem Bewaldungsprozent der Landkreise für den Zeitraum 2000 bis 2006

Bewaldungsprozent	Landkreise	Fläche		Anträge	
	Anzahl	ha	%	n	%
bis 10 %	0	0	0	0	0
10 % bis 20 %	1	53	11	69	11
20 % bis 30 %	4	52	10	70	11
30 % bis 40 %	8	248	50	271	42
größer 40 %	13	147	29	241	37
Gesamtfläche	26	500	100	651	100

Quelle: Bresemann (2003), Setzer (2005) und eigene Berechnungen nach Zahlstellendaten (2005, 2006)

Damit findet die Bewaldung vorher landwirtschaftlich genutzter Flächen insbesondere in waldreichen Kulturlandschaften der Hessischen Mittelgebirge statt, in denen die Beibehaltung der charakteristischen Offenland/Waldverteilung und der bisherigen Nutzungsformen Gegenstand v. a. der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie des Hessischen Kulturlandschaftsprogramms (HEKUL) und des Hessischen Landschaftspflegeprogramms (HELP) sind. Das der Förderung vorgeschaltete forstrechtliche Genehmigungsverfahren trägt nach Aussage des HMULV Sorge dafür, dass die Belange des Naturschutzes, der Landwirtschaft und ggf. der Regionalplanung Berücksichtigung finden (HMULV, 2003d).

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

### 8.5.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Ab 2005 wurde die zuständige Bewilligungsstelle beim Regierungspräsidium in Darmstadt zentralisiert. Sonst gab es im Zeitraum von 2003 bis 2006 keine Veränderungen in der administrativen Umsetzung der Fördermaßnahmen. Damit gelten die von Bresemann (2003) erläuterten Verfahrensabläufe.

## **8.5.2 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) sowie
- ein finanzielles und physisches Begleitsystem (erfasst die Bewilligungsdaten).

Die Förderung sowohl der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen als auch der Erstaufforstung ist in beide Begleitsysteme integriert.

## **8.6 Ziel- und Wirkungsanalyse**

Ziel- und Wirkungsanalysen sind für forstwirtschaftliche Fördermaßnahmen in der Regel aufgrund der Langfristigkeit der Investitionen wenig aussagekräftig (siehe Ausführungen im Abschnitt 8.2). Auf Ebene der Zuwendungsempfänger kann aber untersucht werden, ob die finanzielle Förderung zur Durchführung einer Maßnahme überhaupt erforderlich war oder ob die Waldbesitzer bzw. Landbesitzer die Maßnahmen auch ohne eine finanzielle Unterstützung durchgeführt hätten. In diesem Fall könnten Mitnahmeeffekte identifiziert werden. Grundlage der folgenden Analysen ist die schriftliche Befragung von 100 Zuwendungsempfängern. Der Rücklauf betrug 46 %.

### **8.6.1 Förderung von Erstaufforstungen**

Die Förderung von Erstaufforstungen hatte in Hessen im Berichtszeitraum eine forstpolitische Bedeutung. Das Ziel, im Berichtszeitraum 1.750 ha aufzuforsten verdeutlicht das gesetzte Ziel, die Waldfläche zu mehren. Die Förderung wurde mit einem Anteil von ca. 11 % an der Gesamtförderung in Anspruch genommen. Die im Berichtszeitraum aufgeföresteten 500 ha stellen bei einer Gesamtwaldfläche von 895.000 ha nur 0,05 % dar und bleiben weit hinter der festgelegten Zielgröße zurück (vgl. Tabelle 8.14). Den größten Anteil an den Aufförestungen hatten mit 344 ha die Laubbaumkulturen; Mischkulturen wurden auf 155 ha angelegt.



**Tabelle 8.14:** Fläche der geförderten Erstaufforstungen nach Baumartengruppen 2000 bis 2006

Maßnahmenart	Baumart	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Gesamt	
		ha	ha	ha	ha				ha	%
Aufforstung landwirtschaftlicher Fläche	Laubbaumkultur	79,5	89,1	42,5	90,0	21,3	10,4	11,4	344,2	71
	Mischkultur	37,8	31,1	9,8	-	37,9	19,6	19,7	155,9	29
	Nadelbaumkultur	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aufforstung sonstiger Flächen	Laubbaumkultur	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Mischkultur	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Nadelbaumkultur	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamtergebnis		117,3	120,2	52,3	90,0	59,2	30,0	31,1	500,1	100

Quelle: Bresemann (2003) und eigene Berechnungen

Quelle: Bresemann (2003) und eigene Berechnungen.

Will man an dem Ziel festhalten, so ist es dringend erforderlich, die Erstaufforstungsbereitschaft zu steigern. Die Bereitschaft zur (geförderten) Erstaufforstung ist deshalb so gering, weil aufforstungswillige Grundbesitzer ihre Flächen bevorzugt für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Verfügung stellen. Eine weitere Ursache für die geringe Inanspruchnahme der Erstaufforstungsförderung ist, dass den Antragstellern die Antragsunterlagen zu kompliziert und umfangreich erscheinen. Darüber hinaus besteht bei den Landwirten Unsicherheit darüber, ob bei späteren Kontrollen Unregelmäßigkeiten (z. B. bei der Flächengröße) auftreten und die Erstaufforstungsprämie zurückzuzahlen ist. Es ist deshalb dringend erforderlich, die Antragsunterlagen für den Zuwendungsempfänger deutlich zu vereinfachen und eine abschließende Prüfung vorzunehmen, deren Ergebnisse dann durch spätere Kontrollen nicht mehr revidiert werden können. Dadurch sind eine Verwaltungsvereinfachung und eine Planungssicherheit für den Waldbesitzer gewährleistet.

Die Wirkungen von Erstaufforstungen sind sehr komplex. So haben Erstaufforstungen u. a. Einfluss auf das Landschaftsbild, auf die Flora- und Fauna und damit auf die Naturnähe der betreffenden Fläche. Eine Wirkungsanalyse für eine Erstaufforstung ist deshalb nur unter einem konkreten Fokus sinnvoll. Zur Wirkung von Erstaufforstungen auf die Naturvielfalt liegen umfangreiche Untersuchungen vor (vgl. Finck, 1997; Völkl, 1997; Fischer, 1997; Güthler et al., 2002; Eisenbeiß, 2002). So stellen Güthler et al. fest, dass die Beeinflussung der Artenvielfalt entscheidend davon abhängt, wie hoch der Waldanteil in der Region ist. Der Autor zeigt Beispiele, dass Aufforstung von Magerweiden in walddreichen Gebieten zu einer Beeinträchtigung der Naturnähe führen (Güthler et al., 2002, S. 106).

Eisenbeiß (2002) hat ermittelt, dass eine pauschale Festlegung über den Einfluss der Erstaufforstung auf die Umwelt nicht gegeben werden kann. Er führt aus, dass die Indikatoren Baumartenvielfalt, Naturnähe, Seltenheit des Biotops, Strukturpotenzial, Waldrandaus-

prägung, Biotopverbund, Landnutzungsverhältnis und Randlinien-Vorkommen die wichtigsten Indikatoren zur Bewertung darstellen. Nur durch die ganzheitliche Betrachtung aller dieser Indikatoren ist eine zuverlässige Aussage möglich. Insofern wird deutlich, dass eine Evaluation hier an Grenzen stößt, weil sie keine Einzelfallprüfung durchführen kann.

Prinzipiell kann festgestellt werden, dass Erstaufforstungsmaßnahmen in waldreichen Gebieten häufiger zu einer Verschlechterung der Artenvielfalt führen als in waldarmen Gebieten, weil die Offenlandschaft in waldreichen Gebieten hinsichtlich der Flora und Fauna eine größere Bedeutung hat (aufgrund ihrer Seltenheit) als in waldarmen Gebieten. Da ermittelt wurde, dass rund 395 ha in Landkreisen mit einem Bewaldungsprozent von über 30 % stattgefunden hat (entspricht ca. 79 % der gesamten Erstaufforstungen), könnte geschlossen werden, dass sich eine negative Beeinflussung der Umwelt ergeben hat. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Erstaufforstungen genehmigungspflichtig sind. In diesem Genehmigungsprozess werden alle Träger öffentlicher Belange einbezogen. Es findet also eine Einzelfallprüfung statt, in der Konflikte hinsichtlich der verschiedenen öffentlichen Belange gegeneinander abgewogen werden.

Die Zuwendungsempfänger wurden nach ihren Zielen befragt, warum sie aufforsten (siehe Abbildung 8.2). Hauptmotive für die Durchführung der Maßnahme waren danach Umwelt- und Klimagründe und die Erstaufforstungsprämie (EAP) (sehr wichtig) sowie die Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebes oder die Versorgung mit Brennholz (wichtig).

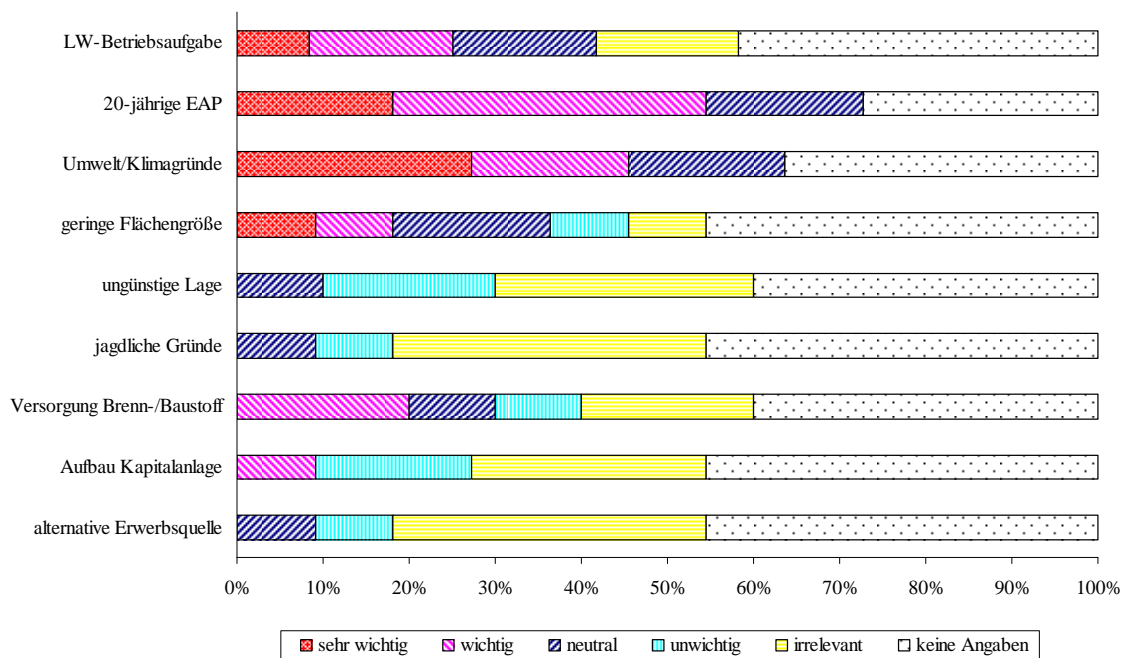
Jagdliche Gründe oder die ungünstige Lage der Flächen waren demgegenüber nicht entscheidungsrelevant. Insgesamt kann aber festgestellt werden, dass es kein dominierendes Motiv gibt, das die Erstaufforstungsbereitschaft allein erklärt. Vielmehr sind sie sehr vielschichtig, auch eine positive Wechselwirkung innerhalb des Motivationsbündels kann nicht ausgeschlossen werden. Gleichwohl hatte die EAP, die im Berichtszeitraum für 20 Jahre gewährt wurde, einen motivierenden Charakter. Auf die Frage, in welchem Verhältnis die EAP zum Deckungsbeitrag der letzten vorherigen Nutzung stand, gaben jeweils 20 % aller Befragten an, dass die EAP höher oder niedriger ist als der Deckungsbeitrag der letzten Nutzung. Die Mehrheit (60 %) gab demgegenüber an, dass die EAP dem Deckungsbeitrag der vorherigen landwirtschaftlichen Nutzung in etwa entspricht. Insofern kann geschlossen werden, dass die EAP zu keiner Überkompensation führt, was eine besondere Motivation zur Erstaufforstung erklärt hätte. Ihre Wirkung kam somit voll zur Entfaltung, weil sie genau den Einkommensentgang kompensiert.

Die Erstaufforstung wird vor allem durch einen finanziellen Zuschuss für die notwendigen Investitionen gefördert. Die in Abhängigkeit von der Baumart anfallenden verhältnismäßig hohen Ausgaben stellen für viele Interessenten eine große Hürde zur Durchführung einer Erstaufforstung da. Neben der obligatorischen Errichtung eines Wildschutz-

zaunes (ca. 2.000 Euro pro Hektar) fallen regelmäßig folgende Kosten (für Pflanzung, Pflanzenmaterial, Einschlag) in Abhängigkeit von der Baumart an:

- Fichte, Kiefer, Lärche: 1.500 Euro,
- Buche: 2.000 Euro,
- Eiche: 2.500 Euro,
- Edellaubholz: 2.000 – 3.000 Euro.

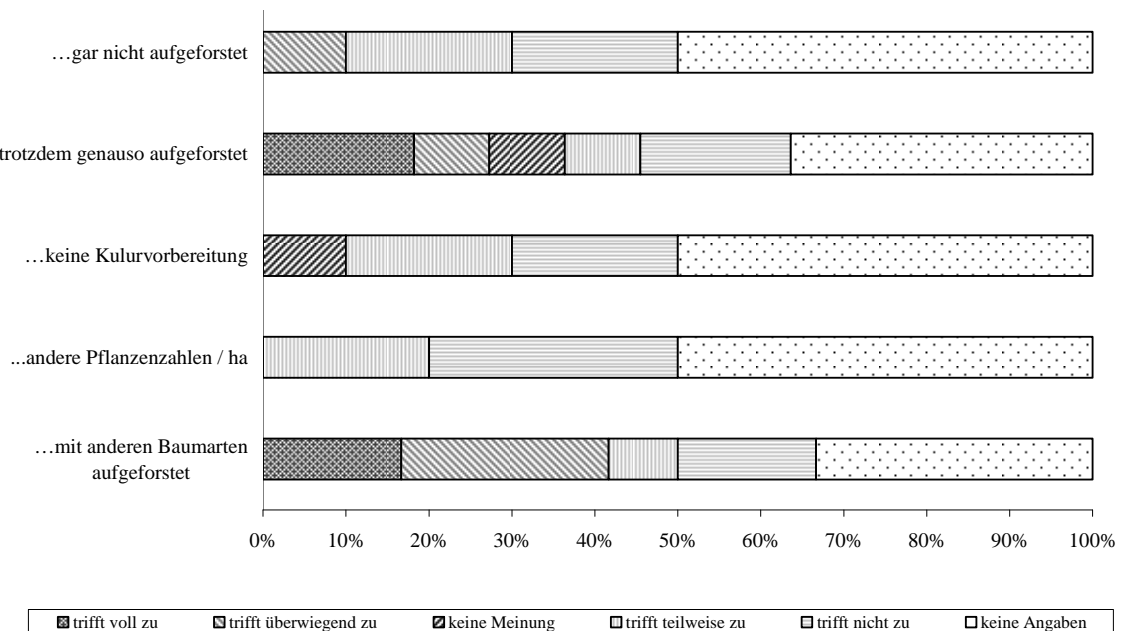
**Abbildung 8.2:** Gründe für Erstaufforstungen in Hessen



Quelle: Eigene Erhebung.

Die Zuwendungsempfänger wurden befragt, wie sie sich entschieden hätten, wenn es keine Zuschüsse für diese Investitionen gegeben hätte (sog. Kulturkostenzuschüsse). Die Auswertung (siehe Abbildung 8.3) zeigt, dass die Befragten auch ohne Förderung trotzdem genauso aufgeforstet oder mit einer anderen Baumart aufgeforstet hätten. Die Pflanzenzahl hätten sie nicht geändert was verdeutlicht, dass die Zuwendungsempfänger ein forstliches Grundverständnis haben. Die Aussage, dass bei fehlender Förderung ganz auf die Erstaufforstung verzichtet wird, stimmte nur 10 % der Befragten überwiegend zu.

**Abbildung 8.3:** Reaktion der Grundbesitzer, wenn die Erstaufforstungen nicht gefördert worden wären



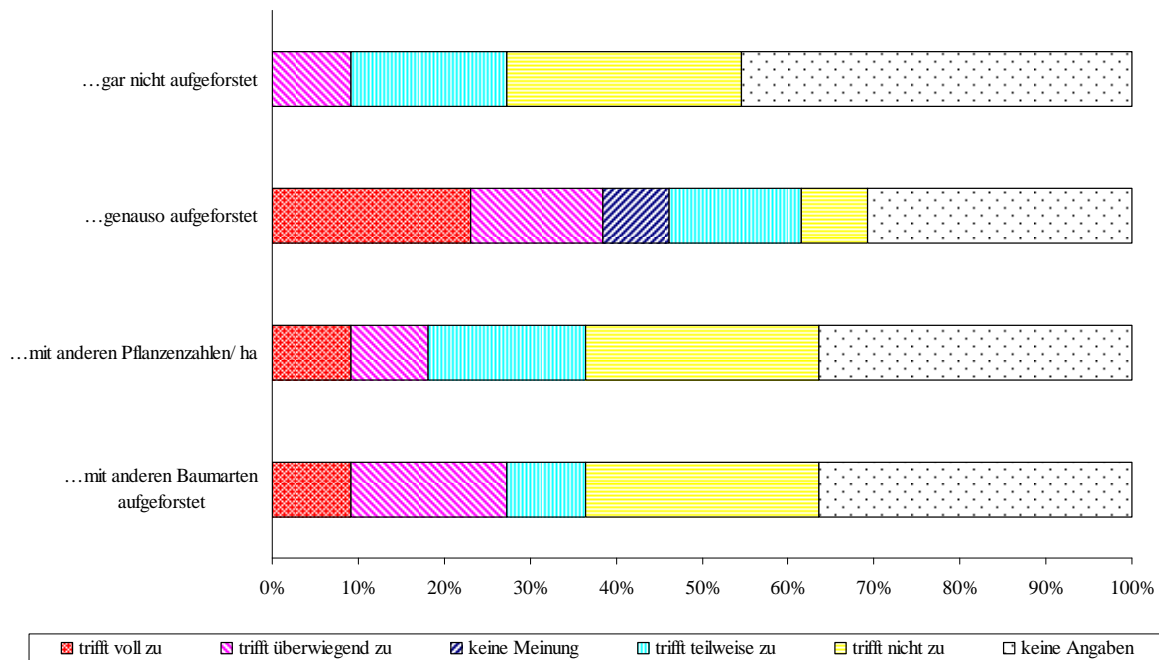
Quelle: Eigene Erhebungen.

Der Einfluss eines reduzierten Zuschusses wurde ebenfalls erfragt (siehe Abbildung 8.4).

Die Mehrheit der Befragten gab an, dass sie genauso aufgeforstet hätten, also weder die Baumart noch die Pflanzzahl geändert hätten. Gar nicht aufgeforstet hätte nur eine Minderheit von 10 % der Befragten, während 15 % immerhin die Aussage, dass auf eine Aufforstung verzichtet worden wäre, teilweise zustimmten.

Um eine Aussage darüber zu bekommen, wie die aufgeforstete Fläche im Jahr vor der Aufforstung genutzt wurde, wurden die Daten des InVeKoS für die Jahre 2000 bis 2002 beispielhaft ausgewertet.

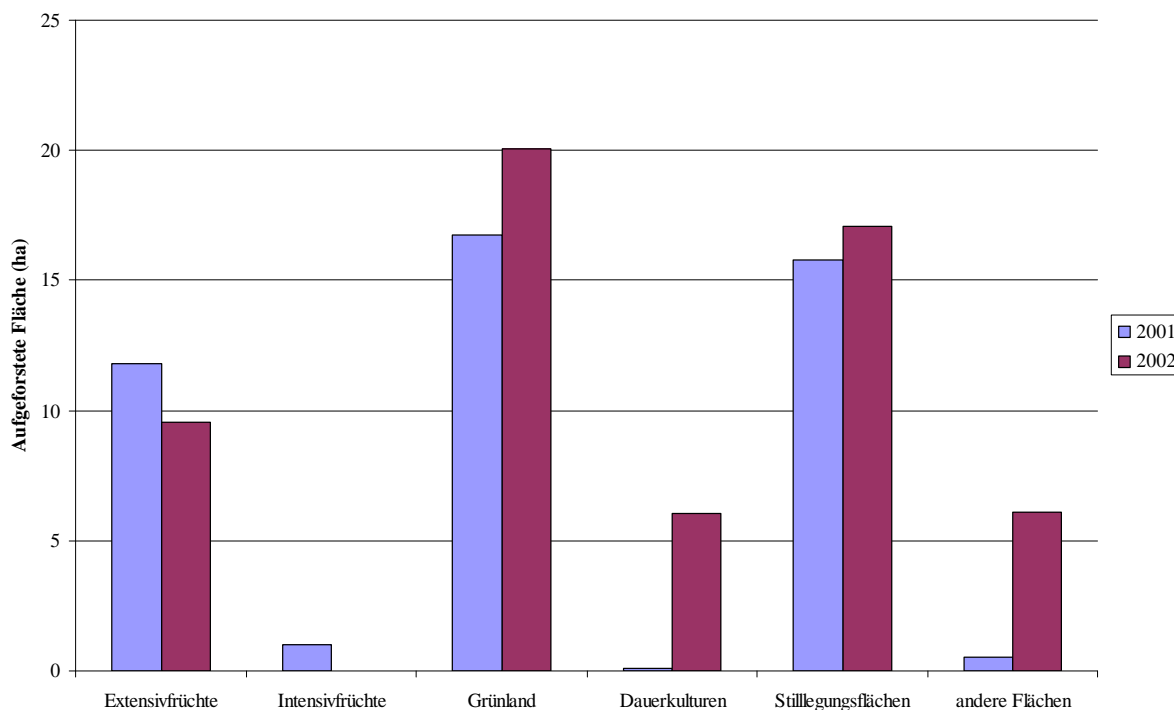
**Abbildung 8.4:** Reaktion der Grundbesitzer, wenn der Kulturkostenzuschuss reduziert worden wäre



Quelle: Eigene Erhebung.

Die Auswertung der InVeKoS-Daten zur Ermittlung der bisherigen Landnutzung von Erstaufforstungsflächen liefert keine zufrieden stellenden Ergebnisse. Bedingt durch die jährlich wechselnden Bezeichnungen der Teilflächen ist eine eindeutige Zuordnung der Aufforstungsfläche zur Gesamtfläche nur durch zeilenweise Überprüfung möglich. Dennoch konnte für ca. 95 % aller im InVeKoS enthaltenen Erstaufforstungen die bisherige Nutzung nicht geklärt werden. In Abbildung 8.5 sind deshalb nur die 5 % der Erstaufforstungen enthalten, für die die bisherige Nutzungsform sicher ermittelt werden konnte.

**Abbildung 8.5:** Bisherige Nutzung von Erstaufforstungsflächen im Jahr vor der Erstaufforstung für Erstaufforstungen im Zeitraum 2000 bis 2002



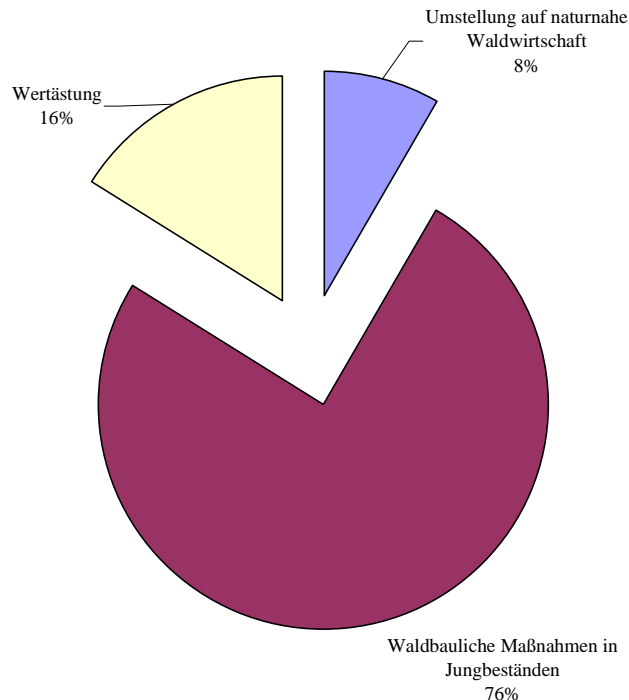
Quelle: Eigene Darstellung.

Einen dominierenden Anteil an der bisherigen Nutzung nehmen Grünlandflächen, Stilllegungsflächen und mit Extensivfrüchten bebaute Flächen ein. Intensiv genutzte Flächen werden hingegen weniger aufgeforstet. Die Ursache dafür dürfte in der besseren Bodengüte liegen, die dem Landwirt höhere Nettoerlöse versprechen.

## 8.6.2 Förderung Waldbaulicher Maßnahmen

Die Förderung Waldbaulicher Maßnahmen schließt im Wesentlichen drei Teilmaßnahmen ein (siehe Abbildung 8.6). Den größten Anteil haben, bezogen auf die geförderte Fläche, die Waldbaulichen Maßnahmen in Jungbeständen.

**Abbildung 8.6:** Aufteilung der geförderten Flächen der Teilmaßnahmen bei den Waldbaulichen Maßnahmen in den Jahren 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Förderung Waldbaulicher Maßnahmen zielt insbesondere auf die Durchführung notwendiger Waldpflegemaßnahmen in jüngeren Altersklassen (Jungbestandespflege). Eine wesentliche Wirkung besteht bei der Bestandespflege deshalb darin, durch die Entnahme von Bäumen die Stammzahl zu reduzieren und dadurch die Einzelbaumstabilität zu erhöhen und den Zuwachs auf die qualitativ hochwertigen Bäume zu richten. Durch die Freistellung erhalten die Bäume mehr Licht und Raum in der Krone, so dass der Zuwachs zunimmt (Burschel et al., 1997). Waldbauliche Maßnahmen zielen damit direkt auf eine Erhöhung des ökologischen und wirtschaftlichen Wertes der Wälder.

Wirkungsanalysen auf den geförderten Flächen sind nur dann aussagekräftig, wenn zwischen der Durchführung der Maßnahme und der Evaluierung ein längerer Zeitraum liegt. So wird die Verbesserung der Sortimentsstruktur erst langfristig in älteren Altersklassen erreicht und hängt darüber hinaus auch von weiteren Einflussfaktoren (z. B. Auftreten von biotischen oder abiotischen Waldschäden ab). Durch die Förderung werden die Waldbesitzer aber überhaupt in die Lage versetzt, später höherwertige Sortimente verkaufen zu können. Ohne Bestandespflegen wird der Zuwachs durch den Dichtstand der Bäume sehr stark gehemmt, so dass ältere Bäume nur einen geringen Durchmesser haben und so entweder überhaupt nicht kostendeckend aufgearbeitet werden können oder das schwache Holz nur für geringwertige Sortimente, wie z. B. als Schleifholz für die Papierpro-

duktion, verwendet werden kann. Durch die konsequente Entnahme der qualitativ schlechtesten Bestandesmitglieder wird aber langfristig Sägeholz oder sogar Furnierholz produziert (s. Abbildung 8.7).

Ein weiterer aber nicht minder wichtiger Aspekt betrifft die Erhöhung der ökologischen Stabilität der Wälder. Die Reduktion der Stammzahl führt zu einer Erhöhung der Einzelbaumstabilität, die ihrerseits wiederum das Risiko von Schnee- oder Windbrüchen bzw. –würfen senkt (Burschel et al., 1997) Die positive ökologische Wirkung von Waldbaulichen Maßnahmen ist durch zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen belegt worden. So führen diese Maßnahmen zu einer Aufwertung in der ökologischen Wertigkeit und genetischen Vielfalt (vgl. Anders, 1997, Keller, 1995; Scholz, 1997). Darüber hinaus wird auch die Disposition von Schaderregern gesenkt (vgl. Bräsicke, 2004; Jäkel, 2004).

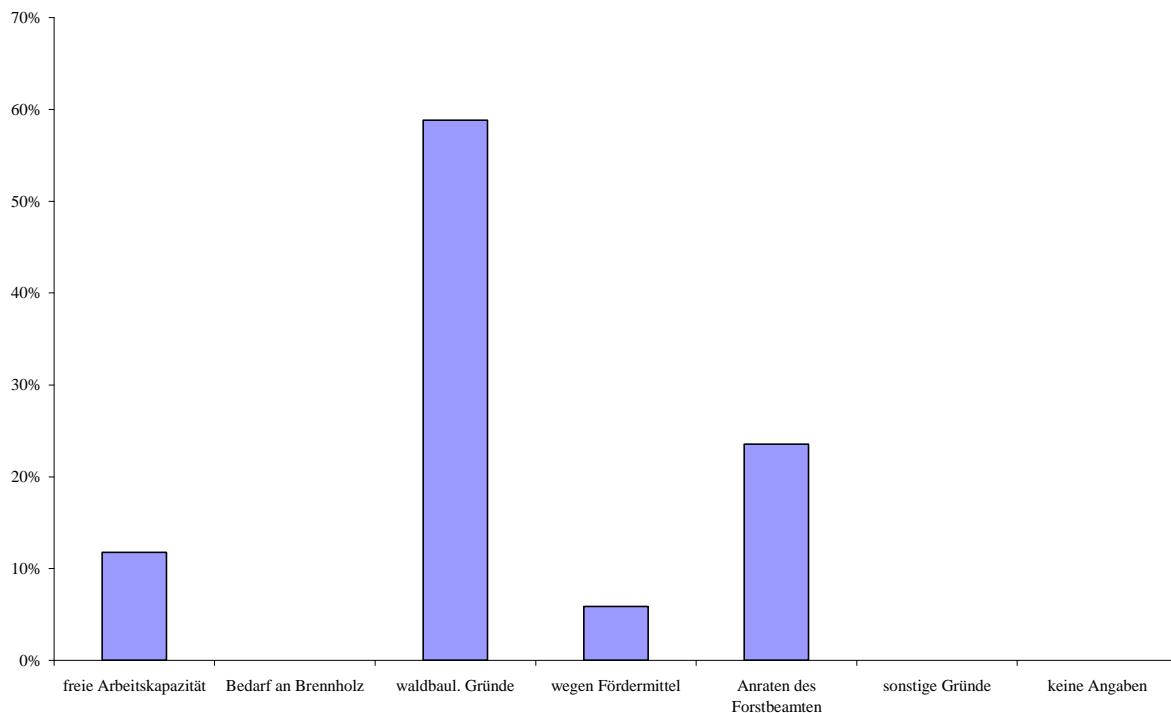
**Abbildung 8.7:** Ungepflegter Kiefernjungbestand



Quelle: Setzer.

Die Zuwendungsempfänger wurden nach überwiegenden Gründen für die Durchführung der Bestandespflegemaßnahmen gefragt (vgl. Abbildung 8.8). Danach gaben 60 % der Befragten an, dass waldbauliche Gründe ausschlaggebend zur Durchführung der Maßnahmen waren. Weitere 23 % nannten das Anraten des Försters einen wichtigen Grund. Die finanzielle Förderung hingegen, die eigentlich die Bereitschaft zur Durchführung der Maßnahme erhöhen soll, war nur bei ca. 6 % der Befragten ausschlaggebend. Dies ist insofern kritisch zu sehen, als dass die anderen Befragten offensichtlich die Förderung in Anspruch genommen haben, obwohl sie die Maßnahme auch ohne Unterstützung durchgeführt hätten. Diese Vermutung bestätigen auch die Antworten auf die Frage, ob die Bestandespflege auch ohne finanzielle Förderung durchgeführt worden wäre. Mehr als 95 % der Befragten gab an, dass sie die Maßnahme auch ohne Förderung realisiert hätten.

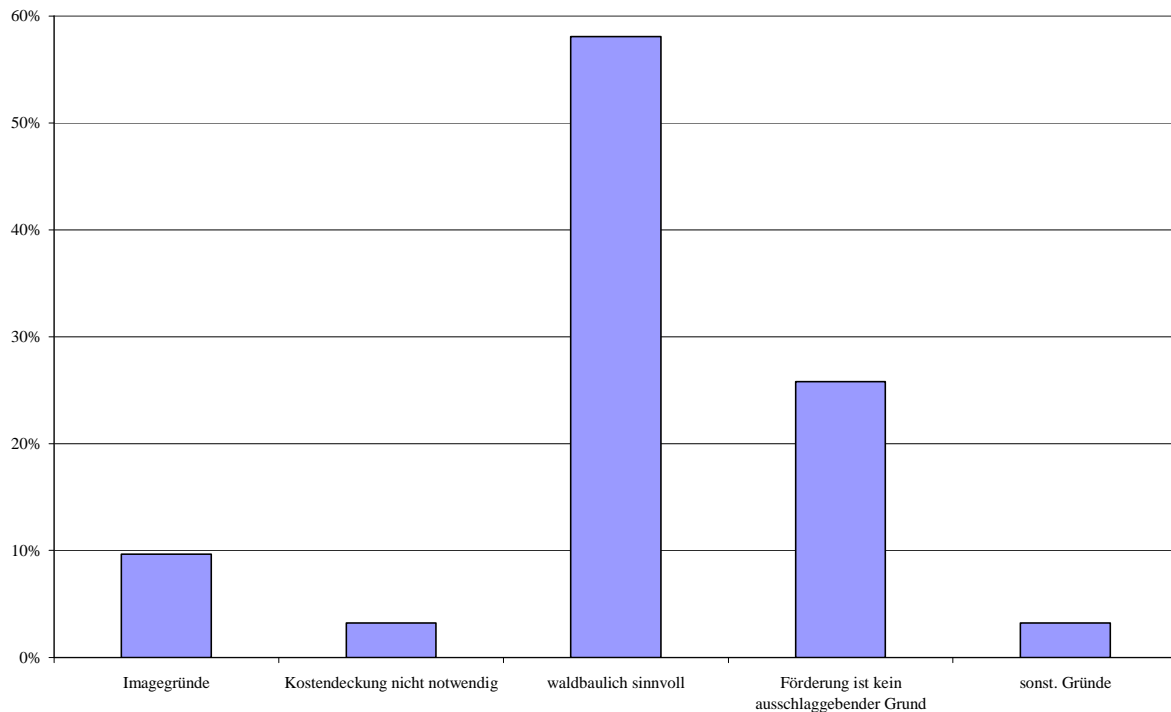


**Abbildung 8.8:** Gründe zur Durchführung von Bestandespflegen

Quelle: Eigene Erhebung.

Dieser hohe Anteil belegt damit die Hypothese, dass es bei der Förderung der Bestandespflege zu starken Mitnahmeeffekten kommt. Auf die Frage, warum die Maßnahme auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre, gaben 58 % der Befragten an, dass waldbauliche Gründe dafür sprechen. Immerhin 25 % gaben explizit an, dass die finanzielle Förderung keinen Ausschlag zur Durchführung der Maßnahme gegeben hat. Aus Imagegründen würden 10 % der Waldbesitzer auch ohne Förderung Bestandespflegen machen. Diese Antwort ist insofern nicht verwunderlich, als dass gerade im ländlichen Raum die Orientierung der Waldbesitzer untereinander, die sich oftmals sehr gut persönlich kennen, einen großen Einfluss auf forstliche Entscheidungen hat (siehe Abbildung 8.9).

**Abbildung 8.9:** Gründe, warum die Bestandespflege auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre



Quelle: Eigene Erhebungen.

Allein aus der Tatsache heraus, dass Waldbesitzern die Bedeutung der Maßnahme zur Erhöhung der Bestandesstabilität offensichtlich bewusst ist, sollte die Förderung der Bestandespflege in der bisherigen Form eingestellt werden. Die Förderung führt nicht ursächlich zu einer höheren Bereitschaft zur Durchführung der Bestandespflege. Die Hypothese, dass diese Maßnahme durch Mitnahmeeffekte gefährdet ist, konnte nicht widerlegt werden.

### 8.6.3 Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalten insbesondere Waldumbaumaßnahmen und die Bodenschutzkalkung. Der Waldumbau führt erst in vielen Jahren zu einer positiven Veränderung des Bodens. Das Laub der eingebrachten Baumarten führt langfristig zu einer Verbesserung des Oberbodens, besonders des Humuszustandes. Rohhumusaufgaben, wie sie unter Nadelholz entstehen, werden langfristig in Moder oder sogar in moderartigen Mull überführt. Durch die Verbesserung des Humuskörpers kommt es zu einer Anreicherung an Huminstoffen, die bekanntlich als Austauscher und Puffer wirken und so die Nährstoffe langfristig binden (Reinklebe 2003).

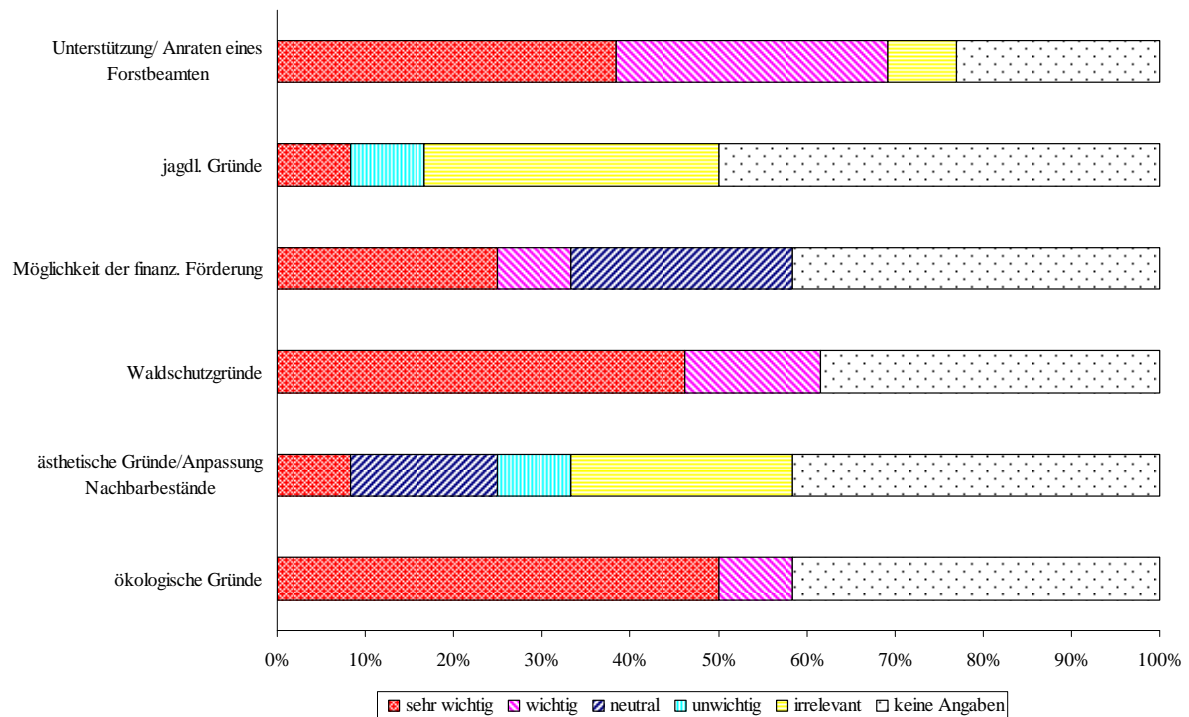
Die Bodenschutzkalkung zielt vorrangig auf eine ökologische Verbesserung des Waldes. Die Maßnahme ist gut geeignet, dieses Ziel zu erreichen, wie wissenschaftliche Untersuchungen, die in verschiedenen Gebieten Deutschlands bei unterschiedlichen naturalen Ausgangsbedingungen und mit divergierenden Untersuchungszielen durchgeführt wurden (u. a. Feger et al, 2000; Frank, 1996), zeigen. Für die Evaluation kann somit der Erfolg als gegeben unterstellt werden. Eigene Untersuchungen sind allein schon durch die begrenzte Zeit von drei Jahren nicht realistisch. Im Sinne der langfristigen Wirkungsanalyse einer Bodenschutzkalkung führt die LÖBF (2005b) aus: „Derzeit ist die Bodenschutzkalkung aber die einzige Möglichkeit in unserer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Forstwirtschaft, die durch Säureinträge beschleunigte Bodenversauerung und dadurch bedingte Risiken und Schäden in den Waldökosystemen abzumildern.“

Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass durch die Baumartenmischung (beim Waldumbau) das Risiko von Kalamitäten gesenkt wird. Dadurch wird sowohl der ökologische, als auch der ökonomische Wert erhöht, weil das Betriebsrisiko einen entscheidenden Einfluss auf den ökonomischen Wert des Waldes hat.

Die Zuwendungsempfänger wurden befragt, ob ein konkretes Schadereignis (z. B. Sturmwurf, Schneebruch oder Trockenstress) ursächlich für die Durchführung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden verantwortlich war. 46 % der Befragten gab an, dass es ein konkretes Schadergebnis gab, bei 8 % lag es teilweise (also für mindestens eine Teilmaßnahme) vor. Bei rund 31 % der Befragten lag kein konkretes Schadereignis vor. Dies ist besonders für die Maßnahme Bodenschutzkalkung typisch, bei der das eigentliche Schadereignis (der versauerte Boden) oftmals nicht als solches bezeichnet wird.

Die Hauptgründe für die Durchführung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden waren sehr vielseitig (siehe Abbildung 8.10). Die Mehrheit der Befragten gab an, dass Waldschutzgründe und das Anraten des Försters für sie sehr wichtige Entscheidungsfaktoren waren. Aber auch die finanzielle Förderung war für 54 % der Befragten entscheidungsrelevant. Ästhetische Gründe waren hingegen für die meisten Zuwendungsempfänger irrelevant oder unwichtig.

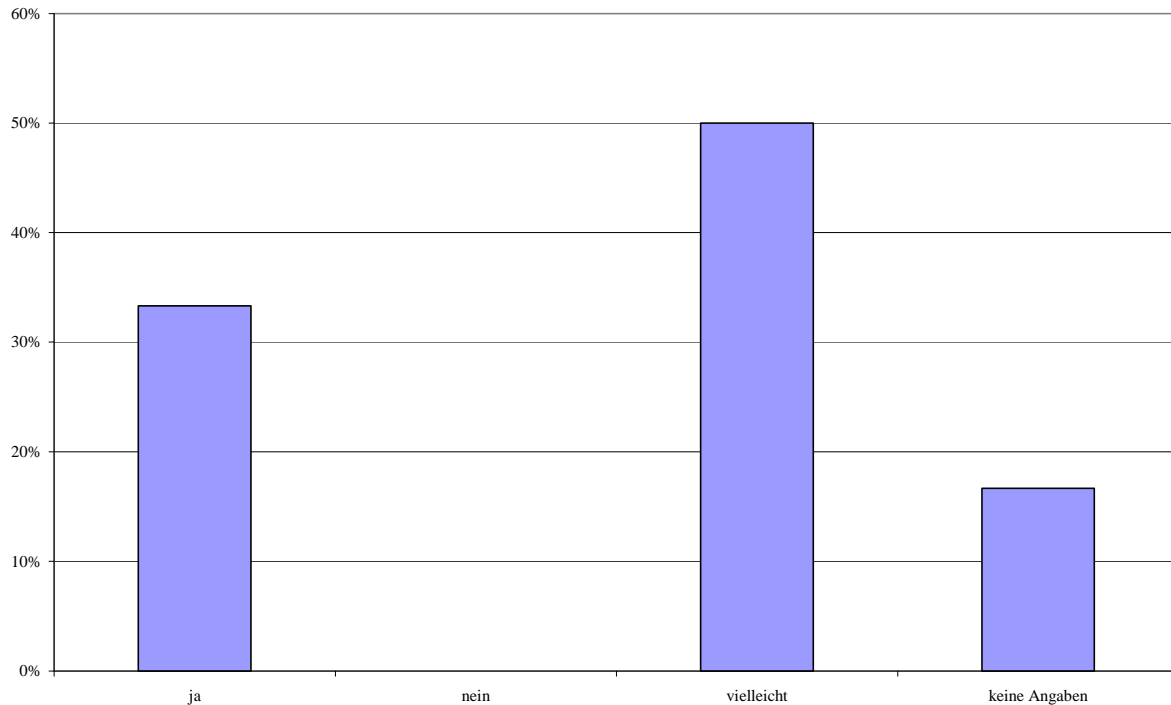
**Abbildung 8.10:** Gründe zur Durchführung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden



Quelle: Eigene Erhebung.

Im Vergleich zu der Förderung der Bestandespflege hat die finanzielle Förderung der Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden einen entscheidungsrelevanten Einfluss. Nur 33 % der befragten Waldbesitzer hätten die Maßnahmen auch ohne finanzielle Förderung durchgeführt (siehe Abbildung 8.11). Ungefähr 50 % gaben an, dass sie die Maßnahme vielleicht auch ohne Förderung durchgeführt hätten.

**Abbildung 8.11:** Antworten auf die Frage, ob die Maßnahme auch ohne finanzielle Förderung durchgeführt worden wäre



Quelle: Eigene Erhebung.

Hier offenbart sich die Problematik des Waldumbaus: Der Waldbesitzer erhält eine Beihilfe, um seinen Wald durch die Einbringung von weiteren Baumarten gegenüber Umwelteinflüssen zu stärken und die Erbringung von vielfältigen Schutz- und Erholungsleistungen zu erhöhen. Die eingebrachten Laubbaumarten (wie Buche, Eiche oder Edellaubholzarten) weisen eine lange Umtriebszeit und eine geringe Rendite auf. Verschlechtert sich die wirtschaftliche Einschätzung des Waldumbaus, so werden wirtschaftliche Aspekte dazu führen, dass diese Beihilfen vermindert in Anspruch genommen werden. Die geringe Inanspruchnahme der waldbaulichen Fördermaßnahmen könnte ein Indiz dafür sein, dass bei weiter fortschreitender Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Waldbesitzer zukünftig mit einer noch geringeren Inanspruchnahme dieser Maßnahmen zu rechnen ist. Unter dieser Prämisse sollte erwogen werden, durch eine Erhöhung der Fördersätze die Attraktivität dieser Maßnahme zu steigern, insofern weiterhin an der Zielsetzung eines verstärkten Waldumbaus festgehalten wird.

Mitnahmeeffekte können insofern nicht gänzlich ausgeschlossen werden, ihr Auftreten dürfte aber im Vergleich zur Förderung der Bestandespflege deutlich geringer ausfallen.

### 8.6.4 Förderung des Wegebaus und der Wegeinstandsetzung

Die Förderung des Wegebaus und der Wegeinstandsetzung war ein wesentlicher Schwerpunkt in der Programmperiode 2000 bis 2006. Insofern ist zu untersuchen, welche Wirkung diese Förderung entfaltet hat. Zu den wichtigsten Wirkungen der Wegebauförderung zählt:

- Die Erhöhung der Erschließungsdichte, so dass der Zugang zum Wald verbessert wird,
- Senkung der Rückekosten, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe steigt.

Die Förderung zielt vor allem auf die Erhöhung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder, weil durch den Aufschluss der Bestände die Holzernte- und Rückekosten langfristig gesenkt und somit Voraussetzungen für den stärkeren Einschlag von Holz geschaffen werden. Bedingt durch den Eigenanteil von 30 %, den ein Waldbesitzer zu leisten hat, kann davon ausgegangen werden, dass nur solche Wegebaumaßnahmen gefördert werden, die einen wirtschaftlichen Vorteil für den Waldbesitzer bewirken. Werden z. B. Wegebaukosten in Höhe von 30 Euro/lfm unterstellt, beträgt der Eigenanteil ca. 10 Euro/lfm. Dies ist angesichts der geringen Leistungsfähigkeit der Wälder eine beträchtliche Kostenbelastung für den Waldbesitzer.

Der forstliche Wegebau hat aber nicht nur ökonomische Wirkungen. Er hat daneben Einfluss auf die Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes, auch wenn dies keine Ziele der Förderung sind. Die positiven Wirkungen von Forstwegen sind:

- Verringerung des Bodendrucks auf den bestehenden Rückegassen,
- Verminderung von Rückeschäden, so dass die Qualität/Stabilität des aufstockenden Bestandes gesichert wird,
- bessere Erholungsmöglichkeiten für Waldbesucher.

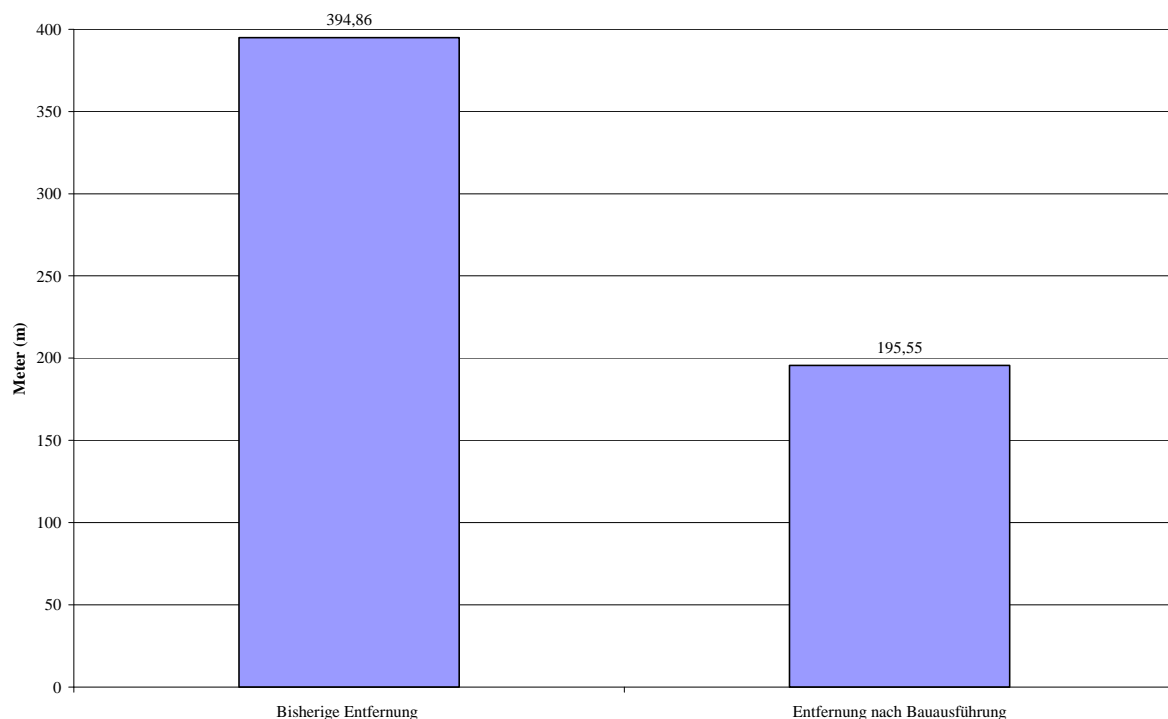
Demgegenüber müssen aber auch folgende negative Aspekte berücksichtigt werden:

- Steigerung des Anteils des Waldbodens, der erstmalig befahren wird,
- Bodenverdichtung und Bodeninanspruchnahme (aufgrund der wassergebundenen Oberdecke jedoch weiterhin unversiegelt),
- Waldschutzprobleme in Folge einer verbesserten Zugänglichkeit durch Waldbesucher.

Insgesamt kann beurteilt werden, dass die negativen Aspekte im Vergleich zu den positiven Aspekten nachrangig zu beurteilen sind.

Zur Evaluierung der Wirkungen der Wegebauförderung wurden insgesamt 20 Forstämtern ein Erhebungsformular im EXCEL-Format zugesendet, in dem geförderte und repräsentative Wegebauprojekte aus dem Berichtszeitraum näher untersucht werden sollten (Erhebungsformular siehe Anlage 3 im Materialband). Das Formblatt wird im Land Niedersachsen im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse für die Planung von Wegebauprojekten bereits seit mehreren Jahren verwendet. Auf einen Pretest konnte deshalb aufgrund der langjährigen Erfahrungen in Niedersachsen verzichtet werden. Der Rücklauf der ausgefüllten Fragebögen war mit 76 Formularen sehr hoch, so dass pro Forstamt ca. 3,8 Wegebauprojekte in die Untersuchung mit einbezogen werden können.

**Abbildung 8.12:** Vergleich der Rückeentfernungen vor und nach der Förderung



Quelle: Eigene Erhebung.

Die Untersuchung zeigt, dass die durchschnittliche Rückeentfernung um ca. 200 lfm sinkt. Vor dem Hintergrund einer bisherigen Rückeentfernung von ca. 394 lfm ist dies eine Halbierung der Rückeentfernung. Das bedeutet, dass sich mit der Förderung eines Meters Rückeweg ungefähr zwei Meter Rückeweg einsparen lassen. Allein aus dieser Betrachtung wird die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer solchen Förderung deutlich, wenn die Senkung der Rückeentfernung an sich als förderfähiges Ziel postuliert wird (siehe Abbildung 8.12).

Die Auswertung der von den befragten Forstämtern gegebenen Daten ergibt weiterhin, dass die durchschnittliche Wegedichte von 24,98 lfm/ha auf 49,13 lfm/ha zugenommen

hat. Dies bedeutet eine Verdoppelung der Wegedichte, so dass sich die positiven Wirkungen der Forstwege voll entfalten können. Eine Auswirkung ist, dass die durchschnittlichen Rückekosten von 9,23 EUR/lfm auf 7,65 EUR/lfm gesunken sind. Dies bedeutet eine Senkung um ungefähr 17 %.

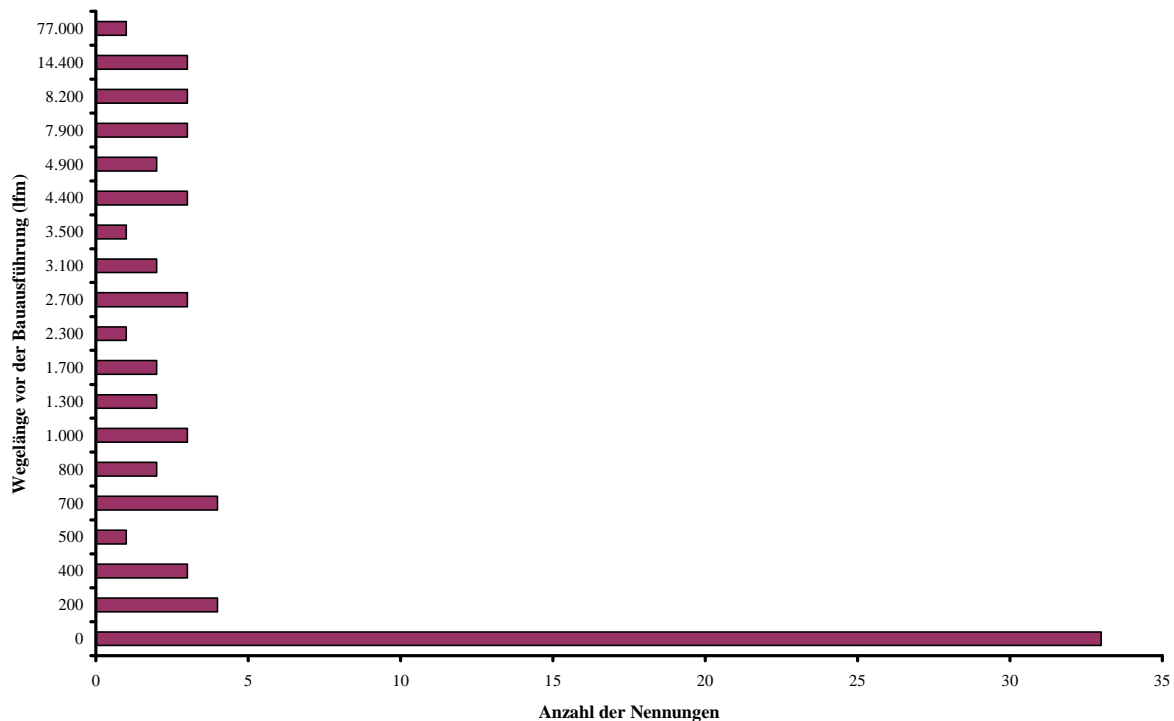
Die Senkung der Rückekosten führt zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe aufgrund der folgenden Gründe:

- Durch Wegeneubau werden Forstbetriebe überhaupt erst als Anbieter von der Nachfrageseite wahrgenommen.
- Der Angebotspreis der Waldbesitzer kann bei geringeren Rückekosten ebenfalls geringer sein. Dadurch steigt der Gewinn für den Waldbesitzer, weil die Holzpreise extern determinierte Marktpreise sind.
- Die Gesamtkosten der Rohholzbereitstellung (Summe aus Holzaufarbeitungskosten und Rückekosten) sind geringer, so dass die Aufarbeitung von schwachen Holzsortimenten rentabel ist. Dies führt zu einer Mobilisierung von Holzreserven und, in Abhängigkeit von der Baumart, zu einer Verringerung prädisponierten Materials für Waldschädlinge, insbesondere für Borkenkäfer. Dies führt wiederum zu einer Stabilisierung der Waldbestände und einer damit einhergehenden Senkung der Kosten für Waldschutzmaßnahmen.

Die Analyse verdeutlicht, dass die Förderung insbesondere in den bisher nicht erschlossenen Waldgebieten ansetzt. So waren in 33 Fällen (entspricht 43 % aller untersuchten Projekte) vor Bauausführung keine LKW-befahrbaren Forstwege vorhanden. Gleichwohl schließt dies nicht aus, dass in diesen Wäldern bereits Wege waren. Wenn welche existierten waren diese aber nicht für die Holzabfuhr geeignet. Die im gesamten Berichtszeitraum geförderten 131 km Wegeneubau unterstreichen im Verhältnis zu den 1071 km geförderten Wegeinstandsetzungen ihre untergeordnete Bedeutung (siehe Abbildung 8.13).



**Abbildung 8.13:** Vorhandene Wegelänge vor Durchführung der geförderten Baumaßnahme

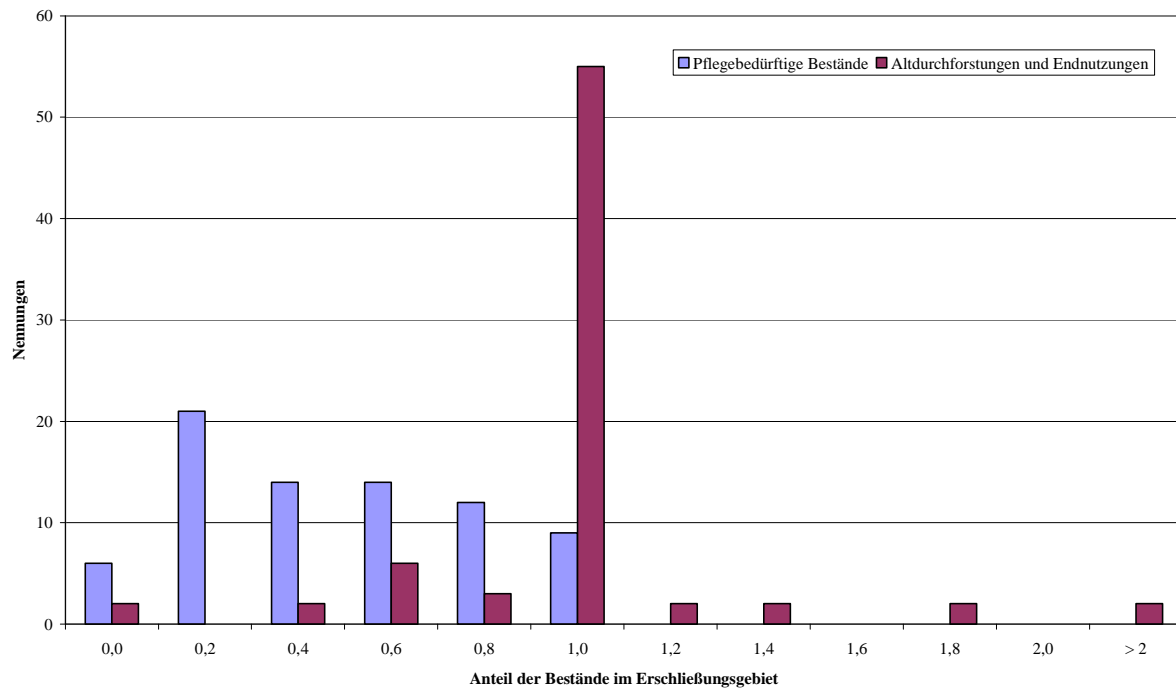


Quelle: Eigene Erhebung.

Die übrigen Wegebauprojekte fanden in Gebieten statt, in denen bereits LKW-befahrbar Wege existierten. Bei diesen Projekten wird deutlich, dass das bestehende Netz durch die Förderung effizienter genutzt wird, z. B. indem ein fehlendes Stück zwischen zwei Wegen erneuert oder ein Anschluss ermöglicht wurde.

Ein wesentliches Kriterium für die Effizienz der Förderung ist auch, ob ausreichend hiebsreife Waldbestände entlang der geförderten Wege existieren. Dazu zählen alle Waldbestände, aus denen verkaufsfähige Holzsortimente gewonnen werden können (pflegebedürftige Bestände bis 60 Jahre, Durchforstungs- und Endnutzungsbestände). Die Analyse zeigt, dass in den Erschließungsgebieten der Anteil der pflegebedürftigen Bestände im Vergleich zu den Durchforstungs- und Endnutzungsbeständen verhältnismäßig gering ist. Beträgt der Flächenanteil der Endnutzungsbestände 100 %, ist er identisch mit der Fläche des Erschließungsgebietes. Ist der Anteil größer heißt das, dass es im Erschließungsgebiet mehr solcher Bestände gibt, die mittelfristig ebenfalls von dem Wegebauprojekt profitieren. Aber auch die als pflegebedürftige Bestände klassifizierten Bestände profitieren kurz- und mittelfristig vom Wegebau, weil sie dadurch für Holzerntemaschinen (Harvester) zugänglich werden und so auch bisher nicht kostendeckende Sortimente aufgearbeitet werden können (siehe Abbildung 8.14).

**Abbildung 8.14:** Anteil der Waldbestände mit verkaufsfähigen Holzsortimenten im Erschließungsgebiet



Quelle: Eigene Erhebung.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen:

- Die geförderten Wegebauprojekte lagen in Erschließungsgebieten, in denen die bisherige Erschließung nicht ausreichte. Die Grundlagen für eine kurz- und mittelfristige Verbesserung des Rohholzangebotes durch bessere Erreichbarkeit wurden gelegt.
- Die Rückekosten wurden durch die geförderten Wegebauprojekte um durchschnittlich 17 % gesenkt. Geht man davon aus, dass die Rückekosten ungefähr die Hälfte der Kosten der gesamten Rohholzbereitstellung darstellen, werden diese Kosten ungefähr um 8 % gesenkt. Eine derartig hohe Senkung der Gestehungskosten ist nicht durch andere technische Möglichkeiten (andere Maschinen etc.) möglich.
- Die geförderten Wege können mittelfristig ihre Wirkungen entfalten, weil der Anteil der pflegebedürftigen Bestände sowie der Durchforstungs- und Endnutzungsbestände im Erschließungsgebiet sehr hoch ist.

### 8.6.5 Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse

Für die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse wurde ca. 1 % der gesamten Fördermittel ausgezahlt. Diese Maßnahme zielt vor allem auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Forstbetriebe und die Sicherung der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes. Durch die forstfachliche Betreuung von Waldbesitzern wird sichergestellt, dass vor allem kleinere Privatwaldbesitzer Waldpflegen durchführen. Durch die „Anschubfinanzierung“ für die Gründung von Waldbesitzervereinigungen wird sichergestellt, dass die Mitglieder dieser Vereinigungen langfristig selbstständig ihren Wald ordnungsgemäß bewirtschaften.

Die Förderung der Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) hat auch einen Einfluss auf die Verbesserung der Marktposition der teilnehmenden Waldbesitzer. Durch die Investitionskostenbeihilfen und die Förderung der Verwaltungskosten ist es möglich, dass sich private Waldbesitzer verstärkt zusammenschließen und dadurch eine bessere Marktposition zum Verkauf ihres Rohholzes erlangen. Durch die professionelle Geschäftsführung bündeln die FBGs die Holz mengen der Waldbesitzer, um sie den überregionalen Holzkäufern anbieten zu können. Dadurch sind sie als Marktpartner akzeptiert und erzielen einen höheren Preis pro m<sup>3</sup>, als wenn die einzelnen Waldbesitzer das Holz selbst vermarkten würden. Die Förderung der FBG ist somit eine zentrale Maßnahme zur Stärkung der Marktposition der Waldbesitzer. Diese Maßnahme wird in Zukunft eine noch größere Bedeutung erlangen. Deshalb sollte sie in der neuen Programmperiode fortgeführt werden.

### 8.6.6 Sonstige Maßnahmen

Die **Waldschutzmaßnahmen** haben einen Anteil von 1 %. Da diese Maßnahme ausschließlich auf die Bewältigung von Schadereignissen, besonders bei Borkenkäferkalamitäten, ausgerichtet ist, hängt die Inanspruchnahme von dem Auftreten eines Schadereignisses ab.

Eine Maßnahme zur gezielten **Umsetzung von Naturschutzzielen** wird zwar angeboten, eine Förderung wurde aber im Berichtszeitraum von Zuwendungsempfängern laut Aussage des HMULV (2005) nicht nachgefragt. Diese Maßnahme könnte jedoch angesichts des Fragenkatalogs einen wirkungsvollen Beitrag zur Umsetzung der EU-Ziele leisten. Nach Aussage des HMULV (2005) wurde diese Fördermaßnahme deshalb nicht in Anspruch genommen, weil die potenziellen Zuwendungsempfänger die Anfertigung eines Biotop-schutzkonzeptes, das Voraussetzung für die Bewilligung einer Förderung ist, für zu aufwändig hielten. Insofern kann nicht ausgeschlossen werden, dass die geringe Inanspruchnahme durch die zu hohen Fördervoraussetzungen entstanden ist.

## 8.7 Kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die Ziel- und Wirkungsanalyse folgt dem 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 ist (vgl. Tabelle 8.15).

**Tabelle 8.15:** Relevanz der (Teil-) Maßnahmen für die EU-Bewertungsfragen und -kriterien

Maßnahme		KRITERIUM																	
		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 (EA)		d+	d+	i+	d+	i+		i+	i+	i+	i+	/	d+	i+/-	i+				
Waldbauliche Maßnahmen (WB)										i+		/							
davon	Umst. auf naturnahe Waldwirtschaft (NW)		d-	d+	d-			i+	i+		i+/-	d+	/	d+				d+	
	Jungbestandespflege (JB)		d-	d+	d-	i+	i+	i+	i+		i+	/						d+	
	Wertästung (WÄ)			d+			i+	i+	i+		i+	/							
Neuartige Waldschäden (NW)										i+		/							
davon	Vorarbeiten (VA)								i+		i+	/						d+	d+
	Bodensch.-/Melior.düngung (BK)							i+	i+		i+	d+	/					d+	d+
	Vor- und Unterbau (VU)		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
	Wiederaufforstung (WA)		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
Wegebau (WB)						d+	i+		i+	i+	i+	/					i+		
Fw. Zusammenschlüsse (FWZ)			i+/-		i+/-				i+		i+	i+	/	i+			i+	i+	i+
davon	Investitionen					d+						/							
	Verwaltung und Beratung					d+	i+					/							
Forsteinrichtung und Standortkartierung (FS)			i+/-	d+	i+/-					i+		i+	/	i+			i+	i+	i+

d: direkte Wirkung, i: indirekte Wirkung, Wirkungsrichtung: +: positiv -: negativ

Quelle: Bresemann (2003).

Die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen wurde bereits in den Zwischenberichten von Bresemann (2003), Gottlob (2003) sowie der Aktualisierung der Zwischenbewertung von Setzer (2005) vorgenommen. Die Darstellung der angewendeten Methoden sowie die nähere Erläuterung der durchgeführten Befragungen ist deshalb im Materialband dieser Ex-post-Bewertung enthalten. Im Folgenden werden die kapitelspezifischen Fragen deshalb nur zusammenfassend beantwortet und ggf. kurz kommentiert.

### 8.7.1 Frage VIII.1.A. Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung forstlicher Ressourcen durch die Beeinflussung der Bodennutzung sowie der Struktur und Qualität des Holzvorrates

Die Förderung der verschiedenen forstlichen Maßnahmen hat einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der forstlichen Ressourcen geliefert. Die Wirkungen, insbesondere zur Kohlenstoffbindung, treten aber erst langfristig auf. Kurzfristig ist sogar mit einer Kohlenstofffreisetzung zu rechnen, die aber notwendig für eine langfristig höhere Bindung ist. Die aufgrund der Fördermaßnahmen begründeten Neuwaldflächen entsprechen ca. 0,06 % der Gesamtwaldfläche Hessens. Der Vorrat wird durch die im Förderzeitraum geförderten Maßnahmen langfristig um 0,08 % gesteigert (siehe Abbildung 8.16).

**Tabelle 8.16:** Indikatoren für Fragenkomplex 1

Indikator	Beschreibung Indikator	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.1.A-1.1.	Gebiete mit geförderten Anpflanzungen (in ha)	500 ha	EA
VIII.1.A-2.1.	Aufgrund der Beihilfe erwartete jährliche Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) (m <sup>3</sup> /Hektar/Jahr)	314 Vfm/ha/a	VU, WA, EA, NW, JB
	a) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) in Neuanpflanzungen (in % und ha)	500 ha Neuanpflanzungen entsprechen ca. 0,06 % der bestehenden Waldfläche	
	b) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund von Verbesserungen auf bestehenden Holzflächen (in % und ha) Maßnahmen	Langfristig Zunahme von 0,08 % des Gesamtvorrates	
VIII.1.A-3.1.	Entwicklung der Strukturen/Qualitätsparameter (Beschreibung, u. a. Hartholz/Weichholz, Durchmesserentwicklung, Krümmungen, Astknoten)	Strukturverbesserung durch Jungbestandespflege, Wertschöpfung und Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft auf ca. 16.600 ha	JB, WÄ, NW
VIII.1.B-1.1.	Aufgrund der Beihilfe erzielte durchschnittliche jährliche Netto-speicherung von Kohlenstoff im Zeitraum von 2000 bis 2012 (in Millionen t/Jahr)	Freisetzung von 0,003 Mio. t/a.	VU, WA, EA, NW, JB
VIII.1.B-1.2.	Aufgrund der Beihilfe erwartete Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Nettospeicherung von Kohlenstoff nach 2012 (in Millionen t/Jahr)	Langfristig (140 Jahre): Kohlenstoffbindung von ca. 0,006 Mio. Tonnen Kohlenstoff pro Jahr	VU, WA, EA, NW, JB

Quelle: Eigene Darstellung.

## 8.7.2 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 Förderung hat hauptsächlich zur Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze geführt. Neue Arbeitsplätze wurden aufgrund des Fehlens dauerhafter Tätigkeiten in der Forstwirtschaft nicht gebildet. Gleichwohl ist die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe durch Senkung der Holzernte- und Rückekosten signifikant gestiegen (siehe Abbildung 8.17).

**Tabelle 8.17:** Indikatoren für Fragenkomplex 2 – Teil 1

Indikator	Beschreibung Indikator	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
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 <sup>3</sup> )	3,98 Euro/m <sup>3</sup> bzw. um rund 20 % der Gesamtkosten	V.a.: WB, FWZ
VIII.2.A-1.2.	Anteil der Betriebe, die aufgrund der Beihilfe in Verbindung zu Waldbesitzerverbänden oder ähnlichen Vereinigungen getreten sind (in %)	47 %	Alle Fördermaßnahmen
VIII.2.A-2.1.	Zusätzliche geförderte Absatzmöglichkeiten insbesondere für Produkte in geringen Mengen/von schlechter Qualität (m <sup>3</sup> )	Durch Interdependenzen mit externen Faktoren (Holzpreiserhöhung, bessere Erschließung) keine Angaben möglich.	Indirekte/langfristige Wirkungen: JB, WÄ, WB, FWZ
VIII.2.B-1.1.	Tätigkeiten der Betriebe [...] aufgrund der Fördermaßnahmen (Stunden/Hektar/Jahr)	0,37 Stunden pro Hektar und Jahr	Indirekt alle Maßnahmen
	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)	Etwa 2 % der Stunden, also 0,007 Stunden pro Hektar und Jahr	
	b) davon Tätigkeiten, die in den Betrieben zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze oder zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze geführt haben (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)	Es wurden keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, aber ca. 70 bestehende vorübergehend gesichert	

**Tabelle 8.17:** Indikatoren für Fragenkomplex 2 – Teil 2

<b>Indikator</b>	<b>Beschreibung Indikator</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>Relevante Maßnahmen</b>
VIII.2.B-2.1.	Volumen des kurz-/mittelfristig zur Verfügung stehenden Angebots an forstlichen Grunderzeugnissen für lokale, kleinere Verarbeitungsbetriebe (m3/Jahr)	Keine Wirkung messbar	
VIII.2.B-2.2.	Kurz-/mittelfristig geschaffene Beschäftigungsmöglichkeiten [...] (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)	30 VE/Jahr	Indirekt alle Maßnahmen
VIII.2.B-3.1.	Zusätzliche attraktive/wertvolle Gebiete oder Standorte, die aufgrund der Beihilfe geschaffen werden	Keine Aussage möglich.	
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) b) davon Einkommen, die aufgrund von Folgeaktivitäten oder geförderter nichtlandwirtschaftlicher/nicht-forstwirtschaftlicher Tätigkeiten erzielt wurden (in %)	62 bis 363 Euro/ha  Keine Aussage möglich  Keine Folgeaktivitäten erkennbar	EA, Waldbauliche Maßnahmen, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden
VIII.2.B-4.2.	Verhältnis von Prämie zu Einkommensverlusten zu Nettoeinkommen aus vorhergehender Bodennutzung (d. h. vorhergehender Deckungsbeitrag)	Bei 60 % aller Befragten war die Prämie ungefähr genauso hoch und bei jeweils 20 % höher oder niedriger	EA
VIII.2.C-1.1.	Gebiete, die im Hinblick auf Schutzfunktionen angepflanzt/bewirtschaftet wurden (in ha)	Keine; ca. 2 – 19 % der geförderten Flächen umfassen aber eine oder mehrere Schutzfunktion	EA, Waldbauliche Maßnahmen, Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

Quelle: Eigene Darstellung.

### 8.7.3 Frage VIII.3.A. - Beitrag der Fördermaßnahmen zur Stärkung der ökologischen Funktion von Waldflächen durch Erhaltung, Schutz und zweckdienlicher Verbesserung ihrer biologischen Vielfalt

Die ökologische Leistungsfähigkeit wurde durch die Förderung erheblich gestärkt und die biologische Vielfalt erhöht (siehe Abbildung 18).

**Tabelle 8.18:** Indikatoren für Fragenkomplex 3 – Teil 1

Indikator	Beschreibung Indikator	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.3.A-1.1.	Flächen, die mit einheimischen Baumarten angepflanzt bzw. durch diese regeneriert/verbessert wurden (in ha)	3.700 ha	EA, NW, VU, WA
	a) davon Flächen mit Baumartenmischungen (in ha)	3.700 ha	
	b) davon Flächen, die vor Ort zur Erhaltung genetischer Ressourcen dienen (in ha)	3.700 ha	
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)	Ca. 20.000 ha	Alle Maßnahmen außer FWZ
	b) davon Standorte, die vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Beschädigung hierdurch wieder aufgebaut wurden (in ha)	19.037 ha	WS
VIII.3.A-2.2.	Entwicklung im Hinblick auf den Schutz empfindlicher, nicht gewerblich genutzter Arten/Sorten der Flora und Fauna [...]	Keine Maßnahme hatte eine Wirkung auf diesen Indikator.	



**Tabelle 8.18:** Indikatoren für Fragenkomplex 3 – Teil 2

<b>Indikator</b>	<b>Beschreibung Indikator</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>Relevante Maßnahmen</b>
VIII.3.A-3.1.	Angepflanzte Flächen in Gebieten mit geringem oder fehlendem Baumbestand (in ha) a) davon angepflanzte Flächen in Gebieten, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha) b) davon angepflanzte Flächen, die Korridore zwischen isoliert gelegenen, gefährdeten Habitaten bilden (in ha)	Keine, wenn Landkreise mit einer Waldfläche unter 10 % als waldarm definiert werden. Keine Keine	EA
VIII.3.A-3.2.	Geschaffene „Ökozonen“ (Waldränder, [...]) (in km)	77 km	EA
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 <sup>3</sup> /Jahr)	Keine	WB, FS, FWZ
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)	55.639 ha	Waldbauliche Maßnahmen (ohne WÄ), Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden
VIII.3.B-3.1.	Flächen, die vor Schäden durch Naturkatastrophen (einschließlich Waldbrände) geschützt oder auf denen solche Schäden behoben wurden (in ha)	39.894 ha	BK

Quelle: Eigene Darstellung.

## 8.8 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen

In Tabelle 8.19 sind die einzelnen Maßnahmen mit ihren Wirkungen auf die Evaluationsfragen zusammengefasst dargestellt. Des Weiteren sind die im Berichtszeitraum geförderte Fläche und der Zielerreichungsgrad, soweit für die Maßnahme ein quantifizierbares Ziel formuliert war, dargestellt.

**Tabelle 8.19:** Zusammenfassung der Wirkung der einzelnen Maßnahmen auf die Evaluationsfragen

Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen	Geförderte Fläche	Zielerfüllung	Erhalt/Verbesserung forstlicher Ressourcen	Erhalt/Unterstützung prod. Fkt. forstw. Betriebe	Erhalt/Verbesserung biolog. Vielfalt der Waldflächen
	ha	%			
<b>Erstaufforstung</b>					
Aufforstung landw. Flächen	500	29	+	i	+
Kulturpflege	768		+	i	+
Nachbesserung	42		+	i	+
<b>Waldbauliche Maßnahmen</b>					
Umst. auf naturnahe Waldwirtschaft	1.388		+	i	+
Jungbestandespflege	12.545	60	+	i	+
Wertästung	2.685		+	i	
<b>Neuartige Waldschäden</b>		75			
Bodenschutzkalkung	39.894		0	i	+
Vor- und Unterbau	602		+	i	+
Wiederaufforstung	1.210		+	i	+
<b>Wegebau (km)</b>	1.071	86	0	+	+
<b>Fw. Zusammenschlüsse</b>			0	+	+
<b>Forsteinrichtung und Standortkartierung</b>	126.941		0	i	+
<b>Waldschutzmaßnahmen</b>	19.037		0	i	+

Quelle: Eigene Darstellung.

## 8.9 Umsetzung der Empfehlungen der aktualisierten Halbzeitbewertung

### 8.9.1 Umsetzung der Empfehlungen für die verbleibende Programmperiode

Ab dem Jahr 2005 wurden zahlreiche Hinweise und Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung umgesetzt. Dazu zählt vor allem:

- Vergabe von Produktcodes auf der Ebene der Teilmaßnahmen,
- Räumliche Zuordnung der Maßnahme (Gemeinde, Landkreis),
- Lage der Maßnahme in einem Schutzgebiet,
- Genaue und transparente Angabe der geförderten Einheiten,
- Kodierung der Empfängerkategorie

Ab diesem Zeitpunkt kann die Evaluation auf differenzierte Förderstatistiken bis auf Einzelfallebene zurückgreifen.

Insgesamt kann somit festgestellt werden, dass den Empfehlungen des Evaluators gefolgt wurde und somit eine solide Basis für die neue Programmperiode geschaffen wurde.

### 8.9.2 Umsetzung der Empfehlungen für die neue Programmperiode 2007 bis 2013

Es ist notwendig, die Förderschwerpunkte an die durch die ELER-VO vorgegebenen Schwerpunkte anzupassen und ggf. neu in die Förderung aufzunehmen. Besteht das Ziel darin, möglichst die ganze Vielfalt der ELER-VO zu nutzen, ist es sinnvoll, alle bestehenden Fördermaßnahmen daraufhin zu überprüfen, ob die Waldbesitzer durch restriktive Formulierungen von vorneherein von der Vielfalt ausgeschlossen werden. Ein klar formuliertes, kohärentes und auf die Ziele des EPLR abgestimmtes Zielsystem mit operationalen Zielen ist deshalb dringend erforderlich.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden aufbauend auf den bis zu diesem Zeitpunkt festgestellten Wirkungen Empfehlungen hinsichtlich der Fortführung der einzelnen Maßnahmen in der neuen Förderperiode gegeben.

- (1) **Natura 2000:** In Hessen wurden ca. 40.100 Hektar Privat- und Körperschaftswald im Rahmen von Natura 2000 an die EU gemeldet (HMULV 2002). Es gab im Berichtszeitraum in Hessen eine Förderrichtlinie, die Biotop- und Entwicklungsmaßnahmen im Wald unterstützt, jedoch nach Aussage des HMULV im Jahr 2006 ausläuft. Eine explizit auf den Ausgleich von Einkommenseinbußen oder der Mehrkosten, die durch die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen von Natura 2000 entstehen, ausgerichtete Maßnahme existierte hingegen nicht. Es wurde empfohlen zu prüfen, ob die bestehende Förderung (Vertragsnaturschutz) dahingehend geändert wird, dass bevorzugt Maßnahmen im Rahmen der Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten gefördert werden. Die bisherigen Fördermöglichkeiten erlaubten es z. B. nicht, die durch einen Verzicht des Abtriebs bei Erreichen der finanziell optimalen Umtriebszeit entstehenden Kosten (Opportunitätskosten) adäquat auszugleichen. Das gleiche gilt für Einschränkungen hinsichtlich der Beschränkungen in der Baumartenwahl. Das Land Hessen bietet die Maßnahme „Zahlungen im Rahmen von Natura 2000“ auf Grundlage von Art. 46 VO (EG) Nr. 1698/2005, die Einkommensverluste und Mehrkosten, bedingt durch die auferlegten Bewirtschaftungsbeschränkungen ausgleicht, in der neuen Programmperiode zunächst nicht an. Es wird aber erwogen diese Maßnahme zu einem späteren Zeitpunkt in das angebotene Maßnahmenpaket aufzunehmen. Voraussetzung dafür ist, dass sich im Zuge der Umsetzung von FFH- und Vogelschutzrichtlinie ein Handlungsbedarf abzeichnet.
- (2) In der abgelaufenen Periode war die Förderung der **Wertastung** in Hessen möglich. Diese Maßnahme wird entsprechend der Empfehlung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung in der neuen Förderperiode nicht mehr angeboten.
- (3) **Kompensationskalkung:** Die Sinnhaftigkeit der Maßnahme steht außer Frage. In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde die Fortführung empfohlen, dementsprechend ist sie auch im Maßnahmenpaket der neuen Förderperiode enthalten.

Die Empfehlung den Eigenanteil weiter zu reduzieren, insofern der Antrag, der eine festgelegte Mindestfläche umfasst, durch eine Forstbetriebsgemeinschaft gestellt wird, wurde im neuen Programm nicht aufgegriffen.

- (4) Die **Erstaufforstung** landwirtschaftlicher Flächen wird in der neuen Programmperiode nicht mehr EU-kofinanziert angeboten. Dies entspricht den Ergebnissen der Evaluation der Erstaufforstung in der abgelaufenen Periode. Die Zielerreichung betrug hier gerade mal 29 %.
- (5) Der **Aufbau und die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten** wurde neu in die ELER-Verordnung aufgenommen. Entgegen der Empfehlung wird diese Maßnahme aber nicht im Rahmen des neuen Förderprogramms EU-kofinanziert angeboten. Auch die Empfehlung Beihilfesätze zu erhöhen, wenn Fördermittelanträge aus **Forstbetriebsgemeinschaften** oder anderen forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen kommen, wurde nicht umgesetzt.

Insgesamt ist festzustellen, dass die gemachten Empfehlungen nur teilweise umgesetzt wurden. Ein einschränkender Faktor ist hier allerdings auch in den begrenzten finanziellen Mitteln zu sehen. Teilweise werden die Empfehlungen außerhalb der EU-Kofinanzierung berücksichtigt.

## Literaturverzeichnis

- Anders, S.; Müller, J.; Beck, W. (2004): Regionenübergreifende Synthese der Ergebnisse des BMBF-Förderschwerpunktes „Zukunftsorientierte Waldwirtschaft“ zum Einfluss der Waldstruktur auf den Wasserhaushalt (Supra regional synthesis of the results of the special research programme „Futureoriented forest management“, founded by the German Ministry of Research and Education (BMBF), on the influence of forest structure on the water budget). BFH-Nachrichten 2/2004.
- 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.
- Bergen, V.; Löwenstein, W.; Pfister, G. (1992): Studien zur monetären Bewertung von externen Effekten der Forst- und Holzwirtschaft. Schriften zur Forstökonomie Frankfurt am Main.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Ergebnisse der Bundeswaldinventur 2002 bis 2003. Im Internet: <http://www.bundeswaldinventur.de>
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Ausgabe 2005.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung: Kennzahlen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe nach Betriebsformen und Größenklassen, Tabelle 30.
- Bräsicke, N.; Ratschker, U.; Roth, M. (2004): Effekte von Waldumbaumaßnahmen in Kiefernforsten auf potenzielle Schädlingsantagonisten am Beispiel der epigäischen Webspinnen (Arachnida: Araneae) – Mitt. Dtsch. Ges. allg. angew. Ent. 14: 261-264.
- Bresemann, S. (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Programms zur ländlichen Entwicklung. Hamburg.
- 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, P.; Huss, J. (1997): Grundriß des Waldbaus. Ein Leitfaden für Studium und Praxis. 2. neub. und erweiterte Auflage. Hamburg und Berlin. 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.

- ELER-Verordnung – Verordnung über die Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Vorschlag, Stand 16.9.2005
- Elsasser, P. (1991): Umweltwirkungen der Aufforstung ackerbaulich genutzter Flächen. Arbeitsbericht 91/2 des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft.
- Feger, K.H., Lorenz, K., Raspe, S. [u. a.] (2000): Mittel- bis langfristige Auswirkungen von Kompensations- bzw. Bodenschutzkalkungen auf die Pedo- und Hydrosphäre. Forschungsbericht am Lehrstuhl für Standortserkundung der TU Dresden.
- Fink, P.; Schröder, E. (1997): Waldmehrung auf der Grundlage von bundesweiten Konzepten für naturschutzfachliche Landschafts-Leitbilder. In: Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 49, S. 11-25.
- Fischer, K.; Beinlich, B., Plachter, H. (1997): Zur Problematik der Erstaufforstungen naturschutzwürdiger Offenlandflächen im Hohen Westerwald. In Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 49, S. 115-122.
- Frank, C. (1996): Nitrifikation und N-Mineralisation in sauren und Dolomit-gekalkten Nadelwaldböden im Fichtelgebirge. Dissertation in Schriftenreihe: Bayreuther Forum Ökologie ; 36.
- Gottlob, Th. (2003): Zwischenbewertung der Förderung der Erstaufforstung in Hessen (2000 – 2002). Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie Nr. 2004/9.
- Güthler, W.; Market, R.; Häusler, A. [u.a.] (2005): Vertragsnaturschutz im Wald. Bundesweite Bestandsaufnahme und Auswertung. BfN-Skripten 146, Bad-Godesberg.
- Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches Naturschutzgesetz – HENatG) vom 4. Dezember 2006 (GVBl. I S. 619).
- Hessisches Forstgesetz (HForstG) in der Fassung vom 10. September 2002 (GVBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. September 2007 (GVBl. I S. 567).
- HMULV (2005): diverse Mitteilung in digitaler oder fernmündlicher Form. Referat VI 1 a.
- HMULV (2003a): Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen nach dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 22. Dezember 2003, zuletzt geändert mit Erlass vom 29. Juli 2004.
- HMULV (2003b): Richtlinie für die Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes gemäß § 57 des Hessischen Forstgesetzes und der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 22. Dezember 2003.

- HMULV (2003c): Schreiben des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, vom 30. April 2003 (AZ.: VII 2-F6-7029).
- HMULV (2003d): diverse Mitteilung in digitaler oder fernmündlicher Form. Referat VI 1 a.
- HMULF (2002): Dienstanweisung zur Wahrnehmung von Funktionen der Zahlstelle für den EAGFL, Abteilung Garantie, in den Geschäftsbereichen des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten und des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung. In der Fassung vom 28. Januar 2002.
- HMULV (2001): Richtlinie für die Förderung von Erstaufforstungen nach dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 20. Dezember 2001, VII 2 – F33 - 7035.
- HMULF (2001): Rechnungsabschlussverfahren des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL), Abt. Garantie – hier: Einführung der Dienstanweisung zur Wahrnehmung von Funktionen der Zahlstelle für den EAGFL. Hessische Forstblätter. In der Fassung vom 10. April 2001.
- HMULF (2001): Satzung des Landesbetriebes Hessen-Forst aufgrund §4a HforstG in der Fassung vom 4. Juli 1978 (GVBl. I, S.424,584), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2000 (GVBl I S. 588). Auszug aus dem Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 8 vom 19. Februar 2001.
- HMULF (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum gem. VO (EG) 1257/1999 des Landes Hessen.
- HMULF (2000): Stellungnahme des STAR-Ausschusses vom 20. September zum Entwurf der Kommissionsentscheidung über das Programmdokument zur ländlichen Entwicklung von Deutschland / Hessen gemäß Artikel 44 Absatz 2 der Verordnung des Rates (EG) Nr. 1257/1999. Arbeitsdokument. VI/12207/00. In: <http://www.mulv.hessen.de/landwirtschaft/entwicklungsplan/dokument/star.pdf> . Stand: Mai 03.
- HVwVfG, Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 1. Dezember 1976(GVBl. I S. 454; 1977 I S. 95). In der Fassung vom 4. März 1999 (GVBl. I S. 222).
- Jäkel, A.; Roth, M. (2004): Umwandlung einschichtiger Kiefernmonokulturen in strukturierte (Misch)bestände: Auswirkungen auf parasitoide Hymenoptera als Schädlingsantagonisten. – Mitt. Dtsch. Ges. allg. angew. Ent. 14: 265-269.
- Keller, W. (1995): Vermehrt die Waldbewirtschaftung die Biodiversität? In: Erhaltung der Biodiversität - eine Aufgabe für Wissenschaft, Praxis und Politik. Publikation zur Tagung "Forum für Wissen" vom 1.02.95 an der WSL in Birmensdorf, Schweiz.

Klose, F.; Orf, S. (1998): Forstrecht – Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder, S. 420 ff.



- LÖBF (2005a): Waldkalkung und Bodenzustandserhebung im Wald.  
[http://www.loebf.nrw.de/Willkommen/Themen/Forst/Bodenschutzkalkung/Wirkungskontrolle\\_im\\_Waldoekosystem/Waldkalkung\\_und\\_Bodenzustandserhebung\\_im\\_Wald/index.html](http://www.loebf.nrw.de/Willkommen/Themen/Forst/Bodenschutzkalkung/Wirkungskontrolle_im_Waldoekosystem/Waldkalkung_und_Bodenzustandserhebung_im_Wald/index.html) (Stand: 13.07.05)
- LÖBF (2005b): <http://www.loebf.nrw.de/Willkommen/Themen/Forst/Bodenschutzkalkung/Ausblick/index.html> (Stand: 19.07.05)
- Reinklebe, J.; Makeschin, F. (2003): Der Einfluss von Acker- und Waldnutzung auf Boden und Vegetation ein Zeitvergleich nach 27 Jahren. In Forstwissenschaftliches Centralblatt, Jahrgang 122, Heft 2, S. 81 – 98.
- Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen nach dem Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, in der Fassung vom 20. Dezember 2001.
- Richtlinien für die Förderung des Privat- und Körperschaftswaldes, in der Fassung vom 22. Dezember 2003.
- Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. (ABl. EG Nr. 327/1 vom 22.12.2000).
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier und Pflanzen (FFH-Richtlinie). ABl. EG Nr. L 206/7 vom 22.7.92), geändert durch die Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27.10.1997 (ABl. EG Nr. L 305/42).
- Schober, R. (1987): Ertragstabeln wichtiger Baumarten. J.D. Sauerländer's Verlag. Dritte, neubearbeitete und erweiterte Auflage. Frankfurt a.M.
- Setzer, F. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Programms zur ländlichen Entwicklung. Hamburg.
- 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).
- Verordnung (EWG) Nr. 2080/1992 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft. ABl. Nr. L 215, S. 96-99.
- 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.
- Völkl, W. (1997): Die Bewertung von Erstaufforstungen für den Biotop- und Artenschutz aus tierökologischer Sicht. In: Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 49, S. 47-59.

# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 9**

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

#### **Projektbearbeitung**

*Birgit Koch, Andrea Moser, Petra Raue, Andreas Tietz*

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



#### **Kooperationspartner**

*Manfred Bathke*  
Ingenieurbüro entera





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten</b>	<b>1</b>
9.0 Zusammenfassung	1
9.1 Ausgestaltung des Förderkapitels	3
9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	3
9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	5
9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	6
9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	7
9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	7
9.2.2 Datenquellen	10
9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	11
9.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	12
9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	21
9.6 Ziel und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	22
9.6.1 Frage IX.1 – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?	23
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?	26
9.6.3 Frage IX.3 – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?	30
9.6.4 Frage IX.4 – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?	35
9.6.5 Frage IX.5 – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?	39
9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen	42
9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	44
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>47</b>



**Abbildungsverzeichnis** **Seite**

Abbildung 9.1:	Häufigkeit der Förderfälle und Anteil des Zuschusses (EU- und nationale Mittel) der Maßnahmen nach Zuwendungsempfängern	17
Abbildung 9.2:	Inhaltliche Ausrichtung der 2000 bis 2006 abgeschlossenen Projekte und eingesetzte Fördermittel	18
Abbildung 9.3:	Anzahl von Projekten der Maßnahmen nach Kategorien	20

**Kartenverzeichnis**

Karte 9.1:	Räumliche Verteilung der EAGFL-Mittel des Artikel-33 auf Landkreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen	13
Karte 9.2:	Verteilung der Fördermittel (EAGFL und national) der Maßnahmen n und s nach Gemeinden und Gebieten der Regionalforen, 2000 bis 2006	19

<b>Tabellenverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
Tabelle 9.1:	Übersicht über die Maßnahmen des Artikels 33	4
Tabelle 9.2:	Datenquellen	10
Tabelle 9.3:	Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro	11
Tabelle 9.4:	Überblick über die direkten Beschäftigungswirkungen der Artikel-33-Maßnahmen	31
Tabelle 9.5:	Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen	34

## 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. 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.

### 9.0 Zusammenfassung

#### *Inanspruchnahme*

Gemessen am Mittelabfluss war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr unterschiedlich. Bei den finanziell umfangreichen Maßnahmen Flurbereinigung und Dorferneuerung wurden die eingeplanten Summen überschritten. Der geringe Mittelabfluss in den Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen und Fremdenverkehrstätigkeit ist zu einem großen Teil aus den Anlaufschwierigkeiten der Artikel-33-Maßnahmen in den Jahren 2000 und 2001 zu erklären, die im späteren Verlauf nicht ausgeglichen wurden.

Vom Finanzvolumen am bedeutendsten war Maßnahme **o – Dorferneuerung**, in deren Rahmen rd. 3.406 Projekte mit dem Schwerpunkt auf baulichen Maßnahmen an ortstypischen und ortsbildprägenden Gebäuden realisiert wurden. Das zweite finanzielle Schwergewicht bildete Maßnahme **k – Flurbereinigung**, mit der investive Projekte (v. a. Wegebau, Gewässerbau, Landschaftsgestaltung) in insgesamt 152 Flurbereinigungsverfahren gefördert wurden.

In Maßnahme **n – Dienstleistungseinrichtungen** wurden 184 Projekte in einem breiten Spektrum vom Aufbau von Kleinunternehmen über die Verbesserung des regionalen kulturellen Angebots bis zu Einrichtungen der lokalen Grundversorgung gefördert. In Maßnahme **s – Förderung von Fremdenverkehrstätigkeiten** wurden insgesamt 122 Projekte gefördert, vorwiegend Übernachtungs- und Bewirtungsangebote privater Zuwendungsempfänger sowie ergänzende landtouristische Einrichtungen zur Freizeitgestaltung.

#### *Wesentliche Wirkungen*

**Einkommen und Beschäftigung:** Direkte Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich vor allem bei den Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen und Tourismus feststellen, in geringem Umfang auch bei der Dorferneuerung. Für landwirtschaftliche Betriebe sind Einkommens- und Beschäftigungswirkungen durch die Flurbereinigung entstanden, die sich allerdings nicht umfassend quantifizieren ließen. Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der investiven Förderung entstanden vor allem im näheren Umkreis



des geförderten Projekts bzw. Dorfes und leisteten dadurch einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Wirtschaft, was aber auch Abhängigkeiten von der Förderung führte.

**Lebensqualität:** Im Bereich der Lebensqualität konnten die größten Wirkungen der Artikel-33-Maßnahmen festgestellt werden. Dorferneuerung und Flurbereinigung wirkten vor allem auf die Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds durch bauliche Maßnahmen an Wohngebäuden und die ansprechendere Gestaltung des Ortsbildes, aber auch durch die Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse. Darüber hinaus trugen die Maßnahmen n und o über die Schaffung oder Verbesserung von Einrichtungen zur Grundversorgung, kulturellen Einrichtungen und dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen zur Verbesserung des soziokulturellen Umfelds bei.

**Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik:** Maßnahme k, von der rd. 11 % der hessischen landwirtschaftlichen Betriebe berührt wurden, leistete einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur und zum Hochwasserschutz. Die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen erfolgte zum einen über die Projekte der Maßnahmen n und s als Bausteine regionaler Entwicklungsstrategien und zum anderen über die Einbindung und Mobilisierung der Bevölkerung und insbesondere junger Menschen in die Dorfentwicklungsprozesse.

**Umwelt:** Maßnahme k hat zu Erhalt und Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch beigetragen, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in wertvollen Gebieten für den Schutz von Arten und Biotopen, Gewässern und Landschaften geschaffen hat. Die geförderten investiven Maßnahmen entfalten aber auch direkte Umweltwirkungen, vor allem auf Artenvielfalt und Landschaften. Umweltwirkungen der Dorferneuerung entstanden durch die Beachtung von ökologischen und energiesparenden Aspekten bei Baumaßnahmen, die Steigerung des Grünflächenanteils in den Dörfern und die Umweltsensibilisierung der Beteiligten im Planungsprozess.

### ***Wesentliche Empfehlungen***

- Für die bisher im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen** erfolgte Förderung von Kleinstunternehmen erscheint das operationelle Ziel für die neue Förderperiode in Maßnahme 312 (Existenzgründungen) sehr ambitioniert. Um dieses Ziel zu erreichen, ist aus Sicht der Evaluatoren unbedingt eine enge Zusammenarbeit der Regionen (Regionalforen/LAGn) und der antragsannahmenden Stellen mit den regionalen Wirtschaftsförderungen sowie eine breite Information der potentiellen Zielgruppen über diese Fördermöglichkeit erforderlich.
- Für den **ländlichen Tourismus** besteht in Hessen eine besondere Herausforderung darin, sich am Markt zu profilieren. Der Weiterentwicklung der touristischen Infrastruktur insbesondere zur Verbesserung des Angebots an naturnahen Freizeitaktivitäten

ten, der Bündelung und Intensivierung überbetrieblicher Vermarktungsaktivitäten und der Verbesserung der Kooperation zwischen den für den Tourismus relevanten Akteuren auf kommunaler und regionaler Ebene sollte dabei ein größerer Stellenwert als bisher eingeräumt werden. Mit der Maßnahme 313 Förderung des Fremdenverkehrs wird dieser Bedarf im Hessischen Entwicklungsplan für die Förderperiode 2007 bis 2013 aufgegriffen.

- Auch in der **Dorferneuerung** ist eine Anpassung an die knapper werdenden Fördermittel und die Finanzschwäche der Kommunen, aber auch an die Bevölkerungsentwicklung erforderlich. Mit der stärkeren Fokussierung auf die Innenentwicklung und der stärkeren Berücksichtigung von lokalen und regionalen Funktionsbeziehungen und -fähigkeiten bei investiven Maßnahmen wurden mit der neuen Richtlinie wichtige Anpassungsschritte vorgenommen. Diese Ausrichtung sollte in Zukunft noch verstärkt werden, etwa durch die Berücksichtigung der regionalen Entwicklungen über das einzelne Dorf hinaus.
- Die **Flurbereinigung** hat für die Entwicklung ländlicher Räume in Hessen eine große Bedeutung weit über den Agrarsektor hinaus und erzielt Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen des hessischen Entwicklungsplans. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.

## 9.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

### 9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über die im Rahmen des Kapitels IX angebotenen Maßnahmen, ihre wesentlichen Inhalte sowie ihre Förderhistorie. Wie die Tabelle zeigt, wurde im Hessischen Entwicklungsplan nur ein Teil des möglichen Maßnahmenspektrums des Artikels 33 der VO (EG) Nr. 1257/99 genutzt. Das Land hat die Förderung auf wenige, die Problemlage treffende Maßnahmen konzentriert.

**Tabelle 9.1:** Übersicht über die Maßnahmen des Artikels 33

Maßnahme	Steckbrief	Förderhistorie
k	<b>Flurbereinigung</b>	Wurde schon vor 1954 von Bund und Land gefördert, seit 1994 auch im Rahmen des Ziel-5b-Programms.
n	<b>Dienstleistungseinrichtungen</b> zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planung und Betreuung von Einzelprojekten, Konzeptentwicklung, Schulungen und Organisationsentwicklung,</li> <li>- Verbesserung der Grundversorgung und Lebensqualität,</li> <li>- Verbesserung des regionalen kulturellen Angebots,</li> <li>- Schaffung von wohnortnahen Arbeitsplätzen und Förderung der lokalen Wirtschaftsstruktur.</li> </ul>	Wurde bereits aus dem vorausgegangenen Ziel-5b-Programm (1994-1999) gefördert.
o	<b>Dorferneuerung und -entwicklung</b> sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes: Förderung der Dorferneuerung und der Umnutzung im Rahmen der GAK sowie als Landesmaßnahme Dorferneuerung	Erste Ansätze der Dorferneuerung bereits vor 1970, seit 1989 Teil der Strukturförderprogramme, seit 1991 über das Ziel-5b-Programm gefördert.
s	Förderung von <b>Fremdenverkehrstätigkeit</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erarbeitung konzeptioneller Grundlagen,</li> <li>- Schaffung geeigneter Tourismuseinrichtungen durch die Verknüpfung touristischer Bausteine,</li> <li>- Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen zum Aufbau eines an regionalen Besonderheiten und zeitgemäßen Erfordernissen orientierten Landtourismusangebots,</li> <li>- Unternehmenskooperationen im Bereich der Angebotserstellung und Vermarktung,</li> <li>- Projektbezogene Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen,</li> <li>- Beteiligung regionaler und überregionaler Kooperationen an Informations- und Verkaufsbörsen</li> </ul> Mit der neuen Richtlinie aus 2005 kamen hinzu: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kleine Infrastrukturmaßnahmen zur Erschließung touristischer Entwicklungspotenziale</li> <li>- Kooperation von Land- und Forstwirten mit anderen Partnern im ländlichen Raum</li> <li>- Berücksichtigung von Funktionsbeziehungen und -ergänzungen zu Einrichtungen in anderen Orten</li> </ul>	Die Maßnahme wurde neu in die Förderung aufgenommen. Im Rahmen des Ziel-5b-Programms gab es die Maßnahme 1.3 „Neue Einkommensquellen“, in der die Stabilisierung und der Aufbau eines regional-typisch ausgeprägten und ökologisch verträglichen ländlichen Tourismus förderfähig war.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit dem Änderungsantrag 2004 wurde die Maßnahme w „Regionalmanagement“ in den Hessischen Entwicklungsplan aufgenommen. Die Maßnahme wurde letztlich aber nicht umgesetzt. Die Förderung von Regionalmanagement erfolgte weiterhin als Landesmaßnahme bzw. im Rahmen des LEADER+-Programms.

Der neue Hessische Entwicklungsplan für den ländlichen Raum sieht für die Förderperiode 2007 bis 2013 eine Weiterführung der Artikel-33 in Schwerpunkt 1, 3 und 4 im Sinne der ELER-Verordnung vor. Dabei setzt das Land auch weiterhin einen Schwerpunkt auf Regionalentwicklung. Für die Dorferneuerung und Flurbereinigung haben sich keine wesentlichen Änderungen ergeben. Die im Rahmen von Maßnahmen geförderten Fördergegenstände verteilen sich in Zukunft entsprechend den Vorgaben der ELER-Verordnung auf drei Maßnahmen des neuen Programms (Förderung von Unternehmensgründung und Entwicklung, Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung sowie Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes). Fördergegenstände der Maßnahmen Tourismus finden sich im neuen Programm sowohl als eigene Maßnahme wie auch als Teilmaßnahme zur Förderung des Landtourismus innerhalb der Maßnahme zur Diversifizierung.

### 9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Artikel-33-Maßnahmen waren insgesamt im Hessischen Entwicklungsplan dem Förderschwerpunkt C „Anpassung und Entwicklung der ländlichen Räume als Lebensraum“ zugeordnet. Im Rahmen dieses Förderschwerpunktes sollten mit den angebotenen Maßnahmen die ländlichen Gebiete Hessens in den Bereichen weiterentwickelt werden, die von der Wirtschaftsförderung und den Maßnahmen des EFRE im Ziel-2-Gebiet, den Maßnahmen des ESF, der betriebsbezogenen Agrarstrukturförderung sowie der übrigen Agrarstrukturförderung nicht oder nur am Rande berührt waren.

Die Förderung aus dem Hessischen Entwicklungsplan verfolgte folgende Aspekte:

- Umfassende Erneuerung und Entwicklung der Dörfer und ihrer Landschaften durch den Einsatz der Dorferneuerung sowie durch die Flurbereinigung,
- Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität ländlicher Gebiete insbesondere durch die zeitgemäße Ausstattung mit Dienstleistungseinrichtungen.
- Verbesserung der Chancengleichheit von Männern und Frauen durch Projekte und Maßnahmen, welche wohnortnahe Arbeitsplätze schaffen bzw. präventive Angebote zur Stabilisierung und zum Erhalt von Frauenarbeitsplätzen machen,
- Erschließung von bislang ungenutzten Einkommensquellen durch die Maßnahmen Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse sowie Förderung von Fremdenverkehrstätigkeiten,
- nachhaltige Entwicklung auf der Grundlage eigener integrierter örtlicher Konzepte (Maßnahmen o und k) bzw. im Zusammenhang mit regionalen Entwicklungskonzepten (Maßnahmen n und s). (HMULF, 2000, S. 160 f).

Eine weitere Konkretisierung oder Quantifizierung der Ziele für den Förderschwerpunkt C fand im Entwicklungsplan insgesamt nicht statt. Auf Ebene der Maßnahmen wurden dagegen konkretere Ziele formuliert. Allerdings handelt es sich hier in erster Li-

nie um die beschreibende Formulierung von Ergebnissen und Wirkungen, die nicht quantifiziert wurden. Nur auf der Outputebene finden sich Quantifizierungen mit einer Zielvorstellung des konkreten Outputs, der mit den eingesetzten Fördermitteln erreicht werden sollte (zumeist die Anzahl umgesetzter Projekte). Sie wurden vom geplanten Mitteleinsatz in den einzelnen Fördergegenständen und den durchschnittlichen Kosten aus vorangegangenen Förderungen abgeleitet. Ein Überblick über die Ziele der jeweiligen Maßnahmen findet sich im Materialbandtext der einzelnen Maßnahmen.

### **9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext**

#### ***Flankierung der Maßnahmen mit zusätzlichen Landesmitteln***

Die Artikel-33-Maßnahmen wurden im Bereich der Dorferneuerung und Flurbereinigung durch sog. Artikel-52-Maßnahmen<sup>1</sup> flankiert.

Im Rahmen der Dorferneuerung wurden in Hessen eine Vielzahl von Projekten ohne EU-Mittel mit GAK- und Landesmitteln umgesetzt. Nur bei ca. der Hälfte der insgesamt geförderten Projekte kamen EU-Mittel zum Einsatz. Dabei sind die Projekte inhaltlich nicht zu unterscheiden. Innerhalb dieser Evaluierung wurden auftragsgemäß ausschließlich die Projekte mit EU-Kofinanzierung bewertet, alle anderen blieben unberücksichtigt. Daher kann lediglich ein Ausschnitt der hessischen Dorferneuerungsförderung dargestellt werden.

Maßnahmen der Flurbereinigung wurden in Hessen auch außerhalb des Hessischen Entwicklungsplans rein aus der GAK gefördert; der Anteil dieser Förderung betrug rund 40 % der gesamten Fördersumme. Die dort durchgeführten Maßnahmen unterschieden sich inhaltlich nicht von den EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen, wurden in dieser Bewertung aber dennoch nicht berücksichtigt. Daneben werden in Hessen auch zahlreiche Flurbereinigungsverfahren durchgeführt, deren Ausführungskosten allein von den verantwortlichen Stellen (Straßenbau, Naturschutz, Wasserwirtschaft usw.) getragen werden. Diese ergänzen das Spektrum der Flurbereinigung im Land. Die Bandbreite der Flurbereinigung ist sehr viel größer, als es durch diese Evaluation dargestellt werden kann.

#### ***Einordnung der Maßnahmen n und s in den Kontext der hessischen Regionalentwicklung***

In der Förderung der ländlichen Entwicklung hat Hessen bereits sehr früh einen Schwerpunkt auf die Förderung der Umsetzung regionaler integrierter Entwicklungsstrategien gesetzt. Hierzu hatten sich in Hessen elf Regionalforen gebildet, die den größten Teil des

---

<sup>1</sup> Gemäß Artikel 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind im Programmplanungsdokument die Maßnahmen zu benennen, für die staatliche Beihilfen als zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.

hessischen ländlichen Raums abdecken (vgl. Karte 9.2). Die Regionalforen setzen sich aus Vertretern der Kommunen sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner der Regionen zusammen. Acht der Regionalforen wurden auch als lokale Aktionsgruppen über das LEADER+-Programm gefördert. Die Förderung im Rahmen des LEADER+-Programms erfolgte ebenso wie die Förderung der Maßnahmen n und s auf der Basis der neuen „Richtlinien zur Förderung der ländlichen Entwicklung“ bzw. der Vorgängerrichtlinie. Schwerpunkt in LEADER+ war dabei die Förderung innovativer Projekte. Darüber hinaus war im Rahmen des LEADER+-Programms zeitweise die Förderung touristischer Infrastruktur möglich. Sowohl die Projekte der Maßnahmen n und s als auch LEADER+-Projekte wurden in den jeweiligen Regionalforen ausgewählt und z. T. auch in den Regionalforen bzw. den entsprechenden Fachforen entwickelt. Dies ermöglichte eine Verzahnung und gegenseitige Ergänzung der Maßnahmen. Dabei sollte die Förderung aus dem EPLR in erster Linie in den nicht als LEADER+-Region ausgewählten Regionalforen eingesetzt werden und in den LEADER-Regionen eher als ergänzende Förderung genutzt werden. Im Vergleich zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat sich die Umsetzung deutlich zu den Gebieten außerhalb von LEADER+ verlagert.

### ***Inhaltlich in eine vergleichbare Richtung gehende Förderung innerhalb und außerhalb des Programms***

Der Fördergegenstand der Maßnahme s „Neu-, Aus- und Umbaumaßnahmen zum Aufbau eines an regionalen Besonderheiten und zeitgemäßen Erfordernissen orientierten Landtourismusangebotes“ ermöglichte die Förderung ähnlicher Projekte wie die Diversifizierungsförderung des AFP (Urlaub auf dem Bauernhof). Durch die Ausgestaltung der Förderbedingungen bestand jedoch eine klare Abgrenzung, und eine Doppelförderung war ausgeschlossen.

Eine weitere touristische Fördermöglichkeit bot das Ziel-2-Programm, v. a. für Infrastruktur sowie Konzepte, Marketing und Vertrieb. Eine eindeutige Abgrenzung der Maßnahmen wurde durch die Beschränkung der Förderung im Rahmen des Hessischen Entwicklungsplans auf touristische Projekte mit landwirtschaftlichem Bezug gewährleistet.

## **9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen**

### **9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns**

Für die Artikel-33-Maßnahmen gab es ein gemeinsames Set von Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren. Eine übergeordnete Beantwortung dieser Fragen war aufgrund der Heterogenität der Artikel-33-Maßnahmen und ihrer sehr unterschiedlichen Wirkungsweisen jedoch kaum möglich. Daher wurden die Untersuchungen maßnahmen-spezifisch angelegt und die Untersuchungsdesigns entsprechend den Zielsetzungen und mögli-

chen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen aufgestellt. Die Bewertungsschritte zielten darauf ab, die für die jeweilige Maßnahme relevanten Bewertungsfragen und -kriterien zu beantworten. Der dabei eingesetzte Methoden-Mix wird nachfolgend kurz vorgestellt. Eine ausführliche Darstellung erfolgt in den jeweiligen Materialbänden.

### ***Aufbereitung und Analyse der Förderdaten***

Die von der IBH (Maßnahmen n, o, s) sowie den Flurbereinigungsbehörden zur Verfügung gestellten Förderdaten wurden nach den verschiedenen Kriterien ausgewertet. Die Auswertung der Projektdaten lieferte in erster Linie Aussagen zum Vollzug und Output der Maßnahmen sowie zur regionalen Verteilung der geförderten Projekte. Zur Beantwortung der Bewertungsfragen und zur Abschätzung der Wirkungen waren weitere Untersuchungen nötig.

### ***Schriftliche Befragungen***

Schriftliche Befragungen stellten einen Hauptbaustein zur Beantwortung der Bewertungsfragen dar. Einen Überblick über die befragten Personenkreise der einzelnen Maßnahmen gibt Tabelle 9.2. Zum Umfang und der Art der einzelnen Befragungen inklusive der verwendeten Fragebögen finden sich detaillierte Beschreibungen im Materialband bei den jeweiligen Methodenbeschreibungen der Maßnahmen.

### ***Expertengespräche***

Ein wichtiges methodisches Element, um die bei Befragungen und Fallstudien gewonnenen Informationen besser interpretieren zu können und zusätzliche Informationen zu erhalten, stellten Expertengespräche dar. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung des Kapitels IX wurden solche Gespräche vor allem mit den zuständigen Fachreferenten geführt.

### ***Zusammenfassung der Ergebnisse der vorhergehenden Bewertungen und Übertragung auf den gesamten Förderzeitraum***

Die Ergebnisse aus den vorhergehenden Evaluierungen (vor allem der schriftlichen Befragungen, der Expertengespräche wie auch der Fallstudie Region) werden zusammengefasst und bei der Darstellung der Wirkungen aufgeführt. Somit sind bei der Beantwortung der Bewertungsfragen soweit wie möglich alle festgestellten Ergebnisse und Wirkungen des gesamten Förderzeitraums dargestellt.

### ***Studie zur Veränderung der Lebensqualität durch Dorferneuerung (Dorfstudie)***

Die Dorfstudie<sup>2</sup> stellt neben der Tourismusstudie den methodisch umfangreichsten Untersuchungsschritt im Rahmen der Ex-post-Bewertung dar. Für diese Untersuchung wurden in zehn ausgewählten Förderschwerpunkten zum einen eine Befragung der Ortsvorsteher und der Vorsitzenden der Dorfentwicklung als Vertreter der Dörfer zur aktuellen Situation durchgeführt. Zum anderen zielte eine telefonische Stichproben-Befragung anhand eines standardisierten Fragebogens auf die Wahrnehmung der Dorferneuerung in der Bevölkerung. Dabei ging es auch darum, die Einschätzungen zu der veränderten Lebensqualität in den Dörfern in Folge der Förderung zu erfassen.

### ***Studie zur Wirkung der Förderung der ländlichen Regionalentwicklung auf die Entwicklung des ländlichen Tourismus***

In der Tourismusstudie<sup>3</sup> wurde maßnahmenübergreifend die Wirkung der Förderung der Maßnahmen n, o und s sowie touristisch relevanter LEADER+-Projekte auf die Entwicklung touristisch relevanter Standortfaktoren im ländlichen Raum untersucht. Zentrales Element dieser Studie war eine schriftliche Befragung von Übernachtungsanbietern in 29 Gemeinden, in denen eine Förderung im Rahmen der o. g. Maßnahmen im Zeitraum 2000 bis 2005 erfolgt war, sowie in elf Gemeinden, in denen es keine Förderung in diesen Maßnahmen gegeben hatte. Hierbei wurden sowohl die subjektive Einschätzung der Übernachtungsanbieter zur aktuellen Situation sowie zu Veränderungen der touristisch relevanten Standortfaktoren als auch ihre Wahrnehmung der verschiedenen Fördermaßnahmen erfasst.

### ***Länderübergreifende Arbeitsgruppen***

Im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen existierten zwei länderübergreifende Arbeitsgruppen, die sich aus FachreferentInnen der zuständigen Ministerien und MitarbeiterInnen von nachgeordneten Behörden der beteiligten Länder zusammensetzten. Diese dienten in den Maßnahmenbereichen Flurbereinigung/Ländlicher Wegebau sowie Dorf- und ländliche Regionalentwicklung als Foren für den Erfahrungsaustausch und die Vorstellung und Diskussion von Untersuchungsschritten und Ergebnissen. Im Verlauf der Ex-post-Bewertung haben sich die Arbeitsgruppen einmal im Rahmen des Workshops „Über den Tellerrand geschaut II“ getroffen.

---

<sup>2</sup> Das genaue Vorgehen und die Ergebnisse sind im Materialband o-E dargestellt.

<sup>3</sup> Eine ausführliche Darstellung des methodischen Ansatzes und der Ergebnisse findet sich im Materialband s-E.



### ***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.

### ***Grenzen des methodischen Ansatzes***

Ein grundlegendes Problem bei der Analyse der Wirkungen von 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 Dorferneuerung nicht möglich, noch nie geförderte Dörfer mit vergleichbaren Strukturen wie in den 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 stellen die Projektlisten mit den abgeschlossenen Projekten der Jahre 2000 bis 2006 dar. Weitere wichtige Datenquellen sind Tabelle 9.2 zu entnehmen. Eine ausführliche Darstellung der Datenquellen findet sich im Materialband in den jeweiligen Kapiteln; die verwendeten Fragebögen sind im Anhang der Materialbände wiedergegeben.

**Tabelle 9.2:** Datenquellen

Maßnahmenkürzel		
	<b>Datenquellen</b>	<b>Datensatzbeschreibung</b>
<b>Primärdaten</b>		
k	Schriftliche Befragung der Verfahrensleiter und -bearbeiter	Grundgesamtheit 120 Verfahren, Stichprobe von 56 aktuelleren Verfahren zu drei Zeitpunkten (2003, 2005, 2007)
	Schriftliche Befragung von beteiligten Landwirten	157 Landwirte mit größerem Flächenumfang in 29 Flurbereinigungsverfahren, Rücklaufquote 63 %
n	Schriftliche Befragung aller Zuwendungsempfänger	Grundgesamtheit 178 Projekte, Rücklaufquote 67 %
o	Dorfstudie	10 ausgewählte Dörfer Telefonische Zufallsbefragung Stichprobe 30, Grundgesamtheit: 302 Befragung der Ortsvorsteher oder der Vorsitzenden des Dorferneuerungsarbeitskreises
s	Schriftliche Befragung aller Zuwendungsempfänger	Grundgesamtheit 115 Projekte, Rücklaufquote 67 %
	Tourismusstudie	169 Übernachtungsanbieter in 40 Gemeinden
alle	Expertengespräche	mit Vertretern der Fachreferate der Ministerien, ehemaligen und aktuellen Bewilligungsstellen (Landratsämter, IBH), der Oberen Flurbereinigungsbehörde
<b>Sekundärdaten</b>		

k	Projektlisten 2000 bis 2006	Name, Lage, Art, Ziele, Jahreszahlen des Verfahrens, Projekthinhalte, Projektkosten
n, o s	Projektdateien 2000 bis 2006	Adresse und Status des Zuwendungsempfängers, Richtliniennummer, kurze Projektbeschreibung, Jahr des Projektabschlusses, Finanzdaten
alle	Literatur	verfügbare, themenbezogene Fachliteratur

Quelle: Eigene Darstellung (siehe Materialbandtexte zu den einzelnen Maßnahmen).

### 9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Tabelle 9.3 stellt die ursprünglich geplanten Ausgaben in den einzelnen Maßnahmen den tatsächlich getätigten Ausgaben laut Rechnungsabschluss der Zahlstelle gegenüber. In der Gesamtsumme der Artikel-33-Maßnahmen ergibt sich eine Untererfüllung des Plans um rund 10 %, die Bilanzen der einzelnen Maßnahmen sind aber sehr unterschiedlich.

Bei Maßnahme o verbesserte sich zum Ende der Förderperiode der Umsetzungsstand, so dass mehr Mittel als ursprünglich eingeplant ausgezahlt wurden. Bei Maßnahme k lagen die Ausgaben zwar um 9 % über dem geplanten Mitteleinsatz, was aber durch entsprechend weniger Ausgaben bei den rein national finanzierten Projekten kompensiert wurde.

**Tabelle 9.3:** Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro

Haushaltlinie	Planansätze 2000 bis 2006 EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss) Rechnungsabschluss (Tabelle 104)		Anteil Ausgaben von Planansatz	
	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung
	k	29,39	14,69	32,05	16,02	109%
n	30,26	15,13	14,77	7,38	49%	49%
o	73,86	36,93	79,04	39,53	107%	107%
s	16,05	8,03	6,61	3,31	41%	41%
<b>Summe</b>	<b>149,56</b>	<b>74,78</b>	<b>132,47</b>	<b>66,24</b>	<b>89%</b>	<b>89%</b>

Quelle: Vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

Die anderen beiden Maßnahmen blieben dagegen erheblich hinter den Planungen zurück. Der geringe Umsetzungsstand ist vor allem auf die zurückhaltende Inanspruchnahme in den ersten Jahren der Programmumsetzung bedingt durch die mit der Richtlinienumstellung und der Verwaltungsreform verbundenen Unsicherheiten zurückzuführen. Ein über den ganzen Förderzeitraum bestehendes Problem war die späte Freigabe der zur Kofinanzierung benötigten Landesmittel, die bei den antragsannahmenden Stellen zu einer gewissen Unsicherheit hinsichtlich der verfügbaren Mittel und damit zu einer zurückhaltenden Projektakquise führte.

## 9.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

Das folgende Kapitel fasst die Ergebnisse der Förderung der Artikel-33-Maßnahmen zusammen. Die entsprechenden Materialbände stellen den Output der einzelnen Maßnahmen ausführlicher dar. Karte 9.1 zeigt zunächst die regionale Verteilung der Fördermittel in allen Maßnahmen, die maßnahmenspezifisch sehr unterschiedlich ausfällt.

Die Fördermittel der **Flurbereinigung** verteilten sich auf 19 hessische Kreise in unterschiedlicher Dichte. Allein 23 % der Gesamtsumme wurden in sechs Verfahren mit dem Schwerpunkt Weinbergsflurbereinigung im Rheingau-Taunus-Kreis verausgabt. Einen weiteren Schwerpunkt bildeten der Vogelsbergkreis (21 Verfahren) und der Odenwaldkreis (14 Verfahren). Sehr wenige Mittel der Flurbereinigung entfielen hingegen auf das übrige Rhein-Main-Gebiet sowie die nordhessischen Kreise Kassel und Werra-Meißner.

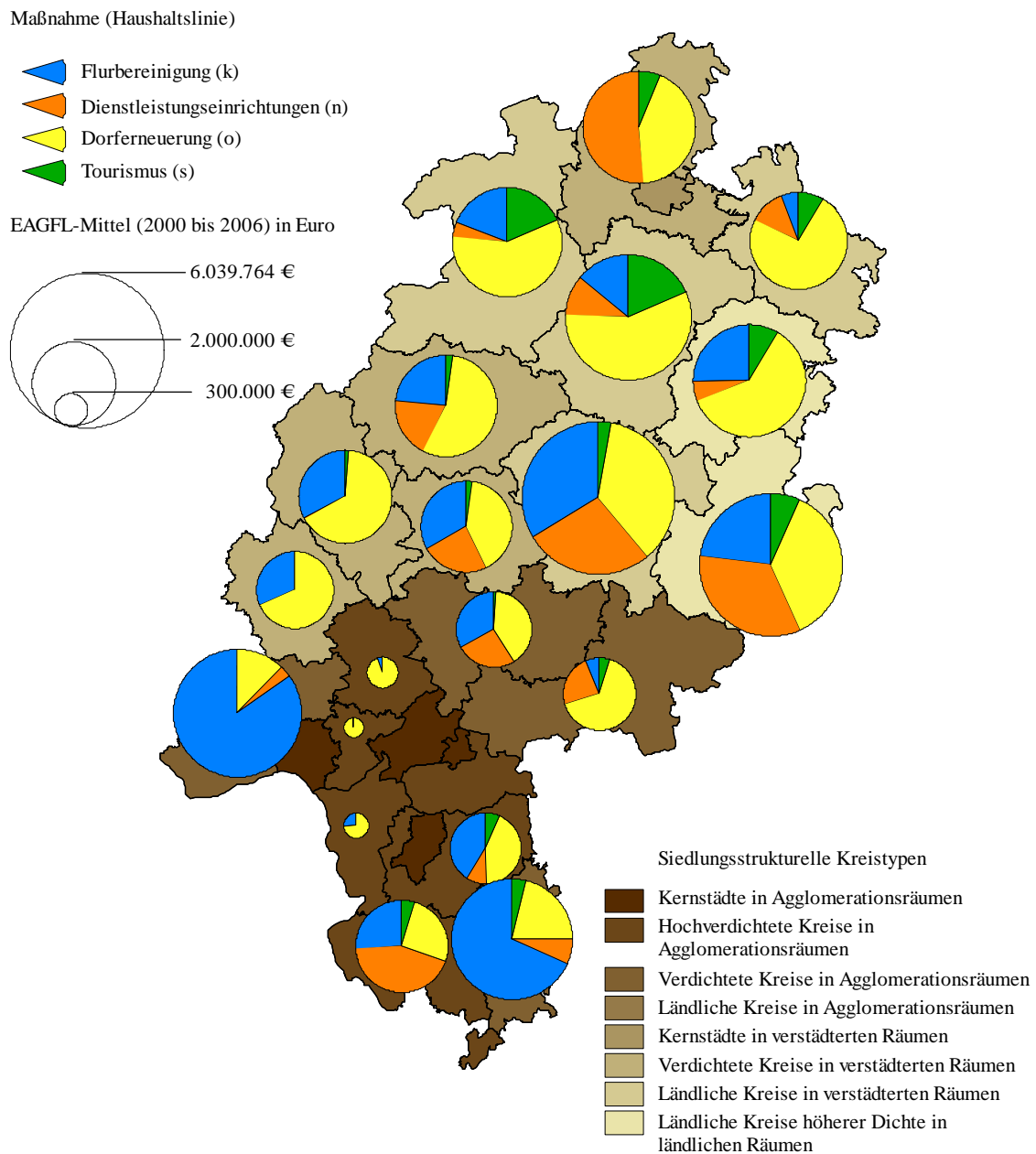
Der Schwerpunkt der Förderung der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen** lag sowohl hinsichtlich des Einsatzes von Fördermitteln als auch hinsichtlich der Zahl der geförderten Projekte in den Landkreisen Vogelsberg, Kassel und Fulda. Im Landkreis Fulda hat die Förderung in der zweiten Hälfte der Förderperiode erheblich zugenommen. Hier wurden 76 % aller im Kreis umgesetzten Projekte mit 98 % der gesamten im Kreis eingesetzten Fördermitteln in den Jahren 2005 und 2006 abgeschlossen. Diese Zunahme ist auf die Aktivitäten des Regionalforums Fulda-Südwest zurückzuführen, das nach seiner Gründung im Jahr 2000 seine Arbeit kontinuierlich weiterentwickelte und in der zweiten Hälfte der Förderperiode mit der Initiierung und Umsetzung von Projekten begann (Landkreis Fulda, 2007).

Wie schon in der Halbzeitbewertung festgestellt, waren in der **Dorferneuerung** besonders die nördlichen Landkreise – gemessen an den Mitteln – sehr aktiv. Die drei aktivsten Kreise (gemessen an der Anzahl abgeschlossener Projekte) waren der Schwalm-Eder-Kreis, der Vogelsbergkreis und der Kreis Hersfeld-Rotenburg. Auf den nachfolgenden Rängen folgen die anderen nordhessischen Landkreise, die ebenfalls schon im vorausgegangenen Ziel-5b-Programmgebiet lagen. Weniger aktiv in der Dorferneuerungsförderung waren hingegen die südlichen, agglomerationsnahen Landkreise. Hier liegen anteilig weniger Dörfer als im ländlicher strukturierten Nordhessen.

Die meisten Fördermittel der Maßnahme **Fremdenverkehr** wurden im Schwalm-Eder-Kreis sowie den Landkreisen Waldeck-Frankenberg und Fulda eingesetzt. In diese drei Kreise sind rund 50 % der gesamten Fördermittel geflossen. Die höchste Anzahl von Projekten wurde in den Landkreisen Schwalm-Eder-Kreis (20), Waldeck-Frankenberg (18), Werra-Meißner-Kreis und Hersfeld-Rotenburg (je 13) realisiert. In Waldeck-Frankenberg und im Schwalm-Eder-Kreis hat sich die Anzahl der umgesetzten Projekte seit der Aktualisierung der Halbzeitbewertung damit verdoppelt. Die räumliche Verteilung der Mittel in

den Maßnahmen n und s wird stark durch die Fördergebiete der Regionalforen geprägt; hierzu siehe Karte 9.2.

**Karte 9.1:** Räumliche Verteilung der EAGFL-Mittel des Artikel-33 auf Landkreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen



Institut für Ländliche Räume des vTI  
6-Länder-Ex-Post-Bewertung  
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten (2000 bis 2006).

### ***k – Flurbereinigung***

Die Förderung von Maßnahmen der Flurbereinigung wurde in laufenden Verfahren genutzt, um notwendige Investitionen beschleunigt durchzuführen. Die EAGFL-Mittel wurden in insgesamt 152 Flurbereinigungsverfahren eingesetzt. 32 dieser Verfahren sind im Programmzeitraum neu eingeleitet worden, 23 wurden rechtskräftig abgeschlossen. Die folgenden Zahlenangaben beziehen sich ausschließlich auf die EAGFL-kofinanzierten Verfahren und sind nicht repräsentativ für die Flurbereinigung des Landes insgesamt.

Alle Verfahren haben gemäß den Fördergrundsätzen der GAK das Ziel, die Produktions- und Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft zu verbessern. Daneben ist vor allem der Naturschutz von Bedeutung (in 91 % aller Verfahren als Verfahrensziel genannt). In 43 Verfahren steht der überörtliche Verkehr im Vordergrund der Aufgabenstellungen, in acht Verfahren die überörtliche Wasserwirtschaft. Schon am Aufgabenverbund wird die multifunktionale Herangehensweise der Flurbereinigung deutlich, denn im Durchschnitt wurden 3,9 zu erledigende Aufgaben pro Verfahren genannt.

Die Verfahrensgebiete sind im Durchschnitt 609 ha groß, bei einer großen Streubreite von neun bis 2.541 ha. Die geförderten Verfahren umfassten damit eine Gesamtfläche von 92.600 ha, davon sind rund 51.400 ha landwirtschaftliche Nutzfläche und 27.000 ha forstwirtschaftliche Nutzfläche. Insgesamt sind bzw. waren rund 2.690 landwirtschaftliche Betriebe als Flächenbewirtschafter in den geförderten Verfahren beteiligt.

In den 152 Verfahren wurden Maßnahmen mit einer förderfähigen Gesamtsumme von 47,8 Mio. Euro mit EAGFL-Mitteln kofinanziert. Von diesen Kosten wurden rund 34 % aus dem EAGFL getragen, 41 % aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe und 25 % aus Eigenmitteln der Teilnehmergeinschaften.

Rund die Hälfte dieser Gesamtsumme wurde für Wegebaumaßnahmen verwendet. 14 % der förderfähigen Gesamtsumme flossen in Maßnahmen zur Verbesserung der Wasser-rückhaltung und Wasserqualität, die restlichen 36 % in ein breites Spektrum unterschiedlicher Maßnahmen.

Die innerhalb des Hessischen Entwicklungsplans umgesetzten Projekte sind Teil einer Gesamtstrategie der jeweiligen Verfahren. Zur Beurteilung der Wirkungen von Flurbereinigung ist daher auch der Output der Verfahren insgesamt zu betrachten. Dieser kann grob vereinfachend auf die zwei Wirkungsbereiche „Bodenmanagement“ und „Planung und Bau gemeinschaftlicher Anlagen“ aufgeteilt werden:

Das **Bodenmanagement** hat in Bezug auf die Landwirtschaft das Ziel, die landwirtschaftlich genutzten Flächen in Bezug auf Größe, Form, Lage im Raum und Erreichbarkeit für die Betriebe möglichst günstig zu gestalten. Nach Befragungsergebnissen beteiligter

Landwirte wurde die Größe der zusammenhängend bewirtschafteten Ackerschläge in den Verfahren um 48 % erhöht, die Größe der Grünlandschläge um 42 %. Die Schlaglängen wurden um 39 % (Acker) bzw. 16 % (Grünland) erhöht.

Die Leistungen des Bodenmanagements für nichtlandwirtschaftliche Zielsetzungen (v. a. Lösung von Nutzungskonflikten sowie fachspezifische Ziele) wurden in 66 näher untersuchten Verfahren für 4,5 Zielgruppen pro Verfahren als unentbehrlich oder wichtig eingestuft. Für die unterschiedlichsten Zielrichtungen wurden durchschnittlich 31 ha pro Verfahren (3,9 % der Verfahrensfläche) an außerlandwirtschaftliche Zielgruppen zugeteilt, wobei die Zielrichtung Naturschutz vom Flächenumfang und der Zahl der Verfahren her die bedeutendste war.

Der **Bau gemeinschaftlicher Anlagen** umfasst Wegebau- und wasserbauliche Maßnahmen, weitere gemeinschaftliche Bauten, Maßnahmen der Dorferneuerung sowie der Landschaftsgestaltung. Eine zentrale Aufgabe in den meisten Verfahren ist die Schaffung eines leistungsfähigen Wegenetzes. In 40 Verfahren wurden im Durchschnitt 13,4 km Weg (1,9 km je 100 ha Verfahrensfläche) ausgebaut, davon 75 % in gering versiegelnder Bauweise ohne Bindemittel oder als unbefestigter Erdweg und nur 18 % als Asphaltweg.

In 36 Verfahren aus einer Stichprobe von 66 wurden weitere gemeinschaftliche Baumaßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Verhältnisse durchgeführt, darunter gemeinschaftliche Güllebehälter, Maschinen- oder Mehrzweckhallen, Wasserzapfstellen und anderes. Maßnahmen der Dorferneuerung in neun Verfahren dieser Stichprobe umfassten v. a. die Neugestaltung und Eingrünung von Plätzen und Gebäuden, aber auch Wanderparkplätze, Grillplätze, Lehrpfade und Schutzhütten im Außenbereich.

In allen Stichprobenverfahren wurden biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt, die nur zu einem geringen Teil gemäß der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung erforderlich gewesen wären. Im Mittel wurden pro Verfahrensgebiet 3,4 ha flächenhafte naturnahe Biotoptypen (z. B. Feldgehölze, Obstwiesen, Stillgewässer, Sukzessionsflächen) und etwa 0,2 km lineare Gehölzpflanzungen über die erforderliche Kompensation hinaus neu angelegt. Auch Maßnahmen zum Fließgewässerschutz wurden in nahezu allen untersuchten Verfahrensgebieten durchgeführt. Der Schwerpunkt lag bei der Anlage von Gewässerrandstreifen.

### ***o – Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes***

Bezogen auf die Förderung aus dem Hessischen Entwicklungsplan wurden in den Jahren 2000 bis 2006 innerhalb der Maßnahme „Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes“ mit EU-Kofinanzierung 3.406 Projekte mit Gesamtkosten in Höhe von rd. 106 Mio. Euro durchgeführt und abgeschlossen.

Fast die Hälfte des Zuschusses floss in zwei Projektkategorien (Bausubstanz mit ortsprägendem Charakter und Behebung von Funktionsschwächen der Siedlungsstruktur). Diese beiden Projektkategorien sind sehr unterschiedlich.

Bei den Projekten der Kategorie Bausubstanz mit ortsprägendem Charakter führten private Zuwendungsempfänger Arbeiten an Gebäuden in den Dörfern durch, z. B. Sanierung von Dächern und Fassaden. Hier wurde mit deutlichem Abstand die größte Anzahl von Projekten realisiert.

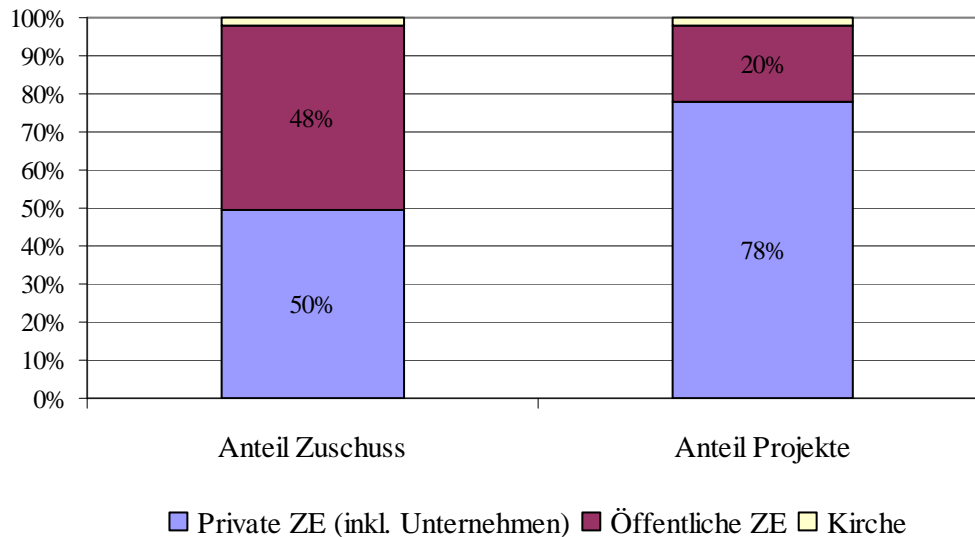
In der Kategorie Behebung von Funktionsschwächen der Siedlungsstruktur wurden öffentliche Zuwendungsempfänger gefördert, die bestehende Einrichtungen in den Dörfern verbesserten oder neue schufen. Dies waren vielfach z. B. Dorfgemeinschaftshäuser oder Jugendräume. Die Anzahl der Förderfälle war sehr gering und die Höhe der durchschnittlichen förderfähigen Kosten wesentlich höher als in allen anderen Projektkategorien.

Rund 11 % des Zuschusses wurden für Projekte zum Erhalt, Wiederherstellen und Neuanlage von Bauwerken verausgabt. Anders als bei Projekten an Bausubstanz mit ortsprägendem Charakter musste es sich hierbei um ortstypische Bauwerke wie beispielsweise Kirchen, Brücken, Backhäuser oder um ortsprägende Gebäude mit „hohem Einzel- und Situationswert“ (Dorferneuerungsprogramm) handeln.

Auf alle anderen Projektkategorien entfielen weniger als 10 % des Zuschusses. Die Projektkategorien Beratungsarbeit sowie Erhalt/Gestaltung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz fallen mit einer hohen Anzahl an Projekten, jedoch sehr geringen durchschnittlichen Zuwendungen pro Projekt auf.

Bei den Zuwendungsempfängern dominierten Privatpersonen, gemessen an der Anzahl wie auch der Fördersumme der Projekte. Anhand von Abbildung 9.1 wird deutlich, dass auf öffentliche Zuwendungsempfänger zwar nur 20 % der Projekte, aber 48 % des Zuschusses entfielen. Ihre Projekte waren also durchschnittlich wesentlich kostenintensiver als die der privaten Zuwendungsempfänger.

**Abbildung 9.1:** Häufigkeit der Förderfälle und Anteil des Zuschusses (EU- und nationale Mittel) der Maßnahme o nach Zuwendungsempfängern



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten (n=3.405 Projekte, n=42 Mio. Euro).

### ***n - Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung***

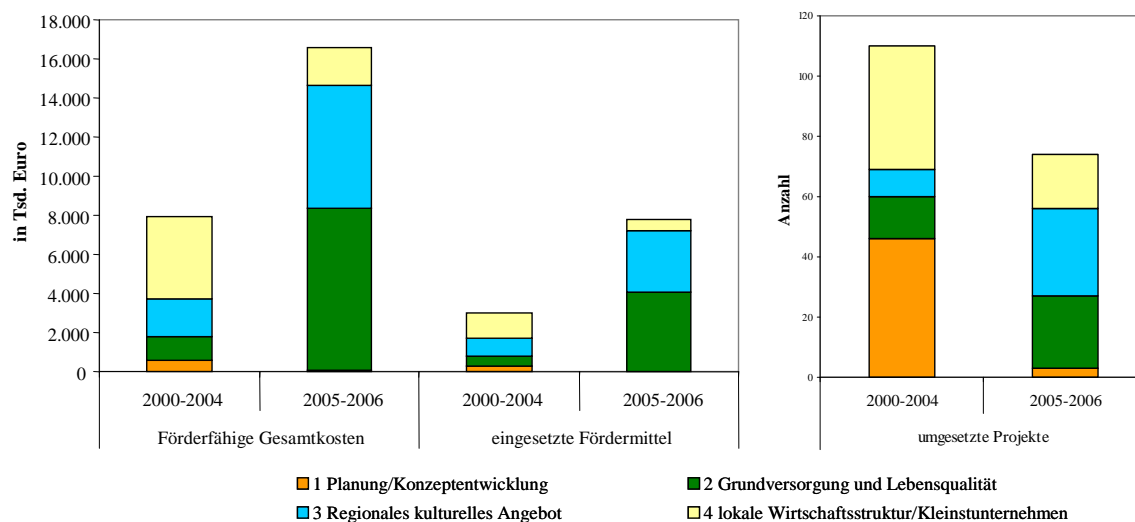
Von 2000 bis 2006 wurden in Maßnahme n 184 Projekte mit Gesamtkosten von knapp 25 Mio. Euro abgeschlossen. Innerhalb der Maßnahme war ein großes Spektrum an Förderatbeständen möglich:

- (1) Planung und Betreuung von Einzelprojekten, Konzeptentwicklung, Schulungen und Organisationsentwicklung,
- (2) Verbesserung der Grundversorgung und Lebensqualität,
- (3) Verbesserung des regionalen kulturellen Angebots sowie
- (4) Schaffung von wohnortnahen Arbeitsplätzen und Förderung der lokalen Wirtschaftsstruktur.

Hinsichtlich der Anzahl der umgesetzten Projekte lag der Schwerpunkt in den Bereichen (4) mit 32 % sowie (1) mit 27 % der abgeschlossenen Projekte. Im Hinblick auf den Einsatz von Fördermitteln war der Schwerpunkt allerdings in den Bereichen (2) mit 43 % und (3) mit 37 % der eingesetzten Fördermittel. Beide Bereiche haben einen Anteil von je 21 % an den abgeschlossenen Projekten.



**Abbildung 9.2:** Inhaltliche Ausrichtung der 2000 bis 2006 abgeschlossenen Projekte und eingesetzte Fördermittel

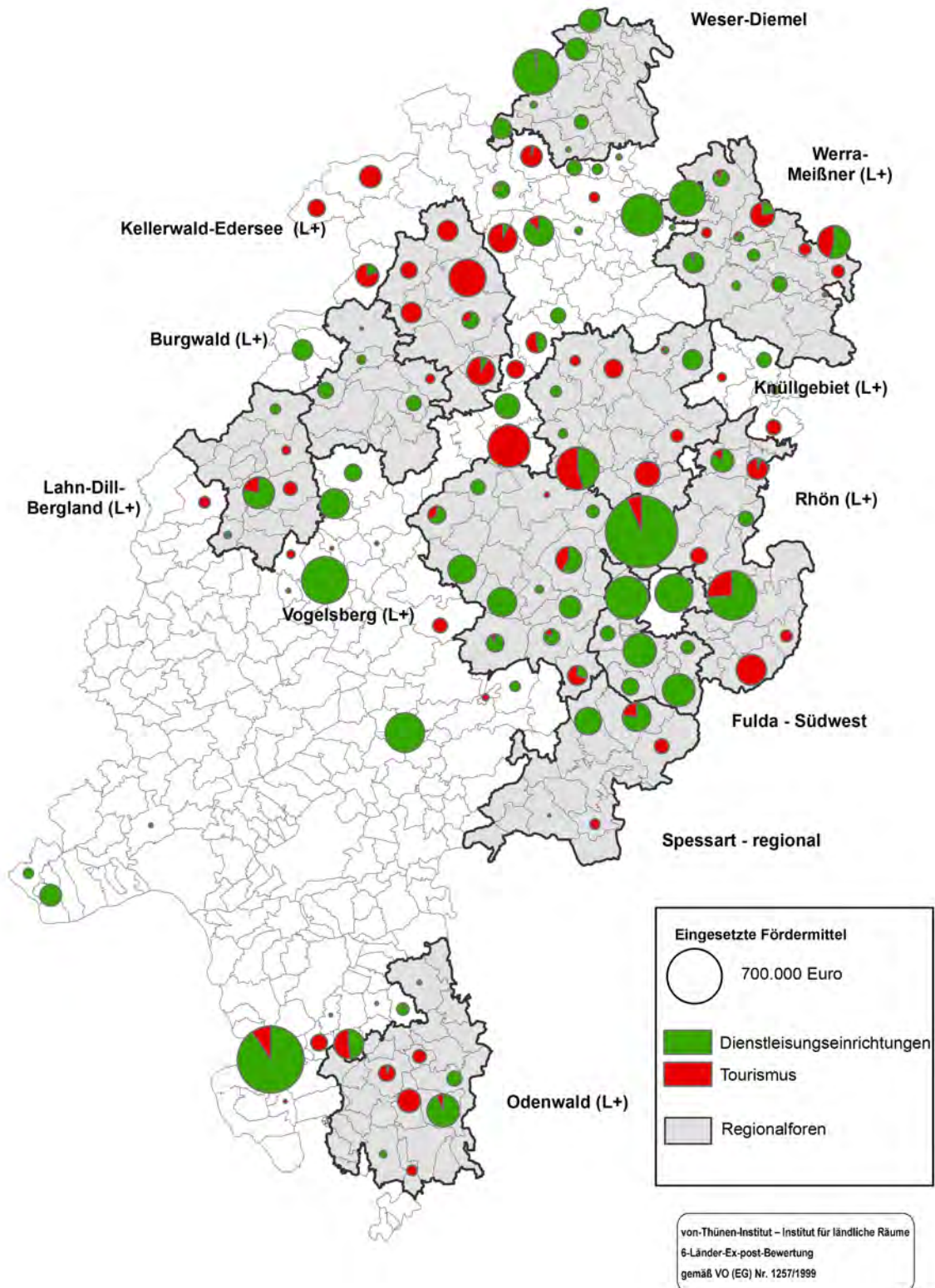


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten.

Wie Abbildung 9.2 zeigt, stellt sich die Verteilung der umgesetzten Bereiche in der zweiten Hälfte der Förderperiode deutlich anders dar. Während im Zeitraum 2000 bis 2004 zum größten Teil Planungen/Konzeptentwicklungen und Kleinstunternehmen gefördert wurden, verschob sich die Umsetzung in den letzten beiden Jahren der Förderperiode auf der Förderung gemeinwohlorientierter Einrichtungen aus den Bereichen (2) und (3). Insgesamt flossen bezogen auf die gesamte Förderperiode 80 % der eingesetzten Fördermittel (EU, Bund und Land) in diese beiden Bereiche. In beiden Bereichen wurde der überwiegende Teil der Projekte im Jahr 2006 abgeschlossen. Die starke Zunahme der gemeinwohlorientierten Projekte ist u. a. auf eine im Jahr 2004 veränderte Auslegung der zugrunde liegenden Förderrichtlinien zurückzuführen.

Private Träger stellten mit 60 % der umgesetzten Projekte den größten Teil der Zuwendungsempfänger. Der Anteil der kommunalen Körperschaften hat sich allerdings im Vergleich zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung deutlich erhöht. Da die von den Kommunen realisierten Projekte in der Regel deutlich größer sind, liegt hier auch mit einem Anteil von 84 % der Schwerpunkt der eingesetzten Fördermittel. Andere Träger wie kirchliche Körperschaften sind von untergeordneter Bedeutung.

**Karte 9.2:** Verteilung der Fördermittel (EAGFL und national) der Maßnahmen n und s nach Gemeinden und Gebieten der Regionalforen, 2000 bis 2006



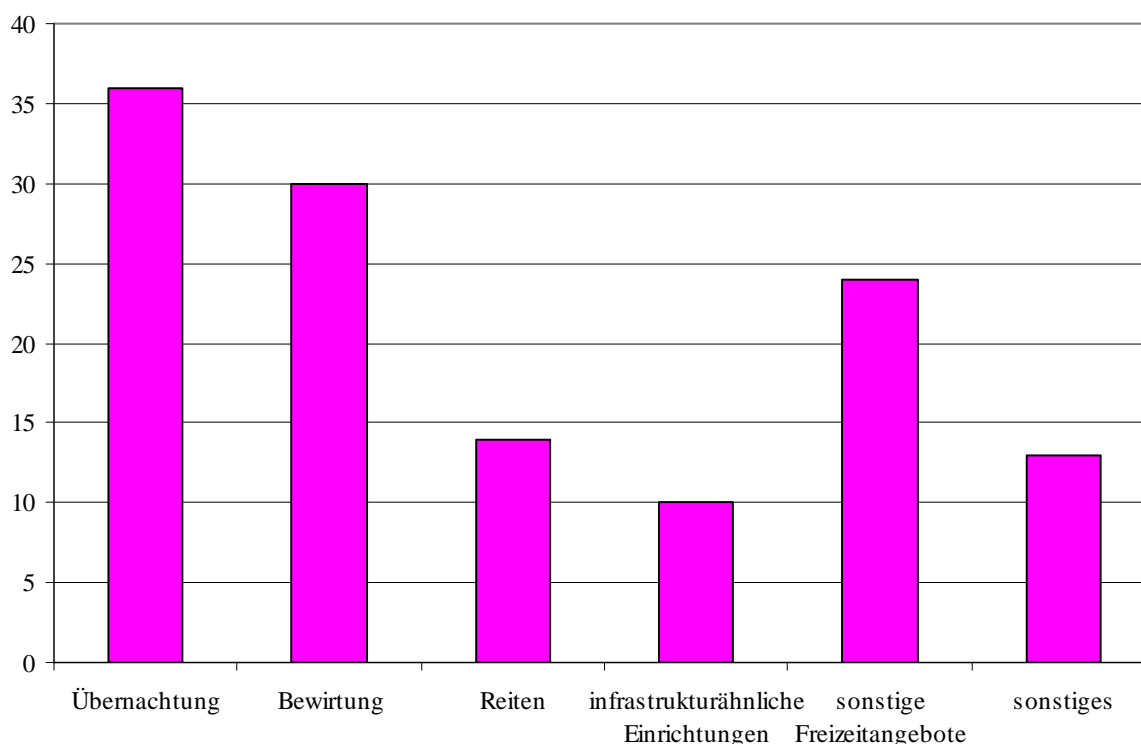
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten.

Der räumliche Schwerpunkt der Förderung liegt in Nord- und Mittelhessen und hier insbesondere im Vogelsbergkreis, in den Landkreisen Kassel und Fulda und im Werra-Meißner-Kreis. Die Verteilung der Fördermittel auf die Regionalforen zeigt Karte 9.2. Hieraus wird deutlich, dass einige Regionen ihren Fokus auf die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen gesetzt haben, während andere Regionalforen diese Möglichkeit gar nicht genutzt haben. Ein relativ großer Teil der Fördermittel (37 %) wurde auch außerhalb der bestehenden Regionen eingesetzt, hier vor allem im Landkreis Kassel. Hier ist die Förderregion des Regionalforums zwar auf die Region Weser-Diemel beschränkt, die Aktivitäten des Regionalmanagements erstrecken sich jedoch auf den gesamten Landkreis.

### *s - Förderung von Fremdenverkehrstätigkeit*

Insgesamt wurden von 2000 bis 2006 122 Projekte der Maßnahme Förderung von Fremdenverkehrstätigkeit abgeschlossen. 2004 nahmen die Anzahl abgeschlossener Projekte und die Höhe der eingesetzten Mittel stark zu. Diese Entwicklung setzte sich allerdings in den Jahren 2005 und 2006 nicht im gleichen Umfang fort.

**Abbildung 9.3:** Anzahl von Projekten der Maßnahme s nach Kategorien



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Förderdaten.

Abbildung 9.3 zeigt, dass der größte Teil der Projekte den Bereichen Übernachtung und Bewirtung zugeordnet werden kann. Ein weiterer Schwerpunkt stellen sonstige Freizeiteinrichtungen gefolgt von Maßnahmen des Reittourismus dar.

Unter den sonstigen Freizeitangeboten finden sich Angebote wie die Errichtung und Einrichtung eines Kneipp-Gesundheitshofes, der Ausbau des Fahrradpools Weser-Diemel oder der Bau einer Spiel- und Märchenscheune als Erweiterung eines Ferienbauernhofes. Zu den infrastrukturähnlichen Einrichtungen zählen u. a. die Einrichtung eines Informationszentrums, die Errichtung von Informationstafeln oder die Digitalisierung der Multivisionsschau eines Touristikzentrums. Unter die Kategorie „Sonstiges“ fallen so unterschiedliche Projekte wie z. B. die Durchführung eines Landtourismuskongresses, die Teilnahme an der Grünen Woche oder die Erstellung einer Broschüre mit landtouristischen Angeboten von Frauen für Frauen.

Karte 9.2 gibt Aufschluss über die regionale Verteilung. Demnach wurde der größte Teil der Projekte (63 %) in LEADER-Regionen realisiert. Gleichzeitig werden aber auch große Unterschiede in der Inanspruchnahme der Maßnahme in den Regionen deutlich, die auch Hinweise auf die touristische Orientierung der Regionen geben. So wurde in den LEADER-Regionen Burgwald und Lahn-Dill-Bergland nur eine sehr geringe Anzahl von Projekten realisiert. Auch der Anteil an Projekten in den Gebieten der drei Regionalforen, die nicht LEADER-Region sind, ist mit 6 % eher niedrig. In den letzten beiden Jahren der Förderperiode sind hier keine neuen Projekte realisiert worden.

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

Die Untersuchung der administrativen Umsetzung war eine der wesentlichen Aufgaben der Halbzeitbewertung. In der Ex-post-Bewertung soll daher nur auf aktuelle Entwicklungen eingegangen werden. Für die Maßnahmen o und k sind hierzu keine neuen bewertungsrelevanten Feststellungen zu machen.

Wesentliche Änderungen im Untersuchungszeitraum waren die Kommunalisierung der Ämter für den ländlichen Raum sowie Änderungen der Richtlinie zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Die Kommunalisierung (vgl. Fährmann; Grajewski und Pufahl, 2005) führte u. a. zu einer Zuordnung der bisherigen Ämter für den ländlichen Raum zu unterschiedlichen Organisationseinheiten der Landkreisverwaltungen. Die Ergebnisse der Befragung der Zuwendungsempfänger der Maßnahmen n und s zur Zufriedenheit mit der Abwicklung der Förderung weisen darauf hin, dass diese Kommunalisierung keinen negativen Einfluss hat.

Die zum 01.04.2005 in Kraft getretene Richtlinie zur Förderung der ländlichen Entwicklung wurde im Untersuchungszeitraum nur bei ausschließlich mit Landesmitteln geförderten Projekten angewandt. Für Maßnahmen erfolgte nur in einem Fall die Anwendung der neuen Richtlinie.

Die Zuwendungsempfängerbefragung zur Ex-post-Bewertung lieferte im Vergleich zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung folgende weiteren Ergebnisse:

- Der Anteil der sehr zufriedenen und zufriedenen Zuwendungsempfänger der Maßnahmen n und s hat bei fast allen im Fragebogen enthaltenen Aspekten des Verfahrens zugenommen, was darauf hindeutet, dass mit zunehmender Erfahrung die Verwaltungsabläufe besser und reibungsloser funktionieren.
- Deutlich unzufriedener waren die Zuwendungsempfänger mit den Aspekten
  - Höhe der Förderung
  - Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid
  - terminliche Vorgaben für die Endabrechnung und
  - Auflagen für die Förderung.
- Darüber hinaus wurde vor allem die Zentralisierung der Verfahrensabläufe über die IBH als zu kompliziert kritisiert sowie mehr Flexibilität im Umgang mit Änderungen gewünscht, die im Laufe der Projektumsetzung auftreten.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse sollten vor allem Möglichkeiten geprüft werden, das Verfahren zu beschleunigen.

## **9.6 Ziel und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen**

In diesem Kapitel erfolgt die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-Kommission. Die Beantwortung der Bewertungsfragen erreicht hierbei ein sehr hohes Aggregationsniveau, was dem Ansatz einer Bewertung des gesamten Förderkapitels IX entspricht. Detailinformationen über die Ergebnisse einzelner Maßnahmen sind den jeweiligen Materialbänden zu entnehmen.

Zunächst wird in den folgenden Abschnitten jede Bewertungsfrage zusammenfassend beantwortet; eine etwas ausführlichere Darstellung zu den einzelnen Kriterien schließt sich an.

### 9.6.1 Frage IX.1 – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

#### *Zusammenfassung*

Im Hessischen Entwicklungsplan wurde in der Beschreibung der derzeitigen Lage dargestellt, dass die ländlichen Regionen Hessens zu den landesweit wirtschafts- und strukturschwachen Regionen gehören (HMULF, 2000, S. 33). Daher war auch die Erschließung neuer Einkommensquellen aus dem endogenen Potenzial der ländlichen Gebiete ein wichtiger Bereich der Artikel-33-Maßnahmen (siehe 9.1.2).

Wirkungen auf landwirtschaftliches Einkommen konnten für die Maßnahme k durch die Senkung der Produktionskosten festgestellt werden. Die Einkommenswirkungen waren allerdings aufgrund ihrer Vielfältigkeit nicht quantifizierbar. In den Maßnahmen o und s wurden keine gesonderten Analysen zu Einkommenswirkungen für Landwirte durchgeführt.

Nicht landwirtschaftliche Einkommenswirkungen wurden bei den Maßnahmen n, o und s festgestellt. Rund 60 % der befragten, in Maßnahme n geförderten Existenzgründer und 67 % der befragten privaten Zuwendungsempfänger der Maßnahme s gaben an, dass die Förderung zu positiven Einkommensentwicklungen geführt hat. Maßnahme o war bei einzelnen Projektkategorien (Umnutzung, Projekte zum Erhalt beziehungsweise zur Verbesserung der dörflichen Nutzungsvielfalt) direkt einkommenswirksam, auch in Bezug auf Beschäftigte, deren Arbeitsplätze im Rahmen der Dorferneuerungsförderung erhalten bzw. geschaffen wurden.

Indirekte Einkommenswirkungen entstanden vor allem über eine Steigerung der Attraktivität der Regionen als Tourismusstandort. Hierzu leisteten sowohl die Flurbereinigung über den Erhalt des Landschaftsbildes als auch die Dorferneuerung über den Erhalt eines ansehnlichen Erscheinungsbildes der Dörfer einen Beitrag. Darüber hinaus ist hier vor allem durch die Schaffung und Verbesserung des touristischen Angebots sowie über Informations- und Vermarktungsaktivitäten mit langfristigen Wirkungen zu rechnen.

#### *Kriterium IX.1-1. Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten*

**Flurbereinigung** hat positive Einkommenswirkungen für die beteiligten Landwirte, indem sie die Produktionsstrukturen der Außenwirtschaft in einem umgrenzten Gebiet verbessert und so eine Senkung der Produktionskosten bewirkt. Je nach Ausgangslage können einzelne Betriebe erhebliche Einkommenszuwächse durch eine Flurbereinigung erwarten, während andere nur sehr wenig von dem Verfahren profitieren.

Nach überschlägigen Berechnungen aufgrund der Angaben von 66 befragten Landwirten wurden allein durch die Verbesserung der Schlagstrukturen unmittelbare Kostenersparnisse von durchschnittlich 48 Euro je Hektar und Jahr erzielt. Pro Betrieb errechneten sich dabei Einkommenswirkungen von 1.670 Euro pro Jahr, wobei die Streubreite zwischen 9.800 Euro Kostensenkung und 300 Euro Kostensteigerung lag. Aus- und Neubau der Wege in der Flurbereinigung führten zu weiteren direkten Einkommenseffekten durch Transportkostenersparnisse, die sich aber nicht quantifizieren ließen.

Mittelbare Einkommenseffekte entstehen in den Folgejahren nach der Besitzeinweisung bzw. dem Wegebau dadurch, dass einzelne, zukunftsorientierte Betriebe aufgrund der neuen Bedingungen Anpassungsreaktionen vornehmen. Deutliche Hinweise auf solche Einkommenswirkungen gab es in der Landwirtebefragung, sie waren jedoch nicht quantifizierbar.

Allein die quantifizierbaren Einkommenswirkungen summieren sich auf rund 2,5 Mio. Euro pro Jahr für die hessischen Landwirte. In der Befragung gaben 56 % der Landwirte an, die Flurbereinigung habe sich für sie trotz der damit verbundenen finanziellen Aufwendungen und vielfachen sonstigen Belastungen gelohnt.

### ***Kriterium IX.1-2. Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten***

#### ***Direkte Einkommenswirkungen***

Im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen** haben insbesondere die zur Schaffung von wohnortnahen Arbeitsplätzen und zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur geförderten Existenzgründungen (59 abgeschlossene Projekte) einen Beitrag zur Verbesserung und zum Erhalt des Einkommens der ländlichen Bevölkerung geleistet. Rund 60 % der geförderten Existenzgründungen haben zu einer Verbesserung des Einkommens geführt, und 40 % der befragten Kleinstunternehmen gaben an, dass die Förderung die wirtschaftliche Tragfähigkeit ihres Unternehmens nachhaltig verbessert hat.

Im Rahmen der **Dorferneuerung** war nur ein Teil der Projekte geeignet, direkte Einkommenswirkungen zu entfalten. Dies sind vor allem Projekte

- zum „Erhalt oder zur Verbesserung der dörflichen Nutzungsvielfalt“ (Ziffer 2.1.14 des Landesprogramms Dorferneuerung, 85 Projekte). Bei diesen Projekten treten sowohl bei Angestellten als auch bei Unternehmern Einkommenseffekte auf. Diese wurden im Rahmen der Evaluation aber nicht quantifiziert.
- zur Schaffung von Wohnraum, falls die geförderten Wohnungen an Dauermieter oder Gäste vermietet werden. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 232 Projekte zur Wohnraumschaffung durchgeführt, dies entspricht rund 8,6 % aller abgeschlossenen Dorferneuerungsprojekte.

Bei der Förderung von **Fremdenverkehrstätigkeiten** waren direkte Einkommenswirkungen in erster Linie bei Projekten privater Träger zu erwarten, die bauliche Investitionen in Übernachtungsmöglichkeiten und Bewirtung sowie die Schaffung bzw. Erweiterung von Freizeitangeboten beinhalteten. Insgesamt gaben rund 67 % der befragten Zuwendungsempfänger an, dass das geförderte Projekt zu einer Zunahme ihres Einkommens geführt hat/führen wird.

Neben den direkten Einkommenswirkungen für die geförderten Zuwendungsempfänger entstanden in allen drei Maßnahmen auch direkte positive Einkommenseffekte durch im Rahmen der Förderung geschaffene oder gesicherte Arbeitsplätze (vgl. Frage IX.3).

### *Indirekte Einkommenswirkungen*

Indirekte Einkommenswirkungen haben die Maßnahmen **Flurbereinigung** und **Dorferneuerung** bewirkt, indem sie die Attraktivität des ländlichen Raums (z. B. über den Bau touristisch nutzbarer Wege und Anlagen, die Verbesserung des Wohnumfeldes und der Wohnstandortqualität) gesteigert haben. Durch die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** wurde das Angebot kultureller Einrichtungen erweitert und die Attraktivität der Orte beispielsweise als Einkaufsstandort verbessert.

Im Rahmen der **Ergänzungsstudie Tourismus** konnten deutliche Verbesserungen in der Attraktivität der Regionen als Tourismusstandort festgestellt werden. Dies betraf das Rad- und Wanderroutennetz, aber auch die den ländlichen Tourismus prägenden Merkmale wie die Attraktivität von Ort und Landschaft, besondere Gebietscharakteristika wie Naturpark oder Nationalpark oder ein besonders naturnahes Image des Unterkunftsangebots. Aufgrund der insgesamt eher schwierigen Entwicklung des ländlichen Tourismus in Hessen in den letzten Jahren führten diese Verbesserungen allerdings nicht zu positiven Einkommensentwicklungen bei den befragten Übernachtungsanbietern. Der Tagestourismus wurde in der Studie nicht berücksichtigt.



### **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?**

#### ***Zusammenfassung***

Die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlergehens der Bevölkerung ist bei der Mehrzahl der Artikel-33-Maßnahmen ein Ziel und das herausragende Wirkungsfeld der Dorferneuerung. Für die Beantwortung der Frage sind drei sehr unterschiedliche Kriterien vorgegeben.

Die Verringerung der Abgelegenheit hat in Hessen nur eine eingeschränkte Bedeutung. Durch die geförderten Projekte der Flurbereinigung wurden in allen Regionen Hessens Transporte und Wege für landwirtschaftliche Betriebe verkürzt bzw. erleichtert. Die in der Maßnahme k erstellten Wege werden auch von der ländlichen Bevölkerung genutzt. Darüber hinaus profitierte die ländliche Bevölkerung durch die Ansiedlung bzw. Sicherung und Erweiterung von Unternehmen und sozialen und kulturellen Einrichtungen dahingehend, dass Wege zu weiter entfernten Einrichtungen entfielen.

Erhalt und Verbesserung von sozialen und kulturellen Einrichtungen gelten als wesentliche Faktoren für eine endogene Entwicklung ländlicher Räume, da durch diese die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Wohnort erhöht werden kann. Die in den Maßnahmen n und o geschaffenen bzw. ausgebauten Dienstleistungseinrichtungen und dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen haben sich positiv auf die soziokulturelle Situation ausgewirkt und die Kommunikations- und Freizeitmöglichkeiten der Dorfbewohner verbessert.

Die Verbesserung der Wohnbedingungen und Wohnstandortqualität stand im Mittelpunkt der meisten geförderten Dorferneuerungsprojekte. Die Verbesserung der Wohngebäude, des Ortsbildes und der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse haben zu einer höheren Zufriedenheit der Dorfbevölkerung mit den innerörtlichen Wohnbedingungen beigetragen. Die in den Maßnahmen n und s geschaffenen Einrichtungen dürften hierzu ebenfalls beigetragen haben. Außerorts hat die Maßnahmen k mit ausgebauten Wegen den Zugang zur Landschaft und die Erholungsfunktionen der Landschaft verbessert.

#### ***Kriterium IX.2-1. Verringerung der Abgelegenheit***

**Flurbereinigung** bewirkt insbesondere durch Verbesserungen des Wegenetzes, aber auch durch die Zusammenlegung von Flächen eine Verringerung der Transportzeiten zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und den zugehörigen Flächen. Dieser Effekt konnte jedoch nicht gesondert quantifiziert werden. Die ländliche Bevölkerung profitiert von der qualitativen Verbesserung des von ihr genutzten Wegenetzes, aber auch von der Entflechtung

der Verkehrsströme, indem landwirtschaftlicher Verkehr von viel befahrenen Straßen und innerörtlichen Wegen weg gelenkt wurde.

Im Rahmen der Förderung der **Dienstleistungseinrichtungen** wurde eine Vielzahl von Projekten gefördert, die die Neugründung bzw. Erweiterung von Kleinstunternehmen im ländlichen Raum (59 Projekte), die Verbesserung der Grundversorgung und Lebensqualität (38 Projekte) und die Verbesserung des regionalen kulturellen Angebots (38 Projekte) zum Inhalt hatten. Ein großer Teil dieser Projekte hat das lokale Angebot an Dienstleistungen, Arbeitsplätzen, kulturellen Veranstaltungen erhalten oder erweitert, so dass der ländlichen Bevölkerung eine ortsnahe Versorgung ermöglicht wurde. Vor allem in den „abgelegeneren“ ländlichen Orten hat die Maßnahme einen Beitrag zur Verbesserung bzw. Verbreiterung des Angebots an soziokulturellen Dienstleistungen geleistet.

***Kriterium IX.2-2. Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien***

Insgesamt wurden in der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen** 76 Projekte zur Verbesserung der Grundversorgung und des regionalen kulturellen Angebots gefördert. Auch die geförderten Kleinstunternehmen tragen teilweise zur Verbesserung des soziokulturellen Angebots bei. 48 % der Befragten gaben an, dass mit ihrem Projekt ein für den Ort bzw. die Region neues Angebot geschaffen wurde. Hierbei handelte es sich u. a. um kulturelle, gastronomische, Service- und Beratungsangebote. Maßnahmen bewirkte so eine Verbesserung des soziokulturellen Angebotes im ländlichen Raum. Die geförderten Projekte richten sich dabei vor allem an die gesamte Bevölkerung, zum Teil aber auch an sehr unterschiedliche Zielgruppen z. B. an Spätaussiedler, Menschen mit Behinderungen, Musikinteressierte.

Im Rahmen der **Dorferneuerung** wurden Projekte gefördert, die sich unmittelbar positiv auf die soziokulturelle Situation vor Ort ausgewirkt haben und die für die Freizeitgestaltung der Dorfbewohner wichtig sind. Insgesamt wurden 49 Planungen und 111 bauliche Projekte in diesem Bereich gefördert. Für alle Projekte wurde insgesamt ein Zuschuss (EU, Bund, Land) von 10,9 Mio. Euro gezahlt, dies entspricht ca. 26 % des Gesamtzuschusses. Schwerpunkt der Maßnahmen waren dörfliche Gemeinschaftseinrichtungen (Dorfgemeinschaftshäuser, Bürgerhäuser und Ähnliches) sowie Jugendräume. Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser stellen auch ein wichtiges Element dar, junge und ältere Menschen zusammenzubringen und in die Dorfgemeinschaft zu integrieren.

In den befragten Dörfern wurde insbesondere ein Schwerpunkt auf die Einbindung von Jugendlichen und Kindern gelegt, um besser auf deren Probleme und Bedürfnisse einzugehen. In über der Hälfte aller Dörfer wurden im Rahmen der Planungen besondere Aktivitäten für Jugendliche und in rund einem Drittel der Dörfer besondere Aktivitäten für

Kinder durchgeführt, so dass deren Bedürfnisse in das Dorfentwicklungskonzept einfließen konnten.

Rund 31 % der Projekte der Maßnahme **Fremdenverkehrstätigkeiten** beinhalteten die Verbesserung oder Schaffung von Freizeitangeboten. Die Projekte zielten in erster Linie auf Touristen. Nur wenige geförderte Projekte boten Naherholungsmöglichkeiten an, die für die lokale Bevölkerung von Interesse sein könnten. Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigten aber auch, dass sich ein großer Teil der Projekte nicht an eine bestimmte Zielgruppe richtete, somit also auch für die einheimische Bevölkerung interessant sein könnte.

***Kriterium IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung / Verbesserung der Wohnbedingungen***

Ein wichtiges Ziel in vielen **Flurbereinigungsverfahren** war die Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft. Ein Beleg dafür ist, dass das Ziel „Erholung“ in 82 der 152 bislang geförderten Verfahren als zu erledigende Aufgabe genannt wurde. Die in der Flurbereinigung neu gebauten und erneuerten Wege zeichneten sich dadurch aus, dass

- alle auch durch Freizeit- und Erholungsverkehr nutzbar sind, z. B. als Rundwanderwege für die örtliche Bevölkerung,
- sie vielfach in überörtliche touristische Wegekonzepte eingebunden sind, z. B. die hessischen Fernradwege oder das Hauptwanderwegenetz des Odenwaldes, und
- sie vielfach bestimmte Sehenswürdigkeiten oder Landschaftselemente erschließen.

Einen Beitrag zur Verbesserung der Wohnstandortqualität leistete die Flurbereinigung v. a. durch den Neubau von Ortsrandwegen, der zur Vermeidung von landwirtschaftlichem und gewerblichem Verkehr in der Ortsmitte führt. Zusätzlich schaffen Maßnahmen der Bodenordnung häufig die Voraussetzungen für Raum beanspruchende Projekte im Ort wie z. B. die Anlage von Spiel- oder Dorfplätzen.

Die Verbesserung von Wohngebäuden in den Dörfern durch die privaten Zuwendungsempfänger ist eine der wesentlichsten Wirkungen der **Dorferneuerung**. Das Ergebnis der schriftlichen Befragung der privaten Zuwendungsempfänger zeigt, dass ihre Projekte zu 86 % dem Erhalt bzw. der Verbesserung von Wohnhäusern dienten. Allerdings wurden nur 2 % der Arbeiten an touristisch genutzten Gebäuden durchgeführt.

Zusätzlich zum Erhalt bzw. zur Verbesserung vorhandener Wohngebäude spielte auch die Schaffung von neuem Wohnraum eine wichtige Rolle in der Dorferneuerung in Hessen. In 232 Projekten wurden ca. 293 abgeschlossene Wohneinheiten durch Umnutzung bestehender Bausubstanz, Aufstockung oder Anbau neu geschaffen.

Hinsichtlich der Verbesserung der Wohnstandortqualität lassen sich folgende Wirkungen der Maßnahme o feststellen:

- 71 % der befragten privaten Zuwendungsempfänger gaben an, dass sich ihre Zufriedenheit oder die ihrer Mieter mit den Wohnverhältnissen verbessert hat.
- Über 70 % der geförderten öffentlichen Projekte haben nach Einschätzung der befragten öffentlichen Zuwendungsempfänger zu einem optisch ansprechenderen Ortsbild beigetragen. Darüber hinaus wurden durch die öffentlichen Projekte Freizeit- und Gemeinschaftseinrichtungen neu geschaffen und erhalten.
- Die geförderten Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger dienten häufig der Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssituation. Sehr wichtig waren dabei nach Angaben der Befragten das optisch ansprechendere Straßenbild, die bessere Aufenthaltsqualität sowie die Aufwertung des Straßenbegleitgrüns.
- Die Dorferneuerung hat die Attraktivität und das äußere Erscheinungsbild der Dörfer verbessert. Im Rahmen der Dorfstudie äußerten sich die Befragten insgesamt durchgängig positiv zum Zustand und der Verbesserung ihrer Wohngegend. Mit der allgemeinen Situation in ihrem Wohnort waren die meisten der Befragten in allen Dörfern sehr zufrieden.

Die Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen** dürfte durch die Schaffung und Erweiterung vielfältiger soziokultureller Angebote sowie von Angeboten in den Bereichen Handel, Gastronomie, Handwerk, Gesundheit und anderen Dienstleistungen in den betreffenden Regionen einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Wohnbedingungen geleistet haben. Vor allem die in den letzten beiden Jahren der Förderperiode in mehreren Gemeinden geschaffenen bürgerorientierten Service- und Dienstleistungseinrichtungen und Begegnungsstätten sind hier zu nennen. Dies gilt insbesondere für die Regionen, in denen mehrere Projekte gefördert wurden.

Projekte der Maßnahme **Fremdenverkehrstätigkeiten** haben – abgesehen von der Schaffung von Einkommensmöglichkeiten – nur wenig zur direkten Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung beigetragen. In 30 % der Projekte wurden Ferienwohnungen und Gästezimmer geschaffen bzw. verbessert. 41 % der befragten Projektträger gaben an, dass sich durch die Förderung ihre Übernachtungs- bzw. Bewirtungskapazitäten geringfügig oder deutlich erhöht haben.

### 9.6.3 Frage IX.3 – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?

#### *Zusammenfassung*

Die Entwicklung der Beschäftigung in den ländlichen Gebieten Hessens ist seit den 1990er Jahren im Vergleich zu den übrigen Teilräumen eher rückläufig. Auch weiterhin besteht ein Nord-Süd-Gefälle: Die Arbeitslosenquote im Regierungsbezirk Kassel lag im Dezember 2007 mit 7,2 % etwas über dem Landesdurchschnitt von 6,7 % (vgl. Kapitel 2).

Die Bewertungsfrage trennt grundsätzlich zwischen landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten. Dabei unterscheidet die Evaluation drei mögliche Beschäftigungseffekte: direkte, indirekte und konjunkturelle Effekte.

Auf die **Landwirtschaft** wirkte vor allem Maßnahme k ein, die den allgemein zu verzeichnenden Rückgang von landwirtschaftlichen Betrieben zwar nicht nachhaltig beeinflussen kann, in ertragsschwachen Regionen, die von einem Rückzug der landwirtschaftlichen Produktion bedroht sind, kann sie jedoch durch Kostensenkungen und die Bereitstellung einer zeitgemäßen Infrastruktur einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung landwirtschaftlicher Arbeitsplätze leisten.

Bezüglich **nicht landwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten** hatten die Maßnahmen n, o und s das Ziel, Beschäftigung zu fördern und zu erhalten. Mit den in diesen Maßnahmen abgeschlossenen Projekten wurden im Bewertungszeitraum nach vorsichtigen Schätzungen rund 241 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze geschaffen und 322 gesichert. Einen Überblick über die Aufteilung der direkten Beschäftigungswirkungen nach Geschlecht und Vollzeit/Teilzeit gibt Tabelle 9.4. Die einzelnen Angaben sind nicht direkt miteinander vergleichbar, da sie zum Teil auf Hochrechnungen basieren und zum Teil nur die direkten Befragungsergebnisse berücksichtigen. Darüber hinaus wurden die Befragungen, auf denen die Ergebnisse basieren, zum Teil zu unterschiedlichen Zeiträumen durchgeführt.

**Tabelle 9.4:** Überblick über die direkten Beschäftigungswirkungen der Artikel-33-Maßnahmen

Maßnahme	geschaffene Arbeitsplätze				gesicherte Arbeitsplätze				
	Männer		Frauen		Männer		Frauen		
	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	
<b>Dienstleistungseinrichtungen</b>									
Befragungsergebnisse 2000 - 2006,									
Förderung von Kleinstunternehmen, hochgerechnete Befragungsergebnisse,	52,7	8,8	18,8	44,8	51,4	6,3	10,8	18,5	
gemeinwohlorientierte Einrichtungen und sonstige (n=18),	7	5	12	36	10	2	3	10	
<b>Dorferneuerung</b>									
hochgerechnete Befragungsergebnisse 2000 - 2006									
private Zuwendungsempfänger	32	108	14	73	14	9	38	26	127
öffentliche Zuwendungsempfänger	0	4	0	11	0	0	0	0	17
<b>Fremdenverkehrstätigkeiten</b>									
Befragungsergebnisse 2000 - 2006 (n=43)									
	10	9	14	57,5	9	5	9	34	

Quelle: Eigene Berechnungen, siehe auch Materialbände der Maßnahmen.

**Indirekte Beschäftigungseffekte** der Artikel-33-Maßnahmen können aufgrund der Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums vor allem im touristischen Bereich entstehen. Die Ergebnisse der Ergänzungsstudie Tourismus deuten darauf hin, dass hier in der vergangenen Förderperiode nur geringe Effekte aufgetreten sind.

Umfangreich waren die **konjunkturell auftretenden Arbeitsplatzeffekte**. Insgesamt sind als Ergebnis der Förderung in den Jahren 2000 bis 2006 Beschäftigungseffekte in Höhe von 2.763 Beschäftigtenjahren ausgelöst worden. Diese Zahl wurde anhand von Koeffizienten aus den Auftragssummen der auftragnehmenden Betriebe errechnet. Die überwiegende Mehrheit der Aufträge ging an Unternehmen in der unmittelbaren Umgebung der durchgeführten Projekte (Dorf, Gemeinde, Landkreis).

#### ***Kriterium IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung***

**Flurbereinigung** kann in ertragsschwachen Regionen die Entscheidung zur Aufrechterhaltung des Betriebs positiv beeinflussen. Aufgrund von Kostensenkungen der Außenwirtschaft (vgl. Frage IX.1) und der Bereitstellung einer zeitgemäßen Infrastruktur wird Landwirten der Freiraum für weitere Rationalisierungsmaßnahmen geschaffen, die ihnen das Überleben auch unter ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erleichtern. Die Ergebnisse aus der Befragung der Landwirte deuten vereinzelt in daraufhin: für sechs der befragten 102 Landwirte spielte die Flurbereinigung bei der Entscheidung zur

Weiterbewirtung ihres Betriebes eine wichtige Rolle. Darüber hinaus war eine Quantifizierung der Beschäftigungseffekte nicht möglich.

***Kriterium IX.3-3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nicht landwirtschaftliche Bevölkerung bei***

***Direkte Beschäftigungswirkungen***

Anhand der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung in der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen** (38 befragte Projekte) wurden Arbeitsplatzeffekte für die insgesamt 59 geförderten Kleinstunternehmen berechnet. Durch die Förderung wurden rund 98 Arbeitsplätze geschaffen und 74 Arbeitsplätze gesichert. Auch durch die Förderung gemeinwohlorientierter Einrichtungen sind Arbeitsplätze entstanden. Die schriftliche Befragung ergab für die 18 erfassten Projekte insgesamt 39,5 geschaffene und 19 gesicherte Arbeitsplätze. Eine Hochrechnung auf die insgesamt in diesem Bereich geförderten gemeinwohlorientierten Einrichtungen und sonstigen Projekte ist aufgrund der Heterogenität der Maßnahme nicht sachgerecht. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit der Maßnahme deutlich über 120 Arbeitsplätze geschaffen und über 110 gesichert wurden. Von den geschaffenen und gesicherten Vollzeitarbeitsplätzen haben eher Männer profitiert, während Teilzeitarbeitsplätze hauptsächlich von Frauen besetzt wurden. Rund die Hälfte der befragten Kleinstunternehmer plant in den nächsten drei Jahren weitere Arbeitsplätze zu schaffen.

Nach den Ergebnissen der schriftlichen Befragung im Rahmen der **Dorferneuerung** wurden von rd. 3 % der privaten und 7 % der öffentlichen Zuwendungsempfänger neue dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen. Insgesamt haben (hochgerechnet auf die zugrunde liegenden geförderten Projekte der Jahre 2000 bis 2006) 410 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze<sup>4</sup> von der geförderten Dorferneuerung profitiert. Dabei profitierten Männer stärker als Frauen, vor allem im Bereich von Vollzeitarbeitsplätzen. Bei den Vollzeitarbeitsplätzen handelt es sich vor allem um gesicherte Arbeitsplätze, während Teilzeitarbeitsplätze auch neu geschaffen wurden. Der größte Teil der Beschäftigungswirkungen ist in Projekten der Richtlinienziffer 2.1.14 „Erhaltung und Verbesserung der dörflichen Nutzungsvielfalt“ entstanden.

Im Rahmen der Maßnahme **Landtourismus** traten in 43 der befragten Projekte (56 %) Beschäftigungswirkungen auf. Hierbei handelte es sich mit einer Ausnahme um bauliche Investitionen (Übernachtung, Bewirtung, ...). Bei den befragten Projekten waren vor allem Arbeitsplatzeffekte für Frauen zu beobachten. Sowohl bei den geschaffenen als auch bei den gesicherten Arbeitsplätzen handelte es sich überwiegend um Teilzeitstellen. Unter der Annahme, dass zwei Teilzeitstellen einer Vollzeitstelle entsprechen, wurden insge-

---

<sup>4</sup> Annahme: Zwei Teilzeitarbeitsplätze entsprechen einem Vollzeitarbeitsplatz.

samt 57,25 Arbeitsplätze geschaffen und 37,5 gesichert. Dies entspräche, bezogen auf die Gesamtheit aller geförderten Projekte, 90 geschaffenen und 59 gesicherten Arbeitsplätzen. Diese Zahlen können allerdings nicht als absolute Werte betrachtet werden, sondern dienen lediglich der groben Annäherung.

Die durchschnittlichen Kosten je Vollzeitarbeitsplatz der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze waren zwischen den einzelnen Maßnahmen sehr unterschiedlich. Bei den in Maßnahme n geförderten Kleinstunternehmen lagen sie bei rund 63.000 Euro, bei den gemeinwohlorientierten Einrichtungen bei knapp 165.000 Euro. Auch bei den befragten Projekten mit Arbeitsplatzeffekten der Maßnahme s waren die durchschnittlichen Kosten pro Arbeitsplatz (geschaffen und gesichert) mit knapp 110.000 Euro eher hoch. In beiden Fällen ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Projekte nicht vorrangig auf direkte Beschäftigungseffekte ausgerichtet waren. Allerdings sind auch bei den geförderten Kleinstunternehmen im Vergleich zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung die Kosten je Arbeitsplatz deutlich von rund 50.000 Euro auf über 60.000 Euro gestiegen.

Die niedrigeren Kosten von 20.441 Euro pro Arbeitsplatz in der Dorferneuerung sind darauf zurückzuführen, dass es sich hier vor allem um gesicherte Arbeitsplätze handelte und dass bei diesen Projekten kleine Unternehmen in den Dörfern in überschaubarem Umfang gefördert wurden.

### ***Indirekte Beschäftigungswirkungen***

**Flurbereinigung** und **Dorferneuerung** können indirekt auch mehr Beschäftigung für die nicht landwirtschaftliche Bevölkerung bewirken, indem sie zu einer Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raums beitragen.

Die im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen** durchgeführten Projekte können durch eine stärkere Anziehung von Besuchern und Anwohnern umliegender Regionen Umsatzsteigerungen der geförderten Einrichtungen und damit positive Effekte auf den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen bewirken.

Ein großer Teil der geförderten **Landtourismus**-Projekte zielte darauf ab, die Attraktivität der ländlichen Gebiete insbesondere für Touristen zu steigern und somit letztendlich positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte zu erzielen. Dies gilt für die mit der Förderung realisierten gastronomischen Einrichtungen, Bauernhofcafés, Serviceangebote für Radfahrer, die Erweiterung und Schaffung von Freizeit- und Serviceangeboten wie auch für den Bau bzw. die Qualitätsverbesserung in Ferienwohnungen. Darüber hinaus können solche Wirkungen auch von Informations- und Vermarktungsinitiativen, Qualifizierungs- und Schulungsmaßnahmen sowie der Teilnahme an und Organisation von touristischen Messen und Veranstaltungen erwartet werden.



Wie bereits bei Frage IX.1 dargestellt, konnten im Rahmen der Ergänzungsstudie Tourismus deutliche Verbesserungen in der Attraktivität der Regionen als Tourismusstandort festgestellt werden. Diese Verbesserungen haben allerdings nicht zu positiven Einkommensentwicklungen bei den befragten Übernachtungsanbietern geführt. Indirekte Beschäftigungseffekte dürften daher in der vergangenen Förderperiode eher gering gewesen sein und vor allem in der Sicherung bestehender Arbeitsplätze bestanden haben.

### ***Konjunkturelle Beschäftigungswirkungen***

Tabelle 9.5 gibt einen Überblick über die in den Artikel-33-Maßnahmen entstandenen konjunkturellen Beschäftigungseffekte. Die Zahlen wurden unter Zuhilfenahme von Koeffizienten aus den Auftragssummen der auftragnehmenden Betriebe errechnet; die Methodik wurde ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben.

**Tabelle 9.5:** Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen

<b>Maßnahme</b>	<b>Förderfähige Gesamtkosten (in 1.000 Euro)</b>	<b>Beschäftigten- jahre</b>	<b>Anteil der Aufträge, die innerhalb des Landkreises vergeben wurden</b>
k - Flurbereinigung	47.756	842	52%
n - Dienstleistungseinrichtungen	14.978	254	54%
o - Dorferneuerung	117.863	2.339	70-80%
s - Fremdenverkehrstätigkeiten	9.051	170	80%

Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund von Förder- und Befragungsdaten.

Mit der Dorferneuerungsförderung der Jahre 2000 bis 2006 sind konjunkturelle Beschäftigungseffekte in Höhe von 2.339 Beschäftigtenjahren aufgetreten. Die Untersuchungen zu Maßnahme o im Rahmen der Zwischenbewertung zeigten, dass vor allem Dachdecker- und Malereibetriebe von der Förderung profitiert haben. Die überwiegende Mehrheit der Aufträge ging an Unternehmen in der unmittelbaren Umgebung der durchgeführten Projekte (Dorf, Gemeinde, Landkreis). Dadurch wurde 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 die regionale Wirtschaft.

Im Rahmen der zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführten Fallstudie wurde von den Gesprächspartnern darauf hingewiesen, wie wichtig die Förderung für die Handwerksunternehmen vor Ort ist. Einige Betriebe spezialisieren sich auf traditionelle Bauweisen, die in Dorferneuerungsdörfern verstärkt nachgefragt werden. Allerdings entstehen dadurch auch Abhängigkeiten der Betriebe von der Förderung.

Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Flurbereinigung beziehen sich vor allem auf Beschäftigte (z. B. Vermessungshelfen) in den Teilnehmergemeinschaften, aber noch in

stärkerem Ausmaß auf die mit der Ausführung der Baumaßnahmen beauftragten Firmen und ihre Beschäftigten (Tiefbau, Hochbau, Garten- und Landschaftsbau).

#### **9.6.4 Frage IX.4 – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?**

##### *Zusammenfassung*

Beiträge zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen sowie zum Schutz der Landwirtschaft vor Naturkatastrophen hat von den Artikel-33-Maßnahmen nur die Flurbereinigung geleistet, von der rund 11,4 % der hessischen landwirtschaftlichen Betriebe profitiert haben. Auch im Hinblick auf Bodenmelioration hat die Maßnahme positive Wirkungen. Für die Frage nach den Strukturmerkmalen der ländlichen Wirtschaft insgesamt hat dieses Ergebnis jedoch wenig Relevanz, da der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtwirtschaft (Erwerbstätige) selbst in den ländlichen Landkreisen nur zwischen zwei und sechs Prozent liegt und daher insgesamt eher niedrig ist (SÄBL, 2005).

Flurbereinigung trägt durch bodenordnerische und bauliche Maßnahmen zu einer Verminderung der Hochwassergefährdung im Verfahrensgebiet und darüber hinaus bei und bietet damit einen Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials.

Ein zunehmend wichtiges Element der Entwicklung der ländlichen Wirtschaft ist die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen und die Mobilisierung der endogenen Potenziale. In Hessen hat die Regionalentwicklung eine lange Tradition, deren Prozesse auf der Ebene der Region über die Regionalforen und auf der Ebene des Dorfes über die gemeinsame Erarbeitung des Dorfentwicklungskonzepts gestaltet werden. Die Maßnahmen n und s waren hierbei wichtige Bausteine zur Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategien. Die geförderten Dorferneuerungsplanungsprozesse haben einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des dörflichen Zusammenhalts und insbesondere zur Einbindung von Kindern und Jugendlichen geleistet (vgl. Kriterium IX.2.-2).

Die Artikel-33-Maßnahmen entfalteten vielfach indirekte Wirkungen auf die Standortfaktoren. Zum einen wirkte die Flurbereinigung bei Projekten der örtlichen und überörtlichen Infrastrukturverbesserung mit, indem sie den regionalen Akteuren das Eigentumsrecht an für sie interessante Flächen verschaffte. Zum anderen wirkten die Maßnahmen k, n, o und s vor allem auf die sog. weichen Standortfaktoren, wie z. B. den Freizeit- und Erholungswert, die Ausstattung mit Dienstleistungseinrichtungen, die Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr oder die Qualität des Wohnens und des Wohnumfeldes einer Region.

***Kriterium IX.4-1. Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen***

**Flurbereinigung** verändert die Produktionsstrukturen der im Verfahrensgebiet wirtschaftenden Betriebe in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Betriebe, die nur einzelne Flächen im Gebiet bewirtschaften, erfahren evtl. gar keine Verbesserung ihrer Flächenstruktur, andere dagegen haben große Vorteile aus der Bodenordnung. Doch zumindest profitieren alle Betriebe von der Nutzung der ausgebauten Wege. Nach den Angaben der Projektliste wirtschaften in den durch Flurbereinigung bearbeiteten Gebieten in Hessen 2.690 landwirtschaftliche Betriebe. Damit wurden für rund 11,4 % der hessischen Betriebe die Produktionsstrukturen mehr oder weniger stark verbessert.

Die Notwendigkeit von Bodenmelioration wird in den hessischen Flurbereinigungsverfahren umfassend geprüft. In den zu Beginn der Flurbereinigungsverfahren durchgeführten Standortgutachten werden für rd. 60 % der Ackerfläche Meliorationskalkungen empfohlen. Auf 80 % der empfohlenen Fläche werden diese Kalkungen, deren Kosten bezuschusst werden, nachher auch durchgeführt.

***Kriterium IX.4-2. Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden.***

**Flurbereinigung** trägt nicht nur im Verfahrensgebiet selbst, sondern auch in den flussabwärts gelegenen Gebieten zur Vermeidung von Hochwasserschäden bei. In Hessen ist der Schutz von Ortschaften, die besonders von Hochwasser bedroht sind, mitunter auch der Hauptanlass eines Flurbereinigungsverfahrens. Mit Hilfe des Bodenmanagements werden gefährdete Nutzungen aus dem Hochwasserbereich herausgenommen, und im Bereich der Fließgewässer wird Raum für eine naturnahe Gewässer- und Auenentwicklung geschaffen. Eine weitere Strategie ist die „dezentrale Wasserrückhaltung“, durch die mit kleinen Maßnahmen wie Versickerungs- und Verdunstungsmulden, Flutmulden und Meliorationskalkungen eine Reduzierung der Abflussgeschwindigkeit des Niederschlagswassers erreicht wird (HLVA, 2003). In den Weinbaugebieten stellen starke Regenfälle ein besonderes Problem dar, da sie neben Überschwemmungen in der Vergangenheit auch Erdbeben verursacht haben. In den dort angesiedelten Verfahren wird mit sehr umfangreichen Maßnahmen einer zukünftigen Gefährdung der im Tal liegenden Orte vorgebeugt.

***Kriterium 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.***

Die Möglichkeit der Förderung von Projekten zur „aktivierenden Konzeptentwicklung“ wurde hauptsächlich von Regionalforen genutzt. Rund 44 % der Zuwendungsempfänger der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen** sind in überörtliche Entwicklungsprozesse eingebunden. Beides deutet darauf hin, dass die Maßnahme einen wichtigen Beitrag zur

Unterstützung der endogenen Entwicklung in den jeweiligen Regionen geleistet hat und ein ergänzender Baustein in der Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien war. 84 % der geförderten Projekte wurden in den Regionen der 11 hessischen Regionalforen realisiert.

In der **Dorferneuerung** kann die Dynamik im ländlichen Raum vor allem als Folge von geförderten Dorferneuerungsplanungen/-konzepten oder ähnlichem gestärkt werden. Durch diese Prozesse werden die Akteure vor Ort zusammengebracht, weitergehende dynamische Aktivitäten können entstehen. Die Erhebungen im Rahmen der Aktualisierung zeigten noch einmal, dass infolge der Dorferneuerung der soziale Zusammenhalt erheblich intensiviert wurde und Kontakte häufiger stattfanden als vor der Dorferneuerung. Die Mehrheit der Dorfbevölkerung ist in den Prozess eingebunden; dies belegen auch die Ergebnisse der ergänzenden Dorfstudie in ausgewählten Förderschwerpunkten. In etwa jedem zweiten geförderten Dorf waren mehr als die Hälfte der Dorfbewohner an der Dorferneuerung beteiligt. Bei 14 % der untersuchten Dörfer waren sogar fast alle Dorfbewohner aktiv beteiligt.

Die Einbindung von rund 61% der Zuwendungsempfänger der Maßnahme **Fremdenverkehrstätigkeiten** in überörtliche Entwicklungsprozesse sowie die Tatsache, dass 69 % der Projekte in den Regionen der Regionalforen realisiert wurden, deutet darauf hin, dass in den jeweiligen Regionen in gewissem Umfang eine eigenständige Entwicklung angestoßen wurde, in die auch diese Maßnahme als ergänzender Baustein eingebunden war.

#### ***Kriterium IX.4-4. Erhalt / Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten***

Die Instrumente der **Flurbereinigung** dienen der Entflechtung von Nutzungskonflikten und der Infrastrukturverbesserung und können damit zur wirtschaftlichen Belebung ländlicher Gemeinden beitragen. Mit mehreren Maßnahmenbereichen haben die geförderten Flurbereinigungsverfahren zur Verbesserung der Standortfaktoren beigetragen:

- Mit Bodenmanagement leisteten sie einen Beitrag zur Siedlungsentwicklung (22 % der geförderten Verfahren), zur Bereitstellung von Flächen für den kommunalen Gemeinbedarf (38 % der Verfahren) oder zur Deckung des Flächenbedarfs von infrastrukturellen Großbauvorhaben (33 % der Verfahren).
- Wegebaumaßnahmen trugen zu einer Entflechtung der Verkehrsströme und zu einer verbesserten Anbindung von Gewerbegebieten an das Straßennetz bei und erhöhten damit die Standortattraktivität für Unternehmen.
- Durch die Berichtigung bzw. flächenhafte Erneuerung von Grundbuch und Liegenschaftskataster wurde die Rechtssicherheit deutlich erhöht, wodurch der Grundstücksverkehr erleichtert wird.

Durch die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** können die Standortfaktoren im ländlichen Raum verbessert werden, indem die Ansiedlung neuer sowie der Erhalt und die Verbesserung bestehender Infrastrukturen vorangebracht wird. Bei den geförderten Infrastrukturen handelte es sich sowohl um Unternehmen als auch um soziale, kulturelle, medizinische oder andere Einrichtungen, die die Nahversorgung der lokalen und regionalen Bevölkerung verbessert haben. Signifikante Verbesserungen der Standortfaktoren in den ländlichen Gebieten dürften sich allerdings eher in den Regionen zeigen, in denen mehrere Projekte realisiert wurden.

Wie bereits unter Kriterium IX.2-3. dargestellt wurde, verbessert die **Dorferneuerung** die weichen personenbezogenen Standortfaktoren. Sie führt dazu, dass besonders die Bausubstanz und der Straßenraum im Ort nachhaltig verbessert werden. Durch die Verbesserung der Wohnqualität wird der Ort attraktiver für potenzielle Neubürger und Gewerbebetriebe. Im Rahmen der Fallstudie im Vogelsbergkreis wurde von einigen Befragten angemerkt, dass sie sich wünschen würden, dass über die Verbesserung der Lebensqualität hinaus mehr im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung in den Dörfern im Rahmen der Dorferneuerung diskutiert und ggf. gefördert wird.

Durch die Förderung von **Fremdenverkehrstätigkeiten** kann ein Beitrag zum Erhalt der Standortfaktoren im ländlichen Raum geleistet werden. Steigende Gästezahlen können insbesondere zu einer Verbesserung der Auslastung vorhandener Einrichtungen etwa der Gastronomie oder des Einzelhandels führen und dadurch unterstützend auf den Erhalt dieser Einrichtungen für die Bevölkerung wirken. Durch die Erweiterung oder Neuaufnahme touristischer Aktivitäten auf landwirtschaftlichen Betrieben entstehen zusätzliche Einkommensmöglichkeiten, die zu einer Sicherung der landwirtschaftlichen Betriebe beitragen. Signifikante Verbesserungen der Standortfaktoren in den ländlichen Gebieten dürften sich allerdings eher in den Regionen zeigen, in denen mehrere Projekte realisiert wurden.

Die in der **Ergänzungsstudie Tourismus** Befragten aus Gemeinden, in denen Projekte im Rahmen der Maßnahmen n, o, s bzw. touristisch relevante LEADER+-Projekte realisiert wurden, nahmen bei einer Reihe der touristischen Standortfaktoren Verbesserungen deutlich stärker wahr als die Befragten aus Gemeinden, in denen keine Projekte im Rahmen dieser Maßnahmen realisiert wurden. Diese Verbesserungen dürften u. a. auf die Wirkungen der geförderten Projekte zurückzuführen sein. Auch die regionalisierte Analyse der Befragungsergebnisse liefert Hinweise darauf, dass die Förderung zur Verbesserung der einzelner Standortfaktoren beigetragen hat. Beispiele hierfür sind

- die Verbesserung des reittouristischen Angebots und vom Objekten im Bereich Schlösser, Museen, Ausstellungen, Denkmäler im Odenwaldkreis,
- die Verbesserung der Wasserwandermöglichkeiten in den nordhessischen Landkreisen Kassel und Werra-Meißner und

- die Verbesserungen in der Attraktivität von Natur und Landschaft in den Landkreisen Waldeck-Frankenberg und Schwalm-Eder, die v. a. mit dem Nationalpark Kellerwald-Edersee in Verbindung stehen.

### **9.6.5 Frage IX.5 – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?**

#### *Zusammenfassung*

Wirkungen auf spezifische Lebensraumtypen und -eigenschaften sowie auf Boden, Wasser und Luft wurden im Hessischen Entwicklungsplan in erster Linie mit den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen angestrebt (siehe Kapitel 6). Die Artikel-33-Maßnahmen haben die durch Landwirte umzusetzenden Agrarumweltmaßnahmen in sinnvoller Weise ergänzt oder Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen geschaffen, die mit vertraglichen Regelungen nicht mehr zu gewährleisten wären.

Verbesserungen von Umweltaspekten innerhalb der Landwirtschaft wurden in Maßnahme k erreicht, indem Probleme der Bodenerosion landwirtschaftlich genutzter Flächen bei der Neuordnung der Feldflur gelöst wurden.

Positive Umweltwirkungen auf nicht landwirtschaftlichen Flächen wurden durch die Flurbereinigung sowohl durch Eigentumsregelungen als auch durch investive Projekte erreicht. Flurbereinigung hat durch den Tausch von Flächen die für nachhaltige Veränderungen in der Landnutzung erforderlichen Grundvoraussetzungen geschaffen und so zur Realisierung von Umweltschutzkonzepten beigetragen. Investive Projekte umfassten die Anlage und Gestaltung von Biotopen, die in der Flurbereinigung als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme für anderweitige Eingriffe in die Umwelt, aber auch als zusätzliche freiwillige Leistung der Teilnehmergeinschaft durchgeführt wurden. Die Flurbereinigung griff dabei in der Regel auf vorhandene Fachplanungen zurück, z. B. die Landschaftsplanung sowie Pflege- und Entwicklungspläne.

Die Dorferneuerung trug durch verschiedene Maßnahmen, wie z. B. eine bessere Wärmedämmung, zur besseren Ausnutzung von nicht-erneuerbaren Energien bei. Innerhalb der Dörfer wurden durch die Dorferneuerung Artenvielfalt, Boden- und Gewässerschutz durch Maßnahmen wie Bestandssicherung, Entsiegelung und Bepflanzung mit ortstypischen Gehölzen gefördert.

Auf verschiedene Weise haben die Maßnahmen k, o, und s auch zur Umweltsensibilisierung der Bevölkerung beigetragen, sei es durch die Verfolgung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Dorferneuerung, die Stärkung des Potentials für einen sanften Tourismus in Maßnahme s oder die Moderationstätigkeit der Flurbereinigungsbehörden als Vermittler zwischen Ansprüchen der Landwirtschaft, des Naturschutzes und anderen Interessen.

***Kriterium IX.5-1. Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt.***

Nach Angaben der Flurbereinigungsbehörden stellte in 30 von 40 Gebieten die Bodenerosion zumindest in Teilen des Verfahrensgebietes ein relevantes Problem dar. In allen 30 Gebieten wurden Maßnahmen zum Erosionsschutz sehr zielgerichtet umgesetzt. In 21 Verfahrensgebieten wurden meliorative Kalkungen als Maßnahme zur Verbesserung der Bodenstruktur und zur Verringerung des Erosionsrisikos durchgeführt (3.377 ha). Eine Änderung der Bearbeitungsrichtung auf Hanglagen erfolgte auf 125 ha (n = 9), eine Verkürzung der Hanglänge durch Unterteilung von Ackerflächen durch Hecken, Grasstreifen und Gräben auf 102 ha (n = 7).

***Kriterium IX.5-2. Vermeidung von Verschmutzungen/Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen***

**Flurbereinigung** trägt zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft bei, die auch verringerte Laufzeiten der Schlepper nach sich zieht. So führt z. B. die Verdoppelung der Schlaggröße von ein auf zwei Hektar im Getreidebau zu einer Verringerung des Treibstoffverbrauchs um 15 %. Wegen der vielschichtigen Wirkungen der Flurbereinigung war eine Gesamtabschätzung der eingesparten Ressourcen jedoch nicht möglich.

Auch wenn mit der Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** keine Ziele im Hinblick auf Umweltwirkungen verbunden sind, wurden vier Projekte gefördert, die die Nutzung regenerativer Energien zum Inhalt hatten, so z. B. die Einrichtung eines Seminarhauses für Windkraft oder die Einrichtung eines Beratungszentrums zur Förderung des Einsatzes regenerativer Energien und rationeller Energienutzung.

Innerhalb der **Dorferneuerung** wird darauf geachtet, dass die geförderten Arbeiten an der Bausubstanz energiesparend und ökologisch ausgeführt werden. Die schriftliche Befragung ergab, dass hierbei vor allem eine bessere Wärmedämmung im Vordergrund stand (54 % der privaten Zuwendungsempfänger). Dies führte zu einer Verringerung des Brennstoffverbrauchs.

***Kriterium IX.5-3. Erhaltung/Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen***

Die Bedeutung der **Flurbereinigung** im Hinblick auf den Erhalt der **biologischen Vielfalt** liegt in erster Linie in der Bereitstellung von Flächen, auf denen übergeordnete naturschutzfachliche Planungen umgesetzt werden können. In den untersuchten Verfahrensgebieten wurden insgesamt ca. 681 ha zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Maßnahmen in Schutzgebieten (Beitrag zur Sicherung oder Ausweitung von Schutzgebieten) bereitgestellt. Die ökologischen Wirkungen sind dort zu einem großen Teil nur im Zusammenspiel mit den naturschutzfachlichen Maßnahmen zu realisieren.

Daneben sind zur Erweiterung und Sicherung von Schutzgebieten weitere 118 ha für spezifische Umweltschutzbelange außerhalb von Schutzgebieten zur Verfügung gestellt worden (Flächenbereitstellung für ein Ökokonto, für private Biotopschutzmaßnahmen).

Die Flurbereinigung leistete darüber hinaus aber auch einen eigenständigen Beitrag für den Naturschutz in der Agrarlandschaft. In allen 40 untersuchten Verfahren wurden sehr viel mehr Biotopstrukturen neu angelegt, als im Rahmen der Kompensationsregelung erforderlich gewesen wären. Im Mittel waren dies pro Verfahrensgebiet 3,4 ha flächenhafte naturnahe Biotoptypen und etwa 0,2 km lineare Gehölzpflanzungen. Da eine Beseitigung von Biotopstrukturen nur in geringem Umfang erfolgte, war hiermit eine Zunahme der strukturellen Vielfalt verbunden.

Die im Rahmen der Flurbereinigung angelegten Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze und Sukzessionsflächen haben eine stark **Landschaftsbild** prägende Funktion und entfalten eine weitaus stärkere Wirkung, als ihrer alleinigen Flächengröße entsprechen würde. Die mit der angestrebten Vergrößerung der Einzelschläge örtlich verbundenen negativen Wirkungen auf das Landschaftsbild werden damit deutlich ausgeglichen. Für den Großteil der untersuchten Verfahren zeigte sich eine Verbesserung der Vielfalt naturraumtypischer Biotopstrukturen und der Zugänglichkeit wie auch Erlebbarkeit der Landschaft. Neben der Neuanlage von natürlichen Landschaftselementen kann als positives Resultat der Verfahren auch der Erhalt und die Kenntlichmachung kulturhistorischer Landschaftselemente bezeichnet werden.

Im Hinblick auf das Schutzgut **Wasser** ist in erster Linie auf die Ausweisung von Gewässerrandstreifen hinzuweisen. So wurden in den betrachteten 40 Verfahrensgebieten insgesamt 51 km Gewässerrandstreifen neu angelegt. In einzelnen Gebieten wurden auch darüber hinausgehende bauliche Maßnahmen zur Renaturierung von Fließgewässern durchgeführt (Beseitigung von Sohlschwellen, Aufnahme von Verrohrungen).

Insbesondere größere naturschutzfachliche Planungen bezüglich der Umsetzung der FFH- und der Wasserrahmenrichtlinie dürften heute in vielen Fällen ohne das Hilfsmittel der Flurbereinigung kaum noch umsetzbar sein, da es nur über ein solches integrierendes Verfahren gelingen kann, die vielfältigen Nutzungskonkurrenzen im ländlichen Raum nachhaltig zu entflechten.

Wie die schriftliche Befragung im Rahmen der **Dorferneuerung** ergab, bestanden die wesentlichen Wirkungen der öffentlichen Maßnahmen auf die Umweltsituation im Dorf in der Entsiegelung von Grünflächen sowie der Steigerung des Grünflächenanteils. Dadurch kann Regenwasser besser versickern, was sich förderlich auf die Grundwasserneubildung und auf die Abwehr von Hochwasser auswirkt. Außerdem können auf den entsiegelten Flächen neue Lebensräume für Pflanzen und Tiere entstehen.



### ***Kriterium IX. 5- 4. Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und -lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür***

In der **Flurbereinigung** wird die gemäß Flurbereinigungsgesetz beteiligte Bevölkerung durch die Flurbereinigungsbehörden über Umweltprobleme und -lösungen innerhalb des jeweiligen Verfahrens umfassend informiert. In Einzelfällen wurde auch durch die Einbeziehung der Dorfbevölkerung in bestimmte Maßnahmen die Identifikation mit den Zielen des Natur- und Umweltschutzes gestärkt. Als Beispiel kann hier die Pflege von Grünanlagen und Obstgehölzen durch Anwohner im Verfahrensgebiet Eltville-Sonnenberg genannt werden.

Bei den **Dienstleistungseinrichtungen** wurden mehrere Projekte gefördert, die nach der Projektbeschreibung die Information über Umwelt und Natur zum Inhalt hatten. Hierbei handelte es sich vor allem um Planungen und Konzeptentwicklung z. B. für einen ökologischen Schulbauernhof oder für ein Informations- und Besucherzentrum im Naturpark Habichtswald sowie um die Einrichtung eines naturkundlichen Ausstellungsraumes zur Information über Landschafts- und Kulturgeschichte. In den letzten beiden Jahren der Förderperiode wurden drei Projekte zur Gestaltung von Kulturlandschaftspfaden sowie die Errichtung eines ökologischen Schulbauernhofs realisiert.

Im Rahmen der **Dorferneuerung**, vor allem in der Phase der Konzeptentwicklung und bei der Beratung potenzieller Antragsteller, werden der Dorfbevölkerung häufig umweltfreundliche Alternativen für die Bauausführung privater Projekte näher gebracht. Zudem haben nach Einschätzung der öffentlichen Zuwendungsempfänger 10 % der öffentlichen Projekte einen Beitrag zur Umweltsensibilisierung der Bevölkerung geleistet.

Bezüglich der Umweltsituation in ländlichen Gebieten sind keine direkten Wirkungen der Fördermaßnahme **Fremdenverkehrstätigkeit** zu erwarten. Indirekte Wirkungen sind aufgrund der Stärkung des Potenzials für einen naturnahen sanften Tourismus sowie durch die Beteiligung geförderter Betriebe an Klassifizierungssystemen denkbar.

## **9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen**

Gemessen am Mittelabfluss war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr unterschiedlich. Bei den finanziell umfangreichen Maßnahmen Flurbereinigung und Dorferneuerung lag die Inanspruchnahme der Förderung über den eingeplanten Summen. Der geringe Mittelabfluss in den Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen und Fremdenverkehrstätigkeit ist zu einem großen Teil mit den Anlaufschwierigkeiten der Artikel-33-Maßnahmen in den Jahren 2000 und 2001 zu erklären, der auch durch die gestiegene Inanspruchnahme in den Jahren 2003 bis 2006 nicht ausgeglichen wurde.

Insgesamt geben die in der hier vorliegenden Bewertung betrachteten Projekte nicht die gesamte Förderung im ländlichen Raum Hessens wieder. In der Dorferneuerung und in der Flurbereinigung wurde z. B. ein erheblicher Teil der Förderung ohne EU-Mittel realisiert und war somit nicht Bestandteil dieser Bewertung. Bei den Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen und Fremdenverkehrstätigkeit bestand eine enge Verknüpfung zum LEADER+-Programm, so dass auch hier davon auszugehen ist, dass mit der Betrachtung der im Rahmen des Hessischen Entwicklungsplans geförderten Projekte nur ein Ausschnitt der in den Regionen erreichten Wirkungen abgebildet wurde.

Hinsichtlich der Wirkungen der Maßnahmen auf die in den Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche lässt sich zusammenfassend Folgendes festhalten:

Die größten Erfolge konnten aus Sicht der BewerterInnen bei der Verbesserung der Lebensqualität ermittelt werden. Hier wirkten sich insbesondere die Maßnahmen o und n positiv auf Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität aus. Gestalterische Maßnahmen im öffentlichen und privaten Raum, aber auch Einrichtungen zur Grundversorgung, kulturelle Einrichtungen und dörfliche Gemeinschaftseinrichtungen haben die Lebensqualität in den Dörfern erhöht. In der Flurbereinigung wurden Wege mit teilweise hohem Freizeitwert geschaffen, die den Zugang zur Landschaft verbessern halfen. In diesem Wirkungsbereich haben die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen entfaltet, die durch kein anderes Förderkapitel des Hessischen Entwicklungsplans erreicht werden konnten. In der vergangenen Förderperiode standen allerdings keine Indikatoren zur Verfügung, um diese Wirkungen zu quantifizieren und in einem globaleren Kontext beurteilen zu können.

Auch im Hinblick auf die Verbesserung der Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft haben die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen erzielt, die im Kontext des Hessischen Entwicklungsplans einzigartig sind. Die Flurbereinigung hat die infrastrukturellen Voraussetzungen der Landwirtschaft verbessert und in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung „harter“ Standortfaktoren in einzelnen Gebieten beigetragen. Alle Artikel-33-Maßnahmen haben zudem die „weichen“ Standortfaktoren verbessert und positive Akzente für die touristische Attraktivität ländlicher Räume gesetzt. Durch die Verknüpfung der investiven Fördermaßnahmen mit örtlichen und überörtlichen Entwicklungskonzepten wurde auch die Dynamik der endogenen Entwicklung im ländlichen Raum vorangetrieben.

Bezüglich der Umweltwirkungen hat die Flurbereinigung die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen ergänzt, indem sie die für nachhaltige Veränderungen in der Landnutzung erforderlichen Grundvoraussetzungen geschaffen hat. Die hier geförderten investiven Maßnahmen haben aber auch direkte Umweltwirkungen, v. a. auf Artenvielfalt, Gewässer und Landschaften entfaltet. Anders als bei den flächenbezogenen Umweltmaßnahmen im Kapitel VI sind die Wirkungen eher punktuell und in ihrer globalen Wirkung

daher nicht zu quantifizieren. Dasselbe gilt für die Wirkungen der Dorferneuerung in den Bereichen Dorfökologie und Ressourcenverbrauch.

Die direkten Wirkungen in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung sind im Bezug auf die Gesamtsituation in Hessen vergleichsweise gering ausgefallen. Im Vergleich zur Bruttowertschöpfung des hessischen Primärsektors, die 2007 rund 1 Mrd. Euro betrug (SÄBL, 2008), wiegen die in der Flurbereinigung gemessenen Kostensenkungen von 2,5 Mio. Euro pro Jahr in der Landwirtschaft wenig (selbst wenn diese nur einen Teil des gesamten Einkommenseffekts der Flurbereinigung darstellen). Die direkten Beschäftigungseffekte in den Maßnahmen n, o und s (240 geschaffene und 320 gesicherte Arbeitsplätze) waren eher gering im Vergleich zu 2,1 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Hessen im März 2007 (SÄBL, 2008), wenngleich sie im jeweiligen dörflichen Kontext eine nicht zu unterschätzende Bedeutung haben.

Allerdings war die Schaffung und Sicherung von Einkommen und Beschäftigung auch kein Hauptziel der Artikel-33-Maßnahmen. Die Konzentration der Förderung auf eine umfassende Weiterentwicklung der ländlichen Räume führte vor allem zu indirekten Beschäftigungs- und Einkommenseffekten. Solche indirekten Effekte entstehen jedoch eher langfristig und sind zudem schwer von anderen Einflüssen zu isolieren. In verschiedenen Erhebungen wie der Fallstudie „Region“ (Aktualisierung der Halbzeitbewertung) oder der Tourismusstudie zur Ex-post-Bewertung ist deutlich geworden, dass es solche Effekte tatsächlich gab. Diese zu messen, bleibt eine Herausforderung für zukünftige Evaluationen.

## **9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die in diesem Kapitel formulierten Schlussfolgerungen und Anregungen stellen ein Ergebnis der Bearbeitung und Bewertung der einzelnen Maßnahmen dar. Die Artikel-33-Maßnahmen waren in ihrer Gesamtheit ein Konstrukt aus unterschiedlichsten Maßnahmen mit verschiedensten Zielen und Interventionslogiken. Eine Evaluierung als Gesamtpaket war kaum möglich. Dies fand seinen Ausdruck auch in den relativ oberflächlichen Bewertungsfragen und -kriterien der EU-KOM, die einen sehr breiten Strauß an möglichen Zielbereichen abzudecken versuchten und den Wirkungsmechanismen der einzelnen Maßnahmen doch nur wenig gerecht wurden. Der vorliegende Text ist daher auch wenig mehr als eine Zusammenfassung der Bewertungsberichte einzelner Maßnahmen, die im Materialband ausführlich dargestellt sind.

Schlussfolgerungen für die Artikel-33-Maßnahmen insgesamt lassen sich folglich nicht ziehen, und dazu besteht auch keine Notwendigkeit, zumal das Konstrukt „Artikel-33-Maßnahmen“ mit der ELER-Verordnung abgeschafft und durch eine auf Achsen bzw. Einzelmaßnahmen bezogene Herangehensweise ersetzt wurde. Nachfolgend werden die

wesentlichen Schlussfolgerungen und Anregungen aus den Bewertungstexten der einzelnen Maßnahmen zusammengefasst wiedergegeben. Eine ausführlichere Darstellung findet sich in den jeweiligen Materialbänden.

**Flurbereinigung (k)** hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen des Hessischen EPLR erzielt. Der Einsatz von Fördermitteln im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 war daher sinnvoll und zielführend. Dass das Instrument Flurbereinigung darüber hinaus auch gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne erzielen kann, wurde kürzlich in zwei Studien aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht analysiert (BMS Consulting GmbH, 2006; BMS Consulting GmbH, 2005). Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. Der Einsatz von Fördermitteln ist allerdings in den meisten Fällen eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Flurbereinigungsverfahren. Daher lautet die Empfehlung, die Förderung der Flurbereinigung im erforderlichen Umfang fortzusetzen.

Die Erfassung und Bewertung der Wirkungen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen (n)** erwies sich angesichts der Heterogenität der Maßnahme und der relativ unkonkret formulierten Ziele als schwierig. Diese Schwierigkeiten verstärkte die inhaltlich große Nähe zu den nach der gleichen Richtlinie im Rahmen des LEADER+-Programms geförderten Projekten noch.

In Anbetracht der im Zeitraum 2000 bis 2006 geförderten 59 Kleinstunternehmen erscheint das operationelle Ziel für die neue Förderperiode in Maßnahme 312 (Existenzgründungen), nämlich 210 geförderte Kleinstunternehmen, sehr ambitioniert. Um dieses Ziel zu erreichen, ist aus Sicht der Evaluatoren unbedingt eine enge Zusammenarbeit der Regionen (Regionalforen/LAGn) und der antragsannahmenden Stellen mit den regionalen Wirtschaftsförderungen sowie eine breite Information der potentiellen Zielgruppen über diese Fördermöglichkeit erforderlich.

Die Komplexität der Wirkungen der **Dorferneuerung (o)** kann bisher kaum abgebildet werden, da die sonstigen Einflüsse vielfältig und stark (im Vergleich zum Einfluss der Förderung) sind. Für vertiefte Aussagen bedarf es eines umfassenderen Evaluierungsansatzes. Dazu wurde zur Ex-post-Bewertung erstmals eine Dorfstudie durchgeführt, deren Ergebnisse den sehr guten Kenntnisstand über die Dorferneuerung und eine gute Beteiligung der Bevölkerung belegen. Die Prozesse der Dorferneuerung führten demnach zu einer Steigerung dörflicher Aktivitäten. Auch beurteilte der Großteil der Befragten in den Dörfern die Aktivitäten im Rahmen der Dorferneuerung mindestens als ausreichend, zum Teil sogar sehr gut. Der Ansatz der Dorferneuerung und ihre Umsetzung bieten somit Möglichkeiten der Beteiligung, da er „die Menschen dort abholt, wo sie stehen“, und führten so zu einer nachhaltigen Dorfentwicklung.

Für den **ländlichen Tourismus** besteht in Hessen eine besondere Herausforderung darin, sich am Markt zu profilieren, da zum einen besondere Alleinstellungsmerkmale kaum vorhanden sind und zum anderen der Wettbewerb zwischen den Destinationen im ländlichen Raum in Deutschland zunimmt. Der Weiterentwicklung der touristischen Infrastruktur insbesondere zur Verbesserung des Angebots an naturnahen Freizeitaktivitäten, der Bündelung und Intensivierung überbetrieblicher Vermarktungsaktivitäten und der Verbesserung der Kooperation zwischen den für den Tourismus relevanten Akteuren auf kommunaler und regionaler Ebene kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu. Mit der Maßnahme 313 Förderung des Fremdenverkehrs mit den Projektbereichen Investitionen für kleine Infrastrukturmaßnahmen, Aufbau landtouristischer Unternehmenskooperationen, Vermarktung von Tourismusprodukten durch Kooperation, wird dieser Bedarf im Hessischen Entwicklungsplan für die Förderperiode 2007 bis 2013 aufgegriffen.

## Literaturverzeichnis

- BMS Consulting GmbH (2005): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung), Projekt im Auftrag der Bezirksregierung Münster. Münster.
- BMS Consulting GmbH (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: "Entwicklung und Einführung eines Konzepts zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz". Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz, H. Sonderheft 17/2006.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Kapitel 2: Einleitung. Braunschweig.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- Landkreis Fulda, Fachdienst Dorf- und Regionalentwicklung (2007): Umsetzung der Maßnahmen in Hessen. Telefonat.
- SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008): Gemeinsames Datenangebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.  
<http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/>.
- SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2005): Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder 2002.  
<https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon>. Stand 17.1.2005.



# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 10**

### **Kapitelübergreifende Fragestellungen**

#### **Projektbearbeitung**

*Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl,  
Gitta Schnaut*

Institut für Ländliche Räume,  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)







<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>10 Kapitelübergreifende Fragestellungen</b>	<b>1</b>
10.0 Zusammenfassung	1
10.1 Inhalte der Programmbewertung	7
10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung	8
10.3 Zielstruktur auf Programmebene	10
10.4 Räumliche Inanspruchnahme der EPLR-Förderung in Hessen und deren Bestimmungsgründe	11
10.5 Thematische kapitelübergreifende Bewertungsfragen	16
10.5.1 Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen und Verbesserung der Lebensqualität (Frage 1)	16
10.5.1.1 Kontext	16
10.5.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	17
10.5.1.3 Fazit	20
10.5.2 Erhalt und Verbesserung von Beschäftigung (Frage 2)	21
10.5.2.1 Kontext	21
10.5.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	22
10.5.2.3 Fazit	27
10.5.3 Erhalt und Verbesserung des Einkommens (Frage 3)	29
10.5.3.1 Kontext	29
10.5.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	30
10.5.3.3 Fazit	33
10.5.4 Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse (Frage 4)	34
10.5.4.1 Kontext	34
10.5.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen	35
10.5.4.3 Fazit	42

---

10.5.5	Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5)	42
10.5.5.1	Kontext	42
10.5.5.2	Förderkapitelbezogene Wirkungen	47
10.5.5.3	Fazit	61
10.5.6	Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen	63
10.5.7	In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6)	65
10.5.7.1	Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1)	65
10.5.7.2	Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2)	85
10.5.7.3	Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6-3)	90
10.5.7.4	Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4)	90
10.5.7.5	Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5)	93
10.6	Gesamtbetrachtung der Kosten und der erreichten Programmwirkungen	93
10.6.1	Methodischer Ansatz	94
10.6.2	Implementationskosten des Hessischen EPLR 2000 bis 2006	95
10.6.2.1	Ergebnisse der quantitativen Analyse der Implementationskosten	96
10.6.2.2	Ergebnisse der qualitativen Analyse der Implementationskosten	99
10.6.2.3	Kundenzufriedenheit	103
10.6.3	Gemeinsame Betrachtung der Kosten und Wirkungen	103
10.6.4	Fazit	107
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>109</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 10.1: Bestandteile der Programmbewertung	7
Abbildung 10.2: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)	21
Abbildung 10.3: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Schaffung/Sicherung von Beschäftigung	28
Abbildung 10.4: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Schaffung/Sicherung von Einkommen	33
Abbildung 10.5: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung/Sicherung der Marktposition	42
Abbildung 10.6: Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt	61
Abbildung 10.7: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006	64
Abbildung 10.8: Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese	66
Abbildung 10.9: An ökologisch wirtschaftende Betriebe im Zeitraum 2003 bis 2006 ausgezahlte Fördermittel	71
Abbildung 10.10: Förderung des Tourismus (Schwerpunkt 4) und Anteil der öffentlichen Aufwendungen am Ziel-2-Programm (Stand 24.11.2007)	82
Abbildung 10.11: Umfang flächenbezogener Maßnahmen mit und ohne Gebietskulisse	89
Abbildung 10.12: Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse	94
Abbildung 10.13: Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	102
Abbildung 10.14: Zusammenhang zwischen Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen	105

## **Kartenverzeichnis** **Seite**

Karte 10.1:	Öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006 des EPLR Hessen nach Kreisen, Regionstypen und Förderkategorien	13
-------------	--	----

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 10.1:	Methodischer Ansatz der Programmbewertung	9
Tabelle 10.2:	Verwendete Datenquellen in der Programmbewertung	10
Tabelle 10.3:	Ziele der Förderkapitel des Hessischen EPLR mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen (Frage 1 bis 5)	11
Tabelle 10.4:	Determinanten der Mittelverteilung nach Förderkategorien	14
Tabelle 10.5:	Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden hessischer Kreise nach Regionstypen (2000 bis 2005)	17
Tabelle 10.6:	Beitrag des EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung	18
Tabelle 10.7:	Alters- und Geschlechtsprofil der direkt begünstigten Bevölkerung	18
Tabelle 10.8:	Fördermaßnahmen des EPLR Hessen mit einem Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)	20
Tabelle 10.9:	Erwerbstätigenentwicklung in Hessen (2000 bis 2005) nach Sektoren und Regionstypen	22
Tabelle 10.10:	Beschäftigungswirkungen des Hessischen EPLR	23
Tabelle 10.11:	Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft des Hessischen EPLR (Indikator 2-1.1)	23
Tabelle 10.12:	Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1)	26
Tabelle 10.13:	Landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Einkommen in Hessen	29
Tabelle 10.14:	Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR	30
Tabelle 10.15:	Einkommenswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 3-1.1)	31
Tabelle 10.16:	Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grund- erzeugnisse - Wirkungsanalyse	36
Tabelle 10.17:	Bruttoangaben der Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor und nach der Investition der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung	38
Tabelle 10.18:	Umsatz zum Zeitpunkt vor (t0) und nach (t2) der Investition	41
Tabelle 10.19:	Entwicklung der Lachgas- und Methanemissionen aus der Landwirt- schaft in Hessen von 2000 bis 2006	46
Tabelle 10.20:	Wirkungen des Programms zum Schutz/Verbesserung der Umwelt	48

---

Tabelle 10.21: Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen (2000 bis 2006), mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2)	50
Tabelle 10.22: Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen verbunden waren (zusätzliche Indikatoren 5-5, 5-6)	52
Tabelle 10.23: Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der Entwicklung positiver Bodennutzungsformen verbunden waren (Indikator 5-2.1)	54
Tabelle 10.24: Maßnahmen mit einem Beitrag zum qualitativen Gewässerschutz (Indikator 5-3.2)	57
Tabelle 10.25: Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3)	59
Tabelle 10.26: Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft geleistet haben (Indikator 5-4.1)	60
Tabelle 10.27: Teilnahmezahlen nach Haushaltslinien und in den verschiedenen Kombinationen 2000 bis 2006	68
Tabelle 10.28: Öffentliche Aufwendungen 2000 bis 2006 in den Haushaltslinien und Kombinationen	69
Tabelle 10.29: Teilnahmeverhalten landwirtschaftlicher Betriebe 2000 bis 2006	69
Tabelle 10.30: Teilnahmeverhalten an Sektormaßnahmen 2003 bis 2006 aller landwirtschaftlichen Betriebe, der konventionell wirtschaftenden Betriebe und der Ökobetriebe	72
Tabelle 10.31: Wald und Offenland in der Natura-2000-Kulisse (in ha)	74
Tabelle 10.32: Erhaltungszustand der Lebensraumtypen und Arten (Stand 10.03.2007)	74
Tabelle 10.33: Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente des Landes Hessen zur Umsetzung von Natura 2000	76
Tabelle 10.34: Lage der Agrarumweltmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten im Jahr 2005	77
Tabelle 10.35: Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen mit Bezug zu Natura 2000 nach ihrer strategischen Ausrichtung	79
Tabelle 10.36: Typologie der Begünstigten im EPLR Hessen 2000 bis 2006	85
Tabelle 10.37: Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe	86
Tabelle 10.38: Anteile der privaten und öffentlichen Zuwendungsempfänger von Maßnahmen des Schwerpunkts C	87
Tabelle 10.39: Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen	91
Tabelle 10.40: Hinweise auf Mitnahmeeffekte der Kapitelbewerter	92

Tabelle 10.41: Personaleinsatz und Personalkosten des Landes und Kosten Dritter zur Implementation des EPLR Hessen 2005	98
Tabelle 10.42: Gruppierung der Maßnahmen des EPLR Hessen nach ihren Implementationskostenanteilen	99
Tabelle 10.43: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen	104
Tabelle 10.44: Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen	106

## 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

### 10.0 Zusammenfassung

Die Programmbewertung umfasst die Analyse der regionalen Verteilung der verausgabten öffentlichen Mittel des Hessischen EPLR, die Zusammenstellung der Programmwirkungen (Frage 1 bis 5) und die verwaltungsmäßige Programmumsetzung (Frage 6). Abschließend folgt eine zusammenfassende Betrachtung der Kosten und Wirkungen des Programms. Zur Beurteilung dieser Aspekte wurde auf Beiträge und die Einschätzung der KapitelbewerterInnen zurückgegriffen und vertiefende Studien zu einzelnen Fragestellungen durchgeführt.

#### *Räumliche Verteilung der Fördermittel in Hessen*

Die Förderung des Hessischen EPLR hatte ihren räumlichen Schwerpunkt in den am ländlichsten geprägten Gebieten Hessens. Die EPLR-Ausgaben wurden durch Ausgaben für flächenbezogene Maßnahmen (Ausgleichszulage, Agrarumweltmaßnahmen) dominiert. Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage trafen.

Sektorbezogene Maßnahmen wurden überproportional in Kreisen mit Schwerpunkt auf Viehwirtschaft (vorrangig Stallbauten) und in Agglomerationsräumen (Schwerpunkt Gartenbau, Weinbau, Diversifizierung etc.) in Anspruch genommen. Im Gegensatz dazu wurden aufgrund der insgesamt eher ungünstigen agrarischen Standortgüte in Hessen umweltbezogene Maßnahmen eher landesweit nachgefragt. Die Inanspruchnahme von Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar)-Umwelt (Förderschwerpunkt B) korrelierte positiv mit dem Schutzgebietsanteil an der LF. Auf Kreisebene war kein systematischer Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme umweltbezogener Maßnahmen und der aus Sicht des Grundwasserschutzes wichtigen Gebiete (Kreise mit hohen Stickstoffüberschüssen) festzustellen. Diese Aussage wird durch die schlagbezogene Analyse der Treffsicherheit von Agrarumweltmaßnahmen (mit Wirkungen für den Grundwasserschutz) untermauert. Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung wurden v. a. in Nordhessen gefördert. Die Förderintensität war umso höher, desto größer die Abwanderungsproblematik und je schlechter die Einkommenssituation war. Damit folgte die Förderung der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen einem ausgleichsorientierten Grundsatz.



### *Programmwirkungen (Frage 1 bis Frage 5)*

**Bevölkerung/Lebensqualität:** Die Förderung des Hessischen EPLR hat maßgeblich zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“ beigetragen. Die relevanten Maßnahmen (**Dorferneuerung, Dienstleistungseinrichtungen, Fremdenverkehr, Ausgleichszulage, Agrarumweltmaßnahmen**) wurden schwerpunktmäßig in Nordhessen, also in den am ländlichsten geprägten Gebieten Hessens, in Anspruch genommen. Für Maßnahmen wie die **Dorferneuerung**, die Förderung des **Fremdenverkehrs** und **Dienstleistungseinrichtungen**, ist im kleinen Rahmen ein Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerung zu vermuten.

**Beschäftigung:** Die dauerhaften Beschäftigungseffekte des Hessischen EPLR waren relativ gering und entstanden überwiegend außerhalb der Land- und Forstwirtschaft. Diese Effekte konnten maßgeblich auf die Förderung des **Fremdenverkehrs** und von **Dienstleistungsunternehmen** zurückgeführt werden. Auf den primären Sektor ausgerichtete Maßnahmen haben sowohl zum vorübergehenden Erhalt (**Ausgleichszulage, forstwirtschaftliche Maßnahmen, Ökologische Anbauverfahren** als Teilmaßnahmen von **Agrarumweltmaßnahmen**) als auch zum - vermutlich dauerhaften - Abbau von Arbeitsplätzen (**Agrarumweltmaßnahmen**) beigetragen. Die Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen wie der **Agrarinvestitionsförderung** oder der **Verarbeitung und Vermarktung** waren aufgrund von Mitnahme- und Verdrängungseffekten, bezogen auf den Sektor, zu vernachlässigen.

**Einkommen:** In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen waren auch die dauerhaften Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR eher gering und entfielen überwiegend auf den außerlandwirtschaftlichen Bereich (**Fremdenverkehr, Dienstleistungsunternehmen** (n)). Innerhalb des primären Sektors führte die Förderung der **Flurbereinigung** (k) zu dauerhaft positiven Einkommenswirkungen durch Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben. Durch die Ausgleichszulage entstanden in hohem Umfang vorübergehende Einkommenswirkungen, die jedoch nur für die Dauer der Förderung Bestand haben. Die Einkommenswirkungen von Maßnahmen mit Mitnahme- und Verdrängungseffekten (**Agrarinvestitionsförderung, Verarbeitung und Vermarktung**) waren, bezogen auf den Sektor, vernachlässigbar.

**Marktposition:** Der Einfluss der eingesetzten Maßnahmen auf die Marktposition eines (Teil-)Sektors landwirtschaftlicher Erzeugnisse war gering, da die wesentlichen Faktoren nicht durch das Programm beeinflusst werden können (z. B. Entwicklungen auf internationalen Märkten,...). Eine Bemessung dessen erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht. Es kam durch die Förderung allerdings indirekt zu geringen positiven Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigten. Steigerungen der Produktivität entstanden durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a) und die **Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g). Kostenreduzierend wirkte sich in den landwirtschaftlichen Betrieben die **Flurbereinigung** (k) aus, in den

forstwirtschaftlich tätigen Betrieben v. a. der Wegebau im Rahmen der **Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i).

**Umwelt:** Das Hauptgewicht des Hessischen EPLR 2000 bis 2006 lag auf Maßnahmen mit Wirkungen für den Erhalt oder die Verbesserung der Umwelt. Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden über 50 % der LF in Hessen erreicht, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. In die höchste positive Wirkungsstufe wurde das **HELP** (f2) eingeordnet. Das **HEKUL** (f1) erreichte die Wirkungsstufe ++, die Ausgleichszulage die Wirkungsstufe +. Die Hinweise auf extensivere Wirtschaftsweisen von Betrieben, die in benachteiligten Gebieten die **Ausgleichszulage** (e) erhalten, sind vor dem Hintergrund der hohen Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten Gebieten (47 % der Betriebe gegenüber 8,3 % außerhalb) zu interpretieren. Es ist davon auszugehen, dass durch das Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen die Biodiversität auf Grenzertragsstandorten erhalten bzw. teilweise verbessert wird. Den Landwirten wird durch die Ausgleichszulage der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften. Außer einer Teilmaßnahme vom HELP trugen alle **Agrarumweltmaßnahmen** (f) zum Wasserschutz bei. Aufgrund der Auflagenausgestaltung erreichte keine der Maßnahmen eine starke Wirkung für den Wasserschutz, sondern alle Maßnahmen fielen in die mittlere Wirkungskategorie. In Bezug auf den Klimaschutz sind die Wirkungen des Hessischen EPLR als gering einzustufen. Es waren allerdings auch keine Maßnahmen speziell hierauf ausgerichtet. Insgesamt spielten die investiven Maßnahmen des EPLR (z. B. a, g, o) für den Umweltschutz eine zu vernachlässigende Rolle.

### ***Programmdurchführung (Frage 6)***

Das Entstehen von Synergien war weniger top-down gesteuert, sondern in erster Linie nachfrageinduziert. Dadurch kam es zu einer Konzentration von Maßnahmen und Fördermitteln in bestimmten Räumen und bestimmten Betriebstypen. Dies galt zumindest für die sektorbezogenen Maßnahmen des Schwerpunktes A und die ohne Gebietskulisse angebotenen Maßnahmen des Schwerpunktes C. Im Bereich des Förderschwerpunktes B gab es für die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung eine Gebietskulisse, die das Rhein-Main-Gebiet als Agglomerationsraum ausschloss. Über die Regionalforen bestanden institutionelle Voraussetzungen, um stärker vernetzt zu arbeiten.

Im Bereich der strategischen Ausrichtungen von Förderrichtlinien wurde von einigen Kapitelbewertern ein Verbesserungspotenzial gesehen. Einen wichtigen Beitrag zur Erzielung von Synergien kann zukünftig die „Dachrichtlinie“ für die Schwerpunkt 3/LEADER-Maßnahmen leisten. Die 2000 bis 2006 in HEKUL und HELP getrennt angebotenen Agrarumweltmaßnahmen wurden im HIAP zusammengeführt und stärker modular aufgebaut.

Der EPLR Hessen hat eine breite Palette von Maßnahmen v. a. für landwirtschaftliche Betriebe angeboten, die in unterschiedlichem Umfang in Anspruch genommen bzw. miteinander kombiniert wurden. Eine Auswertung der Zahlstellendaten zeigte, dass die größte Zahl an Teilnehmern die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten hatte, gefolgt von den Agrarumweltmaßnahmen. Von knapp über 9.000 Teilnehmern wurden gleichzeitig beide Maßnahmen in Anspruch genommen, das sind rund 40 % aller im InVeKoS erfassten Betriebe des Jahres 2005 mit mehr als 2 ha LF.

Rund 870 Betriebe mit AFP-Förderung konnten in der Zahlstellendatenbank identifiziert werden. Die AFP-Betriebe lagen zu 65 % in der benachteiligten Gebietskulisse. Sie nahmen im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben Hessens überproportional an den HEKUL-Maßnahmen Winterbegrünung und Mulch- und Direktsaat teil, die im Rahmen der fakultativen Modulation 2004 eingeführt worden waren. Rund die Hälfte der Betriebe erhielt auch Zuwendungen aus weiteren Programmteilen des HEKUL und/oder HELP.

Die 2.800 Betriebe, die Zahlungen aus der Modulation erhielten, unterschieden sich deutlich von den „klassischen“ Agrarumweltbetrieben. Sie nahmen überproportional die AFP-Förderung in Anspruch und waren unterproportional in der Gruppe der AZ-Empfänger vertreten. Mit den Modulationsmaßnahmen wurden demzufolge teilweise neue Betriebsarten in die Förderung einbezogen.

Wesentlich trugen zu dem im Bundesvergleich stark überdurchschnittlichen Anteil des ökologischen Landbaus an der hessischen LF die flächenbezogenen Beihilfen des HEKUL bei (HMULV, 2007d, S. 93). Aber auch die anderen Förderinstrumente, die sich an landwirtschaftliche Betriebe richteten, standen Ökobetrieben offen. Die Flächenförderung hatte allerdings den größten finanziellen Anteil an den in den Ökosektor fließenden Fördermitteln. Rund 94 % der in den ökologischen Landbau im Rahmen des EPLR fließenden öffentlichen Mittel bestanden aus flächenbezogenen Fördermaßnahmen. Bei den investiven Maßnahmen hatte nur das AFP eine größere Bedeutung bei der Förderung von Ökobetrieben.

Insgesamt enthielt das EPLR nur wenige Maßnahmen mit einem direkten oder indirekten Bezug zur Umsetzung der **Natura-2000**-Anforderungen, da es in Hessen neben dem EPLR weitere wesentliche Finanzierungsinstrumente gibt. Dies sind in erster Linie die Ausgleichsabgabe im Rahmen der naturschutzfachlichen Eingriffsregelung und Landesprogramme. Im Rahmen der maßnahmenbezogenen Bewertung konnte neben den Agrarumweltmaßnahmen nur ein Beitrag der Flurbereinigung zur Umsetzung von Natura 2000 ermittelt werden. Obwohl eine zusätzliche Anreizkomponente von 20 % und die Einbindung in die Regionalen Landschaftspflegekonzepte die Vertragsnaturschutzmaßnahmen in die Natura-2000-Gebiete lenken sollten, lagen 2005 weniger als die Hälfte der Vertragsflächen innerhalb dieser Kulisse. Mit 14.751 ha war das HELP nach der Grünlandextensi-

vierung (HEKUL) mit knapp 24.000 ha flächenmäßig die zweitstärkste Maßnahme in Natura-2000-Gebieten. Insgesamt lagen 25 % der AUM-Flächen 2005 innerhalb der Kulisse und erreichten rund 45 % der LF in der Gebietskulisse. Von diesen Maßnahmen entfaltet ausschließlich der Vertragsnaturschutz hohe Wirksamkeit für die Biodiversität. In Bezug auf verschiedene strategische Ansätze von Förderinstrumenten wurden flankierende Maßnahmen wie beispielsweise Managementplanung, investive Maßnahmen und Akzeptanzsteigernde Maßnahmen wie spezifische Beratungs- und Informationsstrukturen oder Ausgleichszahlungen für Nutzungsbeschränkungen vom EPLR nicht bedient.

Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. Dies gilt insbesondere für einzelbetriebliche Förderungen, bei denen sich Mitnahmeeffekte nicht gänzlich vermeiden lassen. Hier stellt sich die Frage, ob die neu aufgestellten Projektauswahlkriterien Mitnahmeeffekte reduzieren können.

### ***Kosten-Wirkungs-Synopse***

Die Kosten-Wirkungs-Synopse setzt sich aus drei Bausteinen zusammen. Zunächst erfolgte eine quantitative Analyse der Implementationskosten. Im Rahmen einer qualitativ ausgerichteten Befragung wurde versucht, Bestimmungsgründe für die unterschiedliche Höhe der Implementationskosten herauszuarbeiten. Die Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Mitteln gesetzt (Implementationskostenanteil). Die Summe aus Implementationskosten und verausgabten öffentlichen Mittel ergab die Gesamtkosten. Diese Gesamtkosten wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen gesetzt, die auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Bewertungen qualitativ in Wirkungsstufen eingeordnet wurden.

Mit einem Implementationskostenanteil von rund 19 Cent pro verausgabtem Euro an Fördermittel erreichten die Kosten für die Umsetzung des EPLR Hessen 2000 bis 2006 insgesamt eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Die Ergebnisse zeigen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Maßnahmen, sowohl bezüglich der absoluten Höhe der Implementationskosten als auch im Anteil der Implementationskosten an den verausgabten Fördermitteln.

Zwei der insgesamt 14 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. knapp 26 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hierzu gehören die **Ausgleichszulage** (e) und die **Flurbereinigung** (k). Drei Maßnahmen (30 % der öffentlichen Ausgaben) lagen im Bereich eines mittleren Implementationskostenanteils (5 bis 20 %). Dabei handelte es sich um das **HEKUL** (f), das **AFP** (a) und die **Verarbeitung und Vermarktung** (g). Die übrigen Maßnahmen hatten hohe Implementationskostenanteile von über 20 %. Darunter befanden sich finanzstarke Maßnahmen wie die **Dorferneuerung** (o), die **forstliche Förderung** (i, h) und das **HELP** (f). Alle anderen Maßnahmen waren aus fi-

nanzieller Sicht Kleinstmaßnahmen, deren hohe Implementationskostenanteile in erster Linie auf einer hohen Fixkostenbelastung und hohen Set-up-Kosten beruhen.

Die spezifischen EU-Regularien wurden von allen befragten Maßnahmenverantwortlichen als ein Grund für hohe Implementationskosten gesehen. Alle Maßnahmen des Hessischen EPLR ließen sich ohne die spezifischen und zusätzlichen Kontroll-, Prüf- und Dokumentationspflichten der EU kostengünstiger umsetzen. Die mögliche Kostenersparnis wurde auf bis zu 60 % beziffert.

Als weitere Bestimmungsgründe für die Höhe der Kosten wurde die Umsetzungsstruktur und deren Dynamik aufgrund der häufigen Verwaltungsreformen, die Individualität der Projekte und eine Beratungsfunktion, die sich nicht von der Bewilligungsfunktion trennen lässt, gesehen. Auch die eingesetzte EDV wurde als Problem für die flächenbezogenen Maßnahmen genannt, v. a. aufgrund der Bedienerunfreundlichkeit und Störanfälligkeit. Die Umstellung auf GIS erfordert bis dato einen hohen Nachbearbeitungsbedarf.

Die Gesamtkosten der Maßnahmen (öffentlichen Mittel und Implementationskosten) wurden in das Verhältnis zu den Wirkungen gesetzt. Da es nicht möglich war, auf Programmebene quantitative Wirkungen zu ermitteln, wurde durch die EvaluatorInnen eine Einstufung der Maßnahmen nach Wirkintensitäten vorgenommen. Rund 43 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen. Knapp über 30 % der Gesamtkosten verursachten Maßnahmen mit geringen Wirkungen. Hohe Wirkintensitäten gingen tendenziell auch mit hohen Implementationskosten einher. So steigt der durchschnittliche Implementationskostenanteil von 9 % bei Maßnahmen in der geringen Wirkungsstufe auf 29 % in der höchsten Wirkungsstufe.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Aber wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu vergleichsweise hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich immer dann, wenn Maßnahmen sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger erfolgt. Maßnahmenbeispiele sind das HELP und die Dorferneuerung, die beide aufgrund der Evaluationsergebnisse in die hohe Wirkungsstufe eingeordnet wurden. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden.

Es gibt Überlegungen bzw. erste eingeleitete Schritte im Land Hessen, z. B. durch organisatorische Änderungen die Implementationskosten zu reduzieren. Die Aussichten, tatsächlich eine umfangreichere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 allerdings für eher unrealistisch gehalten. Empfehlungen der Maßnahmenverantwortlichen zur Senkung der Implementationskosten bezie-

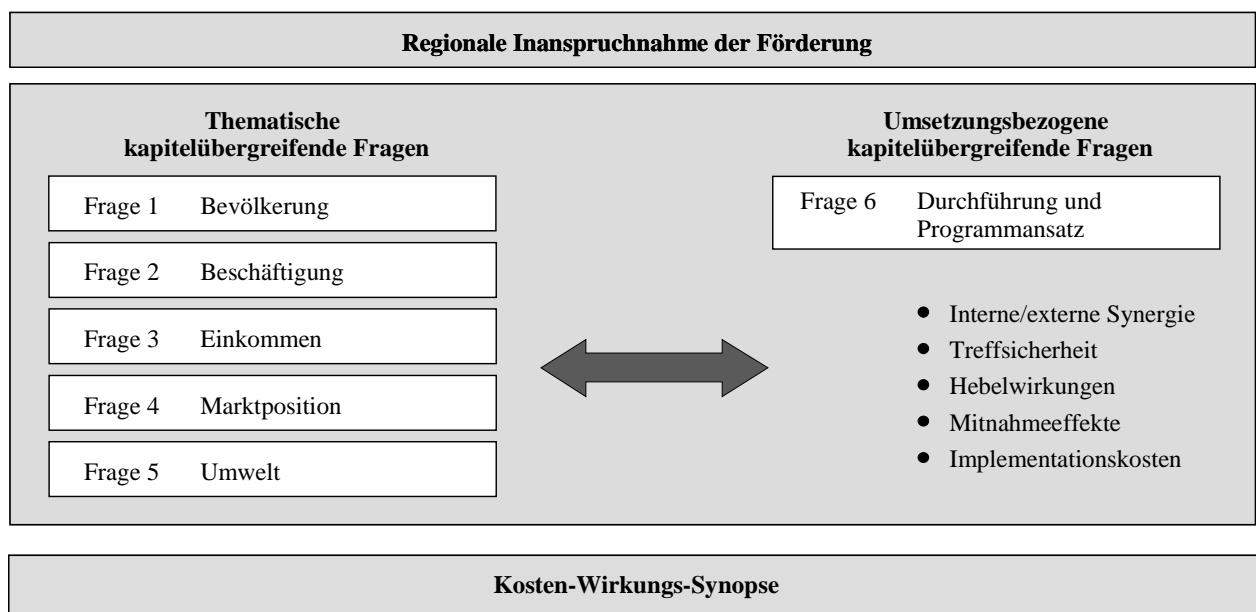
hen sich zum einen auf die Sicherstellung einer gewissen Kontinuität bei den Verwaltungsstrukturen und beim Personal, aber auch auf die Schaffung geeigneter DV-Strukturen für die investiven Maßnahmen. Auch die Herausnahme einzelner Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen aus der EU-Kofinanzierung wurde als Möglichkeit genannt und im Programm 2007 bis 2013 z. T. auch schon umgesetzt.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte v. a. versucht werden, die potenziellen Mitnahmeeffekte über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen zu verringern. Ob die für die Programmperiode 2007 bis 2013 festgelegten Auswahlkriterien ein geeignetes Instrument darstellen, wird Gegenstand der begleitenden Bewertung sein.

## 10.1 Inhalte der Programmbewertung

Die kapitelübergreifenden Bewertungsfragen gliedern sich in drei Bereiche: Die Analyse der regionalen Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel zeigt die räumlichen Muster und Schwerpunkte der Förderung sowie die hierfür ursächlichen Faktoren. Die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen 1 bis 5 sind als thematische Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel zu verstehen. Frage 6 behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum (EPLR) (vgl. Abbildung 10.1).

**Abbildung 10.1:** Bestandteile der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung der Gesamtkosten, die sich aus verausgabten öffentlichen Mitteln und Implementationskosten zusammensetzen, und den Wirkungen, die erzielt wurden.

Im Rahmen der Programmbewertung wurden drei vertiefende, thematische Studien zu folgenden Themen durchgeführt:

- Studie 1: Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete,
- Studie 2: Einflussfaktoren der Grünlandentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Wirkungen der EPLR-Förderung und
- Studie 3: Implementationskostenanalyse (Analyse der administrativen Umsetzungskosten des Hessischen EPLR).

Die Ergebnisse dieser Studien sind im Materialband zu Kapitel 10 dokumentiert und in die Beantwortung der kapitelübergreifenden Bewertungsfragen eingeflossen.

## **10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung**

Die in der Programmbewertung verwendeten Methoden sind in Tabelle 10.1 dargestellt. Die Basis der Programmbewertung stellt, wie bisher auch, die Aggregation der kapitel-spezifischen Ergebnisse und die Wirkungspfadanalyse dar. Die bisher deskriptive durchgeführte Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel wird um eine quantitative Ursachenanalyse (Regressionsmodell) erweitert.

In den Studien 1 und 2 werden vorrangig quantitativ-statische Methoden (Kontrollgruppenvergleiche, Regressionsanalysen) verwendet. Die Erhebung der Personalkosten in Studie 3 erfolgte auf Basis einer verwaltungsinternen Kapazitätsanalyse (Personal).

**Tabelle 10.1:** Methodischer Ansatz der Programmbewertung

Untersuchungsaspekt	Methodischer Ansatz	Beschreibung
Regionale Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel	Regionale Inzidenzanalyse (Regressionsanalyse)	- Verteilung der verausgabten öffentlichen Fördermittel nach Kreisen
Programmwirkungen	Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse	- Analyse der Bestimmungsgründe der regionalen Förderintensität - Standardisierte Abfrage der kapitelspezifischen Wirkungen
Kosten-Wirksamkeit einzelner Maßnahmen	Qualitative Kosten-Wirkungsanalyse	- Gewichtung der Ziele und erreichten Wirkungen mit den vorgesehenen / verausgabten Programmmitteln
<b>Vertiefende Studien</b>		
1) Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen	Kontrollgruppenvergleich, Matching-Ansatz	- Vergleich von Betrieben mit und ohne Teilnahme, vor und nach Durchführung der Maßnahmen
2) Grünlandentwicklung	Regressionsanalysen	- Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Grünlandentwicklung und anderen Faktoren, u. a. der EPLR-Förderung
3) Implementationskostenanalyse	Verwaltungsinterne Kapazitätsanalyse durch schriftliche Befragung	- Ermittlung der Implementationskosten des Hessischen EPLR, Ursachenanalyse

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.2 zeigt die erschlossenen Datenquellen und deren Verwendung in der Programmbewertung.



**Tabelle 10.2:** Verwendete Datenquellen in der Programmbewertung

Datenart	Datenquelle	Verwendung nach Arbeitsschritten					
		administrative Umsetzung	Rahmenbedingungen	Vollzug	Regionale Inanspruchnahme	Kontext	Wirkungsanalyse
<b>Primär</b>	Leitfadengestützte Befragung der ProgrammkoordinatorInnen (2003)	x	x	x			
	Standardisierter Fragebogen Maßnahme g/a: Umwelteffekte und conj. Beschäftigungseffekte (2003)						x
	Programmworkshop (2003, 2005)	x	x	x	x		
	Schnittstellenworkshop (2005)	x					x
	EFRE-Evaluator - Fragebogen/Gespräch (2005)	x	x				x
	Verwaltungsinterne Kapazitätsanalyse, Personal (2007)	x					x
<b>Sekundär</b>	Auszug aus der Kreuzchenliste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006			x	x		x
	Verausgabe öffentliche Ziel-2-Mittel 2000 bis 2006			x			x
	Monitoring 2000 bis 2006 (GAK und EU)			x	x		
	Indikative Finanzpläne			x			
	Fakultative Modulationsmittel 2005 und 2006			x			x
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik		x			x	x
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	x			x		x
	Programmdokumente	x	x	x			
	Literatur					x	x
	LAND-Data Buchführungsdaten, Wirtschaftsjahre 1999/2000 bis 2004/2005						x

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.3 Zielstruktur auf Programmebene

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

- Ziel A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Ziel B: Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen,
- Ziel C: Anpassung und Entwicklung der ländlichen Räume als Lebensraum.

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

Um den Hessischen EPLR einer Programmbewertung zugänglich zu machen, wurde ein Bezug zwischen den Zielen der einzelnen Maßnahmen des EPLR und den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen hergestellt (vgl. Tabelle 10.3).

**Tabelle 10.3:** Ziele der Förderkapitel des Hessischen EPLR mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen (Frage 1 bis 5)

Fördereschwerpunkt	Kapitel	Haushaltsstellenbezeichnung	Querschnittsfragen				Frage 1		Frage 2		Frage 3		Frage 4			Frage 5				
			Wirkungsfelder				Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung				Sicherung und Verbesserung der Beschäftigung		Sicherung und Verbesserung des Einkommens		Verbesserung der Marktposition land-/forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse durch			Erhalt/Verbesserung der Umwelt		
			Kriterien				Maßnahmentitel													
A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	I	a1/a2, b	Investitionsförderung/Produktinnovation einschließl. Junglandwirteförderung	⊕					⊕		⊕		⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕		
	VII	g1/g2	Verarbeitung/Vermarktung	⊕			⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕		
B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	V	e	Benachteiligte Gebiete			⊕	⊕	⊕	⊕	⊕					⊕	⊕		⊕		
		VI	f1	Agrarumweltmaßnahmen, HEKUL inkl. Modulation				⊕ <sup>1)</sup>								⊕	⊕	⊕	⊕	
	f2		Vertragsnaturschutz, HELP													⊕		⊕	⊕	
		h, i	Forstwirtschaftliche Maßnahmen				⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	
C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume	IX	k	Flurbereinigung				⊕			⊕		⊕	⊕		⊕			⊕		
		m	Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse									⊕								
		n	Dienstleistungseinrichtungen im Rahmen der regionalen Entwicklung			⊕	⊕			⊕	⊕									
		o	Dorfneuerung und Schutz des ländlichen Kulturerbes				⊕			⊕	⊕				⊕				⊕	
		s	Fremdenverkehrtätigkeiten				⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕	⊕							

⊕ = Hauptziel, ⊙ = Nebenziel. 1) Erhaltung ländlicher Lebensraum.

Quelle: Eigene Darstellung.

## 10.4 Räumliche Inanspruchnahme der EPLR-Förderung in Hessen und deren Bestimmungsgründe

Karte 10.1. stellt die regionale Verteilung der verausgabten Fördermittel des Hessischen EPLR (2000 bis 2006) nach Kreisen, Regionstypen und Förderkategorien<sup>1</sup> dar. Aus Karte 10.1 ist zunächst zu erkennen, dass der Großteil der EPLR-Mittel in ländlichen und verstädterten Räumen verausgabt wurde. Agglomerationsräume profitierten von der Förderung unterproportional. Weiterhin ist ersichtlich, dass die EPLR-Ausgaben durch Ausgaben für Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-)Umwelt (Fördereschwerpunkt B) dominiert wurden. Hier sind vor allem die Ausgaben für die Ausgleichs-

<sup>1</sup> Sektorbezogene Maßnahmen (a/b, c, g/m, z), Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen (e, f + fakultative Modulation, h, i), Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (k, n, o, s).

zulage für benachteiligte Gebiete (e) und Agrarumweltmaßnahmen (f) zu nennen, die einen Anteil von etwa 55 % an den Gesamtausgaben des EPLR hatten.

Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage trafen. Einige Maßnahmen des Förderschwerpunktes B (e, teilweise f) und C wurden nur innerhalb festgelegter Gebietskulissen gefördert. Der Einfluss ausgewählter struktureller Faktoren auf die regionale Nachfrage nach Fördermitteln (Förderintensität) ist in Tabelle 10.4 dargestellt und wird im Folgenden diskutiert.

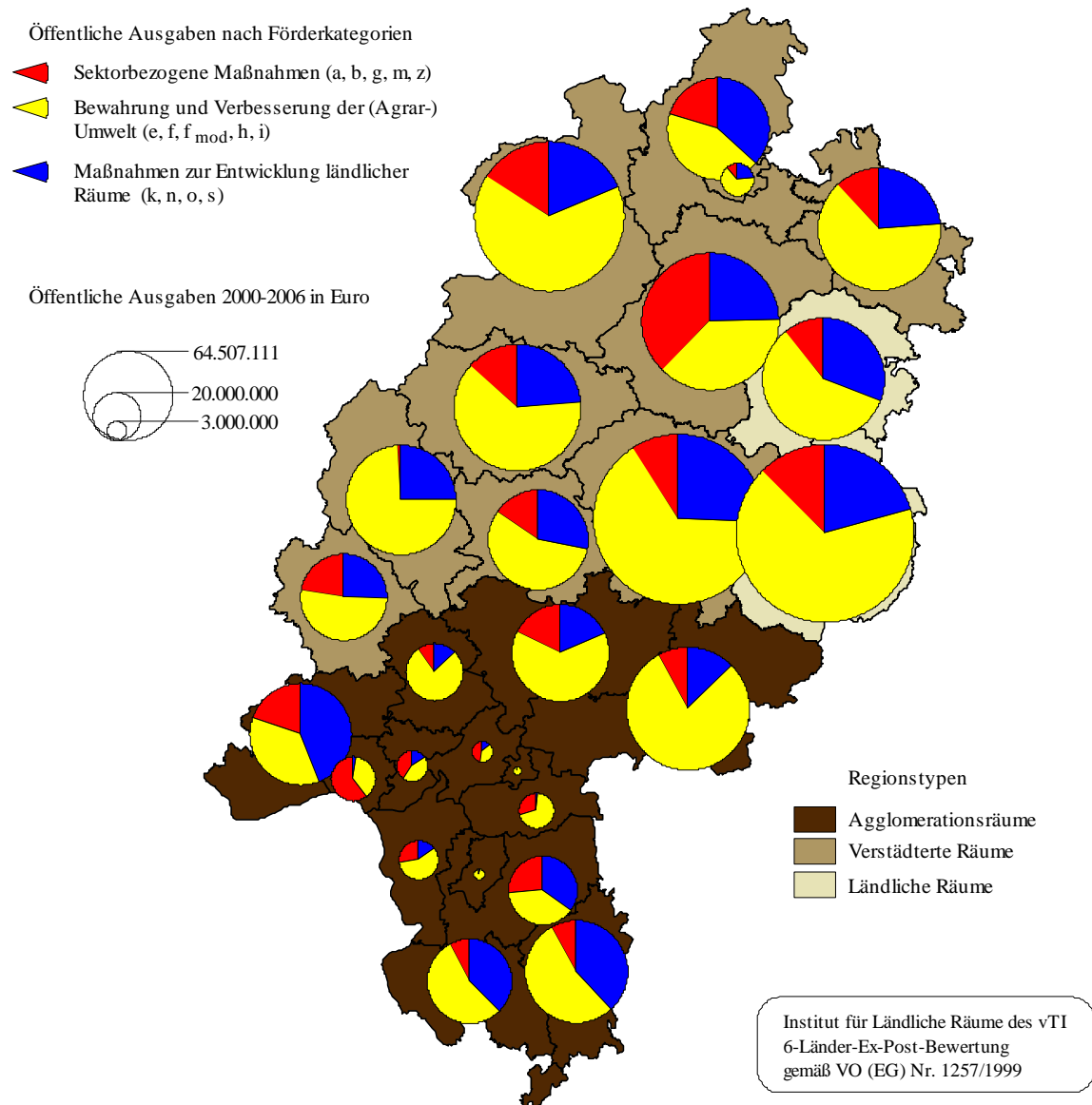
Sektorbezogene Maßnahmen wurden am stärksten in Regionen mit Schwerpunkt auf Viehwirtschaft (Waldeck-Frankenberg, Schwalm-Eder, Kreis Kassel) und in ausgewählten Agglomerationsräumen (z. B. Rheingau-Taunus-Kreis) nachgefragt. Zurückzuführen ist dies auf die **Agrarinvestitionsförderung** (AFP, a/b), in deren Rahmen überwiegend Vieh- und Schweineställe (Nordhessen) und Investitionen im Bereich Gartenbau, Weinbau und Diversifizierung (Agglomerationsräume) gefördert wurden.

Dieser Erklärungsansatz wird durch die in Tabelle 10.4 (Modell A) dargestellten Ergebnisse bestätigt. Die zwischen den Landkreisen (kreisfreie Städte ausgenommen) variierende Förderintensität sektorbezogener Maßnahmen (öffentliche Ausgaben je Hektar LF) konnte zu 76 % durch Modell A erklärt werden. Der Koeffizient für den Regionstyp zeigte, dass die Förderintensität sektorbezogener Maßnahmen in Agglomerationsräumen (+23 Euro/ha) und verstärkten Räumen (+14 Euro/ha) etwas über der in ländlichen Räumen lag. Die Förderintensität war dabei umso höher, je höher die Besatzdichte (Schwein) im Kreis war. Dies ist ein Indiz dafür, dass in Kreisen mit intensiver(er) Schweinehaltung mehr sektorbezogene Fördermittel nachgefragt wurden als in Kreisen mit einer niedrigen Besatzdichte (Schwein).

Die Förderintensität sektoraler Maßnahmen nahm dagegen mit abnehmender landwirtschaftlicher Bruttowertschöpfung (BWS) je Erwerbstätigen zu. Dieser Effekt war auf die hohe Förderintensität in Agglomerationsräumen (Investitionen in Gartenbau, Weinbau und Diversifizierung), bei gleichzeitiger geringer BWS je Erwerbstätigen zurückzuführen. Ein weiteres Indiz für die vergleichsweise hohe Förderintensität in Agglomerationsräumen war der positive Einfluss der Änderung der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe: Die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe hat im Zeitraum 1995 bis 1999 besonders stark in ländlichen und verstärkten Kreisen abgenommen; in stadtnahen Agglomerationsräumen war die Veränderung weniger stark und teilweise positiv (Main-Taunus, Rheingau-Taunus). Dies ist auf die besseren außerlandwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten in Agglomerationsräumen zurückzuführen, wodurch der Fortbestand des Betriebes (häufig im Nebenerwerb) gesichert wird.

Die Milchleistung, die Besatzdichte (Rind), die Ertragsmesszahl (EMZ) sowie der Anteil Haupterwerbsbetriebe im Kreis lieferten im Schätzmodell keinen signifikanten Beitrag zur Erklärung der unterschiedlichen Förderintensität in den Landkreisen Hessens.

**Karte 10.1:** Öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006 des EPLR Hessen nach Kreisen, Regionstypen und Förderkategorien



Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007b).

**Tabelle 10.4:** Determinanten der Mittelverteilung nach Förderkategorien

Bestimmungsfaktor	Einheit	Koeffizient	Chi-Quadrat	Signifikanz
<b>Modell A: Förderintensität (öffentliche Ausgaben<sup>1</sup>) je Hektar LF) von sektorbezogenen Maßnahmen (a, b, g, m, z)</b>				
Landw. Betriebe	Anzahl	2,10	0,03	
Ertragsmesszahl	Index	0,37	0,03	
Änderung der Anzahl ldw. Betriebe	%	6,58	5,83 **	
Anteil Haupterwerbsbetriebe	%	-0,84	0,43	
Besatzdichte Rind	GV je ha	32,43	0,43	
Besatzdichte Schwein	GV je ha	425,25	8,94 ***	
BWS Landwirtschaft	1.000 Euro/Erwerbstätigen	-9,14	6,32 **	
Milchleistung	t Kuh/Jahr	-18,88	2,09	
Regionstyp	Agglomeration	1= ja, 0= nein	422,65	26,56 ***
	Verstädtert	1=ja, 0=nein	414,24	25,29 ***
	Ländlich	1=ja, 0=nein	399,85	26,70 ***
<b>Modell B: Förderintensität (öffentliche Ausgaben<sup>1</sup>) je Hektar LF) von Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-) Umwelt (e, f + Modulation, h, i)</b>				
Anteil Grünland an LF	%	4,64	3,57 *	
Anteil Haupterwerbsbetriebe	%	-5,55	2,56	
Stickstoffüberschuss (Flächenbilanz)	kg N/ha	-0,15	0	
Anteil Schutzgebiet an LF	%	3,53	4,77 **	
Anteil Wald an Fläche insg.	%	2,50	0,66	
Regionstyp	Agglomeration	1= ja, 0= nein	130,59	0,27
	Verstädtert	1= ja, 0= nein	119,88	0,28
	Ländlich	1= ja, 0= nein	276,34	1,43
<b>Modell C: Förderintensität (öffentliche Ausgaben<sup>1</sup>) je Einwohner) von Maßnahmen zur Ländlichen Entwicklung (k, n, o, s)</b>				
Arbeitslosenquote	%	-1,87	1,09	
Schulden Gemeinde	Euro/Einwohner	0,02	2,57	
Stundenlohn Industrie	Euro	-0,69	1,30	
Wanderungssaldo	1.000 Personen	-14,33	5,56 **	
Bruttoinlandsprodukt	BIP/Einwohner	-1,20	2,90 *	
Regionstyp	Agglomeration	1= ja, 0= nein	84,00	11,44 ***
	Verstädtert	1= ja, 0= nein	83,18	13,01 ***
	Ländlich	1= ja, 0= nein	116,34	26,13 ***
<b>Modellgüte</b>			<b>R-Quadrat</b>	
Modell A: Sektorbezogene Maßnahmen			0,76	
Modell B: (Agrar-) Umweltmaßnahmen			0,82	
Modell C: Ländliche Entwicklung			0,68	

Hinweis: 1) Verausgabte öffentliche Mittel 2000 bis 2006). Statistische Signifikanz der Koeffizienten: \*\*\* 1 %, \*\* 5 %, \* 10 %.

Quelle: Eigene Berechnungen. Datenbasis vgl. Tabelle A10.1 (Anhang).

Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-)Umwelt (im folgenden umweltbezogene Maßnahmen) wurden sowohl horizontal (HEKUL, h, i) als auch in Gebietskulissen (e, HELP) angeboten. In den meisten Landkreisen wurden zwischen 25 und 35 % der LF unter den Auflagen von Agrarumweltmaßnahmen (f) bewirtschaftet, wobei die Landkreise Lahn-Dill und Vogelsberg deutlich über diesem Wert lagen und Kreise mit relativ günstigen Standortbedingungen (Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg,

Kassel) darunter. Knapp 40 % der LF Hessens wurden im Rahmen der Ausgleichszulage (e) gefördert, wobei die Schnittmenge mit Agrarumweltmaßnahmen sehr groß war. Da der Waldanteil in Hessen mit durchschnittlich 40 % relativ hoch ist, wurden forstwirtschaftliche Maßnahmen (i) nahezu flächendeckend nachgefragt.

Die Förderintensität von umweltbezogenen Maßnahmen (öffentliche Mittel je Hektar) konnte zu 80 % durch die Struktur der Landnutzung erklärt werden (vgl. Tabelle 10.4, Modell B). Die Förderintensität nahm mit steigendem Grünlandanteil im Kreis zu, da sowohl Agrarumweltmaßnahmen (f) als auch die Ausgleichszulage (e) primär auf Grünland angewendet wurden. Dies ist unter anderem auf die hohen Prämien für grünlandbezogene Agrarumweltmaßnahmen, im Vergleich zu Agrarumweltmaßnahmen in Ackerregionen, zurückzuführen. Je höher der Anteil der Haupterwerbsbetriebe im Kreis lag, desto geringer war die Förderintensität umweltbezogener Maßnahmen. Dieser Zusammenhang war allerdings nicht signifikant. Ein hoher Anteil Schutzgebietsfläche<sup>2</sup> an der LF führte zu einer überdurchschnittlichen Förderintensität. Hieraus können zwei Schlussfolgerungen gezogen werden, wobei der Letzteren aus Gründen der Plausibilität der Vorzug zu geben ist:

- (1) Das Vorhandensein von Zielflächen des Naturschutzes beeinflusste die Förderintensität positiv. Dies bedeutet nicht, dass Zielflächen des Naturschutzes durch die geförderten Maßnahmen erreicht werden. HEKUL-Maßnahmen werden zum Beispiel prinzipiell nicht in Schutzgebieten bewilligt.
- (2) Aufgrund der in Kreisen mit hohem Schutzgebietsanteil vorherrschenden niedrigen Landnutzungsintensität konnten hier für den Naturschutz wertvolle Flächen erhalten und entsprechend Schutzgebiete ausgewiesen werden. Die Lenkungsfunktion geht in diesem Fall nicht von den Schutzgebieten, sondern von der agrarischen Standortgüte aus.

Die Koeffizienten des Regionstyps zeigen, dass die Förderintensität umweltbezogener Maßnahmen in ländlichen Kreisen (Fulda, Hersfeld-Rothenburg) überdurchschnittlich war. Ein Zusammenhang zwischen der Förderintensität und der Höhe der Stickstoffüberschüsse konnte im Modell nicht beobachtet werden.

Die Ausgabenstruktur für ländliche Entwicklungsmaßnahmen wurde in Nordhessen durch die Dorferneuerung (o) dominiert, während im Rheingau-Taunus und Odenwaldkreis überwiegend Mittel der Flurbereinigung (k) nachgefragt wurden. Relativ geringe Mittelanteile entfielen auf die Förderung des Fremdenverkehrs (s) und von Dienstleistungseinrichtungen (n). Beide Maßnahmen wurden schwerpunktmäßig in den nordhessischen Kreisen Kassel, Schwalm-Eder, Fulda und Werra-Meißner nachgefragt.

---

<sup>2</sup> Schutzgebiete nach Bundesnaturschutzgesetz. Dies schließt z. B. Wasserschutzgebiete aus.

Die Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006 je Einwohner) konnte zu 68 % durch Modell C erklärt werden (vgl. Tabelle 10.4). Der wichtigste Faktor war hierbei der Regionstyp: Je Einwohner wurden die meisten öffentlichen Mittel in ländlichen Gebieten verausgabt. Die Förderintensität war umso höher, je größer die Abwanderungstendenzen (Wanderungssaldo) und je geringer das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner war. Das heißt, in Kreisen mit Abwanderung und einem geringen volkswirtschaftlichen Einkommensniveau wurden überproportional viel Mittel für ländliche Entwicklungsmaßnahmen je Einwohner verausgabt. Damit folgte die Förderung dem Grundsatz der Stärkung der Schwachen, der aus ausgleichspolitischer Sicht zu unterstützen ist.

### ***Fazit***

Sektorbezogene Maßnahmen wurden überproportional in Kreisen mit Schwerpunkt auf Viehwirtschaft (vorrangig Stallbauten) und in Agglomerationsräumen (Schwerpunkt Gartenbau, Weinbau, Diversifizierung etc.) in Anspruch genommen.

Aufgrund der in weiten Teilen Hessens vorherrschenden geringen agrarischen Standortgüte wurden Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der (Agrar-) Umwelt (umweltbezogene Maßnahmen) landesweit stark in Anspruch genommen. Umweltbezogene Maßnahmen wurden in Kreisen mit einem hohen Schutzgebietsanteil an der LF überproportional nachgefragt. Hinsichtlich des Grundwasserschutzes war keine hohe Treffsicherheit umweltbezogener Förderung gegeben: Aus Sicht des Grundwasserschutzes wichtige Gebiete (Kreise mit hohen Stickstoffüberschüssen) wurden ebenso erreicht wie weniger relevante Gebiete (vgl. detaillierte Ausführungen im Kapitel 6, Modul Ökoeffizienz).

Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung wurden vor allem in Nordhessen nachgefragt. Die Förderintensität war umso höher, desto größer die Abwanderungsproblematik und je schlechter die Einkommenssituation war. Damit folgte die Förderung dem Grundsatz der Stärkung der Schwachen.

## **10.5 Thematische kapitelübergreifende Bewertungsfragen**

### **10.5.1 Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen und Verbesserung der Lebensqualität (Frage 1)**

#### **10.5.1.1 Kontext**

Im Jahr 2005 lebten etwa 5,7 % (0,35 Mio.) der hessischen Bevölkerung in ländlichen Räumen (vgl. Tabelle 10.5). Die natürliche Bevölkerungsentwicklung verlief in Hessen insgesamt negativ; dies betraf sowohl Agglomerationsräume als auch verstädterte und

ländliche Kreise. Der Bevölkerungsrückgang konnte in Agglomerationsräumen vollständig, in verdichteten und ländlichen Kreisen nur teilweise durch Wanderungsgewinne kompensiert werden (vgl. letzte drei Spalten in Tabelle 10.5). Ausnahmen stellten die Landkreise Werra-Meißner und Hersfeld-Rothenburg dar: Beide Kreise verzeichneten netto eine negative Bevölkerungsentwicklung. Diese war sowohl auf Abwanderung (je - 0,2 % pro Jahr) als auch auf eine ausgeprägte negative natürliche Bevölkerungsentwicklung (- 0,6 % bzw. -0,3 % pro Jahr) zurückzuführen.

**Tabelle 10.5:** Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden hessischer Kreise nach Regionstypen (2000 bis 2005)

Regionstyp	n	Einwohner		Anteil an Bevölkerung 2005	Wanderungs- saldo 2000-2005	Änderung insgesamt % p.a.	durch	
		2000	2005				Ab-/Zu- wanderung % p.a.	natürliche Entwicklung % p.a.
		n	n					
Agglomerationsräume	14	3.737.589	3.778.124	62,0	55.796	0,2	0,3	-0,1
Verdichtete Kreise	10	1.982.176	1.967.261	32,3	18.096	-0,2	0,2	-0,3
- Werra-Meißner	1	113.962	109.492	1,8	-1.390	-0,8	-0,2	-0,6
- Marburg-Biedenkopf	1	253.279	253.384	4,2	-189	0,0	0,0	0,0
Ländliche Kreise	2	348.364	346.969	5,7	9.635	-0,1	0,6	-0,6
- Fulda	1	217.710	219.813	3,6	11025	0,2	1,0	-0,9
- Hersfeld-Rothenburg	1	130.654	127.156	2,1	-1.536	-0,5	-0,2	-0,3

Abkürzung: p. a. = per annum.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BBR (2004), SÄBL (div. Jgg.).

### 10.5.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.6 zeigt eine zusammenfassende Darstellung des Beitrags des Hessischen EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahl und zur Verbesserung der Lebensqualität. Zu nennen sind hier insbesondere die **ländlichen Entwicklungsmaßnahmen** (o, k, n, s). Diese leisteten einen positiven Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Zusatzkriterium 1-4) und wiesen auch eine hohe Inanspruchnahme in den relevanten Gebieten auf.



**Tabelle 10.6:** Beitrag des EPLR zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung

Frage 1 Bevölkerung	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	VII	V	VI			IX				
Kriterium	Kapitel	al/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s
1-1	Altersprofil der Begünstigten	0	0									
1-2	Geschlechtsprofil der Begünstigten											
1-3	Verringerung der Abwanderung			0						(+)	(+)	(+)
1-4 (Zusatz)	Verbesserung der Lebensqualität		0	(+)	(+)	(+)	0	(+)		(+++)	+++	(+)

Hinweis: Wirkungen: += gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Das Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung (vgl. Tabelle 10.7) wurde durch die Art der Zuwendungsempfänger determiniert und war kein Ergebnis einer gezielten Steuerung der Maßnahmen. Mit Ausnahme der Junglandwirteförderung, die in Verbindung mit dem AFP angeboten wurde, gab es auch keine spezifische Förderung von jüngeren Zuwendungsempfängern. Durch die Förderung ist daher keine Wirkung eingetreten, die nicht ohnehin vorhanden gewesen wäre. Investitive Fördermaßnahmen (a) wurden eher von jüngeren Betriebsleitern, kompensatorische Maßnahmen (e, f) eher von älteren Betriebsleitern in Anspruch genommen. Auch die Altersstruktur der Zuwendungsempfänger forstlicher Förderung war eher von älteren Jahrgängen dominiert.

**Tabelle 10.7:** Alters- und Geschlechtsprofil der direkt begünstigten Bevölkerung

	Anzahl	Stichprobe	Anteil Altersklassen			Anteil Geschlecht	
			< 35	35 - 44	> 45	männlich	weiblich
			n	n	%	%	
Erwerbstätige Hessen	2.702.000		31	31	38	55	45
BetriebsleiterInnen	24.200		12	32	56 <sup>1)</sup>	91	9 <sup>1)</sup>
<b>Maßnahmen</b>	<b>Förderfälle</b>						
Agrarinvestitionsförderung (a/b)	1.478	1093	22	43	35	k.A.	k.A.
Ausgleichszulage (e)	9.351 <sup>2)</sup>	93	2	22	77	k.A.	k.A.
Agrarumweltmaßnahmen (f)	19.874 <sup>2)</sup>	554	8	37	53	k.A.	k.A.
Forst (h, i)	10.647	46	2	33	57	76	15
Dienstleistungseinrichtungen (n)	184	120	10	33	36	65	20
Fremdenverkehr (s)	122	77	9	19	42	52	39

Hinweise: k.A. = keine Angabe. 1) Angaben für Deutschland, 2) Förderfälle 2006.

Quelle: HSL (2005), Statistisches Bundesamt (2003), Beiträge der Förderkapitel.

### ***Verringerung der Abwanderung aus ländlichen Räumen (Kriterium 1-3)***

Die Verringerung der Abwanderung war lediglich für die **Ausgleichszulage** (e) und die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) als Nebenziel verankert (vgl. Tabelle 10.3).

Eine Abwanderung der Bevölkerung war im Zeitraum 2000 bis 2005 für die Kreise Werra-Meißner und Hersfeld-Rothenburg zu beobachten. Eine wesentliche Ursache für die Abwanderung war das Fehlen wohnortnaher Beschäftigungs- und Versorgungsmöglichkeiten. Maßnahmen mit dieser Wirkungsrichtung waren zum Beispiel die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s), **Dienstleistungseinrichtungen** (n) und der **Dorferneuerung** (o). Aufgrund der Ausrichtung der Maßnahmen auf die Schaffung von Beschäftigung, ihrer überproportionalen Inanspruchnahme in den relevanten Kreisen (vgl. Karte 10.1) und der belegten Beschäftigungswirkungen dieser Maßnahmen (vgl. Kapitel 10.5.2.2) ist im kleinen Rahmen ein positiver Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerungszahlen zu erwarten. Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Förderung und der Beeinflussung von Abwanderungsprozessen kann nicht hergestellt werden.

Die **Ausgleichszulage** (e) leistete in dieser Hinsicht keinen Beitrag, da sich diese nur auf einen sehr geringen Anteil der Bevölkerung bezieht (< 5 %) und positive Einkommens- und Beschäftigungswirkungen nur für die Dauer der Förderung bestehen.

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

Das Kriterium 1-4 wurde zusätzlich zu dem Fragenkatalog der EU-KOM bearbeitet, um die Wirkungen des Hessischen EPLR auf die Verbesserung der Lebensqualität abzubilden. Tabelle 10.8 stellt die relevanten Maßnahmen und ihren Wirkungsbeitrag dar.

Ländliche Räume haben eine hohe Bedeutung als Wohn- und Erholungsort. Voraussetzung hierfür ist die Attraktivität der Dörfer (**Dorferneuerung** (o)), die Erschließung und Zugänglichkeit der Landschaft (**Flurbereinigung** (k), **Fremdenverkehr** (s)) und der Erhalt visuell ansprechender Landnutzungsformen (**Agrarumweltmaßnahmen** (f), **Ausgleichszulage** (e)). Von der Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) profitierte in erster Linie die ansässige Bevölkerung, da hierdurch Beschäftigungsmöglichkeiten (vgl. Beschäftigungswirkungen) und ein verbessertes Versorgungsangebot (Kultur und Freizeit) geschaffen wurden.

**Tabelle 10.8:** Fördermaßnahmen des EPLR Hessen mit einem Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)

Maßnahme	Maßnahmenbezogene Wirkung
Agrarumweltmaßnahmen (f), Ausgleichszulage (e)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhalt extensiver Nutzungsformen (Streuobstwiesen, strukturreiches Grünland, Mager- rasen mit Gebüschanteilen)</li> <li>- Maßnahmenkonzentration in touristisch bedeutsamen Regionen (Werra-Meißner, Waldeck-Frankenberg)</li> </ul>
Flurbereinigung (k)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- in 82 der 152 geförderten Verfahren ist die Verbesserung der Erholungsfunktion ein explizites Ziel</li> <li>- Ansatzpunkte: Neubau/Erneuerung von Wegen mit überörtlicher Einbindung in touristische Wegekonzepte oder der Erschließung von Sehenswürdigkeiten</li> </ul>
Dienstleistungs- einrichtungen (n)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbesserung der Grundversorgung und der Lebensqualität (43 % der Mittel)</li> <li>- Verbesserung des kulturellen Angebotes (37 %) der Mittel</li> <li>- Förderung von Kleinunternehmen (17 % der Mittel)</li> </ul>
Dorferneuerung (o)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhalt/Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes von Wohngebäuden</li> <li>- Umnutzung und Erhalt ortsbildprägender Bausubstanz</li> <li>- Gestaltung von Straßen und Plätzen</li> </ul>
Fremdenverkehr (s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbesserung und Verknüpfung touristischer Angebote</li> </ul>

Quelle: Beiträge der Förderkapitel.

Zu betonen ist die Einbindung der geförderten Maßnahmen in übergeordnete Konzepte (Regionale Entwicklungskonzepte, touristische Konzepte etc.) und deren additive Wirkung im Zusammenhang mit außerhalb des EPLR durchgeführten Aktivitäten. Folglich lassen sich die Wirkungen nicht ausschließlich auf die Förderung zurückführen.

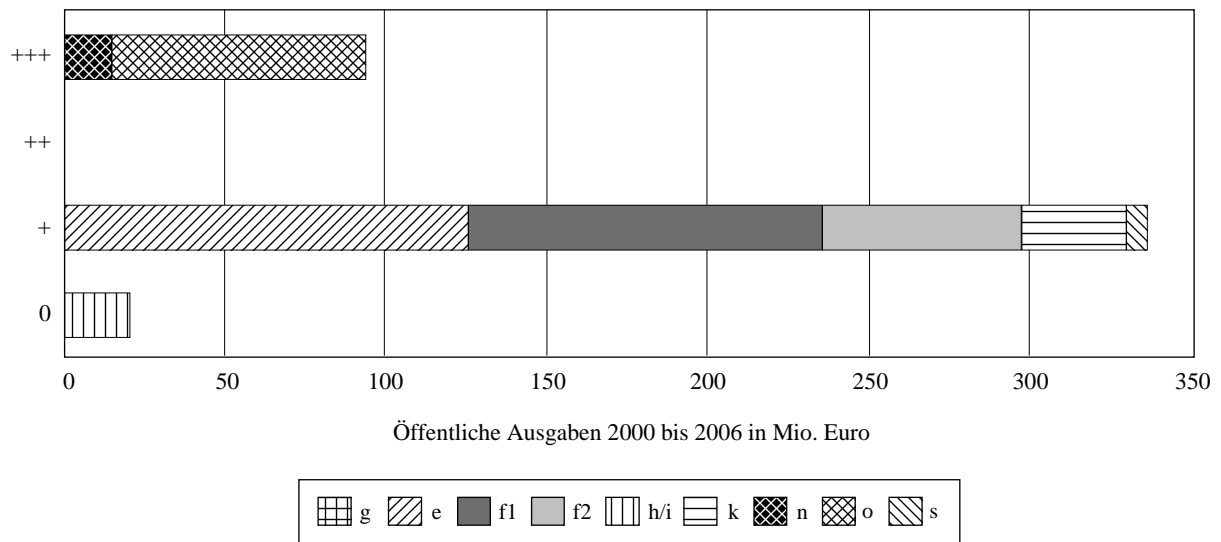
### 10.5.1.3 Fazit

Ein Beitrag des Hessischen EPLR zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung bzw. zur Verringerung von Abwanderung konnte nicht belegt werden. Für Maßnahmen wie die **Dorferneuerung** (o), die Förderung des **Fremdenverkehrs** (n) und **Dienstleistungseinrichtungen** (n) ist im kleinen Rahmen ein Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerung zu vermuten.

Der Hessische EPLR leistete einen Beitrag zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“. Die relevanten Maßnahmen (**Dorferneuerung** (o), **Dienstleistungseinrichtungen** (n), **Fremdenverkehr** (s), **umweltbezogene Maßnahmen** (e, f)) wurden schwerpunktmäßig in Nordhessen, also in den am ländlichsten geprägten Gebieten Hessens, in Anspruch genommen. Der Wirkungsbeitrag und die Höhe dieser Maßnahmen sind in Abbildung 10.2 dargestellt. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden rund 467 Mio. Euro (87 % der Programmmittel) mit dem Ziel der Verbesserung der Lebensqualität verausgabt. 62 % der

Programmmittel waren mit einer geringen, 18 % mit einer hohen Wirkung und 4 % mit einer zu vernachlässigenden Wirkung (trotz Ziel) verbunden.

**Abbildung 10.2:** Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

## 10.5.2 Erhalt und Verbesserung von Beschäftigung (Frage 2)

### 10.5.2.1 Kontext

Tabelle 10.9 stellt die Erwerbstätigenentwicklung für Hessen (2000 bis 2005), differenziert nach Regionstypen und Sektoren, dar. In Hessen arbeiteten im Jahr 2000 68 % der Erwerbstätigen im Dienstleistungsgewerbe (3. Sektor), 30 % im produzierenden Gewerbe (2. Sektor) und 2,2 % in der Land- und Forstwirtschaft (1. Sektor). Diese Anteile haben sich bis 2005 zu Gunsten des Dienstleistungssektors und zu Ungunsten des 1. und 2. Sektors verschoben. Der durch den EPLR Hessen geförderte Erhalt bzw. die Neuschaffung von Beschäftigung im primären Sektor konnte dieser allgemeinen Entwicklung nur entgegenwirken und sie allenfalls verlangsamen.

Die ländlichen Räume wiesen, im Vergleich zum Landesdurchschnitt, eine eher ungünstige Beschäftigtenstruktur auf: Sektoren mit anhaltend negativer Beschäftigtenentwicklung (1. und 2. Sektor) waren im Vergleich zum Landesmittel überrepräsentiert, Wachstumsbranchen wie der Dienstleistungssektor dagegen deutlich unterrepräsentiert (vgl. Tabelle 10.9).

**Tabelle 10.9:** Erwerbstätigenentwicklung in Hessen (2000 bis 2005) nach Sektoren und Regionstypen

Regionstyp	n	Einheit	1. Sektor			2. Sektor			3. Sektor		
			2005	2000	Änderung seit 2000	2005	2000	Änderung seit 2000	2005	2000	Änderung seit 2000
<b>Anteil Erwerbstätige nach Branchen in %</b>					*			*			*
Agglomeration	14	%	1,3	1,5	-2,8	24,1	27,5	-2,6	74,6	71,0	1,0
Verdichtete Kreise	10	%	2,6	3,0	-2,8	28,6	31,5	-1,9	68,7	65,4	1,0
Ländliche Kreise	2	%	2,9	3,3	-2,6	30,3	34,1	-2,3	67,0	62,7	1,3
<b>Erwerbstätige nach Branchen in %</b>					*			*			*
Agglomeration	14	1.000	1,4	1,4	0,0	29,0	32,9	-2,5	111,4	105,0	1,2
Verdichtete Kreise	10	1.000	1,9	2,2	-2,9	24,7	26,9	-1,7	60,9	58,3	0,9
Ländliche Kreise	2	1.000	2,4	2,8	-3,0	25,2	28,7	-2,6	56,2	53,3	1,1
<b>Arbeitslosenquote</b>											**
Agglomeration	14	%							12,1	8,5	3,6
Verdichtete Kreise	10	%							13,5	11,3	2,2
Ländliche Kreise	2	%							13,3	11,1	2,2

Hinweise: \* Prozentuale Änderung pro Jahr (2000 bis 2005). \*\* Änderung in Prozentpunkten.

Quelle: SÄBL (div. Jgg.), BBR (2004).

Die Arbeitslosenquote in Hessen war zwischen 2000 bis 2005 insgesamt angestiegen; in den Agglomerationsräumen (+3,6 %) sehr viel deutlicher als in verdichteten und ländlichen Kreisen (je +2,2 %). Das Niveau der Arbeitslosigkeit war dagegen in Agglomerationsräumen niedriger (12,1 %) als in verdichteten bzw. ländlichen Kreisen (13,5 % bzw. 13,3 %).

### 10.5.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Im Hessischen EPLR wurde auf Programmebene kein explizites Beschäftigungsziel definiert, sehr wohl aber auf Ebene der Einzelmaßnahmen (vgl. Tabelle 10.3). Tabelle 10.10 zeigt eine zusammenfassende Darstellung der dauerhaften Beschäftigungswirkungen des Hessischen EPLR.

**Tabelle 10.10:** Beschäftigungswirkungen des Hessischen EPLR

Frage 2 Beschäftigung	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	VII	V	VI			IX				
Kriterium	Kapitel	a1/a2, b		e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s
2-1	in der Landwirtschaft	0	k.A.	+	-	-	+					0
2-2	außerhalb der Landwirtschaft		0						+++	+	+++	

Hinweise: Wirkungen: +/- = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, trotz Ziel, k.A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Tabelle 10.11 stellt die Beschäftigungswirkungen des EPLR Hessen im primären Sektor dar. Unter „Stichprobe“ ist die Stichprobengröße (Anzahl Fälle) und die in der Stichprobe festgestellten Wirkungen je Fall dargestellt. Eine Hochrechnung der Stichprobenergebnisse auf die Grundgesamtheit der geförderten Projekte/Betriebe war aufgrund kleiner, nicht repräsentativer Stichproben nicht möglich. Die ausgewiesenen Nettowirkungen basieren daher auf Einschätzung der KapitelbewerterInnen.

**Tabelle 10.11:** Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft des Hessischen EPLR (Indikator 2-1.1)

Maßnahme	Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006							
	Förderfälle	Stichprobe				Brutto	Netto	Vorübergehend
		Anzahl	Summe	geschaffen	erhalten	Summe	Summe	Summe
	n	n	FTE/n	FTE/n	FTE/n	FTE	FTE	FTE/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (a/b)	1.478	119	-0,3	k.A.	k.A.	negativ	0	0
Verarbeitung und Vermarktung (g/m)	51	0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Ausgleichszulage (e)	9.351 <sup>1)</sup>	54	0,1	0	0	0	0	positiv
Agrarumweltmaßnahmen (f)	19.874 <sup>1)</sup>							
- davon nicht Ökologischer Landbau	18.516 <sup>1)</sup>	68	-0,2	0	0	0	0	negativ
- davon Ökologischer Landbau	1.358 <sup>1)</sup>	248 <sup>2)</sup>	0,1			24 <sup>3)</sup>	16	8
Forst (h, i)	10.647	10.647	0	0	0	0	0	70

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalenter Arbeitsplatz (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = Teilzeitarbeitsplatz). k.A. = keine Angabe.

1) Förderfälle 2006, 2) Seit 2000 neu hinzugekommene Betriebe, 3) Annahme: + 0,4 AK/100 ha LF im Vergleich zu konventionell, hochgerechnet auf die seit 2000 neu geförderte Fläche.

Quelle: Beiträge der Förderkapitel, Materialband Studie 1.

Durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a/b) wurde Kapital subventioniert, was zu einer relativen Verbilligung von Kapital gegenüber anderen eingesetzten Faktoren (unter anderem Arbeit) führte. Der Betriebsleiter verhält sich bei den derzeitigen Faktorpreisrelatio-

nen rational, wenn er Arbeit durch Kapital substituiert, das heißt Arbeitsplätze abbaut (vgl. Tabelle 10.11, negativer Effekt in Höhe von  $-0,3$  FTE/Betrieb). Aus diesem Grund führen landwirtschaftliche Investitionen, ob gefördert oder nicht gefördert, neben Kapazitätsausweitungen vor allem zu Rationalisierungseffekten und dem Abbau von Beschäftigung. Positive Beschäftigungseffekte wären durch die Steigerung der Wertschöpfung (Öko- und Qualitätsproduktion) oder durch Investitionen in Diversifizierungsmaßnahmen möglich. Der Anteil geförderter Investitionen mit dieser Zielrichtung war in Hessen jedoch gering, obwohl Hessen mit der Teilmaßnahme Produktinnovationen spezifische Anstrengungen unternommen hatte. Da die AFP-Förderung ohnehin mit relativ großen Mitnahmeeffekten verbunden ist, der Beschäftigungsrückgang in den geförderten Betrieben mit großer Wahrscheinlichkeit ohnehin eingetreten wäre, liegt der Nettobeschäftigungseffekt des AFP nahe Null.

Zu den Auswirkungen der **Verarbeitung & Vermarktung** (g/m) auf die Beschäftigungssituation in landwirtschaftlichen Betrieben lagen keine Informationen vor (vgl. Einkommenswirkungen in Kapitel 10.5.3.2).

Die Beschäftigungswirkungen der **Ausgleichszulage** (e) und **Agrarumweltmaßnahmen** (f, den Ökologischen Landbau ausgeschlossen)<sup>3</sup> wurden in der thematischen Studie 1 analysiert (vgl. Materialband). Es wurde ein Vergleich zwischen Betrieben mit und ohne Maßnahmenteilnahme, vor (WJ 1999/2000) und nach der Maßnahmenteilnahme (WJ 2004/05) durchgeführt. Aus den etwa 250 Buchführungsbetrieben in Hessen wurden 68 (54) Betriebe mit und 68 (54) vergleichbare Betriebe ohne Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen (an der Ausgleichszulage) ausgewählt und miteinander verglichen. Identische Teilnehmer und Nichtteilnehmerbetriebe wurden auf Basis eines statistischen Matchingverfahrens (Propensity Score Matching) selektiert: Jedem Teilnehmer wurde ein nichtteilnehmender „Zwilling“ zugeordnet.

Statistisch signifikante Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung waren zwischen Betrieben mit und ohne **Ausgleichszulage** (e) zu beobachten. In Betrieben mit Ausgleichszulage (e) ist die Anzahl vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze annähernd konstant geblieben ( $-0,03$  FTE/Betrieb), während sich diese in Betrieben ohne Ausgleichszulage signifikant verringert haben ( $-0,1$  FTE/Betrieb). Die Differenz in Höhe von  $0,07$  FTE/Betrieb ist der Ausgleichszulage zuzurechnen. Das heißt, die Ausgleichszulage trug in den geförderten Betrieben zu einer vorübergehenden Sicherung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft bei. Dieses Ergebnis kann allerdings nicht auf alle durch die Aus-

---

<sup>3</sup> Ökologisch wirtschaftende Betriebe wurden aus dem Vorher-Nachher-/Mit-Ohne-Vergleich explizit ausgeschlossen: Für eine separate Analyse war die Fallzahl ökologisch wirtschaftender Betriebe zu gering. Ein direkter Mit-Ohne-Vergleich von ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben ist aufgrund systembedingter Unterschiede schwierig.

gleichszulage geförderten Betriebe übertragen werden, da in der vergleichsweise kleinen, ausgewerteten Stichprobe (n=108) Haupterwerbsbetriebe überrepräsentiert sind, während die Grundgesamtheit zahlenmäßig von Nebenerwerbsbetrieben dominiert wird.

**Agrarumweltmaßnahmen** (mit Ausnahme des Ökologischen Landbaus) trugen zur Reduzierung des Arbeitsvolumens in der Landwirtschaft bei. In Betrieben mit Agrarumweltmaßnahmen (den Ökologischen Landbau ausgenommen) ist die Anzahl vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze signifikant zurückgegangen (-0,2 FTE/Betrieb), während diese in Betrieben ohne Agrarumweltmaßnahmen annähernd konstant geblieben ist. Die Differenz in Höhe von -0,17 FTE/Betrieb ist der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen<sup>4</sup> zuzuschreiben. Eine Hochrechnung dieser Ergebnisse auf alle geförderten Betriebe ist aufgrund der fehlenden Repräsentativität der Stichprobe nicht möglich. Der negative Beschäftigungseffekt von Agrarumweltmaßnahmen kann auch über die Dauer der Förderung der Maßnahmen hinaus wirken: Aus der Landwirtschaft abgewanderte Arbeitskräfte kehren in der Regel nicht/selten wieder in den Sektor zurück (Weiss, 1995). In diesem Fall ist die beobachtete, negative Beschäftigungswirkung von Agrarumweltmaßnahmen eher als dauerhaft einzustufen.

Der Arbeitskräftebesatz im **Ökologischen Landbau** (Teilmaßnahme von f1) lag im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2000/01 bis 2005/06 (in Deutschland) um 0,4 FTE je 100 Hektar über dem konventioneller Betriebe (vgl. Materialband, Studie 1, Tabelle A2). Hochgerechnet auf die seit 2000 neu hinzugekommene Förderfläche (ca. 6.000 ha) ergab sich ein Beschäftigungseffekt in Höhe von 24 FTE. Ohne Förderung ist eine teilweise Rückumstellung auf konventionelle Bewirtschaftung zu vermuten. Daher reduziert sich der Nettoeffekt auf etwa 16 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze.

#### Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Durch die **forstwirtschaftliche Förderung** (h, i) entstand kein neues Arbeitsvolumen. Folglich wurden im Forstbereich keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern die bestehenden vorübergehend gesichert (70 FTE pro Jahr). Durch die zunehmende Rationalisierung in der Holzernte und Rückung (Harvester) sowie der verstärkten Nutzung von Naturverjüngungsverfahren wurde das Arbeitsvolumen in der Forstwirtschaft insgesamt reduziert. Die Fördermaßnahmen übernahmen hier eine kompensatorische Wirkung. Lediglich infolge der Erstaufforstung erhöht sich das forstwirtschaftliche Arbeitsvolumen geringfügig – allerdings zu Lasten der Landwirtschaft.

---

<sup>4</sup> Dieser Effekt umfasst vermutlich nicht (kaum) den Effekt von Modulationsmaßnahmen, da in der Analyse ausschließlich Betriebe berücksichtigt wurden, die ab dem Jahr 2001 eine Agrarumweltförderung erhalten haben. Die Modulationsmaßnahmen wurden erst nach diesem Zeitpunkt eingeführt.



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

Tabelle 10.12 fasst die durch den Hessischen EPLR entstandenen Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft zusammen.

In 29 der 51 geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsvorhaben** (g) hat sich die Anzahl vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze um durchschnittlich 4,7 FTE je Stichprobenbetrieb erhöht (Vorher-Nachher-Vergleich). Ein kausaler Effekt zwischen der Förderung und der Entwicklung der Arbeitsplätze konnte nicht hergestellt werden, da weitere Einflussfaktoren (andere Investitionen, Konjunktur etc.) nicht berücksichtigt wurden. So hat sich zum Beispiel im gleichen Zeitraum der Wert des Rohwarenbezugs in den geförderten Betriebsstätten um ca. 60 % erhöht. Die zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten sind daher vermutlich auf Kapazitätsausweitungen zurückzuführen. Da die Nachfrage nach Nahrungsmitteln tendenziell konstant bleibt oder sinkt, das heißt Kapazitätsausweitungen in der Regel zu Lasten von Mitbewerbern gehen oder andere Standorte des geförderten Unternehmens zurückgefahren werden, lag der Nettobeschäftigungseffekt der geförderten Investition vermutlich nahe Null.

Durch die Förderung von Kleinstunternehmen bzw. gemeinwohlorientierter Einrichtungen (**Dienstleistungseinrichtungen** (n)) wurden (Netto) etwa 138 bzw. 47 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze zu je etwa der Hälfte neu geschaffen bzw. gesichert, der überwiegende Anteil als Vollzeitarbeitsplätze für Männer.

**Tabelle 10.12:** Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1)

Maßnahme	Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006								
	Förderfälle	Stichprobe					Brutto Summe	Netto Summe	Vorübergehend Summe
		Anzahl	Summe	Vollzeit	Teilzeit	für Frauen			
n	n	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE/Jahr	
Agrarinvestitionsförderung (a/b)	1.478	119	0	0	0	0	0	0	692
Verarbeitung und Vermarktung (g/m)	51	29	4,7	4,7	0	k.A.	240	0	150
Flurbereinigung (k)	152	152	0	0	0	0	0	0	120
Dienstleistungseinrichtungen (n)	184	120							24
- davon Kleinstunternehmen	59	38	2,9 <sup>1)</sup>	2,3	0,7	1,0	173	138 <sup>2)</sup>	
- davon gemeinwohlorient. Einrichtungen	76	57	1,0 <sup>1)</sup>	0,4	0,9	0,7	59	47 <sup>2)</sup>	
Dorferneuerung (o)	3.406								334
- davon priv. Zuwendungsempfänger	2.657	116	0,1 <sup>1)</sup>	0,05	0,05	0,06	292	281 <sup>2)</sup>	
- davon öff. Zuwendungsempfänger	749	42	0,02 <sup>1)</sup>	0,00	0,02	0,02	15	11 <sup>2)</sup>	
Fremdenverkehr (s)	122	77							26
- davon private Träger	98	55	1,0 <sup>1)</sup>	0,4	0,5	0,7	95	76 <sup>2)</sup>	

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = Teilzeitarbeitsplatz).

1) Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze. 2) Annahme: Geringe Mitnahmeeffekte (-20 %).

Quelle: Beiträge der Förderkapitel.

Dauerhafte Beschäftigungswirkungen als Ergebnis von **Dorferneuerungsprojekten** (o) sind eher die Ausnahme als die Regel. Nur in etwa 5 % der insgesamt geförderten Projekten entstanden Arbeitsplätze, der größte Teil davon in Projekten der Richtlinienziffer 2.1.14 „Erhaltung und Verbesserung der dörflichen Nutzungsvielfalt“. Eine Hochrechnung der Befragungsergebnisse ergab einen Beschäftigungseffekt von (Netto) etwa 281 (private Projekte) bzw. 47 (öffentliche Projekte) vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen. Hierbei handelt es sich zu je etwa der Hälfte um gesicherte Arbeitsplätze (vorrangig Vollzeit) und neu geschaffene Arbeitsplätze (vorrangig Teilzeit).

Im Rahmen des **Fremdenverkehrs** (s) sind Beschäftigungswirkungen von etwa einem gesicherten/geschaffenen vollzeitäquivalenten Arbeitsplatz je erhobenen Projekt entstanden. Hochgerechnet auf alle Projekte privater Träger ergab sich hieraus ein Beschäftigungseffekt von 76 vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen.

**Indirekte Beschäftigungseffekte** der Artikel-33-Maßnahmen sind aufgrund der Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums, vor allem im touristischen Bereich, entstanden. Diese Effekte werden erst langfristig auftreten und sind schwer quantifizierbar.

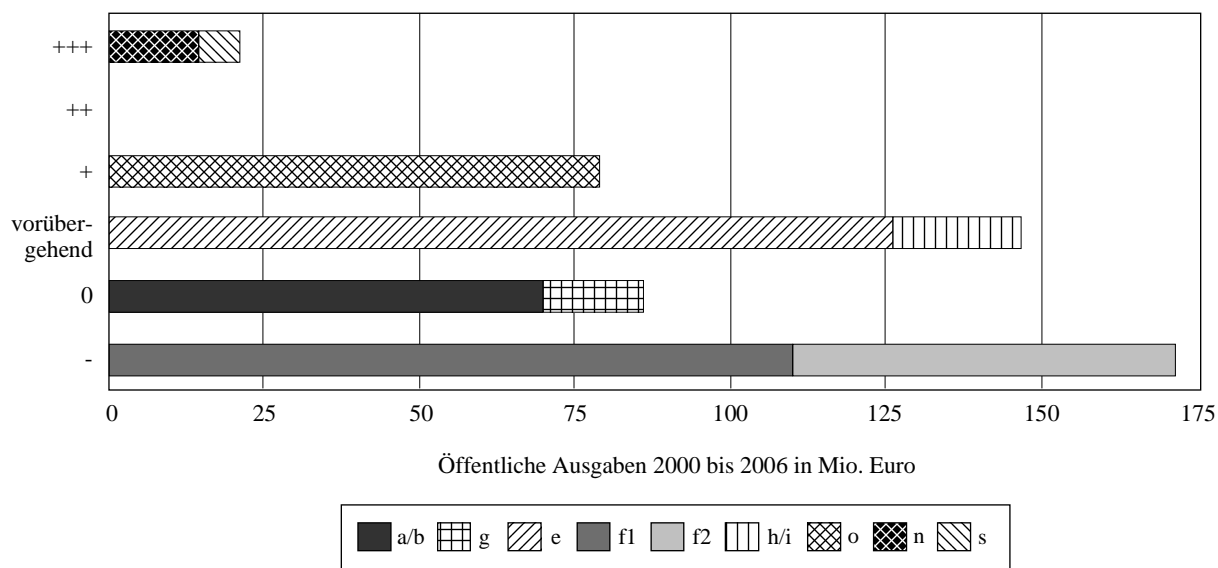
#### Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen sind im Zuge der Leistungserstellung für **investive Maßnahmen** (a, g/m, k, n, o, s) entstanden. Für alle in Tabelle 10.12 aufgeführten Maßnahmen belief sich der konjunkturelle Beschäftigungseffekt auf etwa 1.350 FTE pro Jahr, davon 800 FTE (550 FTE) durch direkte Nachfrage (indirekte Nachfrage). Bezogen auf die etwa 33.613 Vollzeitbeschäftigten im hessischen Bauhauptgewerbe wurden durch die geförderten Investitionen ca. 2 % der Arbeitsplätze in der Branche gesichert (Mitnahmeeffekte wurden nicht berücksichtigt). Diese Wirkungen sind als positive Nebeneffekte der Förderung aufzufassen. Von der durch die Förderung angestoßenen Bautätigkeit profitierte hauptsächlich das Baugewerbe in der jeweiligen Gemeinde bzw. dem jeweiligen Landkreis (55 %) und im Bundesland (16 %). Etwa 27 % des Leistungsvolumens werden außerhalb Hessens bzw. Deutschlands erstellt.

### **10.5.2.3 Fazit**

Abbildung 10.3 zeigt, dass im Zeitraum 2000 bis 2006 etwa 330 Mio. Euro (62 % der Programmkosten) für Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel verausgabt wurden. 4 % der Programmmittel waren mit einer hohen und 15 % mit einer geringen Wirkung verbunden.

**Abbildung 10.3:** Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Schaffung/Sicherung von Beschäftigung



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Dauerhafte Beschäftigungseffekte des Hessischen EPLR sind überwiegend außerhalb der Land- und Forstwirtschaft entstanden. Dies war maßgeblich auf die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungsunternehmen** (n) zurückzuführen. Gemessen am eingesetzten Mittelvolumen sind durch diese beiden Maßnahmen die meisten Arbeitsplätze entstanden bzw. gesichert worden.

Durch die **Ausgleichszulage** (e) und **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i) wurden für die Dauer der Förderung, also vorübergehend, Arbeitsplätze in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben erhalten (147 Mio. Euro, 27 % der Programmmittel). Im Zuge von Agrarumweltmaßnahmen hat sich der Arbeitsaufwand in landwirtschaftlichen Betrieben verringert. Da aus dem Sektor abgewanderte Arbeitskräfte in der Regel nicht wieder zurückkehren, ist ein dauerhaft anhaltender negativer Beschäftigungseffekt von **Agrarumweltmaßnahmen** (f) zu vermuten (170 Mio. Euro, 32 % der Programmmittel).

Aufgrund der zu vermutenden hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekte und zum Teil auch negativen Beschäftigungseffekte sind die sektoralen Beschäftigungswirkungen der **Agrarinvestitionsförderung** (a) und der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) zu vernachlässigen (86 Mio. Euro, 15 % der Programmmittel).

## 10.5.3 Erhalt und Verbesserung des Einkommens (Frage 3)

### 10.5.3.1 Kontext

Bei der Analyse von Einkommenswirkungen sind private Einkommen und Einkommen von Unternehmen zu unterscheiden. Tabelle 10.13 zeigt, dass das verfügbare Einkommen privater Haushalte im Jahr 2000 in den ländlichen und verdichteten Kreisen Hessens deutlich niedriger als in den Agglomerationsräumen war. Dieser Einkommensabstand ist zwischen 2000 bis 2005 annähernd konstant geblieben. Das Bruttoeinkommen landwirtschaftlicher Haushalte lag im Allgemeinen über dem jeweiligen Landesdurchschnitt. In Hessen betrug die Einkommensdifferenz zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Haushalten (1998)<sup>5</sup> etwa 20.000 Euro pro Jahr.

**Tabelle 10.13:** Landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Einkommen in Hessen

Kennwert Einkommen	Einheit	2000	2005	% Änderung/Jahr 2000-2005
<b>Verfügbare private Einkommen</b>				
- Agglomerationsräume	Euro	16.704	19.470	3,1
- Verdichtete Kreise	Euro	14.458	17.320	3,7
- Ländliche Kreise	Euro	14.545	17.480	3,7
<i>Differenz Agglomeration-Ländlich</i>	<i>Euro</i>	<i>-2.159</i>	<i>-1.990</i>	<i>0,6</i>
<b>Bruttohaushaltseinkommen</b>				
- Hessische Haushalte	Euro	43.704 <sup>1)</sup>	k.A.	k.A.
- Haushalte von Gewerbetreibenden, Freiberuflern und Landwirten	Euro	62.832 <sup>1)</sup>	k.A.	k.A.
<i>Differenz</i>	<i>Euro</i>	<i>19.128</i>		
<b>BWS Landwirtschaft je Erwerbstitigen</b>				
- Untere 25 % Kreise	Euro	18.669 <sup>2)</sup>	17.170	-1,7
- Obere 25 % Kreise	Euro	27.374 <sup>3)</sup>	24.605	-2,1
<i>Differenz</i>	<i>Euro</i>	<i>-8.705</i>	<i>-7.435</i>	<i>0,5</i>

Hinweise: BWS = Bruttowertschöpfung. K.A. = keine Angabe, 1) 1998, 1) Hochtaunus, Main-Taunus, Odenwald, Rheingau-Taunus, Hersfeld-Rotenburg, 2) Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Wetteraukreis, Limburg-Weilburg, Schwalm-Eder.

Quelle: HSL (1998), BBR (2004), SÄBL (div. Jgg.).

Die Einkommenssituation im primären Sektor ist approximativ anhand der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft je Erwerbstitigen dargestellt.<sup>6</sup> Die Einkommenssituation in der Landwirtschaft korrelierte mit der agrarischen Standortgüte und mit den außerlandwirtschaftlichen Verdienstmöglichkeiten: Unterdurchschnittliche landwirt-

<sup>5</sup> Aktuelle Zahlen waren nicht verfügbar.

<sup>6</sup> Die volkswirtschaftliche Größe der BWS in der Landwirtschaft entspricht in etwa dem Betriebseinkommen auf einzelbetrieblicher Ebene.

schaftliche Einkommen je Erwerbstätigen wurden in den Agglomerationsräumen (hoher Nebenerwerbsanteil) sowie in Hersfeld-Rotenburg (marginale Standorte) erreicht. Für Hessen überdurchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen wurden in agrarischen Gunstlagen, mit Spezialisierung auf Viehhaltung und Marktfruchtbau erreicht. Die Einkommensdifferenz zwischen dem oberen und dem unteren Viertel betrug etwa 8.000 Euro und hat sich zwischen 2000 und 2005, konjunkturell bedingt, etwas verringert.

### 10.5.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Mit dem Hessischen EPLR sollten Einkommen in- und außerhalb der Landwirtschaft dauerhaft gesichert bzw. geschaffen werden (vgl. Tabelle 10.3). Tabelle 10.14 zeigt, dass dieses Ziel nur teilweise erreicht wurde: Der EPLR trägt in geringem Umfang zur dauerhaften Einkommenssicherung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft bei. Innerhalb des Sektors sind dauerhafte Einkommenswirkungen nur durch die **Flurbereinigung** (k) entstanden.

**Tabelle 10.14:** Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR

Frage 3 Einkommen	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume				
		I	VII	V	VI		IX					
Kriterium	Kapitel	a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s
3-1	in der Landwirtschaft	0	k.A.	+			0	+			0	0
3-2	außerhalb der Landwirtschaft		0							+	0	+

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.  
k.A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

#### ***Erhalt/Verbesserung land- und forstwirtschaftlicher Einkommen (Kriterium 3-1)***

Tabelle 10.15 zeigt die quantifizierbaren Einkommenswirkungen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, die durch den Hessischen EPLR entstanden sind.

Die Gewinnänderung in den durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a/b) geförderten Betrieben war im Wesentlichen ein Ergebnis des betrieblichen Wachstums, nicht jedoch der Förderung bzw. des Umfangs der geförderten Investitionen. Da bei der Agrarinvestitionsförderung von einem erheblichen Mitnahmeeffekt auszugehen ist, sind langfristige Einkommenswirkungen – ob positiv oder negativ – eher der Investition selbst und weniger der Förderung zuzuschreiben. Der Nettoeinkommenseffekt der Förderung war daher zu vernachlässigen.

Zu den Auswirkungen der Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) auf die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe lagen keine Informationen vor. In den geförderten Betriebsstätten hat sich der Rohwarenbezug um durchschnittlich 2,2 Mio. Euro erhöht. Ein kausaler Effekt zwischen der Förderung und der Entwicklung des Rohwarenbezugs konnte nicht hergestellt werden. Aufgrund der tendenziell konstanten Nachfrage nach Nahrungsmitteln ist zu vermuten, dass der erhöhte Rohwarenbezug durch die geförderten Betriebsstätten zum Rückgang des Rohwarenbezuges von Mitkonkurrenten geführt hat (Verlagerungseffekt). Der Nettoeinkommenseffekt der Förderung lag nahe Null.

Im Rahmen **Sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen** (i) wurden waldbauliche Maßnahmen durchgeführt, die langfristig eine Veränderung des Abtriebswertes bewirken können (Änderung des Nettoerlöses bei Endnutzung in 120 Jahren). Die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen ist vermutlich ebenfalls mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden: Maßnahmen zur Wertsteigerung des Waldbestandes wären vermutlich auch ohne die Förderung durchgeführt worden. Somit ist die Wertsteigerung nicht kausal auf die Förderung zurückzuführen. Trotz der Erstaufforstungsprämie war die **Erstaufforstung** (h) landwirtschaftlicher Flächen aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht rentabel. Durch die Förderung der Erstaufforstung wurde lediglich der Einkommensverlust des Waldbewirtschafters reduziert.

**Tabelle 10.15:** Einkommenswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft  
(Indikator 3-1.1)

Maßnahme	Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006						
	Förderfälle	Stichprobe		vorübergehend		Brutto	Netto
		Fälle	vorübergehend	dauerhaft	Summe	Summe	Summe
	n	n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr	Euro/Jahr	Euro/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (a/b)	1.478	118	534	k.A.	k.A.	k.A.	0
- davon Milch/Rind	455	58	-10.518	k.A.	k.A.	k.A.	0
- davon Schwein	203	51	16.107	k.A.	k.A.	k.A.	0
Verarbeitung und Vermarktung (g/m)	51	29	0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Ausgleichszulage (e)	9.351 <sup>1)</sup>	9.351	1.600	0	15 bis 20 Mio.	0	0
Agrarumweltmaßnahmen (f)	19.874 <sup>1)</sup>						
- davon nicht Ökologischer Landbau	18.516 <sup>1)</sup>	68	0	0	0	0	0
- davon Ökologischer Landbau	1.358 <sup>1)</sup>	248	2.340	0	3.177.720	0	0
Forstwirtschaftliche Maßnahmen (i)	8.955	8.955	81	0	723.459	1.330.445	0
Erstaufforstung (h)	1.692	1.692	68	0	115.102	negativ	negativ
Flurbereinigung (k)	152 (2.690) <sup>2)</sup>	152 (2.690) <sup>2)</sup>	0	900	0	2.421.000	2.421.000

Hinweise: k.A. = keine Angabe. 1) Förderfälle 2006, 2) Anzahl Förderfälle (Anzahl betroffener Betriebe).

Quelle: Beiträge der Förderkapitel. Studie 1 (vgl. Materialband).

Modellberechnungen für die **Flurbereinigung** (k) zeigten positive Einkommenseffekte von durchschnittlich 900 Euro je begünstigtem Betrieb. Dieser Effekt war auf Kostener-

sparsinnige infolge der verbesserten Erschließung bzw. besseren Flächenzuschnitts zurückzuführen. Hochgerechnet auf die von den geförderten Flurbereinigungsverfahren betroffenen Betriebe (n=2.690) ergab sich ein Einkommenseffekt von etwa 2,4 Mio. Euro/Jahr (dauerhaft).

#### Vorübergehende Einkommenswirkungen

Erhebliche vorübergehende Einkommenseffekte sind durch die **Ausgleichszulage** (e), durch die Förderung des **Ökologischen Landbaus** (Teilmaßnahme des HEKUL), im Zuge der Leistungserstellung **Sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen** (i) und durch die **Erstaufforstungsprämie** (h) entstanden.

Der Gewinn je Arbeitskraft lag im **Ökologischen Landbau** (im Mittel der WJ 2001/02 bis 2005/06 und aller Produktionsrichtungen) um etwa 2.340 Euro höher als in konventionellen, vergleichbaren Betrieben (vgl. Materialband Studie 1, Tabelle A2). Dieser positive Einkommenseffekt ist vermutlich überwiegend auf die Förderung selbst zurückzuführen und nicht auf die höheren Erzeugerpreise, die ökologisch wirtschaftende Betriebe erhalten haben.

Für **Agrarumweltmaßnahmen** (den Ökologischen Landbau ausgenommen) wurden in einem Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich vor und während der Maßnahmen keine signifikanten Einkommenseffekte festgestellt (vgl. Materialband Studie 1, Kapitel 7.2).

#### *Einkommenswirkungen außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-1)*

Der Personalaufwand je vollzeitäquivalenter Arbeitskraft ist in den geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g) um 1.500 Euro je FTE gesunken. Eine Ursache dieses Rückganges war eventuell eine Ausweitung von Arbeitsplätzen mit geringer Qualifizierung. Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Personalaufwandes und der Förderung konnte nicht hergestellt werden. Da der Nettobeschäftigungseffekt vermutlich gegen Null geht, sind keine zusätzlichen Einkommen durch neu geschaffene Arbeitsplätze entstanden. Der Nettoeinkommenseffekt der Förderung ist vermutlich Null.

Indirekte Einkommenseffekte sind durch die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) und des **Fremdenverkehrs** (s) und teilweise durch die **Dorferneuerung** (o) entstanden. Dies betrifft Einkommen, die durch eine verbesserte Auslastung und Belegung der örtlichen Gastronomie, durch steigende Gästezahlen und durch gesicherte/neue Arbeitsplätze gesichert bzw. erhalten wurden. Direkte Einkommenseffekte sind vereinzelt entstanden, z. B. durch die gewerbliche Nutzung umgenutzter, landwirtschaftlicher Bausubstanz (o), in den geförderten Kleinunternehmen (n) und durch das Angebot touristischer Dienstleistungen (s). Über 60 % der befragten privaten Zuwendungsempfänger (s)

und Kleinunternehmen (n) gaben an, dass sie infolge des Projektes eine geringfügig Erhöhung ihres Einkommens erwarten.

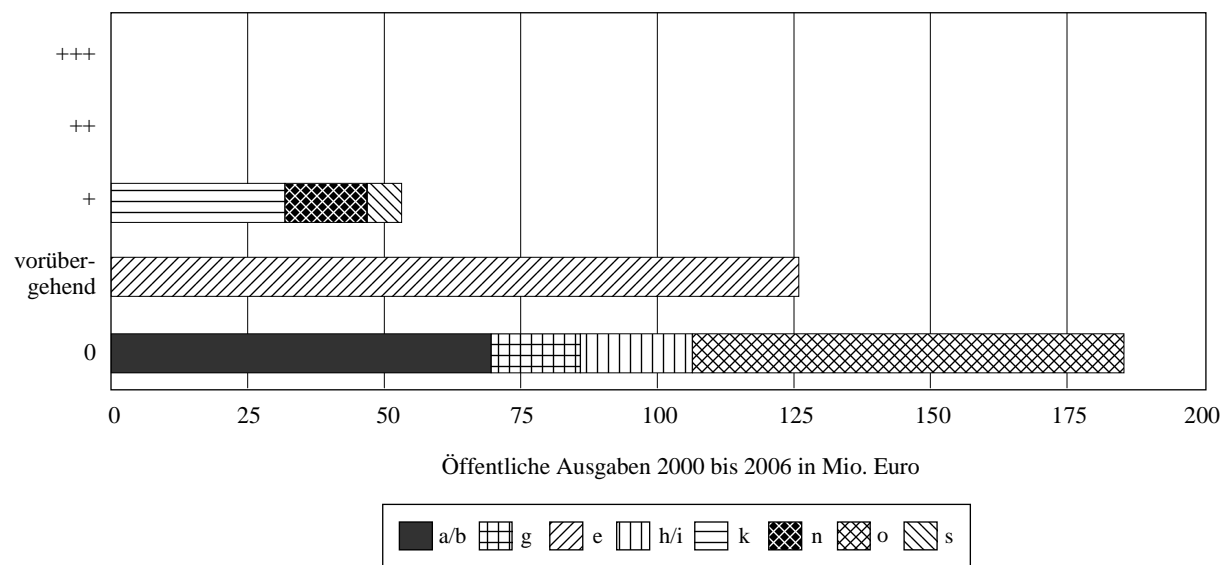
### Vorübergehende Einkommenswirkungen

Analog zur Beschäftigung sind vorübergehende Einkommenswirkungen im Zuge der Leistungserstellung für investive Maßnahmen (a/b, g/m, k, n, o, s) entstanden.

### 10.5.3.3 Fazit

Die dauerhaften Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR waren insgesamt gering und betrafen vorrangig den außerlandwirtschaftlichen Bereich. Abbildung 10.4 zeigt, dass 351 Mio. (65 %) mit dem Ziel der Sicherung/Verbesserung des Einkommens verausgabt wurden. Ein dauerhafter, positiver Einkommenseffekt wurde nur mit 53,4 Mio. erreicht (10 % der Programmkosten). Dauerhafte Einkommenswirkungen außerhalb des primären Sektors entstanden in geringem Maß durch die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungseinrichtungen** (n). Innerhalb des primären Sektors führte nur die Förderung der **Flurbereinigung** (k) zu dauerhaften Einkommenswirkungen durch Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben. Die **Ausgleichszulage** (e) trug für die Dauer der Förderung zur Erhöhung des landwirtschaftlichen Einkommens bei (vorübergehender Effekt).

**Abbildung 10.4:** Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Schaffung/Sicherung von Einkommen



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.



Das Ziel der dauerhaften Sicherung/Schaffung von Einkommen verfehlten viele Maßnahmen, obgleich sie dieses explizit verfolgten. Bei den forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist es schwierig, aufgrund der langen Produktionsprozesse überhaupt Aussagen zu den belastbaren Einkommenswirkungen zu treffen. Vermutet, und z. T. durch Befragungen belegt werden konnten hohe Mitnahmeeffekte, da viele Maßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt worden wären, um überhaupt das Ertragspotenzial des Privatwaldes zu erhalten.

Auch anderen Maßnahmen kamen zwar - auf die geförderte Einheit bezogen - durchaus positive Einkommenseffekte zu. Bezieht man die Effekte auf die geförderten Sektoren insgesamt und die wahrscheinlichen Verdrängungseffekte (**Agarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktung (g)**) tendierten die Einkommenseffekte eher gegen Null. Hierfür wurden 185 Mio. Euro bzw. 35 % der Programmmittel verausgabt.

## **10.5.4 Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse (Frage 4)**

### **10.5.4.1 Kontext**

Die Marktlage land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse wird von verschiedenen exogenen Faktoren beeinflusst, wie z. B. Verbraucherpräferenzen, Marktgröße, Angebot an Konkurrenzprodukten sowie der Aufstellung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Betriebe des Ernährungssektors am Markt.

Die Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe stieg in den letzten Jahren stetig an, dadurch erreichten die hessischen Haupterwerbsbetriebe im Wirtschaftsjahr 2006/07 erstmalig einen durchschnittlichen Gewinn auf Niveau des Bundesdurchschnitts. Überdurchschnittliche Gewinne wurden durch Milcherzeugung und Veredlung erwirtschaftet, unterdurchschnittliche in den Ackerbau-, Gartenbau- und Baumschulbetrieben (vgl. Tabelle 7.2)

Gemessen an den Verkaufserlösen hat die Milcherzeugung in Hessen den höchsten Stellenwert, gefolgt von der Schweineproduktion. Der Anteil der Verkaufserlöse aus der tierischen Produktion liegt mit 56 % über dem der pflanzlichen Produktion (43 %) (vgl. Tabelle 7.1). Im Bundesdurchschnitt sind die Verkaufserlöse aus der tierischen Produktion höher und die aus der pflanzlichen niedriger. Der Anteil der hessischen Erzeugnisse lag in den letzten sechs Jahren relativ konstant bei etwa 3,7% an den gesamten Verkaufserlösen der deutschen Landwirtschaft (SÄBL, 2007). Die Strukturen der landwirtschaftlichen Betriebe sowie der Feldflur zeigen nach wie vor Defizite, z. B. bei der Flächen- und Tier-

ausstattung, der Parzellenstrukturen sowie dem Ausbau- und Unterhaltungszustand der Wege auf (HMULV, 2007a).

Die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe im Ernährungssektor und damit die Erhaltung der Betriebe am Standort hat in Hessen eine hohe Priorität. Die Erschließung von Absatzmöglichkeiten ist eine der Herausforderungen, eine weitere ist die Ausrichtung der klein- und mittelständischen Unternehmen des Ernährungsgewerbes in den sich internationalisierenden Märkten (vgl. Kapitel 7).

Die Forstwirtschaft ist geprägt durch einen sehr hohen Organisationsgrad in Forstbetriebsgemeinschaften, wodurch die ungünstigen Besitzstrukturen teilweise kompensiert werden. Hessen hat im Vergleich mit den anderen deutschen Bundesländern einen hohen Waldanteil.

#### **10.5.4.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen**

##### ***Zielsetzungen***

Wie aus Tabelle 10.3 erkennbar ist, haben die Maßnahmen Agrarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktung (g), Forstwirtschaftliche Maßnahmen (h, i) und Flurbereinigung (k) eine ihrer Hauptzielsetzungen bei der Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

##### ***Wirkungen***

Es wurden durch alle Maßnahmen, die eine Zielsetzung bei der Verbesserung der Marktposition hatten, zumindest geringe positive Wirkungen erreicht. Die positiven Effekte erstreckten sich allerdings nicht auf die umfassende Position der Grunderzeugnisse am Markt, sondern im Wesentlichen auf die geförderten Unternehmen oder einzelne Teilssegmente. Die Wirkungen der einzelnen Förderkapitel stellt Tabelle 10.16 zusammenfassend dar.

**Tabelle 10.16:** Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grund-  
erzeugnisse - Wirkungsanalyse

Frage Marktposition	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
		I	VII	V	VI			IX					
Kriterium	Kapitel	a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	h, i	k	m	n	o	s	w
4-1	durch Produktivitätsverbesserungen / Kostensenkungen	+	+				+	+					
4-2	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	0	+				0						k.A.
4-3	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung	0	+				0						

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen, trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.  
k.A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

**Die Produktivität wurde aufgrund des Programms verbessert und/oder die Kosten wurden aufgrund des Programms in den wichtigsten Produktionsketten gesenkt (Kriterium 4.1)**

Bei allen vier Maßnahmen, die die Produktivität verbessern bzw. die Kosten senken sollten, kam es zu geringen positiven Wirkungen.

**Umsatz – Kosten-Verhältnis auf den wichtigsten geförderten Stufen der Erzeugung (Kriterium 4-1 Indikator 1)**

Die Förderung von **Investitionen in den landwirtschaftlichen Bereich** (a) hatte erhebliche produktivitätssteigernde Wirkungen, besonders die Investitionen in Rinder- und Schweineställe, wobei der hohe Anteil an Mitnahmeeffekten die Nettowirkungen deutlich einschränkte. 96 % der befragten hessischen Betriebsleiter gaben an, als Folge der mit dem AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben. Mittels Datenauswertungen (Investitionskonzepte sowie Vergleiche mit ähnlich strukturierten Testbetrieben) konnte dies bei den Milch-/Rinder-Betrieben bestätigt werden. Der Zuwachs ist auf die Steigerung der betrieblichen Milchquote und der Kuhzahlen sowie auf die Reduzierung der Arbeitskräfte zurückzuführen.

Für die anderen Betriebstypen können keine Aussagen getroffen werden, da die erforderlichen Daten nicht vorlagen. Ein Schwerpunkt der AFP-Förderung lag mit 39 % des Mittelvolumens 2000 bis 2006 allerdings auch auf den Rinderställen.

In den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g1) begünstigten Unternehmen stieg die Brutto-Arbeitsproduktivität sektorübergreifend um 19 % an, der Zu-

wachs lag damit um 9,7 %-Punkte über dem Bundesdurchschnitt. Positive Entwicklungen waren in den Sektoren Milch, Vieh und Fleisch, Getreide und ökologische Produkte festzustellen. In der Gesamteinschätzung kommt es insgesamt zu gering positiven Effekten, da zum einen die Arbeitsproduktivität in den anderen Sektoren (Wein und Alkohol, Blumen und Zierpflanzen sowie Eier und Geflügel) sank und zum anderen die Steigerungen der Arbeitsproduktivität in den Unternehmen von Mitnahmeeffekten begleitet waren.

Kostensenkungen können auch mit Qualitätsmanagementsystemen erreicht werden, da die Prozesse und Abläufe bei deren Etablierung hinterfragt und verbessert werden. Die Anzahl der Betriebsstätten, die ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) nutzen, erhöhte sich nicht; die Anzahl der Systeme innerhalb von Betriebsstätten stieg geringfügig. Der Aspekt der Kostensenkung wurde nicht weitergehend untersucht.

Kostensenkungen durch die **Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i), die mittel- bis langfristig über den Förderbetrag hinaus gehen, wurden nur von einem geringen Teil der Betriebe (16 % der Befragten) realisiert. Diese wurden bei den forstwirtschaftlich tätigen Betrieben im Wesentlichen durch den Wegebau erreicht. Die Kosten bei Rückarbeiten konnten damit um 17 % gesenkt werden. Der kostensenkende Beitrag der anderen Teilmaßnahmen konnte jedoch nicht isoliert werden. Insgesamt wurden die Kosten des Waldbaus um 9 %, die Kosten der Holzernte um 16 %, die Kosten der Holzlagerung um 8 % und die Kosten des Holztransportes um 6 % gesenkt.

Für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen ist die Anwendung des Indikators „Umsatzerlös zu Kosten“ aufgrund des Problems der periodengerechten Zuordnung insgesamt wenig aussagekräftig. Heute entstehende Kosten führen erst viele Jahrzehnte später zu einer Erhöhung der Erlöse. Deshalb ist dieses Verhältnis immer abhängig vom Alter des betrachteten Waldbestandes.

Die Produktivitäts- bzw. die Kostenentwicklungen bei **allen bislang zu dieser Frage beschriebenen Maßnahmen** sind allerdings nicht in vollem Ausmaß auf die Förderung zurückzuführen, sondern auf die gesamte Investition, die in unterschiedlichem Ausmaß von einem Teil der Betriebe auch ohne die Förderung ähnlich oder sogar gleich getätigt worden wäre. Darüber hinaus lassen sich die Wirkungen von übergeordneten Marktentwicklungen nicht von den Wirkungen der Maßnahmen separieren.

Im Bereich der **Flurbereinigung** (k) konnten einzelbetriebliche Kostenersparnisse bei der Arbeitserledigung festgestellt werden. Diese beliefen sich bei den am Verfahren beteiligten Betrieben (2.690 Betriebe) im Durchschnitt auf 900 Euro/Betrieb. Die Kostensenkungen ließen sich nicht spezifischen Marktsegmenten und den entsprechenden Umsätzen zuordnen. Zu berücksichtigen ist, dass die Kostenreduzierung der Außenwirtschaft betriebsindividuell je nach Ausgangslage höchst unterschiedlich war. Die Kostenreduzierung lässt sich nicht ausschließlich auf die im Verfahren geförderten Projekte zurückfüh-

ren, sondern auch auf Kernaktivitäten der Flurbereinigungsbehörden, z. B. die bodenordnerischen Maßnahmen.

**Die Marktposition (Qualität usw.) der wichtigsten Produktionsketten wurde aufgrund des Programms verbessert (Kriterium 4-2)**

**Änderungen bei der Wertschöpfung pro Einheit der land-/forstwirtschaftlichen Grund-erzeugnisse (Kriterium 4-2 Indikator 1)**

Bei den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g) geförderten und untersuchten Betrieben verbesserte sich die Bruttowertschöpfung nach der Investition in den Unternehmen der aufnehmenden Hand insgesamt im Durchschnitt aller Sektoren um 30 %. In den Sektoren Vieh und Fleisch sowie Milch ist die Bruttowertschöpfung allerdings gesunken (vgl. Tabelle 10.17). Eine Interpretation für den Sektor ist allerdings nur im Bereich Obst und Gemüse möglich, da ansonsten zu wenige auswertbare Förderfälle vorlagen. Dort stieg die Bruttowertschöpfung in Hessen um 23 % im Gegensatz zur bundesdurchschnittlichen Abnahme von -2,3 %.

Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob eine Wertschöpfungssteigerung auf der Stufe der Erzeuger erreicht wurde. Darüber hinaus bleibt unklar, ob die gemessenen Brutto-Effekte direkt auf die Förderung zurückzuführen waren.

**Tabelle 10.17:** Bruttoangaben der Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor und nach der Investition der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung

	Förder- fälle	Stich- probe	Wertschöpfung		Nennungen	
	n	n	t0	t2	Zunahme	Abnahme
			Euro/Jahr		Anzahl	
<b>V &amp; V</b>	<b>29</b>	27	60.068.923	77.912.316	20	7
- Vieh & Fleisch	2	2	3.487.980	3.464.842	2	
- Milch	1	1	8.670.182	3.528.387	0	1
- Eier & Geflügel	1	1	1.703.626	13.642.025	1	
- Getreide	7	7	1.360.777	1.674.399	5	2
- Wein	3	3	2.917.672	3.792.105	2	1
- Obst & Gemüse	7	5	40.092.287	49.321.671	4	1
- Blumen & Zierpflanzen	2	2	325.495	807.814	1	1
- Nachw. Rohstoffe	3	3	189.000	245.000	3	0
- Ökol. erz. Produkte	2	2	1.321.904	1.436.073	1	1
- Sonstiges	1	1	.	.	0	0

Anmerkung: Anzahl Nennungen mit Zunahme, Abnahme oder unveränderter Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor (t0) und nach der Investition (t2)

Quelle: Beitrag der Bewertung Kapitel 7.

***Anteil der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse, deren Qualität aufgrund des Programms auf jeder Stufe der geförderten Produktionsketten verbessert wurde (Kriterium 4-2 Indikator 2)***

Mit den **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h, i) wurde auf der Stufe der Holzerzeugung v. a. mittels waldbaulicher Maßnahmen (insb. der Jungstandspflege und der Wert-äsung) positiver Einfluss auf die zukünftige Qualität des Holzvorrats genommen. Es werden dadurch hochwertigere Bäume mit einem besseren Potenzial zur Vermarktung in einem höherwertigen Marktsortiment erzeugt. Da es sich um einen zukünftigen Markt handelt, ist eine quantitative Einschätzung derzeit nicht möglich. Der finanzielle Förderumfang ist allerdings gering und zum Großteil nicht ausschlaggebend für die Durchführung der Maßnahmen. Auf anderen Stufen der forstlichen Produktionskette haben keine Qualitätsverbesserungen durch das Programm stattgefunden.

Auf Ebene der **einzelbetrieblichen Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g) war bei 62 % der befragten Projekte eine wichtige Zielsetzung für ihre Investition die „Verbesserung und Überwachung der Qualität“, bei 41 % die „Verbesserung der Hygiene“ und bei 21 % die „Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse“. Diese drei Zielsetzungen zeigen die Bedeutung von Qualitätsverbesserung in den Unternehmen auf. Der Qualitätsbegriff ist allerdings nicht notwendigerweise auf die Grunderzeugnisse ausgerichtet. Der Anteil am gesamten Investitionsvolumen, welches diesen Zielen von den Unternehmen zugeordnet wurde, betrug 22 %.

Verbesserung der Qualität kann sich in der Nutzung von Qualitätskennzeichen widerspiegeln. Auch diese gewährleisteten keine Qualitätsverbesserung auf jeder Stufe der Produktionskette. Wie bei Kriterium 1 bereits erwähnt, ist die Anzahl der Betriebsstätten, die ein Qualitätsmanagementsystem (QM-Systeme) nutzen, gleich geblieben. Die Anzahl der Systeme innerhalb von Betriebsstätten wurde geringfügig gesteigert. Die Wettbewerbsposition kann durch die Nutzung von QM-Systemen gestärkt werden, teilweise sind diese allerdings auch Eingangsvoraussetzungen in den Lebensmitteleinzelhandel. Dies bedeutet, dass nicht allein die EPLR-Förderung die Ausweitung von QM-Systemen in den Betriebsstätten ausgelöst haben muss.

Als weiteres Qualitätsmerkmal, welches der Verbesserung der Marktposition dient, kann die Nutzung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen bei den Endprodukten gelten. Die gesamte Anzahl der Nutzer von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen hat sich bei den untersuchten Betrieben allerdings von zehn auf neun verringert.

Einer systematischen Qualitätskontrolle auf allen Stufen unterliegen die erzeugten Waren des **Ökologischen Landbaus**. In den betrachteten und geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsbetrieben stieg die Verwendung von ökologischen Rohwaren von 1,1 % auf 1,4 % am gesamten Rohwarenwert und lag über dem Bundesdurchschnitt von 0,7 %. Es

sind zwei Betriebe hinzugekommen, die nach der Investition auch ökologische Rohwaren verarbeiten. Inwiefern die günstigen Rahmenbedingungen des gesamten Marktes oder die Förderung für die Ausweitung ausschlaggebend waren, kann nicht beantwortet werden.

#### ***Hinweise auf eine verbesserte Marktposition (Beschreibung)(Indikator 4-2.3)***

Durch die Förderung der Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) im Rahmen der **forstwirtschaftlichen Maßnahmen (h, i)** wurde eine verbesserte Marktposition insbesondere von kleinen Betrieben erreicht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass durch gemeinsame Einschlagsplanung die Erntekosten sinken, die Erntemengen gebündelt und mit einer professionelleren Geschäftsführung höherpreisig vermarktet werden können. Der finanzielle Förderumfang ist allerdings sehr gering. Dies liegt v. a. an der geringen Inanspruchnahme, da schon rund 80 % der Waldfläche (Privat- und Kommunalwald) durch Forstbetriebsgemeinschaften und Forstbetriebsvereinigungen bewirtschaftet (HMULF, 2001) wurde. Eine weitere Steigerung ist schwierig, zudem die Förderung auf Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) aus Sicht der potenziellen Zuwendungsempfänger unattraktiv ausgestaltet ist.

Die Sicherung und Ausweitung von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren ist in einigen Sektoren ein zentrales Anliegen für die Erzeuger und eine Zielsetzung der **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (g)**. Die wertmäßige Nachfrage nach Rohwaren hat sich in den geförderten Betriebsstätten um insgesamt 58 % erhöht, was eine Ausweitung für den Absatz der Erzeuger bedeuten kann. Nettoeffekte konnten allerdings nicht ermittelt werden. Für die Absatzsicherheit kann die Entwicklung der Vertragsbindungen Anhaltspunkte liefern. Absolut betrachtet ist die Anzahl sowie der Wert der Rohwaren mit Vertragsbindung gestiegen. Auch die Auszahlungspreise lagen bei mehr vertragsgebundenen Rohwaren (+ 13 %) über dem durchschnittlichen Marktpreis. Allerdings ist der gesamte Rohwarenbezug in den betrachteten Betriebsstätten auch angestiegen, so dass der Anteil des vertragsgebundenen Rohwarenwertes am Gesamtrohwarenwert um 5 %-Punkte gesunken ist.

#### ***Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen bei den wichtigsten Erzeugungsketten (Kriterium 4-3)***

Wie bereits zur Aktualisierung festgestellt wurde, sind entsprechende Effekte nicht in Bezug zur Förderung im Rahmen des hessischen Programms messbar. Umsatz und Preise werden so dominant durch Marktvorgaben bestimmt, dass deren Bewegung nicht der Förderung durch das Programm zurechenbar ist. Zudem ändern sich Preise für alle Anbieter – gleichgültig, ob sie in ein Förderprogramm eingebunden waren oder nicht. Da dieser Hinweis für alle Produktbereiche gültig ist, ist weder für einzelne Produkte noch für das landwirtschaftliche Angebot insgesamt eine Aussage zulässig. Einschätzungen zu tendenziellen Entwicklungen durch einzelne (Teil-)Maßnahmen sind jedoch möglich.

### **Änderungen beim jährlichen Bruttoumsatz in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (Indikator 4-3.1)**

Der Umsatz in den untersuchten Unternehmen, welche die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g/m) erhalten haben, ist nach der Investition insgesamt um 47 % gestiegen. Negative Entwicklungen waren lediglich in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen festzustellen. Eine Interpretation oder Übertragbarkeit ist allerdings aufgrund der geringen Anzahl auswertbarer Förderfälle nicht gegeben. Im Bereich Obst und Gemüse sind immerhin sechs ausgewertete Fälle vorhanden. Dort stieg der Bruttoumsatz um insgesamt 18 %. Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob die gemessenen Brutto-Effekte direkt auf die Förderung zurückzuführen waren.

**Tabelle 10.18:** Umsatz zum Zeitpunkt vor (t0) und nach (t2) der Investition

	Förderfälle	Stichprobe	Umsatz		Umsatzentwicklung
	n	n	t0	t2	%
			Euro/Jahr		
<b>V &amp; V</b>	<b>29</b>	<b>20</b>	<b>188.038.645</b>	<b>275.376.131</b>	<b>46,4</b>
- Vieh & Fleisch	2	2	23.747.973	27.168.588	14,4
- Milch	1	1	60.309.200	84.526.100	40,2
- Eier & Geflügel	1	1	9.903.724	53.674.421	442,0
- Getreide	7	2	10.179.835	12.104.993	18,9
- Wein	3	2	6.125.118	6.322.026	3,2
- Obst & Gemüse	7	6	70.666.829	83.644.503	18,4
- Blumen & Zierpflanzen	2	1	1.952.000	1.436.466	-26,4
- Nachw. Rohstoffe	3	3	3.296.000	4.315.000	30,9
- Ökol. erz. Produkte	2	2	1.857.966	2.184.034	17,5
- Sonstiges	1	-	.	.	

Erläuterungen: Angaben vor der Investition t0 und nach der Investition t2.

Quelle: Beitrag der Bewertung Kapitel 7.

Der Umsatz der durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a) begünstigten Betriebe in Hessen stieg nach Einschätzung der EvaluatorInnen des AFP deutlich an. Entsprechende Auswertungen sind mit den bestehenden Daten jedoch nicht möglich.

### **Entwicklung der Preise pro Einheit der standardisierten Erzeugnisse in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (Indikator 4-3.2)**

Unter Berücksichtigung der eingangs zum Kriterium erwähnten Einschränkung sind einzelbetrieblich höhere Holzpreise für kleinbetriebliche Waldbesitzer erzielbar, wenn der Holzeinschlag mit anderen Waldbesitzern durch die Forstbetriebsgemeinschaften (FBG) gebündelt werden kann (vgl. dazu beschreibende Hinweise bei Kriterium 4-2.3). Diese Wirkungszusammenhänge sind allerdings nicht quantifizierbar.

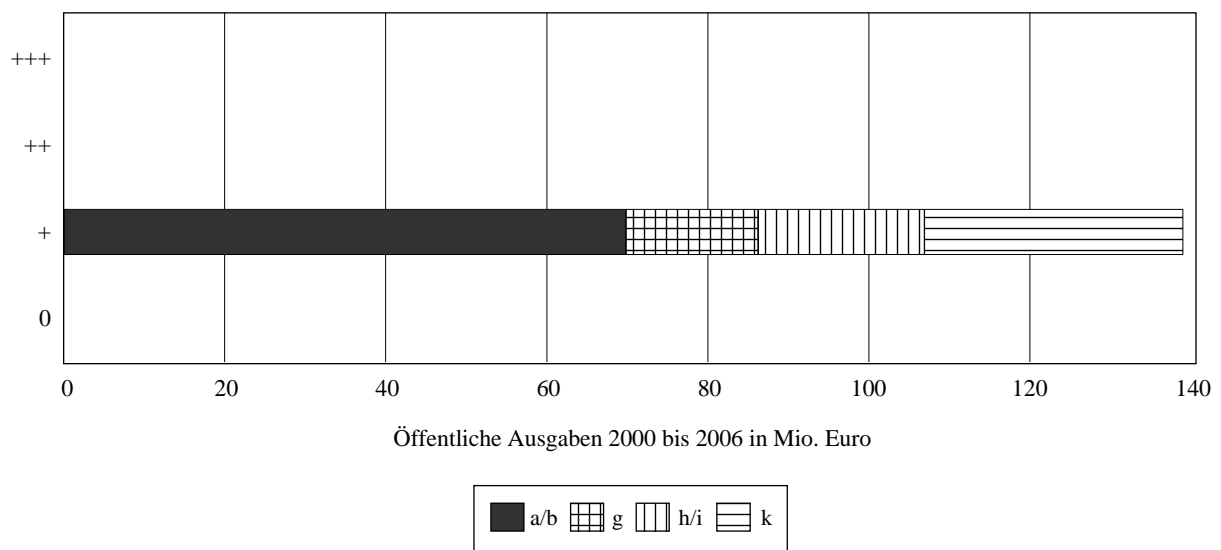


### 10.5.4.3 Fazit

Die (auch) für die Zielsetzung *Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse* eingesetzten Maßnahmen (Agrarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktung (g), Flurbereinigung (k), forstwirtschaftliche Maßnahmen (h, i)) entfalteten insgesamt geringe positive Wirkungen (siehe Abbildung 10.5). Die Wirkungen wurden im Wesentlichen durch kostensenkende Effekte und/oder Produktivitätsverbesserungen hervorgerufen. Die Bemessung des Einflusses der Förderung auf die Marktposition eines (Teil-)Sektors oder Bereichs landwirtschaftlicher Erzeugnisse erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht, die beschriebenen Wirkungen beziehen sich auf die geförderten und betroffenen Betriebe bzw. Betriebsstätten.

Es wurden dafür 139 Mio. Euro aufgewendet, also rund 26 % der Programmkosten.

**Abbildung 10.5:** Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung/Sicherung der Marktposition



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

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

### 10.5.5.1 Kontext

Zur Einordnung der Programmwirkungen werden an dieser Stelle wesentliche Umweltdaten und landespolitische Zielvorstellungen zusammengefasst. Da Hessen anders als ande-

re Länder noch nicht über eine mit operationellen Zielen hinterlegte Nachhaltigkeitsstrategie<sup>7</sup> verfügt, sind viele relevante Ziele, wie z. B. anvisierte ökologische Anbaufläche, Reduzierung des Flächenverbrauchs, konkrete Klimaschutzziele eher vage bzw. nicht vorhanden.

### ***Flächennutzungen***

**Landwirtschaft und Forstwirtschaft:** Die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) hat im Programmzeitraum von 761.858 ha auf 773.600 ha um 1,5 % zugenommen. Während die Ackerfläche mit rund 486.000 ha nahezu konstant geblieben ist, hat das Grünland landesweit um 5 % zugenommen.<sup>8</sup> Der Grünlandanteil hat sich damit von 35,5 % auf 36,6 % im Jahr 2006 erhöht und liegt weit über dem Bundesdurchschnitt (Destatis, 2008). Dies stellt eine gegenläufige Entwicklung zu den Trends in anderen Bundesländern dar. Der durchschnittliche Viehbesatz liegt mit 0,7 GV/ha weiterhin deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 0,9 GV/ha.

Die Entwicklung des **Ökolandbaus** verlief in der Programmlaufzeit unterschiedlich. Nach einem Rückgang in den Jahren 2003/2004 stieg die ökologisch bewirtschaftete Fläche insgesamt von 2000 bis 2006 von 51.000 ha auf 59.000 ha an (LLH, 2007). Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche lag 2006 bei 7,6 % und damit über dem Bundesdurchschnitt von 4,9 % (SÖL, 2008). Die geförderte Fläche hat sich von 2000 bis 2006 um 10 % Punkte von 41.200 ha auf 45.289 ha erhöht. Neben dem „20 %-Ziel“ aus dem „Bundesprogramm Ökologischer Landbau“ gibt es landespolitisch keine eigenen Zielaussagen zum anvisierten Umfang der Ökolandbauflächen in Hessen. Er soll nachfrageorientiert gesteigert werden (HMULF, 2002).

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

### ***Geschützte und schutzwürdige Bereiche:***

Natura 2000: Gegenüber dem Stand zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat sich bezüglich der Dimension der Natura-2000-Gebiete nichts Wesentliches verändert, da Hes-

---

<sup>7</sup> Derzeit wird in verschiedenen Gremien und Veranstaltungen der Diskussionsprozess vorangetrieben, Ende 2008 ist mit ersten konkreten Entwürfen zu rechnen (mehr hierzu siehe unter <http://www.hessen-nachhaltig.de>).

<sup>8</sup> Diese Entwicklung kann durch einen statistischen Effekt der Agrarreform hervorgerufen worden sein. Durch die Umstellung des Systems der Direktzahlungen wurden im Jahr 2003 Flächen gemeldet, die überwiegend bereits vorher landwirtschaftlich genutzt wurden, aber statistisch nicht erfasst waren.

sen das Meldeverfahren 2004 beendet hat. Rund 10 % der Landesfläche Hessens sind als FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet. Der Anteil der Vogelschutzgebiete beträgt 14,7 %. Mit den eingerechneten Überschneidungen umfasst das Schutzgebietsystem rund 21 % der Landesfläche. Unter Kapitel 10 erfolgt eine vertiefte Darstellung hinsichtlich der Einschätzung des Beitrags des Hessischen EPLR für die Anforderungen aus Natura 2000.

Der Anteil der sonstigen Schutzgebiete, insbesondere von **Naturschutzgebieten**, ist mit 1,8 % der Landesfläche konstant geblieben und bewegt sich im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 3,3 % auf niedrigem Niveau (BfN, 2008).

### ***Flächenverbrauch und Landschaftsschutz***

In Hessen ist die **Siedlungs- und Verkehrsfläche** auf rund 15,1 % (bundesweit 12,6 %) der Landesfläche angewachsen (Statistisches Bundesamt, 2004), wovon 4,5 % als vollversiegelt anzusehen sind (BBR, 2005). Die stärkste Flächenzunahme an Siedlungs- und Verkehrsflächen hatte im Berichtszeitraum der Regierungsbezirk Kassel (2,5 %) zu verzeichnen. Den größten Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Flächen hatten im selben Zeitraum die kreisfreien Städte (-1,4 %) gefolgt vom Regierungsbezirk Darmstadt (-1,2 %). Ein besonderes Problem besteht darin, dass die verfügbare landwirtschaftliche Nutzfläche vor allem in den ackerbaulich interessanten Regionen zunehmend knapp und teuer wird. Dies hat eine hohe Nutzungsintensität zur Folge (HMULV, ohne Jahr). So ist die Zunahme der LF (s. o.) in erster Linie in den Mittelgebirgslagen erfolgt, während sich für die Boomregionen die Lage bezüglich des Flächenverbrauchs nicht entspannt hat. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht eine drastische Senkung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 vor. Im Umweltaktionsplan wird der starke Flächenverbrauch v. a. im Zusammenhang mit den daraus resultierenden Flächenansprüchen der Ausgleichsmaßnahmen problematisiert, konkrete Zielzahlen oder Maßnahmen zur Reduzierung werden jedoch nicht genannt (HMULF, 2002).

### ***Gewässerschutz***

Als Ergebnis der Bestandsaufnahme im Rahmen der WRRL wurden große Defizite der Qualität hessischer Gewässer festgestellt. Bei den Oberflächengewässern sind es vorrangig Gewässerstrukturdefizite und Nährstoffbelastungen sowie erhöhte Konzentrationen an Pflanzenschutzmitteln. Bei 69 der insgesamt bearbeiteten 124 Grundwasserkörper ist eine Zielerreichung unklar bzw. unwahrscheinlich (Apel, ohne Jahr, S. 4).

Grund- und Oberflächengewässer sind in Hessen großflächig durch diffuse Stoffeinträge gefährdet: 48 % der LF (0,39 Mio. ha) zählen zur hochgradig nitratauswaschungsgefährdeten Schlagfläche und 0,55 Mio. ha oder 69 % der LF liegen in Gebieten, unter denen die Zielerreichung eines guten chemischen Zustands der Grundwasserkörper unklar oder unwahrscheinlich ist. Die nitratauswaschungsgefährdeten Flächen werden zu 59 % acker-

baulich genutzt. Unter intensiver Ackernutzung und in Sonderkulturen wurden Nitratkonzentrationen im Grundwasser über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung festgestellt. Darüber hinaus liegen rd. 0,42 Mio. ha LF im unmittelbaren Einzugsbereich von Oberflächengewässern. Über die Hälfte der Fläche an Gewässern wird ackerbaulich genutzt.<sup>9</sup> Unter dem Kriterium 5.3 wird auf den Zusammenhang der Maßnahmen des Hessischen EPLR mit den Erfordernissen der WRRL eingegangen.

### ***Klimaschutz***

Hessen verfügt zur Zeit über keine quantifizierte Zielvorgaben oder kohärente Klimastrategie; es werden die Klimaschutzziele der Bundesregierung mit verschiedenen Instrumentarien unterstützt (Bemme, 2005). Schwerpunkte liegen im Bereich des Emissionshandels und in Klimaschutzbündnissen mit hessischen Unternehmen. Schnittmengen mit Aktivitäten im ländlichen Raum liegen im Bereich des Ausbaus regenerativer Energien und der nachwachsenden Rohstoffe, die vermehrt genutzt werden sollen (HMULF, 2002). Das Integrierte Klimaschutzprogramm (InKlim 2012) soll die fachliche Grundlagenplanung für die Zeit bis 2012 sicherstellen. Es soll pragmatische Ziele für einen hessischen Beitrag zur Erfüllung der Treibhausgasreduzierungen benennen. Land- und Forstwirtschaft werden eher im Zusammenhang mit notwendigen Anpassungsmaßnahmen gesehen. Seit der Aktualisierung hat es hier keine Konkretisierungen hinsichtlich bestimmter Zielwerte gegeben.

Tabelle 10.19 zeigt die Entwicklung der wesentlichen landwirtschaftsbürtigen Klimagasemissionen umgerechnet in CO<sub>2</sub>-Äquivalente in Hessen von 2000 bis 2006. Sie ist dem Nationalen Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar (NIR) 2008 entnommen (Haenel et al., in Vorbereitung).

---

<sup>9</sup> Die in diesem Absatz enthaltenen Flächenangaben sind der Untersuchung zur Treffgenauigkeit der Agrarumweltmaßnahmen entnommen (siehe Modulbericht Öko-Effizienz zu Kapitel 6).

**Tabelle 10.19:** Entwicklung der Lachgas- und Methanemissionen aus der Landwirtschaft in Hessen von 2000 bis 2006

	Emissionen in t/a CO <sub>2</sub> -Äquivalente		
	2000	2006	Veränderung in %
<b>Methan (CH<sub>4</sub>) gesamt</b>	<b>690.000</b>	<b>657.800</b>	<b>- 4,8</b>
davon aus Tierhaltung	565.800	538.200	- 4,9
davon aus Wirtschaftsdüngermanagement	154.100	151.800	- 1,5
<b>Lachgas (N<sub>2</sub>O) gesamt</b>	<b>1.006.400</b>	<b>888.000</b>	<b>- 11,8</b>
Mineraldüngereinsatz	384.800	296.000	- 23,1
Weidegang	59.200	59.200	0
<b>Landwirtschaft gesamt</b>	<b>1.696.400</b>	<b>1.545.800</b>	<b>- 8,9</b>

Berechnung Methan: Summe aus Tierhaltung/Verdauung und Wirtschaftsdüngermanagement abzüglich der Methan Deposition im Boden (negative Emission).

Berechnung Lachgas: Summe aus Ausbringung von Mineraldünger, Wirtschaftsdünger, Klärschlamm sowie bewirtschafteten organischen Böden (Moore), Leguminosenanbau, Weidegang, Ernterückständen, Indirekte Emissionen als Folge von Depositionen von reaktivem N, Indirekte Emissionen als Folge von ausgewaschenem und abgeflossenem N, Wirtschaftsdüngermanagement.

Die CO<sub>2</sub>-Äquivalente wurden mit dem GWP-Faktor 23 für Methan und 296 für Lachgas umgerechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Haenel et al. (in Vorbereitung)

Danach sind die wesentlichen mit der landwirtschaftlichen Produktion verbundenen Emissionen um knapp 9 % zurückgegangen. Ähnlich, nur etwas schwächer, ist die Entwicklung beim Ammoniak. Hier haben sich die Emissionen von 14.400 t/a im Jahr 2000 auf 14.000 t/a im Jahr 2006 reduziert (Haenel et al., in Vorbereitung). Damit leistet Hessen einen, wenn auch kleinen Beitrag zum bundesweiten Ziel, die NH<sub>3</sub>-Emissionen bis 2010 auf 400.000 t/a (BMVEL, 2003) zu reduzieren.

### 10.5.5.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Der überwiegende Teil der angebotenen Maßnahmen des EPLR Hessen war mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation verbunden (siehe Tabelle 10.3). Demgegenüber fasst Tabelle 10.20 die im Rahmen der Kapitelbewertungen ermittelten Wirkungen der Maßnahmen gemäß ihrer Inanspruchnahme zusammen. Das Kriterium 5-1. - Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen - ist hierbei unspezifisch auf alle Schutzgüter ausgerichtet. Es wird durch die Kriterien 5-2. bis 5-4. spezifiziert. Zusätzlich zu den von der EU-KOM vorgegebenen Kriterien und Indikatoren werden Indikatoren zur Darstellung negativer Wirkungen analog zur Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung aufgeführt.

Gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben sich viele Einschätzungen und Ergebnisse relativiert. Zum einen hat sich das Maßnahmenspektrum verschoben (z. B. Einfluss der Modulationsmaßnahmen auf die Ergebnisse, Ausrichtung der Inanspruchnahme der Dorferneuerungsprojekte und der Maßnahme n). Zum anderen haben vertiefende Untersuchungen und eine verbesserte Datenlage (Verarbeitung und Vermarktung) zu anderen Erkenntnissen geführt. Eine besondere Bedeutung kam bei der Gesamteinschätzung im Rahmen der Ex-post-Bewertung der systematischen Berücksichtigung des Mitnahmeeffektes zu. Dieser hat insbesondere bei den investiven Maßnahmen (AFP und in Teilen der forstlichen Förderung) zu deutlichen Abzügen bei den Bruttowirkungen zur Ermittlung von Nettowirkungen geführt.

Die Flächengaben in den folgenden Tabellen beziehen sich bei den mehrjährigen Flächenförderungen (f und e) auf die zuletzt im Jahr 2006 erreichten Fläche. Die Projekte und Flächen von investiven Maßnahmen wurden für den Zeitraum 2000 bis 2006 aufaddiert.

**Tabelle 10.20:** Wirkungen des Programms zum Schutz/Verbesserung der Umwelt

Frage 5 Umwelt	Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
		I	VII	V	VI		IX						
Kriterium	Kapitel	a1/a2, b	g1/g2	e	f1	f2	i	h	k	m	n	o	s
5-1	Herbeiführung positiver Umweltwirkungen	0	(+)	+	++	+++	++	++	++				0
5-2	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	0	(+)	+	++	+++	+	++	(+)				
5-3	Reduzierung des quant./qual. Ressourcenverbrauchs												
	Wasserschutz	0	0		++	++	++	++	+				
	Klimaschutz / Reduzierung Klimagase	0	-		+	+	0	++					
5-4	Erhalt und Verbesserung von Landschaften	0	0	(+)	+	++	+	++	+				0
<b>Zusatzindikatoren: Belastung der Umwelt</b>													
	5-5 (Zusatz) Flächenverbrauch	0	-										
	5-6 (Zusatz) Sonstiges												

Hinweis: Wirkungen: += gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung trotz Zielsetzung zu vernachlässigen, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar, - = geringe negative Wirkung

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Anteile der Programmmittel ab,

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

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

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

(HEKUL und HELP). HEKUL und HELP umfassen rund 170 Mio. Euro<sup>10</sup> bzw. über 31 % der im Zeitraum 2000 bis 2006 verausgabten öffentlichen Mittel von 538 Mio. Euro. Der Anteil dieser Maßnahme ist über den ganzen Förderzeitraum konstant gewesen. Den Förderhöchststand und damit den größten Flächenumfang hatten die Agrarumweltmaßnahmen 2004. Mit einem Flächenumfang von rund 190.200 ha 2006 gegenüber ca. 193.800 ha<sup>11</sup> im Jahr 2004 gingen sie zwar leicht zurück, erreichten aber weiterhin 25 % der LF Hessens. Rückläufig war in erster Linie der Vertragsnaturschutz (HELP), der von 2004 bis 2006 rund 6.000 ha Förderfläche verloren hat.<sup>12</sup> Am Ende der Programmlaufzeit 2006 wurden durch Agrarumweltmaßnahmen auf 140.000 ha (knapp 50 % der Dauergrünlandfläche) und 50.200 ha Ackerland (10 % der Ackerfläche) umweltfreundlichere Bodennutzungsformen eingeführt oder deren Beibehaltung gefördert.

**Anteil der Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Produktions- und Entwicklungsaspekten mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2.):** Hierunter wurden alle Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse sowohl Hauptziele im Bereich von Produktions- und Entwicklungsaspekten als auch Umweltziele (hier Haupt- und Nebenziel) verfolgten oder für die in der Wirkungsanalyse entsprechende Wirkungen ermittelt wurden (siehe Tabelle 10.21). Auf die einbezogenen Maßnahmen entfiel ein Mittelvolumen von rund 354 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel (rund 64 % der bis 2006 verausgabten Gesamtfördermittel). Der Anteil, der mit Umweltverbesserung bzw. dem Erhalt der Umwelt verbunden war, lag mit 169 Mio. Euro (49 % der entsprechenden Maßnahmenmittel) weit darunter.

Tabelle 10.21 nennt die wesentlichen Wirkungen bzw. Wirkungsmechanismen der Maßnahmen für die Umwelt. Sind diese nur mit einem geringen Anteil der eingesetzten Fördermittel verbunden (z. B. weniger als 5 % innerhalb einer Haushaltslinie), wird die Gesamtwirkung als zu vernachlässigend eingestuft. Dies ist ebenso der Fall, wenn die Maßnahmen mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden sind. Gegenüber der Aktualisierung hat sich vor allem die Einschätzung des AFP verändert. Es wurden in diesem Rahmen zwar umweltrelevante Vorhaben gefördert (siehe die folgenden Tabellen), aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte der Fördermaßnahme fielen die tatsächlich durch die Förderung hervorgerufenen Nettoeffekte deutlich geringer als die Bruttoeffekte aus.

---

<sup>10</sup> Haushaltslinie f und frühere flankierende Maßnahmen nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 sowie die Mittel für die fakultativen Modulationsmaßnahmen in 2005 und 2006 (BMELV, 2007b; BMELV, 2008).

<sup>11</sup> Bei den Zahlenangaben zu den Agrarumweltmaßnahmen sind die Überschneidungen von HEKUL und HELP Flächen sowie die Maßnahmen, die nur auf anderen Agrarumweltmaßnahmenflächen stattfinden können (P Winterbegrünung im Ökolandbau, Maßnahme HELP LP 5), herausgerechnet. Es handelt sich hierbei näherungsweise um Nettoflächenangaben.

<sup>12</sup> Dies ist teilweise mit dem Auslaufen von Altverpflichtungen zu erklären (ca. 2.900 ha).



**Tabelle 10.21:** Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen (2000 bis 2006), mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte mit positiven Nebenergebnissen für die Umwelt (Indikator 5-1.2)

Maßnahmen	Öff. Aufw. in Mio. Euro	Förderfälle/ Förderfläche	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anteil Fördermittel in Mio. Euro	Hauptwirkungen	Wirkung insg.
a *	68,7	1.478 bewilligte Förderfälle (74% Gebäude, 3,8% Maschinen)	61 Mulchsaatgeräte, 144 abdriftmindernde Pflanzenschutzgeräte, 51 Maschinen für umweltfreundliche Wirtschaftsdünger- ausbringung, Umweltinvestitionen zur Energieeinsparung oder Nutzung regenerativer Energien (54 Projekte)	2,8	Klimarelevante Wirkungen durch emissionsmindernde Gülleausbringung, Energieeinsparung und Nutzung regenerativer Energien. Erosionsschutz durch Mulchsaat und Wasserschutz.	0
e	125,6	331.959 ha davon 228.949 ha Grünland,	- vollständig -	125,6	Aufrechterhaltung extensiverer Wirtschaftsweisen. Effekt durch die große Überlagerung mit Agrarumweltmaßnahmen nicht zu isolieren. Ausgleichszulage reduziert den ökonomischen Druck zu veränderten Wirtschaftsweisen	(+)
g	17,3	51 bewilligte Vorhaben	3 Unternehmen in der Stichprobe (n= 29) mit Umweltschutz als Hauptziel, 16 als Nebenziel Förderung der Verarbeitung ökologischer Rohwaren**	2,0	Verbesserung der Energieeffizienz und Verringerung des Trinkwasserverbrauchs sind nicht bzw. in zu vernachlässigendem Umfang eingetreten (siehe Tabelle 5.1.3). Ökologische Rohwaren in geförderten Unternehmen sind überdurchschnittlich angestiegen, indirekte positive Umweltwirkungen.	(+)
h***	4,8	500 ha	Alle Förderfälle sind mit positiven Umweltwirkungen verbunden, dies ist jedoch bezüglich der vorherigen Nutzung und der Landschaft zu differenzieren.	2,8	Klimaschutz durch die Bindung von CO <sup>2</sup> (6 t/ha/a); geringe Wirkung auf Wasser und Boden, da fast ausschließlich auf extensiven Landnutzformen aufgeforstet wurde (Brachen, Grünland)	++
i ****	17,8	219.436 ha	Direkt wirksam: Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung, Voranbau und Wiederaufforstung (4.755 ha), Bodenschutzkalkung 39.894 ha. Indirekt wirksam: Standortkartierung und Forsteinrichtung 126.941 ha.	10,5	- Entwicklung naturnäherer Wälder durch den Umbau von Mono- in Mischkulturen - Erhalt der Bodenfunktionen und Wasserschutz durch Meliorationskalkungen - Vorbereitung einer standortangepassten Forstwirtschaft	++
k	32,0	152 Verfahren	Für Maßnahmen zur Verbesserung der Wasser-rückhaltung und Wasserqualität sowie Maßnahmen zur Landschaftsentwicklung wurden insgesamt 17 % der öffentlichen Aufwendungen verwendet.	5,5	91 % der Verfahren standen im Zusammenhang mit Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege. In der Stichprobe von 40 Verfahren wurden in allen Verfahren biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt. Bedeutung für den Artenschutz durch Bereitstellung von Flächen, auf denen übergeordnete naturschutzfachliche Planungen umgesetzt werden können.	++
o	79,0	2.950 Projekte	1.587 private Projekte mit Wärmesanierungsmaßnahmen, 174 öffentliche Projekte zur Begrünung und Biotopgestaltung, teilweise verbunden mit Entsiegelungsmaßnahmen.	20,2	Steigerung des Grünflächenanteils und die Entsiegelung von Flächen. Geringe Klimaschutzwirkung durch Wärmesanierung	0
				<b>345,2</b>	<b>169,4</b>	

\* Umweltwirksame Fördermittel berechnet auf der Grundlage des Anteils an den Investitionsvolumina für Maschinen und Umweltinvestitionen

\*\* Fördersummen für Vorhaben mit einer positiven Entwicklung des ökologischen Rohwarenbezugs sind nur für die spezifische Sektorförderung ermittelbar.

\*\*\* Flächenangabe und anrechenbare Fördermittel beziehen sich auf die neu aufgeforsteten Flächen ohne Kulturflüge und Altverpflichtungen.

\*\*\*\* Bei den Waldbaulichen Maßnahmen, werden die Jungbestandspflege und die Wertästung nicht mitgerechnet, da mit ihnen keine Umweltwirkungen verbunden sind, bzw. hohe Mitnahmeeffekte verzeichnet wurden. Die Herausrechnung aus den Fördermitteln ist nur näherungsweise möglich.

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ mittel, +++ hoch, 0 = Wirkung trotz Zielsetzung zu vernachlässigen, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Förderkapitelbewertungen.

Im Gegensatz zum Zeitpunkt der Aktualisierung der Halbzeitbewertung lagen zur Ex-post-Bewertung Daten zu den geförderten Unternehmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung vor. Die mit zahlreichen Investitionen verbundenen Zielsetzungen im Bereich der Wasser- und Energieeinsparung haben sich durch die Auswertung der 29 Erhebungsbögen von insgesamt geförderten 51 Projekten nicht bewahrheitet. Während der Wasserverbrauch relativ zum Wert der produzierten Waren leicht gesenkt werden konnte, hat sich die Energieeffizienz verschlechtert (siehe Kapitel 5.1.3). Ausschlaggebend für die dennoch schwach positive Einstufung der Maßnahme war der überdurchschnittliche Anstieg der verarbeiteten Ökorohtwaren in den geförderten Unternehmen. Hierin ist ein indirekter Effekt für die Ausdehnung und Verfestigung ökologischer Wirtschaftsweisen auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche verbunden. Der Zusammenhang des Anstiegs der eingesetzten ökologischen Rohwaren mit der Förderung konnte jedoch ebenso wenig festgestellt werden wie deren Herkunft.

**Anteil der Fördermaßnahmen, die negative Umweltwirkungen mit sich gebracht haben (Indikator 5-1.3., ergänzt durch die neu eingeführten Indikatoren 5-5., 5-6.):** In diesem Zusammenhang wurde geprüft, ob trotz Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlicher Vorschriften mit der Realisierung von Maßnahmen und Vorhaben eine Belastung der Umwelt verbunden war, bzw. negative Nebenwirkungen auftraten. Für Hessen waren folgende Aspekte von Relevanz und wurden bei der Datenauswertung berücksichtigt:

- Zersiedlung von Landschaft durch Aussiedlungs- und Teilaussiedlungsvorhaben (AFP),
- Flächenverbrauch, Bodenversiegelung (AFP, VV, Wegebau in der Flurbereinigung),
- Entwicklung von absolutem und relativen Wasser- und Energieverbrauch in geförderten Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung,
- Veränderung des Düngemanagements im Zuge von Investitionen vom umweltfreundlichen Festmistverfahren<sup>13</sup> zu Gülle (AFP),
- Entwicklung der Grünlandnutzung in landwirtschaftlichen Betrieben mit Investitionsförderung.

Die Entwicklung des Dauergrünlands in den AFP-Betrieben wurde durch die Zusammenführung der (auswertbaren) Investitionskonzepte (IK) und der Auflagenbuchführung zum Zeitpunkt der IK-Erstellung mit dem letzten verfügbaren Jahr der Auflagenbuchführung ermittelt. Im Mittel haben die Betriebe (n=222) ihre Dauergrünlandflächen um etwa 12 ha von 27 ha vor der Investition auf 39 ha nach der Investition erhöht. Aufgrund der relativ

---

<sup>13</sup> Für Natur-, Umwelt- und Tierschutz hat das Festmistverfahren folgende Vorteile: (1) Tierhaltung auf Stroh in extensiven landwirtschaftlichen Produktionsverfahren wie Mutterkuhhaltung, (2) Erhaltung und Entwicklung artenreichen Grünlands, (3) Bodenschutz durch verbesserte Humuswirtschaft.

stärkeren Ausdehnung der Ackerflächen und damit der gesamten LF sinkt der relative Anteil der Grünlandflächen minimal von 37,7 % auf 37,3 %. Hier konnten somit keine negativen Entwicklungen festgestellt werden.

Im Zusammenhang mit der Umstellung von Festmistverfahren auf Gülle (strohlose Verfahren) im Zuge der Investition lagen zur Stallform in den Förderdaten keine geeigneten Informationen vor. Auswertungen über eine Befragung im Rahmen der Bewertung der Agrarinvestitionsförderung konnten nur für die Schweinemastbetriebe erfolgen, da Milchviehbetriebe nicht einbezogen wurden (siehe Kapitel 3). In der Schweinemast sind strohlose Verfahren ohnehin der Standard. Vor der Investition hatten 22 Betriebe von 29 befragten Betrieben güllebasierte Verfahren und sieben Festmistverfahren. Nach der Investition wirtschafteten 27 Betriebe güllebasiert und zwei mit Festmist. Die Festmistverfahren sind folglich nach der Investition fast vollständig durch einstreulose Verfahren verdrängt worden, waren aber bereits vorher von geringer Bedeutung.

Tabelle 10.22 fasst die Maßnahmen zusammen, deren Realisierung tendenziell mit negativen Nebenwirkungen für die Umwelt verbunden war. Die negativen Auswirkungen der Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben sind jedoch analog zu den positiven Wirkungen aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte nicht dem AFP anzurechnen.

**Tabelle 10.22:** Fördermaßnahmen, deren Realisierung mit negativen Umweltwirkungen verbunden waren (zusätzliche Indikatoren 5-5, 5-6)

Maßnahmen	Umweltrelevante Förderfälle	Hauptwirkungen
a Investitionsförderung	1.088 Gebäudeinvestitionen	Beeinträchtigung des Bodens und seiner Funktionen durch Versiegelung (nach Berateraussagen beträgt der Flächenverbrauch ca. 500 qm/Baumaßnahme, dies ergäbe eine Gesamtversiegelung von 54 ha). Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, insbesondere bei Neubauten und Teilaussiedlungen: eine Auswertung der Investitionskonzepte (n= 1275) ergab, dass rund 20 % der Investitionen mit (Teil-)Aussiedlungen verbunden sind (266).
g Verarbeitung und Vermarktung	Keine neuen Auswertungen zur Versiegelung im Rahmen der 51 Förderfälle	Versiegelung durch Neubau oder wesentlichen Erweiterungen baulicher Anlagen, keine Förderung der Inanspruchnahme von Gewerbebrachen oder der Entsiegelung an anderer Stelle.
	Gesamtauswertung der 29 untersuchten Unternehmen	Verschlechterung der Energieeffizienz der geförderten Unternehmen von 0,45 kWh/Euro produzierter Erzeugnisse auf 0,63 kWh/Euro.
k Flurbereinigung	rund 50 % der förder-fähigen Gesamtkosten wurden für den Wegebau verwendet	Keine neuen Erhebungen. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde ermittelt, dass in den 21 Stichprobenverfahren im Durchschnitt 15 km Weg je Verfahren ausgebaut wurden. Etwa 10 % davon auf neuer Trasse. Bzgl. der Bauweise haben Asphaltwege einen relativ geringen Anteil von 19 %. Fast die Hälfte der Gesamtlänge wurde ohne Bindemittel erstellt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Weiterhin für mehrere Maßnahmen relevant war der Flächenverbrauch durch Bautätigkeiten (Neubauten, Wegebau in der Flurbereinigung etc.). Trotz der geringen negativen Wir-

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

### ***Kriterium 5-2. - Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen***

Direkte flächenbezogene positive Umweltwirkungen waren vor allem mit den Haushaltslinien f, e, h, i und k verbunden. Ein geringer indirekter positiver Effekt wurde mit der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung erzielt. Die Maßnahmen mit den stärksten Wirkungen waren hierbei das HELP und die Förderung der Mulch- und Direktsaatverfahren innerhalb der **Agrarumweltmaßnahmen**. Tabelle 10.23 fasst die entsprechenden Maßnahmen und deren umweltbezogenen Hauptwirkungen zusammen. Während sich die Angaben zum Output auf die umweltrelevanten Teilmaßnahmen beziehen, berücksichtigt die Wirkungseinschätzung die gesamte Maßnahme bzw. Haushaltlinie.

Bezogen auf die LF erreichten die Maßnahmen insgesamt eine Bruttofläche von ca. 522.000 ha. Der geringe Rückgang gegenüber der Aktualisierung liegt daran, dass die Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage 2004 bzw. 2005 ihren Förderhöchststand erreicht hatten (siehe oben). Der große Unterschied in der Nettofläche von fast 60.000 ha gegenüber den Werten der Aktualisierung ist mit der präziseren Berechnung der Überschneidungsflächen der Ausgleichszulage mit den Agrarumweltmaßnahmen anhand der InVeKoS-Daten 2006 zu erklären.

Beide Maßnahmen umfassen zusammen 52 % der LF und auf 37 % der Flächen mit Ausgleichszulage werden ebenfalls Agrarumweltmaßnahmen in Anspruch genommen. Die Ergebnisse der Ausgleichszulagenbewertung hinsichtlich eines geringeren Betriebsmitteleinsatzes (Dünger und PSM) von Betrieben innerhalb der benachteiligten Gebiete sind vor dem Hintergrund der hohen Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten Gebieten (47 % der Betriebe gegenüber 8,3 % außerhalb) zu interpretieren (siehe Tabelle 5.17 Kapitel 5). Aus Gesprächen mit Naturschutzexperten im Rahmen der Fallstudien<sup>14</sup> war zu entnehmen, dass gerade durch das Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen ist. Den Landwirten wird durch die Ausgleichszulage der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften (siehe Kapitel 5). Die konkreten Bewirtschaftungsauflagen werden durch die Agrarumweltmaßnahmen formuliert und honoriert.

---

<sup>14</sup> Für die Mittelgebirge war dies die Fallstudie Vogelsberg (Daub, 2008), für die Berggebiete die Fallstudie Oberallgäu (Rudow und Pitsch, 2008).

**Tabelle 10.23:** Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der Entwicklung positiver Bodennutzungsformen verbunden waren (Indikator 5-2.1)<sup>15</sup>

Maßnahmen	Flächenangaben (ha)	Angaben zum Output	Wirkung insgesamt
a	keine Quantifizierung möglich	61 Mulchsaatgeräte, 51 Maschinen für umweltfreundliche Wirtschaftsdüngerausbringung,	0
e	331.959	Erhalt extensiverer Wirtschaftsformen auf 228.984 ha Grünland und 102.297 ha Acker. Der Anbau intensiver Kulturarten wie Mais ist von der Förderung ausgeschlossen. Weniger Einsatz von PSM und Düngemitteln in Betrieben in benachteiligten Gebieten.	+
f *	190.200	Einführung oder Beibehaltung umweltschonender Bodennutzungsformen auf ca. 50.200 ha Acker, 140.000 ha Grünland davon 29.300 ha besonderer Biotope (HELP). Maßnahmen mit starker Wirkung: 67.640 ha (MDM und HELP), Maßnahmen mit mittlerer Wirkung: 123.060 (Ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung).	++
g	keine Quantifizierung möglich	Überdurchschnittlicher Anstieg der ökologischen Rohwaren in geförderten Unternehmen	(+)
h	500	Überwiegender Teil der Aufforstungen auf vormals extensiv genutzten Flächen.	++
i	4.755	Direkt wirksame Maßnahmen, die den Laubholzanteil erhöhen sowie Wiederaufforstung	+
k	keine Quantifizierung möglich	- Umwandlung von Grünland in Acker - Anlage von Sonderbiotopen - Aufforstungen - Maßnahmen zum Erosionsschutz	+
	<b>527.414</b>	<b>Bruttofläche</b>	
	123.568	Überschneidung von f und e**	
	<b>403.846</b>	<b>Nettofläche, davon 398.591 ha LF</b>	
	66.632	ausschließlich Agrarumweltmaßnahmen	
	208.391	ausschließlich Ausgleichszahlung	

\* Bei der Aufaddierung der Flächen der Wirkungsstufen sind Überschneidungen einzelner Teilmaßnahmen möglich.

\*\*Auswertung der InVeKoS Daten 2006

Quelle: Eigene Darstellung.

Die ackerbaulichen **Agrarumweltmaßnahmen** umfassten 10 % des Ackerlandes, die grünlandbezogenen AUM summierten sich auf rund 140.000 ha und erreichten damit knapp 50 % des Grünlands. Diese Zahlen verdeutlichen insbesondere die Bedeutung der Grünlandextensivierung (HEKUL) sowie des HELP für die hessischen Grünlandregionen.

<sup>15</sup> Die flächenbezogenen Angaben beziehen sich bei den mehrjährigen Förderprogrammen (f und e) auf die im Jahr 2006 erreichte Fläche.

Der Ökolandbau umfasst zu rund zwei Drittel seiner Förderfläche Grünland und erreicht mit ca. 29.000 ha fast die Größenordnung der HELP Flächen.

Die Wirkungen der **Forstmaßnahmen** sind aufgrund der erreichten Fläche in Bezug auf die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bzw. Waldumbau als gering zu bewerten. Es wurden 0,3 % der als bedingt naturnah bis kulturbestimmten Waldbestände und 0,5 % der Nadelwälder mit den Maßnahmen verbessert (siehe Kapitel 8). Die potenziellen hohen Wirkungen der **Erstaufforstung** werden dadurch herabgestuft, dass zum einen vorrangig vormals extensive Landnutzungsformen und zum anderen Gebiete mit einem bereits sehr hohen Waldanteil aufgeforstet wurden.

### *Ergebnisse aus der Analyse des Einflusses der Maßnahmen des Hessischen EPLR auf die Grünlandentwicklung*

Untersucht wurde der kausale Effekt der EPLR-Förderung<sup>16</sup>, insbesondere der **Agrarinvestitionsförderung**, der **Ausgleichszulage** und der **Agrarumweltmaßnahmen**, auf die Grünlandentwicklung von 1999 bis 2005 auf Ebene der Landkreise der vier Flächenländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, und Schleswig-Holstein<sup>17</sup>. Gleichzeitig wurde der Einfluss der Veränderungen anderer agrarstruktureller Einflussfaktoren, wie Entwicklung konkurrierender Kulturen (Mais, Raps), Herdengrößen und Rinderbesatzdichte sowie LF in Haupterwerbsbetrieben etc. mit abgeprüft.

Im Durchschnitt aller 21 in Hessen in die Untersuchung eingeflossenen relevanten Kreise nahm der Grünlandanteil in diesem Zeitraum um 0,1 % zu, die absolute Grünlandfläche um 5,3 %. Nur in drei Landkreisen (Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis und Limburg-Weilburg) nahm der Grünlandanteil ab. Die Abnahme lag hier zwischen 0 und -5 %:

Die Ergebnisse in Bezug auf den Einfluss der EPLR-Förderung 2000 bis 2005 fallen für die einzelnen Maßnahmen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich aus. In Hessen konnte anhand des entwickelten Panelmodells kein positiver Einfluss der Ausgleichszulage und der Agrarumweltmaßnahmen auf die regionale Grünlandentwicklung festgestellt werden. D. h., die beobachteten positiven Entwicklungen sind wesentlich durch andere agrarpolitische Rahmenbedingungen und agrarstrukturelle Entwicklungen geprägt und hätten sich in den Regionen in ähnlicher Weise auch ohne die Zahlungen vollzogen. Ent-

---

<sup>16</sup> Anhand eines Panelmodells mit fixen Effekten (siehe hierzu genauer Materialband, Studie 2).

<sup>17</sup> In die Analyse sind 101 Kreise eingeflossen. Kreisfreie Städte waren ausgeschlossen, da Entwicklung des Grünlandes hier primär auf außerlandwirtschaftliche Faktoren zurückzuführen ist. In Hessen wurden daher die 21 Landkreise berücksichtigt, die Flächen der fünf kreisfreien Städte aber nicht. Abweichungen zu den Werten in der Einleitung dieses Kapitels ergeben sich daher aus dem unterschiedlichen Raumbezug und dem unterschiedlichen Betrachtungszeitraum.

scheidend war nach diesen Ergebnissen daher die Gestaltung der Nutzungsintensität des Grünlands durch Umweltmaßnahmen und weniger dessen reiner Erhalt.

Durch das AFP wurden keine negativen Entwicklungen ausgelöst, ein Ergebnis, das sich mit den Untersuchungen auf der betrieblichen Ebene deckt (zu Methodik und Vorgehen siehe Materialband Studie 1).

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

**Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1.):** Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen des Hessischen EPLR nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind lediglich im Bereich der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der Förderung im Ernährungssektor zu finden. Deren Wirkungen sind vernachlässigbar bzw. weisen in unterschiedliche Richtungen. Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten (Verarbeitung und Vermarktung) in Relation zum Output ergab im Mittel über alle Sektoren für zwei Drittel (20 von 29) eine verbesserte bzw. unveränderte Effizienz des Trinkwassereinsatzes. Rund ein Drittel der Betriebsstätten (9 von 29) weisen eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) auf (siehe Kapitel 7).

**Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2.):** Im Gegensatz zum quantitativen Wasserschutz wird dem qualitativen Wasserschutz im Hessischen EPLR eine hohe Bedeutung beigemessen. Tabelle 10.24 fasst die wesentlichen Maßnahmen zusammen.

Zentral wirksam für den Wasserschutz waren die Agrarumweltmaßnahmen. Bis auf eine Teilmaßnahme im HELP (LP 3) trugen alle Agrarumweltmaßnahmen zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Mit rund 185.000 ha Netto-Förderfläche mit Grundwasserschutzwirkung und potenzieller Schutzwirkung für Oberflächengewässer bestand durch die Agrarumweltmaßnahmen ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung diffuser Stoffeinträge.

Zur Aktualisierung wurde die allgemein geringe Treffsicherheit der Maßnahmen auf regionaler Ebene problematisiert (mangelnde Akzeptanz in den Intensivgebieten Rhein-Main-Region und dem Rheintal). Um zu genaueren Ergebnissen zu kommen, wurde im Rahmen der Ex-post-Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen die Treffgenauigkeit der Maßnahmen bezogen auf sensible Gebiete für den Grundwasserschutz und den Schutz von Oberflächengewässern untersucht (siehe Modulbericht Öko-Effizienz zu Kapitel 6).

**Tabelle 10.24:** Maßnahmen mit einem Beitrag zum qualitativen Gewässerschutz (Indikator 5-3.2)<sup>18</sup>

Maßnahmen	Angaben zum wesentlichen Output	Wirkung insgesamt
f	Insgesamt werden auf ca. 185.00 ha <sup>1)</sup> grundwasserschonende Produktionsweisen mit mittlerer Wirkung gefördert.	++
h	Aufforstung von 500 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche, überwiegend auf weniger nährstoff-austragsgefährdeten Grenzertragsstandorten und Grünland.	++
i	Insgesamt auf ca. 44.700 ha Maßnahmen zur Erhöhung des Laubholzanteils sowie Bodenschutz-kalkung.	++
k	Rund 13 % der öffentlichen Kosten der Verfahren werden für Maßnahmen der Wasserrückhaltung und der Verbesserung der Wasserqualität aufgewendet.	+

1) Im Gegensatz zu den Angaben im Kapitel 6 (Agrarumweltmaßnahmen) handelt es sich hier um die Netto-Förderfläche. Von dieser wurde der Flächenanteil der Maßnahme f2-LP3, die für den Wasserschutz keine Wirkung entfaltet, herausgerechnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wurden hiernach mit der AUM Förderfläche 27 % der nitratauswaschungsgefährdeten Gebiete und 23 % der Gebiete mit unklarer/unwahrscheinlicher Zielerreichung gemäß WRRL erreicht. Die durchschnittliche Treffgenauigkeit<sup>19</sup> der Maßnahmen für nitratauswaschungsgefährdete Gebiete lag bei 48 %, mit besten Werten beim Ökolandbau auf Ackerflächen. Für die Grundwasserkörper der WRRL lag die Treffgenauigkeit der AUM mit Grundwasserschutzwirkung mit 58 % zwar höher, aber unter der statistisch zu erwartenden Größenordnung. Lediglich die ackerbaulichen Maßnahmen erreichten hier mit 71 % Treffgenauigkeit im Maßnahmenvergleich deutlich überdurchschnittliche Werte. Keiner Maßnahme liegt eine Förderkulisse im Hinblick auf den Gewässerschutz zugrunde, zwei Maßnahmen haben jedoch explizite Grundwasserschutzziele (Winterbegrünung und der Grundwasserschutz Vogelsberg), Ökologischer Landbau und betriebliche Grünlandextensivierung haben allgemein formulierte Gewässerschutzziele.

**Forstwirtschaftliche Maßnahmen** mit Verbesserungen für die Grundwasserqualität bzw. auswaschungsmindernden Wirkungen sind die Erstaufforstung (mit sehr geringem Flächenumfang), Waldumbaumaßnahmen zur Reduzierung der Nadelholzanteile und die Bodenschutzkalkung. Letztere erreichte rund 12 % der Nadelwaldbestände Hessens.

Der Beitrag der **Flurbereinigung** zum Grundwasserschutz ist nicht quantifizierbar. Da im Hessischen EPLR keine investiven Gewässer- oder Naturschutzmaßnahmen enthalten

<sup>18</sup> Die flächenbezogenen Angaben beziehen sich bei f auf die im Jahr 2006 erreichte Fläche.

<sup>19</sup> Anteil der Maßnahmenflächen in einem nitratauswaschungsgefährdeten Gebiet.



waren, wurden nur über dieses Instrument Maßnahmen zur Verbesserung der Fließgewässerstrukturen und -lebensraumqualitäten gefördert. Zur Umsetzung der WRRL wäre über einen gezielteren Einsatz der flächenbezogenen Maßnahmen und die verstärkte Nutzung europäischer Fördergelder für die Strukturverbesserung von Fließgewässern nachzudenken.

### **Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf das Hessische EPLR zurückzuführen sind (Indikator 5-3.3.):**

Insgesamt sind die Wirkungen des Hessischen EPLR als gering einzustufen, da keine der Maßnahmen speziell hierauf ausgerichtet ist. Anders als in anderen Bundesländern spielte auch die Förderung von Anlagen zur Nutzung regenerativer Energien (z. B. im AFP) nur eine marginale Rolle. Nach einer neuen Studie des IÖW (Hirschfeld et al., 2008) sind die wesentlichen Ansatzpunkte zur Reduzierung der Klimagase aus der Landwirtschaft, die auch durch das Programm verfolgt wurden:

- der Schutz von Dauergrünland und Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland,
- die Aufforstung,
- der Ausbau des Ökolandbaus,
- ein verbessertes Wirtschaftsdüngermanagement.

Für die Veränderungen im Düngermanagement (Lagerdauer, Abdichtung) und Tierbestand der geförderten Betriebe und die damit verbundenen Emissionsminderungen von Methan und Lachgas konnten auf der Grundlage der vorliegenden Daten keine quantifizierten Aussagen getroffen werden. Dies war ansatzweise für die Veränderungen der Flächennutzungsintensitäten durch die Agrarumweltmaßnahmen möglich.<sup>20</sup> Bezüge zu den in Tabelle 10.19 dargestellten Trends für diese Klimagase können nicht hergestellt werden.

Tabelle 10.25 stellt die wesentlichen Ansatzpunkte des Hessischen EPLR zur Reduzierung des Ausstoßes klimawirksamer Gase zusammen. Quantifizierbar sind die Wirkungen nur weniger Maßnahmen, und dies auch nur überschlägig. Den größten Anteil an den Wirkungen hatten die Agrarumweltmaßnahmen (v. a. der Ökolandbau und die Grünlandextensivierung) sowie die Wärmedämm- und Energiesparmaßnahmen im Bereich des AFP und in geringem Maße in der Dorferneuerung.

Die quantifizierbaren Größenordnungen von knapp 170.000 t/a CO<sub>2</sub>-Äquivalenten entsprechen rund 0,35 %<sup>21</sup> der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Jahres 2000 in Hessen. Quantifizierte

---

<sup>20</sup> Im Materialband Tabellen (Tab. 3) sind die Berechnungsgrundlagen und Quellen enthalten.

<sup>21</sup> Gesamt-Emissionen 2002: 48.600.000 t (HLUG, 2000).

Zielvorgaben zur Reduktion von Klimagasen und Ammoniak aus der Landwirtschaft liegen für Hessen nicht vor (s. o.).

**Tabelle 10.25:** Maßnahmen, die zur Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak beitragen (Indikator 5-3.3)

Maßnahmen	Art der wirksamen Maßnahmen	Reduzierung des Treibhausgases (in CO <sub>2</sub> Äquivalenten t/a)			t/a
		CO <sub>2</sub>	N <sub>2</sub> O	CH <sub>4</sub>	NH <sub>3</sub>
<b>Reduzierung der Emissionen und des Energieeinsatzes im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung</b>					
a	54 Vorhaben zu Energieeinsparungen und Nutzung regenerativer Energien (4 % der Förderfälle), davon 2 Biogasanlagen und 10 Biomasseanlagen	X		X	
	51 Maschinen zur verbesserten Gülleausbringung, verbesserte Lagerung und Abdeckung		X		X
f*	Ökologischer Landbau, extensive Grünlandnutzung MSL, Vertragsnaturschutz auf Grünland	172.360	X		X
<b>Senken- bzw. Quellenfunktion forstlicher Ressourcen</b>					
h	Die Erstaufforstung und Wiederaufforstung reichen nicht aus, die Kohlenstofffreisetzung in den Jahren 2000 bis 2004 durch den Holzeinschlag zur	-3.313			
i	Einleitung der Vor- und Unterbauten auszugleichen. Langfristig ist aber davon auszugehen, dass die aufgeforstet	(in den ersten Jahren)			
<b>Sonstiges</b>					
o	Wärmedämmung und andere energiesparende Techniken, 58 % der privaten Zuwendungsempfänger	X			
<b>Summe je Emissionsart</b>		169.047	X	X	X
<b>Summe der quantifizierbaren Effekte</b>		169.047			

f\* Aufgrund der Berechnungsweise sind mit den Werten grundsätzliche Unsicherheiten von +/- 50 % enthalten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Verringerung von Ammoniak-Emissionen ist insbesondere durch die Förderung umweltfreundlicher (bodennaher) Gülleausbringung zu erwarten. Im Vergleich zur Breitverteilung können auf Grünland die Ammoniakverluste mit dem Schleppschlauch um 30 %, mit dem Schleppschuh um 70 % und mit dem Schlitzverfahren um bis zu 90 % gesenkt werden (KTBL, 1999, S. 217; Lorenz, 2004, S. 217).

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

Auf den Erhalt der Landschaft waren zahlreiche Maßnahmen des Hessischen EPLR ausgerichtet, da sie gerade in den Mittelgebirgsregionen als Grundlage eines naturgebundenen Tourismus gilt. Die Beantwortung dieser Frage ist trotzdem nur sehr bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild unmit-

telbar vom Ort des Geschehens abhängig sind. Tabelle 10.26 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

**Tabelle 10.26:** Maßnahmen, die einen Beitrag zum Erhalt oder Verbesserung der Landschaft geleistet haben (Indikator 5-4.1)

Maßnahme	Angaben zum Output	Quantifizierbare Fläche	Kohärenz	Vielfalt	Kulturelle Eigenart	Wirkung gesamt
e	Wirkung der Ausgleichszulage nicht zu quantifizieren, jedoch ist davon auszugehen, dass die Ausgleichszulage durch ihre strukturkonservierende Wirkung negativen Veränderungen entgegen gewirkt hat.	331.959	331.959		331.959	(+)
f	Geringe Wirkung :85.019 ha (Ökolandbau, MDM, Winterbegrünung), Mittlere Wirkung: 101.882 ha (HEKUL Grünlandextensivierung und HELP naturschutzgerechte Grünlandnutzung) Starke Wirkung: 5.720 ha (HEKUL LP 3, LP 4, LP 5)	190.200	152.892	77.044	29.832	++
h	11 % der Flächen in den waldarmen Gebieten unter 20 % Bewaldung, jedoch 29 % in den waldreichen Gebieten Hessens mit mehr als 40 % Bewaldung. Konflikte mit Kulturlandschaftsschutz möglich.	500	500	500		++
i	Waldumbau durch Unterbau und Naturverjüngung (waldbauliche Maßnahmen und neuartige Waldschäden)	4.755	4.755	4.755		+
k	Neuanlage von strukturierenden Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze und Sukzessionsflächen in erheblichem Umfang. Verbesserung der naturraumtypischen Biotopstrukturen und Kenntlichmachung kulturhistorischer Landschaftselemente wurden von Befragten als positive Resultat hervorgehoben.	x	xx	xx	x	+
o	819 Projekte (14% der Fördermittel) wurden an denkmalgeschützten Gebäuden vorgenommen und trugen zu deren Erhalt bei.				x	0
<b>Summe der quantifizierbaren Flächen</b>		<b>527.414</b>	<b>490.106</b>	<b>82.299</b>	<b>361.791</b>	
Abzug der ungefähren Überschneidungen von e und f		123.568				
<b>Summe</b>		<b>403.846</b>				

Quelle: Eigene Darstellung.

Hauptwirkungen waren mit den Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage sowie den forstlichen Maßnahmen verbunden. Die positiven und negativen Effekte bei der Flurbereinigung lassen sich nicht quantifizieren. Auf einer Fläche von ca. 404.000 ha<sup>22</sup> wur-

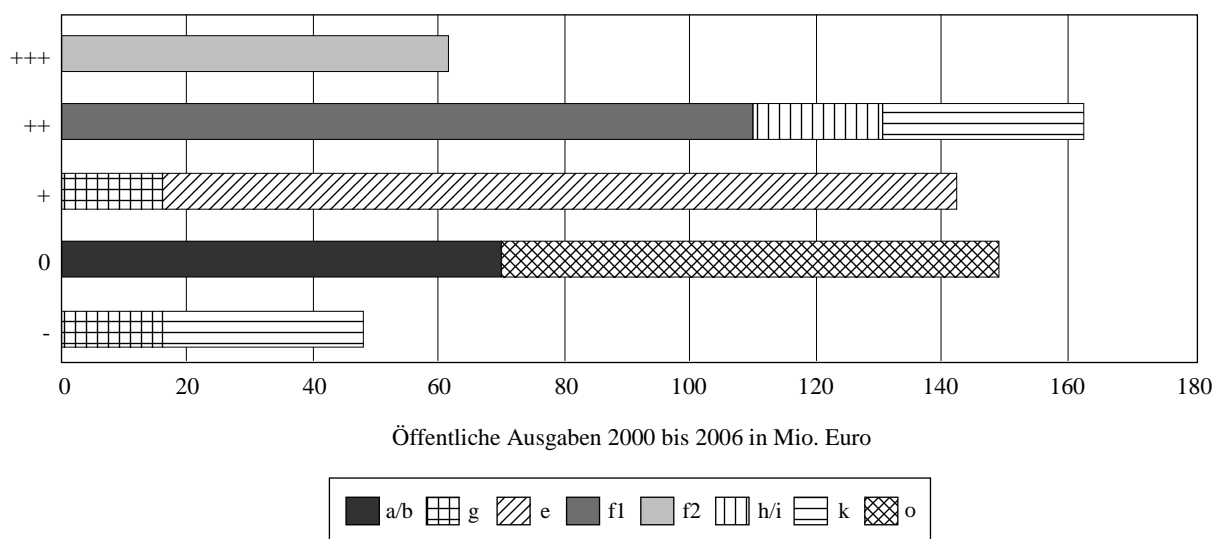
<sup>22</sup> Abweichung gegenüber den Werten aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung ergeben sich aus der besseren Berechnung der Überschneidungen von f und e.

den Maßnahmen zur Verbesserung bzw. zum Erhalt von Landschaften umgesetzt. Dies entspricht ca. 52 % der LF und 0,5 % der Waldfläche in Hessen. Der überwiegende Teil diente der Sicherung angepasster Flächennutzungen und der Freihaltung der Landschaft durch Verhinderung der Nutzungsaufgabe. Die meisten dieser Flächen liegen in landwirtschaftlich benachteiligten Mittelgebirgslagen. Einige Regionen, wie z. B. der Hohe Vogelsberg und die Rhön, haben eine regionale Bedeutung für die naturgebundene Erholung und den Tourismus und liegen in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen (Rhön). Diese Landschaften gelten gemäß einer Bestandsaufnahme des BfN als bundesweit besonders schutzwürdige Kulturlandschaften bzw. schutzwürdigen Kulturlandschaften mit Defiziten (BfN, 2005). Untersuchungen zur betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, welche im Rahmen des Moduls „Landschaft“ in Nordhessen durchgeführt wurden, belegen, dass diese Maßnahme in ertragschwächeren Mittelgebirgslandschaften Beiträge zur Erhaltung des Nutzungsinteresses an blütenreichen Grünlandbeständen geleistet hat. Sie kann zudem Umnutzungsprozesse in Richtung Nutzungsaufgabe oder Aufforstung abbremsen (siehe Materialband zu Kapitel 6, Modulbericht „Landschaft“).

### 10.5.5.3 Fazit

Wie in Abbildung 10.6 deutlich zu sehen ist, lag das Hauptgewicht des Hessischen EPLR 2000 bis 2006 auf Maßnahmen mit Wirkungen für den Erhalt oder die Verbesserung der Umwelt.

**Abbildung 10.6:** Verteilung der getätigten öffentlichen Aufwendungen nach Wirkungsintensitäten zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wurden hierfür Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von über rund 366 Mio. Euro (ca. 58 % der öffentlichen Fördermittel) umgesetzt. Mit rund 16 % dieser Mittel konnten starke Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es sich ausschließlich um das **HELP** (f2). Mittlere Wirkungen (++) sind mit 44 % und geringe Wirkungen (+) mit 38 % der umweltwirksamen Mittel verbunden.

Trotz (Neben-) Zielsetzungen für den Schutz der Umwelt konnten die **Agrarinvestitionsförderung** (a) und die **Dorferneuerung** (o) nur Wirkungen in vernachlässigbarer Größenordnung erreichen. Die systematische Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten hat insbesondere bei den investiven Maßnahmen (AFP und in Teilen der forstlichen Förderung) zu deutlichen Abzügen bei den Bruttowirkungen zur Ermittlung von Nettowirkungen geführt. Bei der Dorferneuerung ist die zu vernachlässigende Gesamtbewertung auf den geringen Anteil der Einzelvorhaben in Verbindung mit Klimaschutzwirkungen oder dem Erhalt der Kulturlandschaft bezogenen auf die gesamte Haushaltslinie zurückzuführen..

Als negative Effekte sind die Verschlechterung der Energieeffizienz in den untersuchten geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g) und der Flächenverbrauch durch Bautätigkeiten (Neubauten, Wegebau in der Flurbereinigung etc.) zu nennen. Diesen sollte zukünftig vermehrt auch im Rahmen der Förderung mit innovativen Anreizen entgegengewirkt werden.

Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden über 50 % der LF in Hessen erreicht, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. In Bezug auf die Wirksamkeit spielten nach wie vor die **Agrarumweltmaßnahmen** (f) eine wesentliche Rolle, die trotz eines leichten Rückgangs ein Viertel der LF in Hessen umfassten. Außer einer Teilmaßnahme vom HELP trugen alle Agrarumweltmaßnahmen zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Aufgrund der Auflagenausgestaltung erreichte keine der Maßnahmen eine starke Wirkung für den Wasserschutz, sondern alle Maßnahmen fielen in die mittlere Wirkungskategorie. Nach den Untersuchungen zur Öko-Effizienz wurden mit der AUM-Förderfläche 27 % der nitratauswaschungsgefährdeten Gebiete und 23 % der Gebiete mit unklarer/unwahrscheinlicher Zielerreichung gemäß WRRL erreicht. Keiner der Maßnahmen lag eine Förderkulisse im Hinblick auf den Gewässerschutz zugrunde.

Die Hinweise auf extensivere Wirtschaftsweisen von Betrieben, die in benachteiligten Gebieten die **Ausgleichszulage** (e) erhalten, sind vor dem Hintergrund der hohen Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten Gebieten (47 % der Betriebe gegenüber 8,3 % außerhalb) zu interpretieren. Es ist davon auszugehen, dass durch das Zusammenspiel von Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen eine hohe Biodiversität auf Grenzertragsstandorten zu erreichen ist. Den Landwirten wird durch die Ausgleichszulage der ökonomische Druck genommen, solche Flächen aufzugeben oder intensiver zu bewirtschaften.

Die Wirkungen der **Forstmaßnahmen** sind aufgrund der erreichten Fläche in Bezug auf die Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft bzw. Waldumbau begrenzt. Es wurden 0,3 % der als bedingt naturnah bis kulturbestimmten Waldbestände und 0,5 % der Nadelwälder mit den Maßnahmen verbessert. Eine Hauptwirkung entfalten die Maßnahmen im Hinblick auf den Grundwasserschutz durch Reduzierung der Nadelholzanteile und die Bodenschutzkalkung. Letztere erreichte rund 12 % der Nadelwaldbestände Hessens. Die potenziellen hohen Wirkungen der **Erstaufforstung** werden dadurch herabgestuft, dass zum einen vorrangig vormals extensive Landnutzungsformen und zum anderen Gebiete mit einem bereits sehr hohen Waldanteil aufgeforstet wurden.

In Bezug auf den Klimaschutz durch die Reduzierung von Treibhausgasen sind die Wirkungen des Hessischen EPLR als gering einzustufen, da keine der Maßnahmen speziell hierauf ausgerichtet ist.

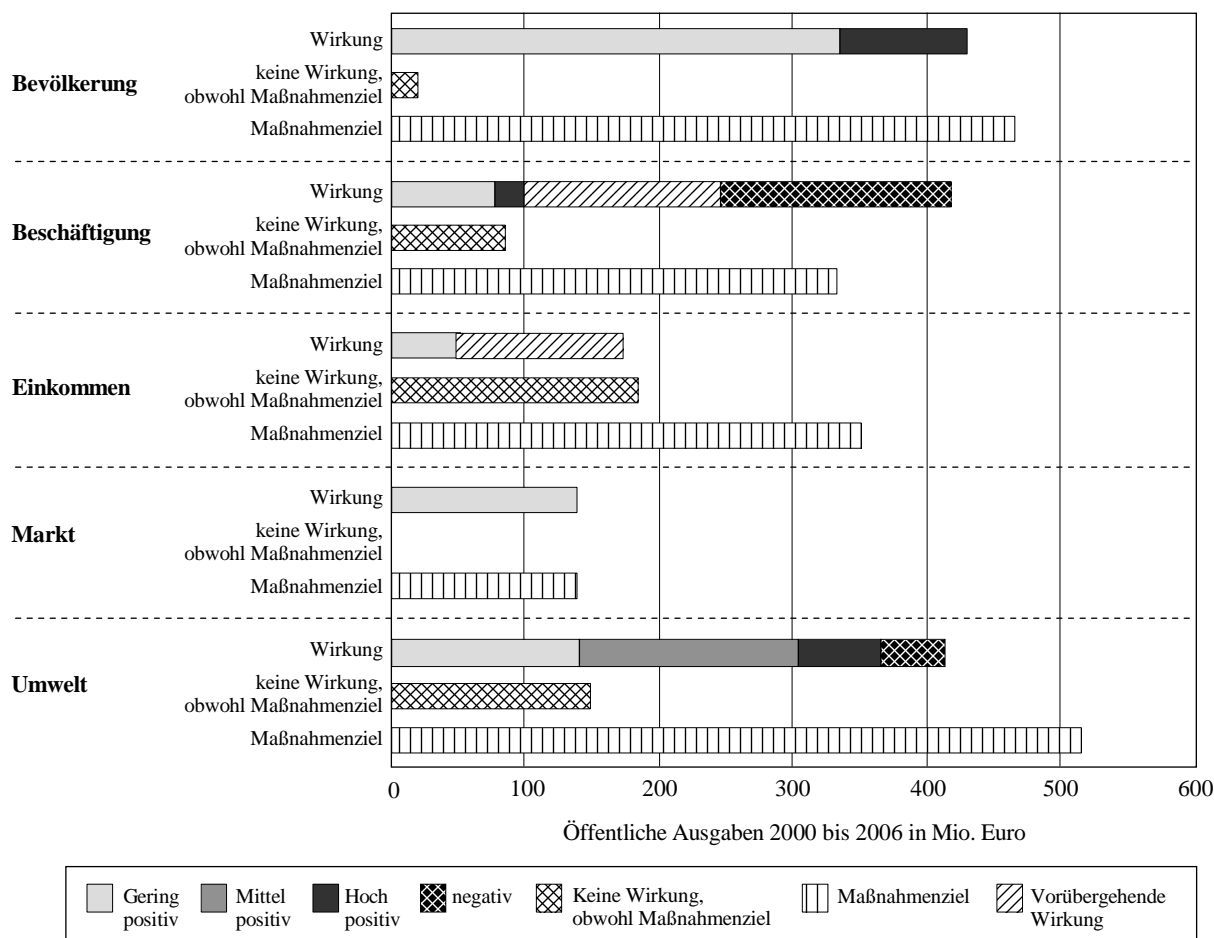
### 10.5.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen

In diesem Kapitel erfolgt eine Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen des Hessischen EPLR (Frage 1 bis 5).

Abbildung 10.7 zeigt die öffentlichen Aufwendungen mit Bezug zu den kapitelübergreifenden Bewertungsthemen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt. Hierbei sind die unterschiedlichen Zielsetzungen und Wirkungen einzelner Maßnahmen berücksichtigt. Wirkungen im Bereich Bevölkerung sind ausschließlich auf die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Zusatzindikator 1-4) zurückzuführen.

Ein Beitrag des Hessischen EPLR zur Verringerung von Abwanderung (Frage 1) ist nicht belegbar. Zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen trug in hohem Maß die Förderung der **Dorferneuerung** (o) und von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) bei (94 Mio. Euro, 18 % der Programmmittel). Als besonders wirksame Maßnahmen zur Schaffung/Sicherung von Arbeitsplätzen (Frage 2) sind die Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungseinrichtungen** (n) einzuschätzen (21 Mio. Euro, 4 % der Programmmittel). Die dauerhaften Einkommenswirkungen des Hessischen EPLR waren insgesamt gering und betrafen vorrangig den außerlandwirtschaftlichen Bereich (**Fremdenverkehr** (s), **Dienstleistungseinrichtungen** (n)). Innerhalb des primären Sektors führte nur die Förderung der **Flurbereinigung** (k) zu dauerhaften Einkommenswirkungen durch Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben.

**Abbildung 10.7:** Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Alle Maßnahmen mit einer Zielsetzung zur Verbesserung der Marktposition land- oder forstwirtschaftlicher Produkte leisteten dazu einen geringen positiven Beitrag. Diese Wirkungen waren hauptsächlich indirekter Natur, da sie auf betrieblicher Ebene entstanden. Steigerungen der Produktivität erreichten die **Agrarinvestitionsförderung** (a) und die **Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g). Kostenreduzierend wirkte sich in den landwirtschaftlichen Betrieben die **Flurbereinigung** (k) aus, in den forstwirtschaftlich tätigen Betrieben v. a. der Wegebau im Rahmen der **Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (i). Positive Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition erzielten 139 Mio. Euro, also rund 26 % der Programmmittel.

Für die Erhaltung und Verbesserung der Umwelt wurden Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von über 366 Mio. Euro (ca. 58 % der öffentlichen Fördermittel) umgesetzt. Mit rund 16 % dieser Mittel konnten starke Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es

sich ausschließlich um das **HELP** (f2). Mittlere Wirkungen (++) sind mit 44 % und geringe Wirkungen (+) mit 38 % der umweltwirksamen Mittel verbunden.

Unterscheidet man zwischen Wirkintensitäten (hoch, mittel, gering, keine, negativ) und der Nachhaltigkeit der Wirkungen (dauerhaft, vorübergehend), so ist Folgendes festzustellen:

- Der überwiegende Teil der Programmmittel war mit geringen Wirkungen in den fünf untersuchten thematischen Feldern verbunden.
- Etwa ein Viertel der positiven Einkommens- und Beschäftigungswirkungen entfielen auf Maßnahmen, die nur vorübergehend (für die Dauer der Förderung) zur Verbesserung/Stabilisierung des Einkommens bzw. der Beschäftigung führen.
- Ausgaben für Maßnahmen mit „Keiner Wirkung trotz Maßnahmenziel“ entfallen auf Maßnahmen mit hohen Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten (der Nettoeffekt ist dann zu vernachlässigen) und auf Maßnahmen, deren Potenzial zur Erreichung eines bestimmten Ziels (vorrangig Einkommen und Beschäftigung) falsch eingeschätzt wurde. Hier ist die Angemessenheit der Ziel-Mittel-Auswahl zu überprüfen. Dies betrifft insbesondere die Agrarinvestitionsförderung (keine Beschäftigungs-, Einkommens- und Umwelteffekte trotz Ziel), die Förderung der Verarbeitungs- und Vermarktung sowie forstwirtschaftlicher Maßnahmen (keine Beschäftigungseffekte trotz Ziel).

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

#### **10.5.7.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1)**

In der Halbzeitbewertung wurde v. a. analysiert, ob notwendige Voraussetzungen für Synergieeffekte zwischen verschiedenen Förderkapiteln auf der Programmebene vorhanden waren (FAL, ARUM und BFH, 2003; Toepel, 2000). In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung erfolgte eine Identifizierung von Synergieeffekten zwischen Maßnahmen (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005). Hierbei wurden sowohl die internen Effekte als auch die Synergieeffekte mit anderen ausgewählten Förderpolitiken untersucht. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wird aufgrund der Ergebnisse der Förderkapitelbewertungen auf ausgewählte Aspekte vertieft eingegangen.

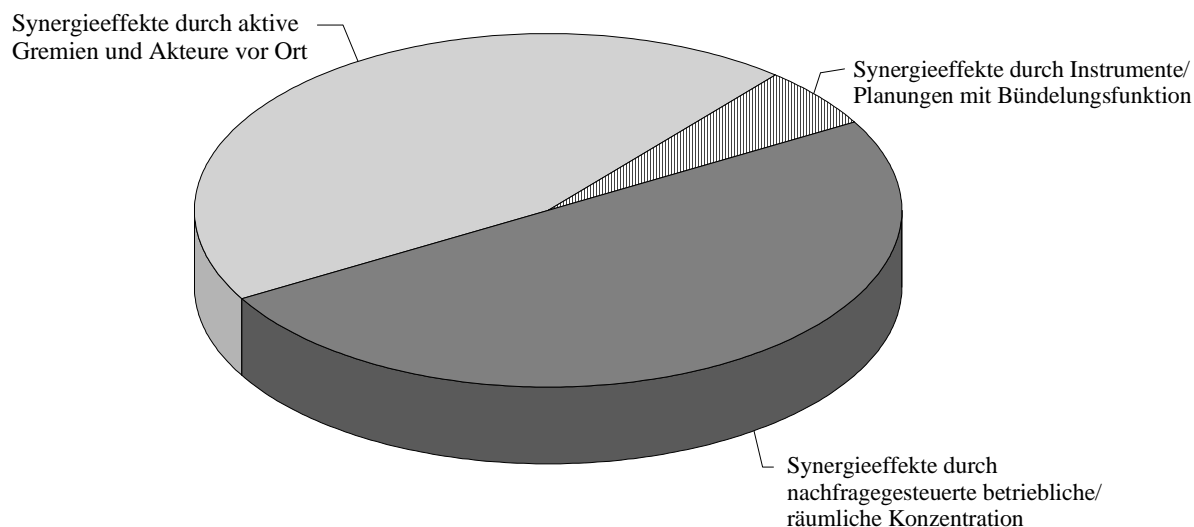


### 10.5.7.1.1 Interne Synergien

Es konnten Synergien zwischen Maßnahmen und Teilnahmen des Hessischen EPLR identifiziert werden. Diese Synergien waren aber nur z. T. zurückzuführen auf die gemeinsame Klammer „Programmplanung“, sondern wären auf bei einer rein maßnahmenbezogenen Umsetzung aufgetreten. Die Programmplanung mit ihrem strategischen Anspruch darf u. E. nicht überstrapaziert werden. Dies wurde auch bei der aktuellen Programmplanung für das EPLR 2007 bis 2013 deutlich, in der ein wesentlich größeres Gewicht auf die Programmstrategie gelegt wurde. Auch hier war es schwierig, das verbindende Element zwischen allen drei thematischen Schwerpunkten herzustellen. Die Abstimmungsprozesse verliefen auch sehr stark zwischen sich inhaltlich nahe stehenden Maßnahmen.

In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Übersicht über die Einschätzungen der EvaluatorInnen zur Bedeutung der verschiedenen Arten der Synergiegenese gegeben (siehe Abbildung 10.8).

**Abbildung 10.8:** Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese



Quelle: Fährmann, Grajewski und Pufahl (2005, S. 63).

#### *Nachfrageinduzierte Synergieeffekte*

Auch ohne direkte Steuerung können Synergieeffekte entstehen. Diese bestehen z. B. darin, dass Zuwendungsempfänger sich aus dem breiten Angebot von Fördermaßnahmen das für sie geeignete Maßnahmenmix herausuchen, ohne dass explizit in Förderrichtlinien darauf abgestellt ist. Auch das Zusammenwirken zwischen EFRE-Tourismusförderung und der EPLR-Tourismusförderung hatte eher zufälligen Charakter, weil nicht gezielt im

Einzugsbereich von größeren Infrastrukturvorhaben z. B. seitens des EPLR interveniert wurde.

### ***Synergieeffekte durch aktive Gremien und Akteure vor Ort***

Herausragende Bedeutung kam den Regionalforen in Hessen zu. Sie vernetzten sehr stark die Fördermaßnahmen des Hessischen EPLR mit anderen Landes- oder EU-Programmen. Darüber hinaus wurde den vor Ort tätigen Behörden von Seiten der Bewerber in zahlreichen Fällen eine gute Zusammenarbeit attestiert. Die Synergieeffekte innerhalb der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung wurden im Rahmen der Fallstudie Vogelsberg näher untersucht. Hierbei spielen die Regionalforen und das flexible Zusammenwirken verschiedener Fachbehörden eine herausragende Rolle.

### ***Planungen mit Bündelungsfunktion***

Die Flurbereinigung als klassisches Planungsinstrument konnte einen Beitrag zur Entflechtung von Nutzungskonflikten und der Infrastrukturverbesserung leisten (siehe Materialband – Kapitel IX – Flurbereinigung). Die moderierende Funktion der Flurbereinigungsbehörden ist wesentlich für die möglichst konfliktarme Umsetzung von flächenbedeutenden Planungen in einem Verfahrensgebiet. Auch die Dorferneuerungsplanung spielt in Hessen eine wichtige Rolle (siehe auch Kapitel 9).

Im Bereich der strategischen Ausrichtungen von Förderrichtlinien wurde von einigen Kapitelbewertern ein Verbesserungspotenzial gesehen. Einen wichtigen Beitrag zur Erzielung von Synergien kann zukünftig die „Dachrichtlinie“ für die Schwerpunkt 3/LEADER-Maßnahmen leisten. Die 2000 bis 2006 in HEKUL und HELP getrennt angebotenen Agrarumweltmaßnahmen wurden im HIAP zusammengeführt und stärker modular aufgebaut.

## **10.5.7.1.2 Maßnahmenbezogene Synergien**

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Auswertung der Daten der Zahlstelle Hessen für den EPLR und die fakultative Modulation in den Jahren 2000 bis 2006.<sup>23</sup> Berechnet wurden Teilnehmerzahlen (Betriebsnummer) sowie zugehörige Zahlungen je Zuwendungsempfänger und Haushaltlinie für die verschiedenen realisierten Kombinationsmöglichkeiten.

Tabelle 10.27 stellt die Teilnehmerzahlen in den einzelnen Haushaltlinien und in den verschiedenen Kombinationen dar. Die größte Zahl an Teilnehmern hatte die Ausgleichs-

---

<sup>23</sup> Für das EU-Haushaltsjahr 2000 fehlen in der Datenbank die Angaben für die Haushaltlinien n und o (rund 2 Mio. Euro).

zulage in benachteiligten Gebieten gefolgt von den Agrarumweltmaßnahmen. Von knapp über 9.000 Teilnehmern wurden gleichzeitig beide Maßnahmen in Anspruch genommen, das sind rund 40 % aller im InVeKoS erfassten Betriebe des Jahres 2005 mit mehr als 2 ha LF (siehe Modulbericht Flächennutzung). Unter den ländlichen Entwicklungsmaßnahmen war die Dorferneuerung (o) die teilnehmerstärkste Maßnahme.

**Tabelle 10.27:** Teilnahmezahlen nach Haushaltlinien und in den verschiedenen Kombinationen 2000 bis 2006

Anzahl Teilnehmer	o.H. <sup>1)</sup>	a/b	e	f <sub>mod</sub>	AUM	g	h	i	k	m	n	o	s	z
o.H. <sup>1)</sup>	4.980	237	3.776	535	4.606	2	140	98	5	1	9	86	11	
a/b		875	564	345	434	2	4	9		3	2	14	1	2
e			17.164	1.563	9.292		335	227			13	204	23	
f <sub>mod</sub>				2.787	1.316	1	37	33		2	1	50	8	
AUM					14.219	3	260	161		4	8	161	20	
g						55	1			2	1	2		2
h							1.229	155			7	27		
i								1.485	1		28	208	13	
k									167			2		
m										21				1
n											192	58	17	
o												3.279	20	
s													125	
z														5

1) ohne Haushaltlinie: Angaben enthalten die Buchungen, die entweder keiner Haushaltlinie zuzuordnen sind oder bei denen es sich um Rückzahlungen, Korrekturen von Fehlbuchungen und Ähnliches handelt.

Für das EU-HJ 2000 fehlen die Angaben für o und n.

Quelle: Eigene Auswertungen nach HMULV (2007b).

Die finanzielle Bedeutung der Haushaltlinien und der verschiedenen Kombinationen war unterschiedlich (siehe Tabelle 10.28). Wie schon in Kapitel 2 dargestellt, standen die flächenbezogenen Maßnahmen hinsichtlich ihres finanziellen Umfangs an erster Stelle im Hessischen EPLR. Rund 165 Mio. Euro flossen in die Agrarumweltmaßnahmen gefolgt von 126 Mio. Euro der Ausgleichszulage. Diejenigen Teilnehmer, die beide Maßnahmen miteinander kombinierten, erhielten insgesamt rund 227 Mio. Euro.

**Tabelle 10.28:** Öffentliche Aufwendungen 2000 bis 2006 in den Haushaltslinien und Kombinationen

Summe in Mio.Euro	o.H. <sup>1)</sup>	a/b	AZ	f <sub>mod</sub>	AUM	g	h	i	k	m	n	o	s	z
o.H. <sup>1)</sup>	-1,21	16,28	49,82	0,75	101,63	2,75	0,89	3,12	1,08	0,01	2,37	3,90	0,78	
a/b		70,07	53,48	29,95	44,22	0,11	0,60	1,01		0,14	0,44	1,09	0,13	0,05
AZ			125,60	24,01	227,04		3,60	3,64			0,49	3,29	1,41	
f <sub>mod</sub>				4,78	35,74	0,00	0,31	0,24		0,00	0,02	0,56	0,28	
AUM					164,69	0,03	3,45	3,38		0,09	0,36	4,15	1,44	
g						16,24	0,04			0,24	-0,15	-0,04		0,18
h							4,79	3,77			0,43	1,50		
i								17,84	0,18		3,51	30,40	1,11	
k									32,04			0,18		
m										0,10				0,01
n											14,28	20,73	3,40	
o												74,88	5,54	
s													6,61	
z														0,02

1) ohne Haushaltslinie: Angaben enthalten die Buchungen, die entweder keiner Haushaltslinie zuzuordnen sind oder bei denen es sich um Rückzahlungen, Korrekturen von Fehlbuchungen und Ähnliches handelt.

Für das EU-HJ 2000 fehlen die Angaben für o und n.

Quelle: Eigene Auswertungen nach HMULV (2007b).

Welche Maßnahmen aus dem Förderangebot des Hessischen EPLR von den Betrieben aufgegriffen und wie diese miteinander kombiniert wurden, spiegelt auch die unterschiedliche strategische Ausrichtung der Betriebe wider (siehe Tabelle 10.29).

**Tabelle 10.29:** Teilnahmeverhalten landwirtschaftlicher Betriebe 2000 bis 2006

Anzahl der Betriebe	Insgesamt	a/b	e	Modulation	HEKUL/ HELP	g	h	i	m	n	o	s	z
Alle Betriebe	23173	3,8	74,1	12,0	61,4	0,0	1,7	1,1	0,0	0,1	1,1	0,1	0,0
AFP-Betriebe	869		64,9	39,7	49,8	0,1	0,3	1,0	0,3	0,1	1,5	0,1	0,2
AZ-Betriebe	17164	3,3		9,1	54,1		2,0	1,3		0,1	1,2	0,1	
AUM-Betriebe	14218	3,0	65,4	9,3		0,0	1,8	1,1	0,0	0,0	1,1	0,1	
Modulationsbetriebe	2787	12,4	56,1		47,2	0,0	1,3	1,2	0,1	0,0	1,8	0,3	

Quelle: Eigene Auswertungen nach HMULV (2007b).

Die AFP-Betriebe lagen zu 65 % in der benachteiligten Gebietskulisse. Sie nahmen im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben Hessens überproportional an Modulationsmaßnahmen teil. Rund die Hälfte der Betriebe erhielt auch Zuwendungen aus dem HEKUL und/oder HELP. Die Ausgleichszulagenbetriebe und die Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen unterscheiden sich kaum hinsichtlich ihres Teilnahmeverhaltens, sowohl bezüglich des AFP wie auch der Modulation. Das verwundert insofern nicht, als dass 65 % der AUM-Betriebe gleichzeitig auch die Ausgleichszulage erhielten.

Die Modulationsbetriebe hingegen weisen grundsätzliche Unterschiede auf. Sie nahmen überproportional die AFP-Förderung in Anspruch und waren unterproportional in der Gruppe der AZ-Empfänger und AUM-Teilnehmer vertreten. Mit den Modulationsmaßnahmen wurden demzufolge teilweise neue Betriebstypen in die Förderung einbezogen.

### **10.5.7.1.3 Thematische Maßnahmenkombinationen**

#### **10.5.7.1.3.1 Förderung des Ökologischen Landbaus durch das Hessische EPLR**

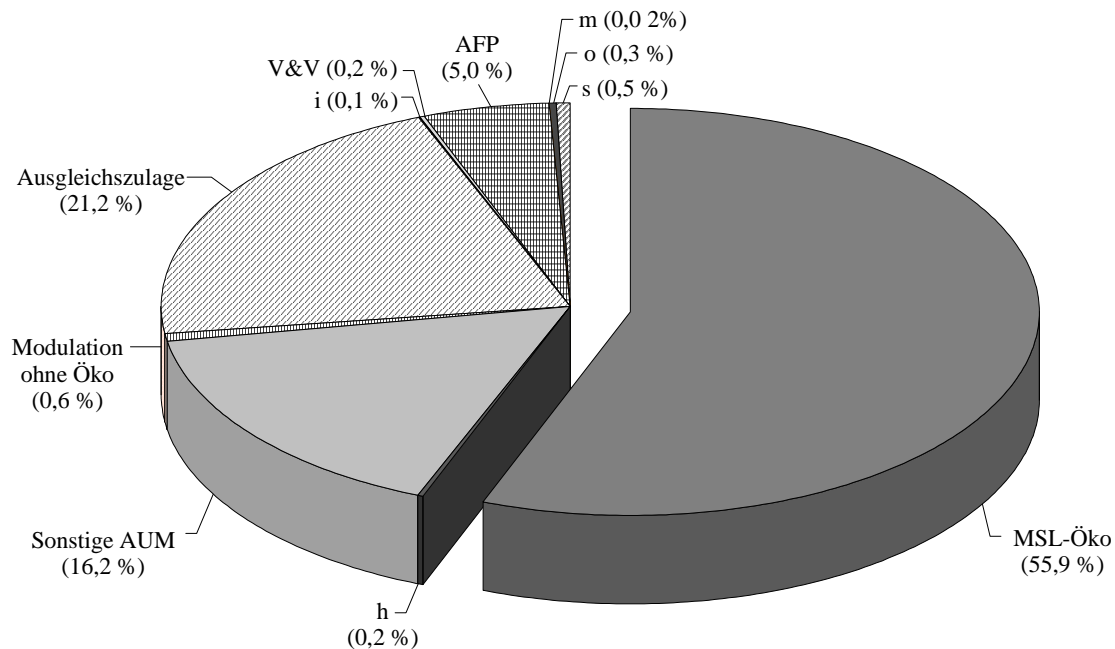
An dieser Stelle erfolgt ein Überblick darüber, mit welchen Instrumenten das Hessische EPLR zur Förderung des Ökologischen Landbaus im Zeitraum 2000 bis 2006 beitrug, und wie einzelne Programmelemente miteinander verzahnt waren.

Der Ökolandbau in Hessen hat sich im betrachteten Programmplanungszeitraum dynamisch entwickelt. 1999 wurden mit 46.000 ha rund 6 % der LF Hessen nach den Kriterien der EG-Öko-Verordnung bewirtschaftet (HMULV, 2007d, S. 93); 2006 lag der Flächenumfang bei 59.149 ha (7,6 %). Mit Ausnahme des Saarlandes umfasst Hessen damit über den höchsten Anteil an Ökoflächen in einem westdeutschen Bundesland (BMELV, 2007a).

Wesentlich trugen zu dem im Bundesvergleich stark überdurchschnittlichen Anteil des Ökologischen Landbaus an der hessischen LF die flächenbezogenen Beihilfen des HEKUL bei (HMULV, 2007d, S. 93). Aber auch die anderen Förderinstrumente, die sich an landwirtschaftliche Betriebe richteten, standen Ökobetrieben offen.

Die Flächenförderung hatte allerdings den größten finanziellen Anteil an den in den Ökosektor fließenden Fördermitteln (siehe Abbildung 10.9). Rund 94 % der in den Ökologischen Landbau im Rahmen des EPLR fließenden öffentlichen Mittel bestanden aus flächenbezogenen Fördermaßnahmen. Unter den investiven Maßnahmen hatte nur das AFP ein größeres Gewicht.

**Abbildung 10.9:** An ökologisch wirtschaftende Betriebe im Zeitraum 2003 bis 2006 ausgezahlte Fördermittel



Anmerkung: nur für die EU-Haushaltsjahre 2003 bis 2006 lagen uns die differenzierten Produktcodes vor.

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007b) und Angaben aus den Kapitelbewertungen.

Tabelle 10.30 vergleicht auf der Grundlage der Zahlstellendaten 2003 bis 2006 konventionell und ökologisch wirtschaftende Betriebe.

Das EPLR Hessen sprach, wie Tabelle 10.30 zeigt, die landwirtschaftlichen Betriebe in Hessen relativ breit an, so dass immerhin 91 % aller InVeKoS-Betriebe 2005 in Hessen an einer oder mehreren Fördermaßnahmen teilnahmen. Auf die größte Resonanz stieß die AZ, was auch nicht verwundert, da die Fördervoraussetzungen relativ niedrig sind (siehe Kapitel 5). Auch die HEKUL/HELP-Förderung (ohne die Ökoförderung) wurde von vielen Betrieben in Anspruch genommen.

Interessant sind die Unterschiede zwischen konventionellen Betrieben und den ökologisch wirtschaftenden Betrieben. Tabelle 10.30 verdeutlicht, dass überdurchschnittlich viele ökologisch wirtschaftende Betriebe von der Ausgleichszulage profitierten und fast alle Betriebe noch andere besondere ökologischen Leistungen erbrachten. Nur beim MDM-Verfahren waren die Teilnehmeraten annähernd vergleichbar, wobei das MDM-Verfahren speziell größere, konventionell wirtschaftende Ackerbaubetriebe absprechen sollte.

**Tabelle 10.30:** Teilnahmeverhalten an Sektormaßnahmen 2003 bis 2006 aller landwirtschaftlichen Betriebe, der konventionell wirtschaftenden Betriebe und der Ökobetriebe

	Alle landwirtschaftlichen Betriebe			Konventionell wirtschaftende Betriebe			Ökobetriebe		
	Betriebe je Teilnehmer	Anteil in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 Mio. Euro	Betriebe je Teilnehmer	Anteil in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 Mio. Euro	Betriebe je Teilnehmer	Anteil in %	Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 Mio. Euro
<b>InVeKoS-Betriebe 2005 &gt;= 2 ha</b>	<b>23.173</b>			<b>21.410</b>			<b>1.763</b>		
Alle Maßnahmen	21.100	91,05	230,17	19.337	90,32	173,57	1.763	100,00	56,60
MSL-Ökoförderung	1.763	7,61	31,87		0,00		1.763	100,00	31,87
HEKUL/HELP-Maßnahmen ohne Ökoförderung	12.158	52,47	68,46	10.499	49,04	59,25	1.659	94,10	9,21
Modulationsmaßnahmen ohne Ökoförderung	2.787	12,03	4,78	2.565	11,98	4,43	222	12,59	0,35
a/b	758	3,27	45,23	682	3,19	42,40	76	4,31	2,83
Ausgleichszulage	16.030	69,18	74,54	14.564	68,02	62,51	1.466	83,15	12,03
g	4	0,02	0,33	4	0,02	0,33			0,00
h	383	1,65	1,16	351	1,64	1,03	32	1,82	0,13
i	189	0,82	1,08	169	0,79	1,04	20	1,13	0,04
m	5	0,02	0,02	4	0,02	0,01	1	0,06	0,01
n	5	0,02	0,17	5	0,02	0,17			0,00
o	220	0,95	2,51	203	0,95	2,35	17	0,96	0,16
s	22	0,09	1,17	18	0,08	0,87	4	0,23	0,30
z	5	0,02	0,02	5	0,02	0,02			

Die Zahl der InVeKoS-Betriebe wurde dem Modulbericht Flächennutzung entnommen. Die Zahl der konventionellen Betriebe wurde durch Differenzbildung ermittelt. Die Teilnehmerzahlen beruhen auf der Auswertung der Betriebsnummern (UNIQUE numbers) über den Zeitraum 2003 bis 2006. Die Grundgesamtheit wären eigentlich alle im Zahlstellensystem (1. und 2. Säule) erfassten Betriebsnummern landwirtschaftlicher Betriebe über diesen Zeitraum. Die Zahlen lagen aber nicht vor.

Quelle: Eigene Berechnungen nach HMULV (2007b).

Schon in der Aktualisierung hatten wir auf der Grundlage einer Auswertung von GAK-Förderdaten festgestellt, dass Ökobetriebe im Rahmen des APF in verhältnismäßig großem Umfang gefördert wurden (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005, Tabelle 10.31). Die Auswertung der Zahlstellendaten stützt die Aussage. Der Anteil der durch das APF geförderten Betriebe lag im Ökolandbau bei 4,3 % und im konventionellen Landbau bei 3,2 %. Die durchschnittlichen Zuwendungen lagen allerdings bei den Ökobetrieben mit rund 37.000 Euro deutlich unter den durchschnittlichen Fördersummen der konventionellen Betriebe mit 62.000 Euro je Teilnehmer. Verglichen mit anderen Bundesländern lag die AFP-Förderung grundsätzlich relativ hoch.

Diese Ergebnisse stützen die Aussagen und Auswertungen im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen, die Ökolandbaubetriebe in Hessen in Bezug zu anderen konventionell wirtschaftenden landwirtschaftlichen Betrieben gut aufgestellt sehen.

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte über die „reine“ Ökosektorförderung<sup>24</sup> spielte im Hessischen EPLR eine marginale Rolle (0,2 % der öffentlichen Ausgaben). Ökologisch erzeugte Produkte waren allerdings auch in anderen Sektorförderungen beteiligt, vor allem bei den Arznei- und Gewürzpflanzen sowie im Sektor Obst und Gemüse (siehe Kapitel 7). Hier stieg der Anteil der verwendeten Ökoproducten deutlich an. Die Fördermittel konnten hier aber nicht getrennt ermittelt werden.

### **10.5.7.1.3.2 Natura 2000 und seine Berücksichtigung im Hessischen EPLR**

Der EPLR stellt ein Hauptfinanzierungsinstrument zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 in Hessen dar. Daher wird im Rahmen der Ex-post-Bewertung ein Fazit gezogen, inwieweit die Maßnahmen einen Beitrag hierzu geleistet haben. Die folgenden Angaben bauen auf den verfügbaren Daten auf, liefern eine Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Wirkungsmechanismen und eine grobe Einschätzung ihres quantitativen Beitrags.

Die Aussageschärfe ist dadurch beschränkt, dass einzelne Fördermaßnahmen nicht anhand von GIS-Daten verortet werden können (z. B. forstliche Fördermaßnahmen). Die geplante Verschneidung der kofinanzierten Flurbereinigungsverfahren, in deren Rahmen Maßnahmen zur Umsetzung von Naturschutzziele durchgeführt bzw. durch Bodenmanagement vorbereitet wurden, war nicht möglich, da keine georeferenzierten Daten über die Gebietsgrenzen vorlagen. Zu einer Bewertung der Größenordnung des Beitrags der Maßnahmen gemessen an den erforderlichen Aktivitäten wären genauere Informationen über die gebietsbezogenen Maßnahmen- bzw. Managementplanungen und einer hierauf aufbauenden Kostenschätzung/-kalkulation erforderlich. Diese Informationen standen uns nicht zur Verfügung. Zum überwiegenden Teil sind die Gebietsplanungen noch nicht abgeschlossen.

#### ***Stand der Meldungen 2006***

Die Größenordnung der gemeldeten Gebiete hat sich gegenüber dem Stand zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung nicht geändert. Das Meldeverfahren wurde für das Land Hessen im Jahr 2004 abgeschlossen. Das Netz Natura 2000, bestehend aus 585 FFH-Gebieten und 60 Vogelschutzgebieten (VSG), umfasst - Überschneidungen beider Gebietskategorien eingerechnet - 440.957 ha (knapp 21 % der Landesfläche).

---

<sup>24</sup> Über den Sektor „ökologisch erzeugte Produkte“ dürfen nur Verarbeiter und Vermarkter gefördert werden, die ausschließlich ökologisch erzeugte Produkte beziehen. In diesem Bereich wird mit höherer Beihilfeintensität gefördert.



### ***Betroffene Flächennutzungen***

Die Aufteilung auf Offenland und Wald sowie Waldbesitzarten ist Tabelle 10.31 zu entnehmen. Teilflächen sind sowohl FFH- als auch Vogelschutzgebiet, wodurch sich in der Summe der Einzelflächen-Kategorien eine Differenz zur vorgenannten Gesamtfläche ergibt.

**Tabelle 10.31:** Wald und Offenland in der Natura-2000-Kulisse (in ha)

	Offenland	Wald gesamt	<i>davon:</i>			Gesamt
	ha	ha	Staatswald	Komm.-Wald	Privatwald	ha
FFH-Gebiet	53.087	155.874	89.192	40.796	25.886	208.961
VS-Gebiet	128.800	182.098	99.702	43.393	39.003	310.898

Quelle: Landesbetrieb Hessen-Forst (2008).

Die überwiegende Nutzungsform der hessischen Natura 2000-Gebiete ist mit zwei Dritteln Wald. Von der landwirtschaftlichen Fläche in Hessen liegen nach Angaben des EU-Monitorings 18,6 % in Natura-2000-Gebieten (144.000 ha) (HMULV, 2007e).

### ***Zustand der Gebiete***

Im Rahmen des Berichtes nach Art. 17 FFH-RL hat Hessen den Erhaltungszustand der maßgeblichen Lebensraumtypen und Arten dokumentiert (Blüthorn, 2008). Demnach ergibt sich das in Tabelle 10.32 dargelegte Bild.

**Tabelle 10.32:** Erhaltungszustand der Lebensraumtypen und Arten (Stand 10.03.2007)

Erhaltungszustand	Lebensraumtypen	Arten
günstig	26 %	28 %
unzureichend	19 %	17 %
schlecht	55 %	16 %
unbekannt		39 %

Quelle: Blüthorn (2008).

Mit knapp Dreiviertel der Lebensraumtypen in einem unzureichenden bzw. schlechten Zustand liegt Hessen im unteren Bereich der Bundesländer für die kontinentale biogeographische Region. Diese Zahlen verdeutlichen den großen Handlungsbedarf.

### ***Instrumentenmix und Finanzierungsinstrumente***

Anders als in anderen Bundesländern haben vertragliche Sicherungsmaßnahmen nach dem Hessischen Naturschutzgesetz absoluten Vorrang vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Die Formulierung „soweit der beabsichtigte Zweck auf diese Weise mit angemessenem Aufwand erreicht werden kann oder die Art der Maßnahme dem nicht entgegensteht“ geht über die bundesrechtliche Rahmenregelung hinaus. Dieser Vorrang spiegelt sich im geringen Flächenumfang der hoheitlichen Schutzgebiete der strengen Schutzkategorien Naturschutzgebiet (NSG) oder Nationalpark wider. Hessen liegt nach wie vor mit nur 1,8 % Anteil von Naturschutzgebieten an der Landesfläche weit unter dem Bundesdurchschnitt von 3,3 % (BfN, 2008). Der Großteil der Natura-2000-Gebiete ist folglich - wenn überhaupt - als Landschaftsschutzgebiet (LSG) hoheitlich geschützt. Die Regelungsgehalte der LSG-Verordnungen sind nur in Ausnahmefällen auf den Schutz bestimmter Lebensräume oder Arten ausgerichtet und enthalten kaum Bewirtschaftungsauflagen.

Mit der Natura-2000-Verordnung nach §32 Abs. 1 Hessisches Naturschutzgesetz hat das Land Hessen Anfang 2008 im Sinne der Rechtsklarheit alle Natura-2000-Gebiete ausgewiesen und ihre spezifischen Erhaltungsziele veröffentlicht. Bewirtschaftungsauflagen sind in dieser Verordnung nicht enthalten.

Die Bewirtschaftungsauflagen sollen über die Maßnahmenpläne im Rahmen der Managementplanungen erstellt und umgesetzt werden. Bis Ende 2006 lagen für die über 600 Gebiete ca. 80 Pläne vor – hauptsächlich für den Forst (Projektgruppe Managementplanung im NLWKN, 2006). Sie enthalten neben den Grunddatenerhebungen mittelfristige Maßnahmenpläne, die über Jahrespläne umgesetzt werden. Sie entfalten keinerlei Rechts- oder Behördenverbindlichkeit. Die Erstellung der mittelfristigen Maßnahmenpläne soll bis 2012 abgeschlossen sein. Anders als in andere Bundesländern waren im Hessischen EPLR nur wenige Maßnahmen mit einem direkten Bezug zu Natura 2000 enthalten. So bot Hessen weder eine Ausgleichszahlung nach Artikel 16 für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen an noch Vertragsnaturschutz im Wald oder investive Naturschutzmaßnahmen.

Aufgrund der oben genannten Instrumentenwahl ist der Verzicht auf die Ausgleichszahlung für Bewirtschaftungsbeschränkungen folgerichtig, da in einem Großteil der Kulisse keinerlei hoheitlichen Bewirtschaftungsauflagen bestehen. In anderen Bundesländern (Thüringen, NRW, SH) wird über diese Zahlungen eine Mindestschutz umgesetzt und die Akzeptanz von Natura 2000 erhöht (DVL, 2005). Diese Zahlungen werden von den Flächennutzern häufig mit Vertragsnaturschutzmaßnahmen kombiniert, über die spezifischere Naturschutzziele umgesetzt werden können.

Investiver Naturschutz (Flächenkauf, Erstinsandsetzung von Lebensräumen etc.) wird in Hessen weitestgehend über Ausgleichsabgaben im Rahmen der naturschutzfachlichen

Eingriffsregelung finanziert. Anders als in den meisten anderen Bundesländern fanden die t-Maßnahmen des Artikel 33 keine Anwendung.

Im Rahmen der maßnahmenbezogenen Bewertung konnte neben den Agrarumweltmaßnahmen nur ein Beitrag der Flurbereinigung zur Umsetzung von Natura 2000 ermittelt werden. Der Umfang der forstlichen Maßnahmen (i, h), welche in Natura-2000-Gebieten durchgeführt wurden, lag laut einer Befragung aus dem Jahr 2003 und anschließender Hochrechnung bei ca. 20.000 ha. Um welche Teilmaßnahmen mit welcher waldbaulichen Ausrichtung es sich handelt, ist nicht bekannt.

Tabelle 10.33 verdeutlicht, dass das Hessische EPLR nur ein Finanzierungsinstrument von vielen anderen war. Die Größenordnungen der dort genannten Finanzierungsinstrumente sind nicht bekannt.

**Tabelle 10.33:** Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente des Landes Hessen zur Umsetzung von Natura 2000

<b>Maßnahmen innerhalb des EPLR</b>	
HELP	Gezielte Anreizkomponente für Maßnahmen innerhalb der Kulisse
HEKUL	Allgemeiner Beitrag zur Verbesserung der Lebensraumfunktion in Natura-2000-Gebieten
Flurbereinigung	Bereitstellung von Flächen, Entflechten von Nutzungskonflikten
Forstliche Fördermaßnahmen	Umstellung auf naturnahe Waldbewirtschaftung. Lage in der Kulisse ist nicht bekannt.
<b>Maßnahmen und Finanzierungsinstrumente außerhalb des EPLR</b>	
Landesprogramme zum Ver- tragsnaturschutz im Wald	Angebotene Maßnahmen liegen zum Teil mit Natura-2000-Kulisse
Artenhilfsmaßnahmen des Lan- des	Angebotene Maßnahmen liegen zum Teil mit Natura-2000-Kulisse
Eingriffsregelung	Konzeptionelle Einbindung von Kompensationsmaßnahmen ist möglich Ausgleichsabgabe kann als Finanzierungsinstrument dienen
Kommunale Pflegemittel	
Sponsoring	

Quelle: Eigene Darstellung.

### **Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen**

In Tabelle 10.34 ist der Anteil der über HEKUL und HELP erreichten Flächen bzw. verausgabten Fördermittel für Natura-2000-Gebiete zusammengestellt. Die enthaltenen Werte sind Ergebnisse einer Berechnung auf der Grundlage eines hierfür generierten Datensatzes aus Schlagkatasterdaten und Fördertabellen der beiden AUM-Maßnahmen. Sie geben Größenordnungen wieder, erheben aber keinen Anspruch auf Flächengenauigkeit (zur Herleitung und Belastbarkeit des verwendeten Datensatzes siehe Modulbericht Öko-Effizienz zu Kapitel 6).

**Tabelle 10.34:** Lage der Agrarumweltmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten im Jahr 2005

	<b>LF Hessen gesamt in ha</b>	<i>davon:</i> <b>Natura 2000* in ha</b>	<b>Anteil in Natura 2000 in %</b>	<b>Fördermittel in Natura 2000 in Euro**</b>
Schläge gesamt	801.430	118.498 ***	15	
<i>davon AUM*:</i>				
Grünlandextensivierung	82.645	23.803 *	29	2.142.281
Ökolandbau	43.028	10.944 *	25	1.586.913
MDM-Verfahren	61.119	3.975 *	7	238.529
HELP	31.148	14.751 *	47	4.130.393
<b>Summe AUM</b>	<b>217.941</b>	<b>53.474 *</b>	<b>25</b>	<b>8.098.116</b>
Anteil AUM an Schlägen gesamt	27 %			
Anteil AUM an Natura-2000-Schlägen	45 %			

\* Aufgrund von fehlenden Angaben zu AUM Teilmaßnahmen in den Schlagkatasterdaten 2005, wurde über eine Verknüpfung mit Fördertabellen von HEKUL und HELP ein Datensatz als Arbeitsgrundlage geschaffen. Die genaue Herleitung und Belastbarkeit dieses Datensatzes sind dem Modulbericht Öko-Effizienz zu Kapitel zu entnehmen.

\*\* Berechnet auf der Grundlage durchschnittlicher Prämien /ha.

\*\*\* Flächenermittlung über den Flächenmittelpunkt; eine Überschätzung ist wahrscheinlich, da alle Flächen angerechnet wurden, deren Mittelpunkt innerhalb der Kulisse lag.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Obwohl eine zusätzliche Anreizkomponente von 20 % und die Einbindung in die Regionalen Landschaftspflegekonzepte die Vertragsnaturschutzmaßnahmen in die Natura-2000-Gebiete lenken sollten, lagen 2005 weniger als die Hälfte der Vertragsflächen innerhalb dieser Kulisse. Mit 14.751 ha war das HELP nach der Grünlandextensivierung mit knapp 24.000 ha flächenmäßig die zweitstärkste Maßnahme in Natura-2000-Gebieten. Insgesamt lagen 25 % der AUM-Flächen 2005 innerhalb der Kulisse und rund 31 % der 2005 verausgabten Agrarumweltmittel (inklusive Modulation) flossen in die Gebiete. Von diesen Maßnahmen entfaltet ausschließlich der Vertragsnaturschutz hohe Wirksamkeit für die Biodiversität (siehe Bewertungsergebnisse Kapitel 6 AUM).

### ***Bezüge zur Flurbereinigung***

Der genaue Bezug der geförderten Verfahren zu der Natura-2000-Kulisse konnte aufgrund der fehlenden georeferenzierten Daten nicht ermittelt werden. Hinweise wurden aber im Rahmen der Maßnahmenbewertung herausgearbeitet. In der selektierten Stichprobe der 40 näher untersuchten Verfahren wurden der Naturschutz und die Landschaftspflege in 34 als Verfahrensziel ausdrücklich mit benannt. In einem Verfahren stellte der Naturschutz das Hauptziel dar. Die Bedeutung der Flurbereinigung für den Artenschutz liegt in erster Linie in der Bereitstellung von Flächen, auf denen übergeordnete naturschutzfachliche Planungen umgesetzt werden können. Durch den Flächentausch wird es ermöglicht, dass Flächen dem Naturschutz gewidmet werden, die aufgrund ihrer Standortbedingungen oder ihrer Lage von besonderem Wert für den Artenschutz sind und in besonderer Weise der Biotopvernetzung dienen. Dabei werden in den Verfahren Natur- und Landschaftsschutzgebiete sowie Natura-2000-Gebiete besonders berücksichtigt (siehe Materialband k zu Kapitel 9).

Die Flurbereinigung lieferte in den untersuchten Verfahrensgebieten auf insgesamt ca. 681 ha einen wichtigen indirekten Beitrag zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Maßnahmen in Schutzgebieten. Die Flurbereinigung wird auch gezielt dazu eingesetzt, geeignete Biotopstrukturen zum Schutz des in Hessen vom Aussterben bedrohten Feldhamsters (Anhang II Art der FFH-RL) zu schaffen. Ergänzend zu den Maßnahmen des HELP („Feldhamster-Verträge“) soll in Flurbereinigungsgebieten die Ausweisung von Gras- und Krautstreifen in geeigneten Bereichen gefördert werden.

### ***Maßnahmen des Hessischen EPLR 2000 bis 2006: Diskussion und Fazit***

Die Diskussionen und Konfliktlinien zwischen Naturschutz und Flächennutzern der letzten Jahre haben gezeigt, dass es neben der rein fachlichen Umsetzung der Natura-2000-Anforderungen notwendig ist, die Akzeptanz für das Schutzgebietssystem zu erhöhen und dessen Zielsetzungen mit Leben zu füllen (Sauer et al., 2005). In Tabelle 10.35 wurde eine eigene Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen des Hessischen EPLR nach ihren strategischen Ausrichtungen vorgenommen.

Es wird deutlich, dass wenig gezielte Maßnahmen innerhalb des EPLR angeboten werden und die strategischen und flankierenden Bereiche Planung, Beratung, investive Maßnahmen und akzeptanzsteigernde Maßnahmen vom EPLR nicht bedient wurden. Der Anspruch in Hessen, alles über den Vertragsnaturschutz abzuwickeln, ist sehr ambitioniert, stark von einer a priori Akzeptanz abhängig und mit hohen Implementationskosten für die Verwaltung verbunden (siehe MB Studie 3).

**Tabelle 10.35:** Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen mit Bezug zu Natura 2000 nach ihrer strategischen Ausrichtung

Relevante Maßnahmen des Hessischen EPLR	Vorbereitende Maßnahmen		Umsetzung von Pflege und Erhaltungsmaßnahmen		Akzeptanzsteigerung für Natura 2000	
	Planungen/Konzepte	Planungen/Konzepte	Planungen/Konzepte	Planungen/Konzepte	Planungen/Konzepte	Planungen/Konzepte
f2 HELP			●			
f1 HEKUL				○		
i Forstliche Förderung				○		
k Flurbereinigung		○	○		○	

- überwiegender Beitrag
- teilweise bzw. geringer Beitrag

Quelle: Eigene Darstellung.

Sowohl nach Güthler (2007) als auch Sauer (2005) ist ein Umdenken vom Erstellen und Umsetzen reiner Fachkonzepte und -maßnahmen hin zur Integration in die Regionalentwicklung erforderlich. Es besteht dadurch eine höhere Chance, „Engpässe“ und Widerstände bei der Umsetzung durch erhöhte Akzeptanz zu überwinden. Im Einzelnen sind hierzu erforderlich:

- Neues Naturschutzverständnis: Integration von Naturschutzprojekten und –zielen in die Regionalentwicklung,
- Verbesserung der Anreizstrukturen: Kein reiner Ausgleich von Einkommenseinbußen, sondern darüber hinaus Schaffung und Aufzeigen positiver Anreize durch wirtschaftliche Vorteile, z. B. durch naturnahen Tourismus,
- Managementplanungen mit einer veränderten Planungskultur: iterative Prozesse, Interessenbündelung am runden Tisch, kooperative Strukturen und partizipative Planung,
- Verbesserte Kommunikationsstrategien und Einsatz von Diskursverfahren: Graben zwischen Öffentlichkeit und Expertenkultur überbrücken.

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 ist neben Beibehaltung und Ausbau der flächenbezogenen Maßnahmen eine bessere Nutzung von flankierenden Instrumenten zur Beschleunigung der Gebietsplanungen, ggf. auch im Rahmen Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte erforderlich. Hierbei sollten akzeptanzsteigernde Planungsprozesse und -methoden zum Einsatz kommen.

Das Hessische EPLR 2007 bis 2013 in der genehmigten Fassung von 2007 enthielt entgegen den Empfehlungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung weder Natura-2000-Ausgleichszahlungen noch investive Naturschutzmaßnahmen oder eine Förderung der Erstellung von Managementplänen (HMULV, 2007c). Warum diese Instrumente unter zu Hilfenahme von EU-Mitteln nicht zur Anwendung kommen sollten, sondern ausschließlich auf den Vertragsnaturschutz gesetzt wird, der sehr aufwändig zu betreuen ist und zum Teil bei steigendem Nutzungsdruck nicht nachhaltig in der Fläche wirken kann, ist schwer nachzuvollziehen. Der starke Rückgang der Förderfläche gegen Ende der Förderperiode (siehe Kapitel 6 bzw. 10.4.5) weist auf eine sinkende Akzeptanz für dieses Instrument und die mit ihm verbundenen (ökonomischen) Anreize hin. Die Analysen zu den Implementationskosten von Fördermaßnahmen in den gemeinsam evaluierten Bundesländern haben zudem gezeigt, dass investive Förderungen und Ausgleichszahlungen für Bewirtschaftungsbeschränkungen mit geringen Implementationskostenanteilen verbunden sind.<sup>25</sup> Letztere setzen allerdings die Bereitschaft voraus, über hoheitliche Instrumente einen Mindestschutz über spezifische Bewirtschaftungsauflagen herzustellen.

Im Änderungsantrag 2008 ist die Aufnahme der Natura-2000-Ausgleichszahlung vorgesehen. Ziel ist die Förderung von rund 10.000 ha, d. h. rund sieben Prozent der LF in Natura-2000-Gebieten, die einem hoheitlichen Schutz unterliegen sollen (HMULV, 2008). Die gezielte Lenkung von Maßnahmen und Mitteln in die Gebietskulisse und der gezielte Schutz von düngungssensiblen Gebieten ist vor dem Hintergrund der bisher durch die Agrarumweltmaßnahmen erreichten Fläche (siehe Tabelle 10.34) positiv zu bewerten.

Neben dem ELER-Programm sind andere Finanzierungsquellen gerade für investiven Naturschutz zu nutzen. Hierfür bietet sich das EFRE-Programm an, das in Zukunft gezielter, wie in anderen Bundesländern auch, für diese Verpflichtungen des Landes Hessen eingesetzt werden könnte.

Für eine bessere Analyse und Bewertung der Anstrengungen im Bereich der Förderprogramme des Landes für Natura 2000 ist es zukünftig erforderlich bzw. wünschenswert, dass Maßnahmen mit kompatiblen Datensätzen räumlich zugeordnet werden können.

---

<sup>25</sup> Dies trifft dann zu, wenn die Ausgleichszahlungen pauschal für ein bestimmtes Schutzniveau, aber nicht flächenspezifisch gewährt werden.

#### 10.5.7.1.4 Externe Synergien

Neben dem EPLR wurden in Hessen noch andere EU-kofinanzierte Förderprogramme mit einem Bezug zum ländlichen Raum und dessen spezifischen Problemen angeboten (siehe Kapitel 2). Da die Fördermittel z. T. in die gleichen Regionen flossen bzw. die Maßnahmen gleiche Ziele oder Themen verfolgten, wurden sie z. T. bei der Bewertung der Wirkungen des Hessischen EPLR berücksichtigt. Im Rahmen des Up-dates wurden im Rahmen der Vor-Ort-Erhebungen mögliche Synergien untersucht (Fallstudie Region in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung, Fallstudie Tourismus in der Ex-post-Bewertung).

##### *Ziel-2-Programm*

In der Halbzeitbewertung wurde auf die inhaltlichen Berührungspunkte des Ziel-2-Programms und des Hessischen EPLR und die große Überschneidung der räumlichen Schwerpunkte eingegangen (FAL, ARUM und BFH, 2003). Inhaltliche Berührungspunkte gab es v. a. in der Tourismusförderung und der Förderung von Kleinstgewerbe (Bergs, RWI und Research voor Beleid International, 2003S. 87ff.). Räumlich lagen die Schwerpunkte beider Programme in Nord- und Mittelhessen (siehe Kapitel 2).

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

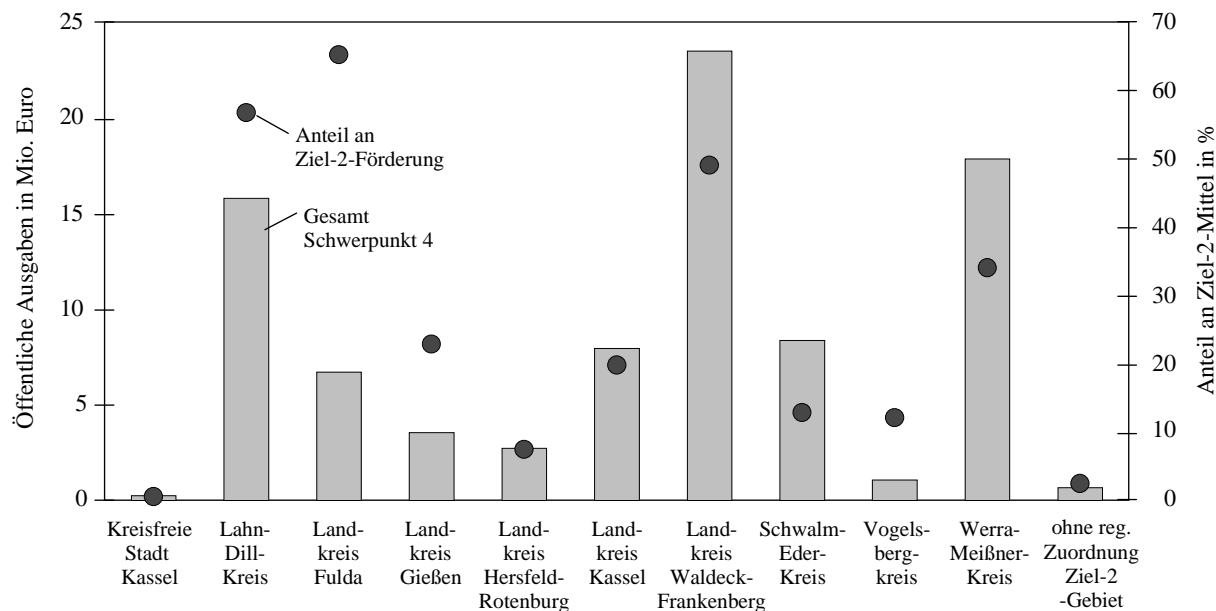
Größter gemeinsamer Ansatzpunkt war die Tourismusförderung. In Schwerpunkt 4 des Ziel-2-Programms konnten drei Maßnahmen gefördert werden:

- 4.1: Touristische Infrastruktureinrichtungen,
- 4.2: Touristische Leitbilder und Marktuntersuchungen,
- 4.3: Regionale Marketing- und Vertriebsprojekte.

Nahezu alle öffentliche Aufwendungen wurden in touristische Infrastruktureinrichtungen gesteckt. Die absolute Bedeutung der Tourismusförderung in den Landkreisen war unterschiedlich und auch ihre Bedeutung im Ziel-2-Programm (Abbildung 10.10).



**Abbildung 10.10:** Förderung des Tourismus (Schwerpunkt 4) und Anteil der öffentlichen Aufwendungen am Ziel-2-Programm (Stand 24.11.2007)



Quelle: Eigene Berechnungen nach HMWVL (2007).

Neben zahlreichen Investitionen in Schwimmbäder wurden auch viele landschaftsbezogene Erholungs- und Freizeiteinrichtungen (Wanderwege, Mountainbikestrecken, Infrastruktur entlang von Radfernwegen, Kunstpfade etc.) gefördert, für die die typische hessische Mittelgebirgslandschaft die Voraussetzungen schafft und Kulisse bildet. Zu deren Erhalt leistete das Hessische EPLR einen maßgeblichen Beitrag (siehe Kapitel 10.3.5.4). Dieser Bezug zur Landschaft und zur Landwirtschaft in Hessen wurde allerdings weder durch das Ziel-2-Programm noch durch dessen Bewertung hergestellt.

Die Verbesserung der touristischen Infrastruktur in den ländlichen Gemeinden und kleinen Städten durch das Ziel-2-Programm konnten die Investitionen von Privaten im Bereich der Verbesserung ihres Übernachtungs- und Gastronomieangebots (77 Projekte) anstoßen und in ihrem Erfolg bestärken. Die Synergien hatten allerdings eher zufälligen Charakter.

### **LEADER +**

Im Rahmen des hessischen LEADER+-Programms wurden acht Lokale Aktionsgruppen (LAG) gefördert, die mit Ausnahme der LAG Odenwald alle in Nord- und Mittelhessen lagen. Organisatorisch waren die LAG eingebunden in die Regionalforen. Die ersten Projektanträge wurden von der IBH erst im Frühjahr 2003 bewilligt. Die Umsetzung verlief zunächst schleppend (Albrech, Königstein und Driessen, 2003), konnte aber an Dynamik gewinnen. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde festgestellt, „dass sich zwischen den LEADER+-Aktivitäten und den Mainstream-Aktivitäten der ländlichen

Entwicklung im Verlauf der Programmumsetzung in den LAG-Gebieten, insbesondere bei der Festlegung von Maßnahmenschwerpunkten, Synergien entwickelt haben. Darüber hinaus werden auch neue Synergien im Rahmen der Abstimmung von Förderschwerpunkten deutlich“ (Albrech, Königstein und Driessen, 2005). Begünstigt wurden Synergien durch die enge Kommunikation, Kooperation und Vernetzung von Akteuren und damit eingeschlossen die „gegenseitige Information und pragmatische Zusammenarbeit“ innerhalb der LAGs. Allerdings wurde von Seiten der LAGs auch angemerkt, dass in der Vergangenheit die Förderung von Synergien oftmals erschwert wurde. So wird insbesondere die „schwerfällige“ Bürokratie, die den Handlungsspielraum oft durch komplizierte Förderprogramme oder häufige Änderungen bei der Richtlinienauslegung einschränke, deutlich kritisiert. Zusätzlich würden auch durch die unzulängliche Zusammenarbeit der Landesministerien und durch den vorhandenen Ressortegoismus auf langfristige Sicht Synergien gehemmt. Von Seiten der programmverantwortlichen Stellen wurden deutliche Synergieeffekte gesehen. So seien durch die gegenseitige Partizipation, insbesondere im Bereich des Regionalmanagements, große Effekte für das Gebiet entstanden. Positive Lerneffekte ergaben sich demnach auch durch die parallel verlaufenden Aktivitäten der Programme beim Projektmanagement ergeben.

LEADER wurde entsprechend der Vorgaben der ELER-Verordnung in den Hessischen EPLR 2007 bis 2013 integriert. Hessen plant, rund 40 % der öffentlichen Mittel<sup>26</sup> für Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 auszugeben. Schwerpunkt 4 (LEADER) hat mit rund 12 % der Mittel einen hohen Stellenwert im Vergleich mit den anderen Bundesländern.<sup>27</sup> Der hohe Stellenwert der Regionalentwicklung in Hessen beruht auf den positiven Erfahrungen, die damit bereits in der Vergangenheit gemacht wurden. Ausdruck findet dies in den eigens zum Zwecke der integrierten Regionalentwicklung regional eingerichteten und rechtsfähig organisierten Gremien, den sog. Regionalforen. Diese Organisationsform ist eine Voraussetzung zur Auswahl als LEADER-Region. Ein Großteil der Maßnahmen des Schwerpunktes 3 wird ausschließlich im Rahmen ländlicher Entwicklungsprozesse in ausgewählten ländlichen Regionen gefördert.<sup>28</sup> Zu diesen zählen die Ende des Jahres 2007 ausgewählten 20 LEADER-Regionen sowie fünf weitere Regionen.

### ***Ausblick für die laufende Förderperiode 2007 bis 2013***

Die jetzige Förderperiode hat für Hessen im Bereich der Strukturfonds große Veränderungen mit sich gebracht. Der gebietsbezogene Förderansatz im Ziel-2-Programm wurde von einem flächendeckenden Programmansatz abgelöst.

---

<sup>26</sup> Gesamte öffentliche Mittel im Rahmen des EPLR incl. Art.-89-Maßnahmen.

<sup>27</sup> Ähnlich wie das Saarland und Schleswig-Holstein.

<sup>28</sup> Diese weisen eine integrierte Entwicklungsstrategie auf Basis eines regionalen Entwicklungskonzepts auf.

Berührungspunkte zwischen EFRE- und ELER-Förderung sieht die Ex-ante-Evaluation in folgenden Bereichen (Bergs, Welz und Run, 2006, S. 64/65):

- Erneuerbare Energien,
- Verkehrsinfrastruktur,
- Tourismus,
- Integrierte regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement und Regionalmarketing.

Bergs, Welz und Run (2006) stellen insgesamt eine ausgeprägte Komplementarität und Synergie zwischen ELER- und EFRE-Förderung fest und halten auch die Abgrenzungskriterien für ausreichend und pragmatisch. In weiten Teilen decken sich die Einschätzungen der EFRE-Evaluatoren mit den ELER-Evaluatoren (IfLS und ART, 2006). Kritische Hinweise kommen nur hinsichtlich der unzureichenden Berücksichtigung von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie im EFRE-Programm (nur als Querschnittsziel) und der wenig deutlichen Verzahnung der ELER- und EFRE-Tourismusförderung. Außerdem mahnen sie eine klarere Abgrenzung an, da Residualdefinition oder qualitative Abgrenzungen z. T. in der Verwaltungspraxis Schwierigkeiten bereiten.

### ***Fazit***

Die Evaluation des Programms 2000 bis 2006 hat gezeigt, dass es innerhalb einer Programmevaluation nur schwer möglich ist, interne und externe Synergien systematisch aufzuzeigen. In begrenztem Umfang haben wir versucht, uns dem Thema Synergie in regionalen und thematischen Fallstudien zu nähern. Die Ergebnisse lassen sich aber kaum verallgemeinern. Wenn das Thema Synergie tatsächlich einen so hohen Stellenwert einnimmt, dann müsste es zukünftig stärker räumliche oder thematische Studien geben, die alle Interventionen (unabhängig von der Herkunft der Finanzmittel) betrachten.

Insgesamt stellt sich heraus, dass es schwierig ist, Synergieeffekte auf Programmebene tatsächlich zu benennen oder gar zu quantifizieren. Synergien zwischen Maßnahmen entstehen nicht durch die Formulierung eines gemeinsamen Planungsdokumentes, wenn ansonsten die Verantwortlichen nicht in gemeinsamen Strategieentwicklungen und Umsetzungsprozessen integriert sind.

Ex-ante formulierte hohe Ansprüche an die Synergieeffekte aufgrund des gemeinsamen Plans muten zu euphorisch und häufig konstruiert an. Festzuhalten ist, dass zufällig viel entstehen kann. Ohne strategische Verknüpfungen von Maßnahmen in den Förderrichtlinien oder bündelnde Planungen, die die Instrumente zum besten Nutzen aller zeitlich und räumlich koordinieren, entsteht nichts Essentielles.

### 10.5.7.2 Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2)

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

Eine Typologie der Begünstigten wird in Tabelle 10.36 dargestellt. Mit Ausnahme der Haushaltslinie k (Flurbereinigung) konnten landwirtschaftliche Betriebe in allen anderen Haushaltslinien Förderung beantragen, wobei die Förderschwerpunkte A und B im Vordergrund standen. Unter der Einschränkung, dass in den Haushaltslinien z. T. auch noch Overheadkosten gebucht werden konnten, flossen rund 67 % Prozent der EPLR-Mittel an landwirtschaftliche Betriebe.

**Tabelle 10.36:** Typologie der Begünstigten im EPLR Hessen 2000 bis 2006

Förderschwerpunkt	A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit		B: Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen				C: Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume					
	I/II	VII	V	VI	VIII	IX						
Kapitel	I/II	VII	V	VI	VIII	IX						
VO-Kürzel	a1/a2, b	g1/g2	e	f	h	i	k	m	n	o	s	z
Privatpersonen					x	x			x	x	x	
Landwirtschaftliche Betriebe	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse						x						
Teilnehmergeinschaften							x					
Kommunale Gebietskörperschaften					x	x			x	x	x	
Öffentlich-rechtl. Zusammenschlüsse									x	x	x	
sonst. Körperschaften d. öff. Rechts									x	x	x	
Ernährungsindustrie/Genossenschaften		x						x				x
Kirchen											x	
Unternehmen	x										x	

Quelle: Eigene Darstellung.

In Tabelle 10.37 sind die wesentlichen Merkmale der teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe kurz zusammengefasst. Ausführlichere Informationen sind den Förderkapitelbewertungen zu entnehmen.

**Tabelle 10.37:** Betriebliche Merkmale geförderter landwirtschaftlicher Betriebe

<b>Maßnahme</b>	<b>Betriebliche Merkmale</b>
AFP/ Jungland-wirteförderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 36 % der Förderfälle gingen an Milchvieh haltende Betriebe</li> <li>- 19 % der Förderfälle gingen an Gemischtbetriebe</li> <li>- 18 % der Förderfälle gingen an Schweine haltende Betriebe</li> </ul>
AZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 48 % Futterbaubetriebe</li> <li>- 68 % Nebenerwerbsbetriebe</li> </ul>
AUM GLex	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 14 % der InVeKoS-Betriebe nahmen 2005 an Maßnahme teil;</li> <li>- ein Viertel der teilnehmenden Betriebe sind reine Grünlandbetriebe;</li> <li>- 72 % der LF der teilnehmenden Betriebe ist Grünland;</li> <li>- Betriebe sind im Schnitt größer als die Nichtteilnehmer und bewirtschaften höhere Grünlandanteile.</li> </ul>
AUM ÖKO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5,2 % aller im InVeKoS erfassten Betriebe wirtschaften ökologisch</li> <li>- Im Schnitt größer als konventionelle Betriebe</li> <li>- Stärker auf Grünland ausgerichtet</li> <li>- 37 % der Ökobetriebe sind reine Grünlandbetriebe</li> </ul>
Modulation – MDM-Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überwiegend Teilnahme von Marktfruchtbetrieben an den MDM-Verfahren</li> <li>- Hohe Flächenausstattung mit hohem Ackerflächenanteil</li> </ul>
Modulation -Winterbegrünung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 22 % der HEKUL-Teilnehmer am Ökolandbau haben an Maßnahme teilgenommen</li> <li>- Dominiert von flächenstarken Betrieben mit hohem Ackerflächenanteil</li> <li>- Rund 15 % sind reine Ackerbaubetriebe</li> </ul>
HELP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teilnehmer wesentlich größer als Nichtteilnehmer</li> <li>- Bringen häufig nur geringe Flächenanteile ein</li> <li>- Im Schnitt werden 13 % der Grünlandfläche unter HELP bewirtschaftet</li> <li>- Bei Teilnehmern mit mehr als 50 ha Vertragsfläche viele Schaf- und Ziegenhalter (Landschaftspflege)</li> </ul>
Forstliche Förderung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zu 53 % erhalten juristische Personen ohne landwirtschaftlichen Betrieb, zu 20 % landwirtschaftliche Betriebe und zu 27 % Nichtlandwirte Zuwendungen*</li> </ul>
Erstaufforstung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung der Erstaufforstung wird zu 54 % von Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten in Anspruch genommen**</li> </ul>

\* Befragung 2003 (N=554), \*\* Befragung (N=49)

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der ebenfalls sektoralen Maßnahme g lag der Schwerpunkt bezogen auf die Anzahl der Projekte im Sektor Obst – Gemüse. Bezogen auf das Investitionsvolumen und die öffentliche Förderung lag der Schwerpunkt im Sektor Milch mit 35 % der öffentlichen Ausgaben, gefolgt vom Geflügelsektor (20 %). Bei Milch und Eier & Geflügel kam der Großteil der Förderung jeweils einem Unternehmen zugute, während in den übrigen intensiv geförderten Sektoren die Fördersummen auf mehrere Betriebsstätten verteilt waren. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern waren mit Ausnahme des Kartoffelsektors alle anderen Sektoren förderfähig (siehe Kapitel 7).

Im Förderschwerpunkt C wurden vorrangig Kommunen, Teilnehmergeinschaften der Flurbereinigung, Privatpersonen und Landwirte gefördert. In k wurden indirekt die Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen begünstigt<sup>29</sup>, die Mitglied der Teilnehmergeinschaft sind. Unter den Zuwendungsempfängern der Maßnahmen o, n und s befanden sich ebenfalls landwirtschaftliche Betriebe (siehe Tabelle 10.38). Gegenüber der Aktualisierung hat sich die Bedeutung der öffentlichen Zuwendungsempfänger in den Maßnahmen n und s deutlich erhöht, hinsichtlich der Zahl der Förderfälle, noch deutlicher aber hinsichtlich des Anteils an Fördermitteln.

**Tabelle 10.38:** Anteile der privaten und öffentlichen Zuwendungsempfänger von Maßnahmen des Schwerpunkts C

Maßnahme	Private Zuwendungsempfänger		Öffentl. Zuwendungsempfänger	
	Förderfälle	Fördervolumen	Förderfälle	Fördervolumen
Dorferneuerung (o)	77%	49%	23%	51%
Dienstleistungseinrichtungen (n)	60%	24%	40%	76%
Fremdenverkehrstätigkeit (s)	80%	80%	20%	20%

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Dieser Aspekt war ein Schwerpunkt der Halbzeitbewertung und wurde zur Aktualisierung nicht erneut untersucht. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurden nur für die Maßnahmen n und s zusätzliche Befragungen durchgeführt. Die Ergebnisse sind in Kapitel 9 dargestellt. Aus Sicht der Letztempfänger hat sich die Kommunalisierung nicht auf die Umsetzung ausgewirkt. Bei Maßnahme n hat die Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger

<sup>29</sup> Indirekt profitierten von der Förderung der Flurbereinigung rund 2.690 landwirtschaftliche Betriebe (das sind rund 12 % der landwirtschaftlichen Betriebe Hessens).

mit der Kommunikation und Beratung zugenommen. Demgegenüber ist die Unzufriedenheit mit der Höhe der Förderung und den terminlichen Vorgaben für die Endabrechnung gewachsen. Auch bei Maßnahmen hat die Zufriedenheit mit den Bereichen Kommunikation und Beratung zugenommen; gleichzeitig ist aber die Unzufriedenheit mit der Höhe der Förderung, den terminlichen Vorgaben für die Endabrechnung und der Wartezeit auf den Bewilligungsbescheid gestiegen.

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

Die räumliche Verteilung der Zuwendungen auf Programm- und Maßnahmenebene kann Hinweise zur Treffsicherheit geben. In Kapitel 2 wurde kartographisch die räumliche Verteilung der öffentlichen Aufwendungen dargestellt. In Kapitel 10.4 erfolgte eine formale Inzidenzanalyse. Auch ohne gezielte programmseitige Mittelsteuerung ergab sich eine finanzielle Schwerpunktsetzung in Mittel- und Nordhessen. Dies ist v. a. auf die schon erwähnte Überlagerung bei den flächenbezogenen Förderungen zurückzuführen, die sich aus den Maßnahmeninhalten bzw. zugrundeliegenden Gebietskulissen ergibt. Damit erreicht das Programm im Sinne eines Ausgleichsziels v. a. die Regionen, die gegenüber dem Verdichtungsraum Rhein-Main eher als strukturschwach zu kennzeichnen sind.

Wie in der Halbzeitbewertung genauer ausgeführt, kann die betriebliche oder räumliche Treffsicherheit von Maßnahmen durch verschiedene Verfahren erhöht werden. Im Folgenden werden einzelne Aspekte noch einmal aufgegriffen.

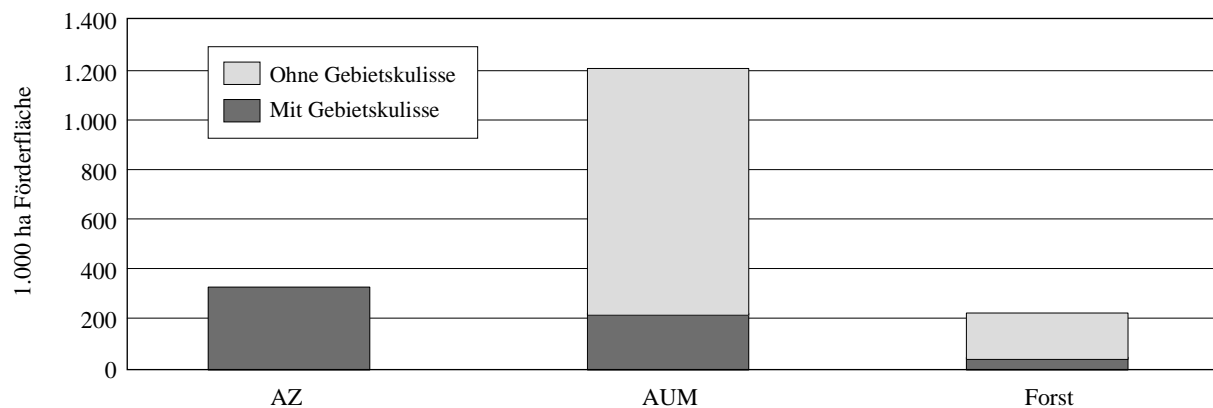
**Bildung von Kulissen:** Dieses Instrument wurde in Hessen beim Vertragsnaturschutz (HELP)<sup>30</sup>, der Ausgleichszulage, Bodenschutzkalkung und im Bereich des Förderschwerpunktes C<sup>31</sup> eingesetzt.

Abbildung 10.11 stellt den Umfang von gebietsbezogenen den horizontalen Förderansätzen bei flächenbezogenen Maßnahmen gegenüber. Rund 34 % der Förderfläche lag innerhalb einer Gebietskulisse. Der Anteil von AUM mit fachlich begründeten Gebietskulissen war relativ gering verglichen mit anderen Bundesländern.

---

<sup>30</sup> Das Vogelsbergprojekt des HEKUL als einzige Maßnahme mit Gebietskulisse wurde ausgesetzt.

<sup>31</sup> Ausschluss des Rhein-Main-Verdichtungsgebiets und seines unmittelbaren wirtschaftlichen Einzugsbereichs von einer Förderung.

**Abbildung 10.11:** Umfang flächenbezogener Maßnahmen mit und ohne Gebietskulisse

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Kapitelbewertungen.

**Gezielte Projektauswahl anhand von inhaltlichen Auswahl- und Ausschlusskriterien:** Dieses Instrument spielte bislang eine geringe Rolle im Hessischen EPLR, da es kaum Antragsüberhänge gab. Im neuen Programm 2007 bis 2013 sind aber Auswahlkriterien für alle Maßnahmen vorzusehen, die nicht nur bei Antragsüberhang greifen. Da es schwierig sein dürfte, mit statischen Kriterien auf regionale Besonderheiten und dynamische Rahmenbedingungen einzugehen, könnte eine bessere Projektauswahl auch über die Stärkung des Regionalmanagements (neuer Fördertatbestand w) und Methoden einer kontinuierlichen und qualifizierten Begleitung erreicht werden. So hat beispielsweise das HMULV im Rahmen eines Pilotvorhabens, basierend auf dem Konzept der „balanced score card“, ein eigenes System zur Begleitung und Bewertung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung erarbeitet. Dieses System enthält Zieldefinitionen, Wirkungs- und Ergebnisindikatoren für die Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung sowie Sollwerte bzw. einen Zielkorridor für die einzelnen Fördergegenstände. Anhand dieser Kennwerte wird es auch möglich sein, eine Projektauswahl bzw. ein Ranking vorzunehmen.

**Zugrundelegung fachlicher Planungen und Konzeptionen:** Hessen legte im Zeitraum 2000 bis 2006 vielen Maßnahmen fachliche Planungen zugrunde, die auch für das Ranking von Maßnahmen genutzt wurden. Dazu zählen beispielsweise der Wege- und Gewässerplan in den Flurbereinigungsverfahren, regionale Landschaftspflegekonzepte für die HELP-Maßnahmen, regionale Entwicklungskonzepte für die Maßnahmen n und s) und zukünftig in stärkerem Maße auch noch die Fachplanungen der WRRL und von Natura 2000.



### 10.5.7.3 Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6-3)

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten für die Fördermaßnahmen zur Förderung durch die öffentliche Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab. Schwerpunkte setzte der Hessische EPLR auf flächenbezogene Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage, die zu 100 % aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Damit waren mit rund 55 % der öffentlichen Fördermittel ohnehin keine Hebelwirkungen verbunden.

Die verbleibenden Maßnahmen hatten insgesamt ein Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Eigenmitteln von 1 zu 1,08, d. h. ein Euro an öffentlichen Mitteln wurde mit 1,08 Euro an privaten Mitteln gegenfinanziert.

### 10.5.7.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4)

Mitnahmeeffekte in ihrer Größenordnung zu bestimmen, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Beurteilung der Nettoeffekte der Förderung.

Mitnahmeeffekte ergeben sich dann, wenn Förderungen genutzt werden, ohne dass sie eine Verhaltensänderung hervorrufen. Personen, die das Programm in Anspruch nehmen, erhalten auf diese Weise einen Zufallsgewinn ('windfall profit'). Der Mitnahmeeffekt kann nach Sinabell et al. (2006) prinzipiell anhand zweier Kennzahlen gemessen werden:

- als Prozentsatz der geförderten TeilnehmerInnen (Betriebe, Personen etc. und der damit verbundenen Fördermittel), die auch ohne politischen Eingriff das gewünschte Ziel erreicht bzw. das erwünschte Verhalten gezeigt hätten.
- alternativ kann der Zugewinn monetär bewertet werden und dieser Vorteil in Verhältnis zum eingesetzten Fördervolumen gesetzt werden (wenn ein Betrieb eine stand sichere Weizensorte säht und an der Maßnahme „Verzicht auf Wachstumsregulatoren" teilnimmt, dann beträgt der Mitnahmeeffekt 100 Prozent).

Jeder politische Eingriff mit dem Ziel der Verhaltensänderung hat Mitnahmeeffekte. Sie sind daher unvermeidbar (Sinabell, Salhofer und Karagiannis, 2006; Stierwald und Wiemers, 2003). Ihre politische Opportunität ist aber aufgrund der zu erreichenden Ziele zu beurteilen: „the more urgent a problem is to be solved, the more policy has to estimate the deadweight effect as a price to be paid for stimulating“ (EU-KOM, 1999, S. 112).

Mitnahmeeffekte können, wie andere Untersuchungen zeigen, durchaus beachtliche Größenordnungen erreichen. Während Sinabell keine direkte Quantifizierung vornimmt und eher über Selektionseffekte auf den Mitnahmeeffekt schließt, kommt Stierwald im Zu-

sammenhang mit betrieblicher Investitionsförderung auf 35 %. Andere Studien (Lammers 1990 und Schalck 2003 in Stierwald und Wiemers, 2003) kamen in diesem Zusammenhang auf Werte von bis zu 80 %<sup>32</sup>.

Mitnahmeeffekte können beurteilt werden, indem Zuwendungsempfänger befragt werden. Dieser Ansatz birgt die Gefahr subjektiver Antworten. Eine BAW-Studie (BAW, 2000) führt aus, dass Mitnahmeeffekte sich nur selten zweifelsfrei nachweisen lassen, da Erhebungen hinsichtlich möglicher Handlungsalternativen und Wirkungen der Förderung, die nach Abschluss des Vorhabens durchgeführt werden, zu wenig verwertbaren Einschätzungen führen. Die Angaben sind eher eine Rechtfertigung der Förderung und bilden nicht mehr die Entscheidungssituation vor der Förderung ab. Ein weiterer Ansatz ist der Vergleich zwischen geförderten und nichtgeförderten Gruppen. Das Problem ist, dass sich die Zuwendungsempfänger in der Regel von den Nicht-Geförderten unterscheiden, Diese potenziellen Selektionsverzerrungen müssen durch die Konstruktion einer adäquaten sogenannten kontrafaktischen Situation berücksichtigt werden (z. B. in Form von Matchingverfahren). Ein generelles Problem in dem von uns betrachteten Politikfeld ist allerdings, dass die Konstruktion von nichtgeförderten Kontrollgruppen angesichts des Umfangs der Förderung in der Vergangenheit und Gegenwart schwierig ist.

Trotz der methodischen Schwierigkeiten sollten in der Ex-post-Bewertung die in der Wirkungspfadanalyse dargestellten Maßnahmenwirkungen um Mitnahmeeffekte korrigiert werden, um zu Nettowirkungen zu gelangen. Seitens der Programmbewertung wurde eine Verknüpfungsregelung vorgegeben (siehe Tabelle 10.39).

**Tabelle 10.39:** Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen

Mitnahmeeffekt Wirkung	Gering	Mittel	Stark
Vernachlässigbar	0	0	0
Gering	+	0	0
Mittel	++	+	0
Stark	+++	++	+

Quelle: Eigener Entwurf.

<sup>32</sup> DG Regio nennt in ihren Arbeitspapieren auf der Grundlage von verschiedenen Studien indikative Parameter für die Korrektur von Bruttobeschäftigungseffekten bei der KMU-Förderung. Bei geschaffenen Arbeitsplätzen und Schulungsmaßnahmen erfolgt ein geringer Abzug, während erhaltene Arbeitsplätze stark nach unten korrigiert werden, einschließlich Substitutionseffekt um bis zu 90 % (DG Regio, 2007).

**Tabelle 10.40:** Hinweise auf Mitnahmeeffekte der Kapitelbewerter

Maßnahme	Quellen	Mitnahmeeffekte
AFP	Betriebsleiterbefragung Beraterbefragung	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wurde herausgestellt. Befragung der Betriebsleiter in Hessen im Frühjahr 2007 hat ergeben, dass bei knapp der Hälfte der Fälle (44 %) ohne AFP im gleichen Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre, jedoch bei einem Großteil davon „später“ oder „in mehreren Schritten“. In weiteren sieben Prozent der Fälle wäre nach Angaben der befragten Betriebsleiter ohne Förderung sogar in größere Einheiten investiert worden. Folglich wären im strengen Sinn bei knapp einem Fünftel (18 %) der geförderten Fälle ausschließlich Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei den Betrieben, bei denen das AFP lediglich einen Vorzieheffekt bewirkte (33 % der Fälle), ebenfalls ein Großteil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden.
AZ	Auswertung der Testbetriebsbetriebe	Anteil der durch AZ geförderten Betriebe mit Überkompensation, je nach Auswertungsjahr und Betriebsgruppe zwischen 12 und 30 % der Betriebe.
AUM	Analyse der Prämiengestaltung	Mitnahmeeffekte treten immer dann auf, wenn die erwünschte Bewirtschaftungsmethode (aufgrund standörtlicher oder wirtschaftlicher Alternativlosigkeit) auch ohne die Prämienzahlungen erfolgen würde. Ein Indiz hierfür sind geringe Anpassungsreaktionen der teilnehmenden Betriebe und damit verbundene Überkompensationen. Dies ist v. a. bei der jetzigen Form der Grünlandextensivierung der Fall. Vermeidungspotenzial liegt in Kulissenbildung und ggf. Ausschreibungsverfahren. Bei den MDM-Verfahren war das Problem, dass nur eine einmalige Antragstellung möglich war, so dass eher die Betriebe erreicht wurden, die auch schon vorher solche Verfahren nutzten.
Verarbeitung und Vermarktung	Literatur	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt. Besser wären Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden.
Forst		Für die Bestandespflegemaßnahmen konnten eindeutig Mitnahmeeffekte nachgewiesen werden. So antworteten mehr als 95 %, sie hätten die Maßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt. Auch auf die Durchführung von Erstaufforstungen hatte die finanzielle Förderung keinen direkten Einfluss. Die Mehrheit hätte auch ohne Förderung aufgeforstet, wenn auch mit anderen Baumarten (Nadelholz). Weniger von Mitnahmeeffekten betroffen waren die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden. Hier war für 54 % die finanzielle Förderung entscheidungsrelevant. Völlig auszuschließen waren Mitnahmeeffekte natürlich auch hier nicht.
Dienstleistungseinrichtungen	Befragungen*	In nennenswertem Umfang kam es bei der Förderung von Kleinstunternehmen zu Mitnahmeeffekten, bei gemeinwohlorientierten Einrichtungen und Konzeptentwicklungen war dies nicht der Fall.
Fremdenverkehr	Befragungen*	Es sind bisher kaum Mitnahmeeffekte aufgetreten, sondern wesentliche Impulse durch die Förderung gegeben worden.
Dorferneuerung	Befragungen*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Mitnahmeeffekte bei öffentlichen Zuwendungsempfängern</li> <li>• 20 % Mitnahmeeffekte bei den privaten Zuwendungsempfängern.</li> </ul>

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

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Kapitelbewerter.

Die im Rahmen der zurückliegenden Bewertungsphasen und der Ex-post-Bewertung ermittelten empirischen Befunde bezüglich Mitnahmeeffekten werden in Tabelle 10.40 synoptisch zusammengefasst.

Die Befragungsergebnisse und weitere Analysen weisen darauf hin, dass es durchaus zu Mitnahmeeffekten gekommen ist. Durch die Berücksichtigung dieser Mitnahmeeffekte in der Wirkungspfadanalyse kam es bei einigen Maßnahmen zu anderen Einschätzungen als zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung, die ausschließlich auf Bruttoeffekte abstellte.

In der neuen Förderperiode legt die EU-Kommission stärkeres Gewicht auf die Festlegung von Auswahlkriterien, die nicht nur dann greifen, wenn es einen Antragsüberhang gibt. Im Rahmen der Evaluation ist zu überprüfen, ob diese Auswahlkriterien geeignet sind, gerade die für betriebliche Investitionen festgestellten Mitnahmeeffekte zu reduzieren.

#### **10.5.7.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5)**

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

- (1) **Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region.** Die Effekte durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister wurden hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Kapitel 10.5.2.
- (2) **Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale und Stärkung des regionalen Profils.** Dieser Fragestellung wurde in der Fallstudie im Vogelsberg für die Bewertung der Artikel-33-Maßnahmen nachgegangen. Hierbei wurden nicht nur Wirkungen einzelner Maßnahmen für sich betrachtet, sondern deren Zusammenspiel - auch mit anderen Förderprogrammen - für die touristische Entwicklung einer Region und der damit verbundenen langfristigen beschäftigungswirksamen und imagebildenden Effekte. Die Ergebnisse wurden im Materialband von Kapitel 9 dargestellt (Koch et al., 2005).

### **10.6 Gesamtbetrachtung der Kosten und der erreichten Programmwirkungen**

Die Bewertung der Fördereffizienz des EPLR Hessen und der einzelnen Maßnahmen auch im Verhältnis zueinander war Gegenstand der Ex-post-Bewertung. Dafür wurden die er-

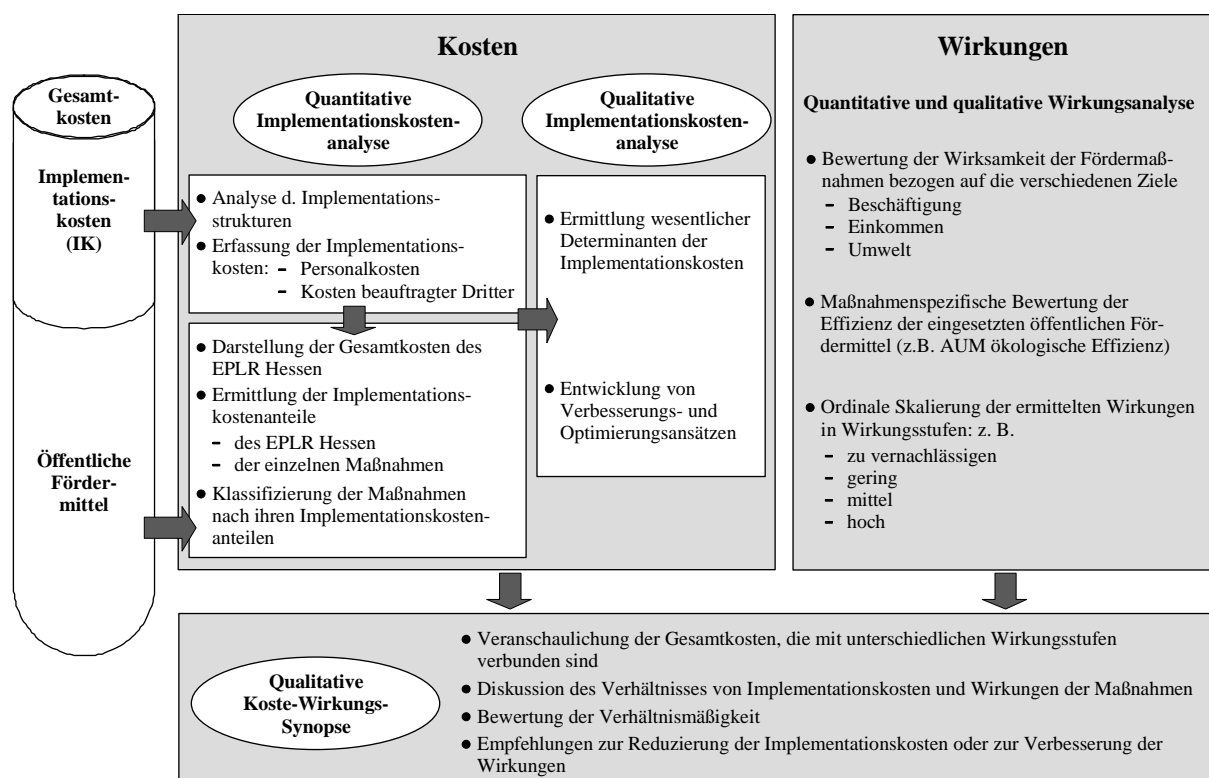
zielten Wirkungen in das Verhältnis zu den entstandenen Kosten gesetzt. Zwei zentrale Fragen waren zu beantworten:

- Wie wirksam waren die eingesetzten Mittel?
- Wie wirtschaftlich bzw. effizient war der Einsatz öffentlicher Mittel im Rahmen des Hessischen EPLR zur Erreichung bestimmter Ergebnisse und Wirkungen?

### 10.6.1 Methodischer Ansatz

Der methodische Ansatz ist eine Weiterentwicklung der bislang eingesetzten Wirkungspfadanalyse (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005) um die systematische Erfassung von Implementationskosten und deren gemeinsame Betrachtung mit den erreichten Wirkungen in einer sogenannten qualitativen Kosten-Wirkungs-Synopse. Die methodischen Grundlagen sind ausführlich im Materialband zu Kapitel 10 beschrieben. Abbildung 10.12 stellt die qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse mit ihren verschiedenen Bausteinen dar.

Abbildung 10.12: Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der verschiedenen Bausteine kurz zusammengefasst. Ausführlich sind sowohl die methodischen Ansätze, die Datengrundlagen und die Ergebnisse der Studie 3 zu Kapitel 10 (siehe Materialband) enthalten.

### 10.6.2 Implementationskosten des Hessischen EPLR 2000 bis 2006

Die Analyse der Implementationskosten setzte sich aus zwei wesentlichen Bausteinen zusammen. Die quantitative Implementationskostenanalyse zielte darauf ab, die Implementationskosten des EPLR Hessen zu quantifizieren und in das Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln<sup>33</sup> zu setzen (Implementationskostenanteil). Hierfür wurde die Implementationsstruktur des Hessischen EPLR mit allen Kostenträgern und Kostenstellen für das Jahr 2005<sup>34</sup> ermittelt. Der ursprüngliche methodische Ansatz sah vor, die Kosten-Leistungsrechnung (KLR) als wesentliche Datengrundlage zu nutzen. Die KLR war aber noch nicht flächendeckend verfügbar. Daher mussten Kapazitätserhebungen bei den mit der Umsetzung beauftragten Stellen durchgeführt werden, die mit Pauschalsätzen monetarisiert wurden (siehe Fragebögen A1 bis A3 im Anhang zu Studie 3). Des Weiteren wurden Angaben für die Ministeriumsebene und die Querschnittsaufgaben zur Verfügung gestellt. Die Angaben beruhen zum Teil auf Schätzungen der involvierten Personen, zum Teil auf Auswertung der SAP-Daten zu den relevanten Innenaufträgen der Verwaltungseinheiten. Dies betraf v. a. die Angaben zum Personalaufwand in den Ministerien selbst (einschließlich Zahlstelle) sowie bei den Regierungspräsidien (RPen) und der Investitionsbank Hessen (IBH). Im Ergebnis wurden die Kostenstruktur auf Maßnahmen- und Programmebene ermittelt und eine Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Implementationskostenanteilen vorgenommen.

Die Höhe der Implementationskosten und das Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln sind von einer Vielzahl von Bestimmungsfaktoren abhängig, die nur teilweise von den umsetzenden Verwaltungen beeinflusst werden können. Die Bestimmungsfaktoren waren Gegenstand einer schriftlichen Befragung der Fachreferate und der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen (siehe Fragebögen A4 und A5 im Anhang zu Studie 3), die neben einem Fragebogen auch noch die Ergebnisse der quantitativen Analyse zur

---

<sup>33</sup> Die Implementationskosten wurden sowohl in das Verhältnis zu den durchschnittlich verausgabten öffentlichen Mitteln 2000 bis 2006 als auch zum Durchschnitt 2005/2006 gesetzt. Die öffentlichen Mittel umfassen nicht nur die EPLR-Mittel, sondern auch die Mittel für Artikel-52-Maßnahmen und die fakultative Modulation.

<sup>34</sup> Für die Landräte gilt abweichend der Bezugszeitraum 01.04.2005 bis 31.03.2006.

Kommentierung erhielten.<sup>35</sup> Darüber hinaus erfolgte eine Auswertung der Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Erhebungen zur Zufriedenheit der Teilnehmer mit dem jeweiligen Förderverfahren.

### **10.6.2.1 Ergebnisse der quantitativen Analyse der Implementationskosten**

Insgesamt waren im Jahr 2005 für die Umsetzung des EPLR Hessen rund 230 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Landräten und Institutionen gebunden. Hiermit waren Kosten von rund 19 Mio. Euro verbunden. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfielen mit knapp 0,9 Mio. Euro rund 5 % der gesamten Implementationskosten.

Das Hessische EPLR zeichnete sich durch eine Vielzahl von beteiligten Stellen aus. Insgesamt waren 2005 rund 120 verschiedene Organisationseinheiten (von den Fachdiensten der Landräte, den Forstämtern und die Referate der RPen bis zu denen der Ministerien) mit dem Vollzug des EPLR Hessen befasst. Zentrale Rolle hatten die Landräte inne; hier entstanden rund 60 % der Implementationskosten. Die IBH folgte mit 14 % der Kostenanteile an zweiter Stelle (siehe Tabelle 10.41).

Die ermittelten Implementationskosten der einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen waren sowohl in ihrer absoluten Höhe als auch in ihrem Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Mitteln (Implementationskostenanteil) sehr unterschiedlich. Zur besseren Einordnung der Ergebnisse wurden auf Basis einer Literaturlauswertung Implementationskostenklassen gebildet. Implementationskosten von bis zu fünf Prozent der Fördersummen werden als gering angesehen, während Implementationskosten von über 20 % als generell hoch gelten. In Hessen fielen nur zwei Maßnahmen in die geringe Kostenklasse (siehe Tabelle 10.42). Mit der Ausgleichszulage handelte es sich um eine finanzstarke Maßnahme, die rund ein Fünftel der Programmmittel beanspruchte. Drei Maßnahmen, nämlich das HEKUL, das AFP und V&V, verfügten über einen mittleren Implementationskostenanteil zwischen 14 und 17 %. Viele der Maßnahmen des Hessischen EPLR hatte einen Anteil der Implementationskosten an den Fördermitteln von über 20 %. Dabei handelte es sich zumeist um Maßnahmen mit einem sehr geringen finanziellen Volumen. Mit

---

<sup>35</sup> Bei sieben der zwölf Befragten deckten sich unsere Berechnungen mit ihrer subjektiven Einschätzung, zwei Befragte gingen von höheren Kosten als von uns ermittelt aus, drei Befragte von geringeren Kosten.

dem HELP<sup>36</sup>, der forstlichen Förderung und der Dorferneuerung waren aber auch relativ finanzstarke Maßnahmen von hohen Implementationskosten gekennzeichnet.

---

<sup>36</sup> Das HELP wurde im neuen Programm ab 2007 mit dem HEKUL im HIAP zusammengeführt. Die Aussagen zur Optimierung des HELP betreffen demnach die Vertragsnaturschutzbestandteile des HI-AP, die an das vormalige HELP anknüpfen.



**Tabelle 10.41:** Personaleinsatz und Personalkosten des Landes und Kosten Dritter zur Implementation des EPLR Hessen 2005

Vollzugebenen der Umsetzung des Hessischen EPLR	HMULV inkl. Wetzlar / HMVWL		RPn inkl. Stelle für investive Förder- programme		Landräte		Forstämter		IBH <sup>4)</sup>		HLBG		Ämter für Boden- management		Zentraler Prüfdienst <sup>5)</sup>		Gesamt AK	Gesamt- kosten in Euro
	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>3)</sup>	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>	AK	Vollkosten	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>	AK <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>		
a1 AFP	0,6	49.791	5,1	385.071	13,1	1.064.235		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	18,8	1.499.097
a2 PI Teil I	0,1	4.898	0,9	75.881	1,2	80.311		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	2,1	161.090
g1 V und V	0,1	9.797	4,7	380.212	0,0	0		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	4,8	390.009
g2 PI Teil II	0,1	4.898	0,0	0	1,2	80.311											1,2	85.209
e Ausgleichszulage	0,2	12.897	0,0	0	15,1	628.210									2,5	178.900	17,7	820.007
f1 HEKUL, Modulation	2,5	187.051	0,0	0	23,9	1.713.111									4,3	366.318	30,6	2.266.480
f2 HELP	1,2	101.382	0,5	40.416	40,4	3.256.659									5,0	306.685	47,0	3.705.142
h Aufforstung	0,3	25.795	2,1	159.595	0,0	0	7,3	705.368	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	9,7	890.758
i Sonst. Forstmaßnahmen	0,8	67.589	2,5	193.676	0,0	0	7,3	695.456	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	10,6	956.721
k Flurbereinigung	0,1	8.718	0,0	0	0,0	0		0	0,0	0	0,6	45.069	1,3	102.612	0,0	0	2,0	156.399
m Qualitätserzeugnisse	0,1	4.898	0,2	2.492	1,5	106.172		0						0			1,8	113.562
n Dienstleistungseinrichtungen	0,4	39.190	0,3	0	4,4	377.610		0	3,0	520.000	0,0	0	0,0	0	0,0	0	8,1	936.800
o Dorferneuerung	0,4	39.190	0,0	0	46,5	3.805.091		0	11,9	1.820.000				0			58,8	5.664.281
s Tourismusförderung	0,4	20.824	0,0	0	4,1	361.307		0	1,5	260.000				0			6,0	642.131
<b>Summe Maßnahmen</b>	<b>7,1</b>	<b>576.918</b>	<b>16,2</b>	<b>1.237.343</b>	<b>151,3</b>	<b>11.473.017</b>	<b>14,6</b>	<b>1.400.824</b>	<b>16,4</b>	<b>2.600.000</b>	<b>0,6</b>	<b>45.069</b>	<b>1,3</b>	<b>102.612</b>	<b>11,8</b>	<b>851.903</b>	<b>219,2</b>	<b>18.287.686</b>
<b>Querschnittsaufgaben</b>																		
Programmkoordination	1,2	103.125															1,2	103.125
Interner Revisionsdienst	1,5	119.701															1,5	119.701
Bescheinigende Stelle	2,2	188.726															2,2	188.726
Zahlstelle	4,7	332.964															4,7	332.964
Evaluation (extern)	k. A.	141.732															k.A.	141.732
<b>Summe Querschnitt</b>	<b>9,6</b>	<b>886.248</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>9,6</b>	<b>886.248</b>
<b>Gesamtsumme</b>	<b>16,7</b>	<b>1.463.166</b>	<b>16,2</b>	<b>1.196.927</b>	<b>151,3</b>	<b>11.473.017</b>	<b>14,6</b>	<b>1.400.824</b>	<b>16,4</b>	<b>2.600.000</b>	<b>0,6</b>	<b>45.069</b>	<b>1,3</b>	<b>102.612</b>	<b>11,8</b>	<b>851.903</b>	<b>228,8</b>	<b>19.133.518</b>

1) Angaben auf der Grundlage schriftlicher Erhebungen bei den einzelnen Dienststellen. 2) Berechnung auf der Grundlage der Personalkostentabellen der Hessischen Landesverwaltung 2004, inklusive Arbeitsplatzkosten und indirekter Personalkosten (HMDI 2008). 3) Berechnung auf der Grundlage der Personalkostentabellen der KGST 2005, inklusive Arbeitsplatzkosten und indirekter Personalkosten. 4) Angaben beziehen sich auf die Vollkosten auf der Grundlage der Kalkulationen der IBH für die Förderperiode 2007 bis 2013. 5) Aufteilung auf die Maßnahmen nach Angaben des ZPD und den Mittelanteilen der Maßnahmen in 2005 (Anteil an Förderfällen).

**Tabelle 10.42:** Gruppierung der Maßnahmen des EPLR Hessen nach ihren Implementationskostenanteilen

Maßnahmenklassifizierungen nach der Höhe der Implementationskostenanteile		Angaben in Mio. Euro		Angaben in %	
		Implementations- kosten 2005	Ausgezahlte öffentliche Mittel im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006	Implementations- kostenanteil an den ausgezahlten öffentlichen Mitteln	Anteil an den ausgezahlten öffentlichen Mitteln
Kostenklassen	Maßnahmen	[1]	[2]	[1]/[2]*100	
gering 0-5 %	k e	0,16 0,82	5,01 19,78	3 4	5 21
<b>Summe gering</b>		<b>0,98</b>	<b>24,79</b>	<b>4</b>	<b>26</b>
mittel 5-20 %	f / HEKUL a/ AFP g/ V und V	2,27 1,50 0,39	16,27 10,38 2,27	14 14 17	17 11 2
<b>Summe mittel</b>		<b>4,16</b>	<b>28,92</b>	<b>14</b>	<b>30</b>
hoch >20 %	o i f / HELP n s h a/ PI g/PI m	5,66 0,96 3,71 0,94 0,64 0,89 0,16 0,09 0,11	25,40 2,55 9,80 2,11 0,94 0,68 0,10 0,05 0,01	22 38 38 44 68 130 161 170 804	27 3 10 2 1 1 0,1 0,1 0,01
<b>Summe hoch</b>		<b>13,16</b>	<b>41,64</b>	<b>32</b>	<b>44</b>
<b>Summe Maßnahmen</b>		<b>18,29</b>	<b>95,65</b>	<b>19</b>	<b>100</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.6.2.2 Ergebnisse der qualitativen Analyse der Implementationskosten

Die unterschiedlich hohen Implementationskosten und deren Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln sind auf unterschiedliche Faktoren rückführbar. Neben der Verwaltungsorganisation sind Maßnahmencharakteristika ursächlich. Daneben wurden in Hessen, anders als in anderen Bundesländern, DV-technische Probleme sehr stark als kosten-treibend hervorgehoben.

Der Einfluss der EU-Regularien auf die Implementationskosten wurde von den Fachreferaten besonders herausgestellt. Alle Fachreferate<sup>37</sup> betonten, dass ihre Maßnahmen ohne

<sup>37</sup> Fehlende Antwort = 1.

EU-spezifische Regelungen kostengünstiger umzusetzen wären. Der Umfang des Kostenvorteils schwankt zwischen 5 und 60 %. Allerdings ist hier u. E. immer die Frage nach dem Referenzsystem zu stellen. So betont die Bescheinigende Stelle, dass die grundsätzlichen Anforderungen zur ordnungsgemäßen Bearbeitung der Anträge und Kontrolle der Zulässigkeit auch national gemäß Landeshaushaltsordnung (LHO) und Verwaltungsverfahrensgesetz einzuhalten sind. Aus ihrer Sicht sind daher die Implementationskosten der EU im Vergleich zu national finanzierten Maßnahmen vergleichbar hoch. D. h., um den Einfluss der EU auf die Höhe der Verwaltungskosten tatsächlich zu isolieren, müsste man als Messlatte die Vorgaben der LHO und des Verwaltungsverfahrensgesetzes setzen und nicht die übliche Praxis. Dies war im Rahmen dieser Studie nicht möglich<sup>38</sup>, so dass die subjektiven Einschätzungen über den Einfluss der EU zumindest als Stimmungsbild stehen bleiben.

### ***Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung***

Kostentreibende Faktoren lagen in der Organisation der Förderabwicklung, v. a. in der Zahl der regional agierenden Anlaufstellen bzw. Bewilligungsstellen und Defiziten in der zentralen Steuerung (Fachaufsicht). Ein spezifisches Problem bestand in der Übertragung von wesentlichen Bewilligungsfunktionen auf die IBH und deren Weisungsbefugnis gegenüber den Landräten. Die durchgeführten Strukturreformen führten z. T. aufgrund von Personalfluktuationen zu einem Verlust an Wissen und hohen Lernkosten. Parallel zur Dezentralisierung/Kommunalisierung ist der Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand zur Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs deutlich gestiegen. Für die Agrarumweltmaßnahmen, deren Umsetzung stark mit der Umsetzung der 1.-Säule-Maßnahmen und dem InVeKoS verwoben ist, war die Frage von klaren Aufgabenzuweisungen wesentlich.

### ***Maßnahmenspezifische Faktoren***

Bei vielen Maßnahmen kann die Beratung vom eigentlichen Fördergeschäft nur schwer getrennt werden. Dies gilt v. a. für Maßnahmen, bei dem der Staat bestimmte Leistungen aktiv nachfragt, sei es in Form einer ausgewählten Fläche mit Schutzgebiet mit einer spezifischen Auflagenkombination oder die Sanierung eines ortsbildprägenden Gebäudes mit den gestalterischen Auflagen des Dorfentwicklungsplans bzw. des Denkmalschutzes. Maßnahmen wie das HELP oder die Dorferneuerung (o) waren daher von hohen Implementationskostenanteilen gekennzeichnet. Hinzu kam, dass beide Maßnahmen auch wenig standardisierbar sind. Bei HELP wird im Gegensatz zum HEKUL mit individuellen Verträgen gearbeitet, was auch die Unterschiede zwischen diesen beiden Agrarumweltmaßnahmen in der Höhe des Implementationskostenanteils erklärt (14 gegenüber 38 %). Einfluss auf die Höhe der Implementationskosten hatte auch die Zahl der Teilnehmer und

---

<sup>38</sup>

Es ist die Frage, ob sich der EU-Einfluss mit Ausnahme der Kosten für die Stellen, die ausschließlich EU-Förderung umsetzen, überhaupt mit vertretbarem Aufwand isolieren ließe.

die durchschnittliche Förderhöhe je Teilnehmer. Bei der Qualitätsvermarktung (m) und den Produktinnovationen stand der Aufwand für die Etablierung von Verfahrensabläufen in einem sehr ungünstigen Verhältnis zu den geringen Finanzmitteln. Für nahezu alle Maßnahmen wurde ein hoher Kontroll-, Prüfungs- und Dokumentationsaufwand gesehen, der vorrangig auf entsprechende EU-Regularien zurückgeführt wurde.

### ***Technische Ausstattung (EDV)***

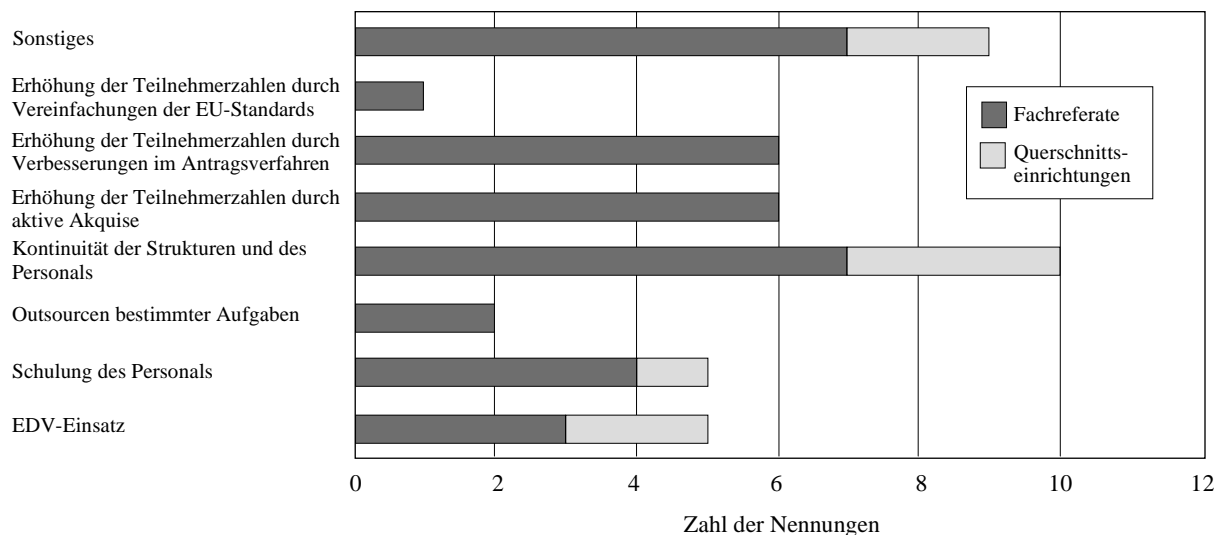
Bei den investiven Maßnahmen, die nicht über das InVeKoS umgesetzt werden, wurde eine unzulängliche bzw. nicht vorhandene Bearbeitungssoftware hervorgehoben. Bei den flächenbezogenen Maßnahmen hingegen wird eine Software eingesetzt, die eng an die Umsetzung der 1.-Säule-Maßnahmen gekoppelt ist. Diese Koppelung ermöglicht Plausibilitätskontrollen und Flächenabgleiche, wobei mit der Umstellung auf FIS-InVeKoS-GIS eine neue Komplexität in der Umsetzung der flächenbezogenen Maßnahmen geschaffen wurde. Die Ausführungen der Fachreferate lassen den Schluss zu, dass die Beläge der flächenbezogenen Maßnahmen der 2. Säule nur unzureichend bei der Implementation des FIS-InVeKoS-GIS berücksichtigt wurden. Das GIS-System hat systembedingte Flächen und erfordert jahresübergreifende wiederholte Flächenkorrekturen und Anpassungen. FIS-InVeKoS-GIS bedingt Stichtagsregelungen, die zumindest aus Sicht des HELP-Fachreferats sich hemmend auf einen zügigen Verwaltungsablauf auswirken.

### ***„Investitionen“ zur Verringerung der Implementationskosten***

Die Fragen nach möglichen „Investitionen“ zur Senkung von Verwaltungskosten bezogen sich auf die Bereiche, die von den Verantwortlichen mit gestaltet werden können, oder die in der Kompetenz des Landes Hessen liegen einschließlich des Verzichts auf EU-Kofinanzierung (siehe Abbildung 10.13).

An erster Stelle wurden von den Befragten die Kontinuität bei den Strukturen und dem Personal genannt, was angesichts der zahlreichen Änderungen in der Verwaltungsstruktur Hessens in der betrachteten Förderperiode auch nicht verwundert. Unter den sonstigen Strategien wurden allerdings im Detail der Ablauforganisation der Förderung weitere Anpassungen vorgeschlagen, die v. a. in einer Reduzierung der Anlaufstellungen und der Bewilligungsfunktion bestehen. Damit einhergehen soll auch eine Bündelung des Sachverstandes.

**Abbildung 10.13:** Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragungsergebnisse.

Klare Abgrenzungen und die Vermeidung von Aufgabenüberlagerungen wurden empfohlen. Nicht nur bei den investiven Maßnahmen wurde eine Verbesserung des EDV-Einsatzes angeregt. Auf Programmebene ist ab 2009 auch ein programmübergreifender Einsatz von EDV für die Sammlung und Aufbereitung der EU-Monitoringindikatoren in Planung.

Eine weitere konsequente Herausnahme kleinerer Maßnahmen aus der Förderung bzw. der EU-Kofinanzierung wurde angeregt und im neuen Programm z. T. auch schon umgesetzt, z. B. bei den Produktinnovationen. Auch im Bereich des HELP sollte aus Sicht des Fachreferats eine rein landesseitige Finanzierung für einzelne Maßnahmen erfolgen, die flexibler und einfacher umzusetzen sind.

Bei anderen Maßnahmen sollte eine Vereinfachung der Fördermodalitäten stattfinden (z. B. beim AFP, dem HEKUL oder der Dorferneuerung), wobei die EU-Kommission in der neuen Förderperiode durch die Einforderung von Auswahlkriterien Förderverfahren z. T. komplexer macht.

### 10.6.2.3 Kundenzufriedenheit

In der Regel waren die ZuwendungsempfängerInnen zufrieden mit dem Ablauf der Förderung. Kritik wurde fast durchgängig – v. a. bei den investiven Maßnahmen – im Hinblick auf die Wartezeit auf den Bewilligungsbescheid bzw. die Auszahlung der Mittel geäußert. Dies ist ein weiteres Indiz für die Problematik der Engpässe durch terminliche Arbeitsspitzen in einem EU-Haushaltsjahr und der z. T. schlechten zeitlichen Taktung der Verfügbarkeit der Mittel aus den unterschiedlichen „Töpfen“ (s. o.). An zweiter Stelle in Bezug auf Mängel lag die Unverständlichkeit und der Umfang der Unterlagen. Da dies zu erhöhtem Beratungsbedarf durch die antragsannahmenden Stellen und zu tendenziell fehlerhaften Antragsunterlagen führt, ist anzunehmen, dass hiermit eine Steigerung der Implementationskosten verbunden war.

Indizien dafür, dass die festgestellten Unzufriedenheiten mit Teilaspekten der Förderverfahren zu einer geringen Inanspruchnahme des Programms und seiner Maßnahmen geführt hat, konnten auf der Basis der vorliegenden Untersuchungen nicht gefunden werden.

Nach der Auffassung der Evaluatoren ist Teilnehmerzufriedenheit regelmäßig zu überprüfen, um eventuellen Engpassfaktoren für die Inanspruchnahme vorzubeugen. Einer Optimierung dieses Ziels aus Sicht der Teilnehmer im Sinne geringen Aufwandes für die Antragstellung, Dokumentation, Kontrollen und Einhaltung von Förderauflagen sind aber Grenzen zu setzen. Der Erhalt öffentlicher Mittel verpflichtet zu präzisen und transparenten Angaben und Einhaltung von Formvorschriften. Optimierung bedürfen die Verständlichkeit und die Plausibilität der Antragsunterlagen.

### 10.6.3 Gemeinsame Betrachtung der Kosten und Wirkungen

Für die Ermittlung der Gesamtkosten wurden die durchschnittlich in den Jahren 2000 bis 2006 verausgabten öffentlichen Mittel und die Implementationskosten des Jahres 2005 addiert. Insgesamt ergaben sich so Gesamtkosten in Höhe von rund 115 Mio. Euro, davon rund 0,8 % für querschnittsbezogene Aufgaben (Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Programmkoordination). Tabelle 10.43 stellt auf die maßnahmenbezogenen Gesamtkosten ab und stellt diese in das Verhältnis zu den erreichten Wirkungen und den Implementationskostenanteilen.

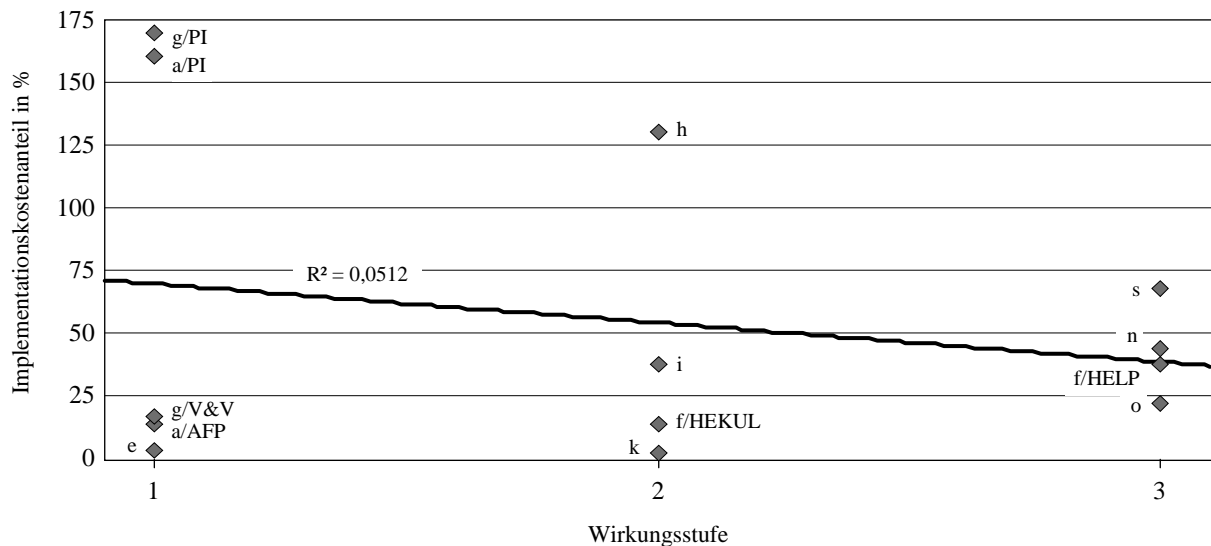
Rund 43 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen in mindestens einem der untersuchten Wirkungsbereiche. Maßnahmen mit ausschließlich geringen Wirkungen hatten einen Anteil an den Gesamtkosten von 31 %.

**Tabelle 10.43:** Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen

Wirkungsstufen	Öffentliche Fördermittel		Implementationskosten		Gesamtkosten		Implementationskostenanteil
	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	
<b>Gesamtes Hessisches EPLR - Programmwirkung insgesamt</b>							
k.A.	0,01	0,0	0,11	0,1	0,12	0,1	
Summe +	32,58	34,2	2,96	16,2	35,54	31,3	9,1
Summe ++	24,51	25,7	4,27	23,4	28,78	25,3	17,4
Summe +++	38,25	40,1	10,95	59,9	49,20	43,3	28,6
Insgesamt	95,36	100,0	18,28	100,0	113,64		19,2
<b>Maßnahmen mit sozioökonomischer Zielausrichtung bzw. Wirkungen</b>							
Summe -	25,40	36,9	5,66	31,0	31,06	27,7	22,3
Summe 0	12,14	17,7	2,14	11,7	14,28	12,7	17,6
Summe +	53,57	77,9	8,73	47,8	62,31	55,5	16,3
Summe ++	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,0
Summe +++	3,05	4,4	1,58	8,6	4,63	4,1	51,7
Insgesamt	68,77	100,0	12,45	68,1	112,28	100,0	18,1
<b>Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkungen im Umweltschutz</b>							
Summe 0	35,78	38,8	7,16	39,2	42,94	39,6	20,0
Summe +	22,05	23,9	1,21	6,6	23,26	21,4	5,5
Summe ++	24,51	26,6	4,27	23,4	28,78	26,5	17,4
Summe +++	9,80	10,6	3,71	20,3	13,51	12,4	37,8
Insgesamt	92,14	100,0	16,35	89,4	108,49	100,0	17,7

Quelle: Eigene Berechnung.

Vergleicht man das Verhältnis der öffentlichen Fördermittel zu den Implementationskosten, wird deutlich, dass hohe Programmwirkungen tendenziell auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen. Maßnahmen mit geringer Wirkung hatten einen durchschnittlichen Implementationskostenanteil von 9 %, während Maßnahmen der höchsten Wirkungsstufe über einen Anteil der Implementationkosten an den öffentlichen Fördermitteln von 29 % verfügten. Abbildung 10.14 verdeutlicht diesen Zusammenhang für die einzelnen Maßnahmen des Hessischen EPLR.

**Abbildung 10.14:** Zusammenhang zwischen Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen

Ohne h, PI und m aufgrund des überhöhten Implementationskostenanteil > 100 % und fehlender Wirkungseinschätzung bei m.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gesamtkosten von Maßnahmen mit sozioökonomischen Wirkungen (Beschäftigung, Einkommen) lagen zu 77 % in der geringsten Wirkungsstufe (siehe Tabelle 10.43). Nur geringe Kosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen (rund 6 % der anrechenbaren Gesamtkosten). Auffällig ist der Anteil von 18 % der Gesamtkosten bei Maßnahmen, die zwar ein Beschäftigungsziel gemäß ELPR hatten, deren Nettoeffekte aber zu vernachlässigen waren. Die Agrarumweltmaßnahmen, mit Ausnahme des Ökologischen Landbaus, hatten tendenziell negative Beschäftigungswirkungen (siehe Studie 1 im Materialband zu Kapitel 10). Dabei handelte es sich um unbeabsichtigte Nebenwirkungen, da die Agrarumweltmaßnahmen kein Beschäftigungsziel verfolgten.

Der Implementationskostenanteil der Maßnahmen mit sozioökonomischer Wirkung bzw. Zielausrichtung war sehr heterogen und stieg mit den Wirkungsstufen von 16 % (+) auf 52 % (++++) an.

Bei den Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkung im Umweltbereich entfielen rund 39 % der Gesamtkosten auf die mittlere und hohe Wirkungsstufe. Auch hier steigen die Implementationskostenanteile mit den Wirkungsstufen an, von fünf auf 38 %. D. h., dass höhere Umweltwirkungen tendenziell mit höheren Implementationskostenanteilen „erkaufte“ wurden. Diese Aussage wird auch durch die Ergebnisse der qualitativen Befragung hinsichtlich des Charakters der beiden Agrarumweltprogramme HELP und HEKUL gestützt. Das HELP mit der höchsten Wirkungseinstufung und einem Implementati-



onskostenanteil von 38 % wird über öffentlich-rechtliche Einzelverträge umgesetzt, die sehr individuell ausgestaltet sein können. Das HEKUL hingegen, das in der Wirkungsstufe ++ landete, wird im Rahmen eines Massenantragsverfahrens mit hochstandardisierten Abläufen umgesetzt. Daraus erklärt sich auch der deutlich geringer liegende Implementationskostenanteil von 14 %.

Tabelle 10.44 stellt die Gesamtkosten (siehe Tabelle 10.43) des EPLR Hessen (öffentliche Mittel und Implementationskosten) nach Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen zusammen. Dargestellt sind die prozentualen Anteile an den Gesamtkosten der einzelnen Maßnahmen, die in die jeweilige Kategorie fallen.

**Tabelle 10.44:** Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen

Angaben in % der Gesamtkosten		Implementationskostenklassen		
		gering	mittel	hoch
Wirkungsstufen	+	18,1 <i>e</i>	12,8 <i>a, g</i>	0,3 <i>PI</i> <sup>1)</sup>
	++	4,5 <i>k</i>	16,3 <i>HEKUL</i>	4,5 <i>i, h</i>
	+++			43,3 <i>o, HELP, n, s</i>

<sup>1)</sup> Die Maßnahme PI ließ sich mit den spezifischen Zielsetzungen nur unzureichend den fünf Bewertungsfragen auf Programmebene zuordnen, daher Wirkungsstufe +. Die Maßnahme m wurde nicht bewertet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Aber wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu vergleichsweise hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich immer dann, wenn Maßnahmen sehr individuell ausgestaltet sind und seitens der Verwaltung eine intensive Beratung und Betreuung der potenziellen Zuwendungsempfänger erfolgt. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden. Rund 43 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 fielen in diese Kategorie. Dazu gehörten das HELP als Vertragsnaturschutzmaßnahme sowie die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen des Förderschwerpunktes B. Das HELP ist sehr individuell auf Vertragsbasis ausgestaltet und beansprucht eine intensive Beratung und Betreuung der Zuwendungsempfänger. Zudem wurden erhebliche Probleme mit der eingesetzten EDV postuliert. Für die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen gilt ebenfalls, dass die Beratung nur schwer vom Fördergeschäft zu trennen ist und zudem, im Gegensatz zu anderen Bundesländern, mit EU-Finanzierung viele Private gefördert wurden. Dies führte zu einer

hohen Zahl von Bewilligungen mit relativ geringen Zuwendungssummen. Des Weiteren waren gerade die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen von häufigen Umstrukturierungen der Verwaltung betroffen. Beim HELP wurde in der qualitativen Expertenbefragung angeregt, einzelne Bestandteile mit einfacherer Abwicklung (Natura-2000-LRT und Habitate) ohne EU-Kofinanzierung anzubieten.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen, respektive über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen vermeidbare Mitnahmeeffekte zu verringern. Hierzu gehört beispielsweise das AFP (a). Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung gilt das gleiche wie für das AFP. In der Maßnahmen-evaluierung wurden zahlreiche Empfehlungen zur Anpassung des AFP gegeben, die z. T. auch schon umgesetzt wurden. Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten als kompensatorische Maßnahme wurde in die geringe Wirkungsstufe eingeordnet. In der Förderperiode 2007 bis 2013 wird ggf. eine Reform der Ausgleichszulage, sei es in Form einer Neuabgrenzung der Gebietskulisse oder Neugestaltung der Beihilferegulungen, stattfinden. Dies könnte zu einer stärkeren Fokussierung auf bestimmte Regionen oder Betriebstypen führen. Die Maßnahme Produktinnovationen wird im neuen Programm nicht mehr eingebunden. Hier lag das Problem v. a. in der geringen Anzahl der Teilnehmer und den geringen Fördersummen je Antrag. Zudem erforderte die dezentrale Aufgabenwahrnehmung einen hohen Koordinierungsaufwand. Die Maßnahme wird seit 2007 nur noch rein national finanziert angeboten, wobei dies nur einen Teil der Probleme löst. Offen bleibt die Frage nach einer Erhöhung der Teilnehmerzahlen und einer Zentralisierung der Bewilligungsfunktion.

#### 10.6.4 Fazit

Die Kosten-Wirkungs-Synapse betrachtete das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen. Rund 43 % der Gesamtkosten entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 25 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen. In der Tendenz zeigte die Zusammenschau der Implementationskosten (als Teil der Gesamtkosten) und Wirkungen, dass hohe Wirkungen auch mit hohen Implementationskostenanteilen einhergehen. Diese hohen Implementationskostenanteile sind auch maßnahmenimmanent, z. B. aufgrund eines hohen Beratungs- und Akquisebedarfs. Es wurden in der qualitativen Befragung aber auch organisatorische Gründe (Dezentralisierung/Kommunalisierung) genannt und eine DV v. a. bei den flächenbezogenen Maßnahmen, die benutzerunfreundlich und störanfällig ist sowie den spezifischen Anforderungen der flächenbezogenen 2.-Säule-Maßnahmen nicht ausreichend Rechnung trägt. Der Einfluss der EU auf die Höhe der Implementationskosten wurde von allen Befragten als hoch angesehen. Aus Sicht der Fachreferate ließen sich alle

Maßnahmen kostengünstiger ohne EU-Regularien umsetzen; das Reduzierungspotenzial wurde auf bis zu 60 % geschätzt.

Es gibt Überlegungen bzw. erste eingeleitete Schritte, z. B. durch organisatorische Änderungen und Verbesserungen beim DV-Einsatz die Implementationskosten, deren Anteil an den Fördermitteln im Durchschnitt bei knapp 19 % lag, zu reduzieren. Die Aussichten, tatsächlich eine umfangreichere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 allerdings für eher unrealistisch gehalten. Empfehlungen zur Senkung der Implementationskosten beziehen sich vor allem auf die Sicherstellung einer gewissen Kontinuität bei den Verwaltungsstrukturen und beim Personal. Die Schaffung geeigneter DV-Strukturen für die investiven Maßnahmen wurde bereits veranlasst. Auch die Herausnahme einzelner Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen aus der EU-Kofinanzierung wurde als Möglichkeit gesehen und im Programm 2007 bis 2013 z. T. auch schon umgesetzt.

## Literaturverzeichnis

- Albrech, J., Königstein, K. und Driessen, N. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Hessen, Endbericht für das Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Trier.
- Albrech, J., Königstein, K. und Driessen, N. (2003): Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Hessen, Endbericht für das Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Trier.
- Apel (ohne Jahr): Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Hessen, Zusammenfassung der hessischen Ergebnisse der Bestandsaufnahme. Internetseite HMULV: <http://interweb1.hmuv.hessen.de/umwelt/wasser/wrrl/stadtlandfluss/>. Stand 31.5.2005.
- BAW, Institut für Wirtschaftsforschung (2000): Erste Evaluierungsbilanz zu den EFRE-Maßnahmen der Ziel-2-Förderung (1994-99) insbesondere der Phase III (1994-96) im Land Bremen. Regionalwirtschaftliche Studien, H. 16.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung. Bonn.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Bodenversiegelung. Internetseite BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: <http://www.bbr.bund.de/raumordnung/siedlung/boden.htm>. Stand 2.8.2005.
- Bemme, J. (2005): klimastrategie.de, Die Klimaschutzstrategien der deutschen Bundesländer und der Bundesregierung sowie Erstellung eines Internetportals, Seminararbeit an der TU Dresden, Fakultät Verkehrswissenschaften. Dresden.
- Bergs, R., RWI, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Research voor Beleid International (2003): Bericht zur Halbzeitevaluierung des Ziel-2-Programms Hessen 2000-2006 gemäß Artikel 42 der Verordnung (EG) 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999. Bad Soden, Essen, Leiden.
- Bergs, R., Welz, D. und Run, P. v. (2006): Ex-ante-Evaluierung des operationellen Programms "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" in Hessen (2007-2013). Internetseite Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: [http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMWVL\\_Internet?cid=489c6781ea390431b1ef5047519cd3c9](http://www.wirtschaft.hessen.de/irj/HMWVL_Internet?cid=489c6781ea390431b1ef5047519cd3c9). Stand 24.8.2008.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005): Schutzwürdige Landschaften. Internetseite BfN: <http://www.bfn.de/03/030504.htm>. Stand 9.9.2005.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2008): Naturschutzgebiete, Stand 31.12.2006. [http://www.bfn.de/0308\\_nsg.html](http://www.bfn.de/0308_nsg.html).

- Blüthorn, N. (2008): Rot, Gelb, Grün - Was bedeutet die Ampel im FFH-Bericht? <http://www.na-hessen.de/downloads/dfv2008natura2000berichtspflicht07nahdruckvers.pdf>. Stand 17.9.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): Ökologischer Landbau nach Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 in Deutschland im Jahre 2006. Internetseite Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: [http://www.bmelv.de/cIn\\_044/nn\\_750590/DE/04-Landwirtschaft/OekologischerLandbau/Tabelle1OekolandbauInD,templateId=renderPrint.html](http://www.bmelv.de/cIn_044/nn_750590/DE/04-Landwirtschaft/OekologischerLandbau/Tabelle1OekolandbauInD,templateId=renderPrint.html). Stand 25.8.2008a.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung (Bundestabelle mit Bundesländertabellen). Stand 8.11.2006. E-Mail am 11.09.2007.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Deutschland - Verwendung der durch Differenzierung freigewordenen Mittel, nur fakultative Modulation, Stand 14.11.2006. Email vom 20.06.2008.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2003): Senkung von Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft, Programm der Bundesregierung.
- Daub, R. (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen). Internetseite Institut für Ländliche Räume : [http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab\\_07\\_2008\\_de.pdf](http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_07_2008_de.pdf). Stand 2.10.2008.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2008): Landwirtschaftliche Bodennutzung - Landwirtschaftlich genutzte Flächen - Fachserie 3 Reihe 3.1.2 - 2007. <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1022060>. Stand 18.9.2008.
- DG Regio (2007): Messung der Beschäftigungseffekte von Strukturfonds. Arbeitspapier Nr. 6. Internetseite Regionalpolitik - Inforegio: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6\\_employ\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_de.pdf).
- DVL, Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V. (2005): Natura-2000-Prämien in den deutschen Flächenstaaten: Auswertung zur Umsetzung des Artikel 16 der VO (EG) 1257/1999 in Deutschland.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1 Luxembourg.

- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/zi035871.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035871.pdf). Stand 2.10.2007.
- Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2003): Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover, Hamburg. Internetseite FAL: [http://miraculix.fal.de/fallitdok\\_extern/zi035899.pdf](http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035899.pdf). Stand 2.10.2007.
- Güthler, W. (2007): Umsetzung Natura 2000: Strategischer Rahmen und aktuelle Entwicklung der EU-Förderkulisse, Vortrag im Rahmen der Fachtagung Umsetzung Natura 2000 am 5. Juli 2007 im Camp Reinsehen, Schneverdingen: Von den Erhaltungszielen zu den Umsetzungsplänen. Internetseite Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz (NNA): [http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C39224052\\_L20.pdf](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C39224052_L20.pdf). Stand 27.2.2008.
- Haenel, H.-D., Rösemann, C., Dämmgen, U., Conrad, J., Lüttich, M., Döhler, H., Eurich-Menden, B., Laubach, P., Müller-Lindenlauf, M. und Osterburg, B. (in Vorbereitung): Calculations of Emissions from German Agriculture - National Emission Inventory Report (NIR) 2009 for 2007, Volume 2 (Tables).
- Hirschfeld, J., Weiß, J., Preidl, M. und Korbun, T. (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft in Deutschland, Schriftenreihe des IÖW 186/08, Studie im Auftrag von foodwatch e.V. Internetseite Foodwatch: [http://www.foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e17197/e17201/e17220/IOEW\\_Klimawirkungen\\_der\\_Landwirtschaft\\_SR\\_186\\_08\\_ge.pdf](http://www.foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e17197/e17201/e17220/IOEW_Klimawirkungen_der_Landwirtschaft_SR_186_08_ge.pdf). Stand 26.8.2008.

- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2001): Regionaler Waldbericht Hessen 2000.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2002): Aktionsprogramm Umwelt, Nachhaltige Umweltpolitik in Hessen. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (ohne Jahr): Agrarpolitik in Hessen - Politik für die Landwirtschaft. Internetseite HMULV: [http://www.hmuly.hessen.de/laendlicher\\_raum/agrarpolitik/](http://www.hmuly.hessen.de/laendlicher_raum/agrarpolitik/). Stand 23.8.2005.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007a): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen - EPLR 2007-2013. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007b): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007c): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 - 2013. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007d): Jahresagrarbericht 2007. Wiesbaden. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz: <http://www.hmuly.hessen.de>. Stand 12.8.2008d.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007e): Lagebericht des Landes Hessen gem. Art. 53 VO (EG) Nr. 445/2002, Berichtsjahr 2006.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2008): Übersicht zum Änderungsantrag 2008 des Landes Hessen. Email vom 11.06.2008.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2007): Finanzieller Vollzug des Hessischen Ziel-2-Programms 2000 bis 2006 (EFRE), Stand: 24.11.2007. Email vom 24.11.2007.
- HMWVL, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2005): Ziel-2-Programm Hessen: Fragen zum aktuellen Vollzug und zur zukünftigen Förderung. Schriftliche Befragung vom 27.07.2005.

- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (1998): Monatliche Einkommen, Einnahmen sowie Ausgaben privater Haushalte 1998 nach ausgewählter sozialer Stellung des Haupteinkommensbeziehers. Internetseite HSL:  
<http://www.hsl.de/themenauswahl/einkommen-verbrauch/landesdaten/index.html>. Stand 1.6.2005.
- HSL, Hessisches Statistisches Landesamt (2005): Erwerbstätige nach Altersgruppen und Geschlecht in Hessen 2004. Internetseite HSL:  
<http://www.hsl.de/themenauswahl/erwerbstaetigkeit/landesdaten/mikrozensus/altersaufbau-der-erwerbstaetigen/>. Stand 31.5.2005.
- IfLS, Institut für Ländliche Strukturforchung und ART, Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (2006): Ex-ante-Bewertung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007-2013 gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005. Frankfurt. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz:  
[http://www.hmuly.hessen.de/irj/HMULV\\_Internet?cid=1adab867dcf14e229c7ee05016a6cde5](http://www.hmuly.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=1adab867dcf14e229c7ee05016a6cde5). Stand 11.4.2008.
- Koch, B., Raue, P., Tietz, A. und Bathke, M. (2005): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (1999): Umweltverträgliche Gülleaufbereitung und -verwertung. Darmstadt.
- Landesbetrieb Hessen-Forst (2008): Natura 2000.  
<http://www.hessen-forst.de/produkte/natura2000.htm>.
- LLH, Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (2007): Ökologischer Landbau in Hessen.  
[http://www.llh-hessen.de/landwirtschaft/oekolandbau/broschueren/Broschuere\\_Oekologischer\\_Landbau\\_071219\\_endfassung%207\\_8.pdf](http://www.llh-hessen.de/landwirtschaft/oekolandbau/broschueren/Broschuere_Oekologischer_Landbau_071219_endfassung%207_8.pdf).  
Stand 18.9.2008.
- Lorenz, F. (2004): So können sie reagieren. DLG-Mitteilungen 2004, H. 3, S. 17-19.
- Projektgruppe Managementplanung im NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2006): Vergleich der Maßnahmen-/Managementplanung für die Natura 2000-Gebiete in den Bundesländern, unveröffentlicht.
- Rudow, K. und Pitsch, M. (2008): Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Oberallgäu (Bayern). Internetseite Institut für Ländliche Räume:  
[http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab\\_06\\_2008\\_de.pdf](http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_06_2008_de.pdf). Stand 2.10.2008.



- SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (div. Jgg.): Statistik regional. Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands (CD-ROM).
- SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007): Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen nach Bundesländern und ausgewählten Erzeugnissen. Versch. Jgg. Internetseite Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: [http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Landwirtschaft/LGR/Laender\\_home.asp](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp). Stand 4.9.2008.
- Sauer, A., Frieder, L., Suda, M. und Weiland, U. (2005): Steigerung der Akzeptanz von FFH Gebieten, Abschlussbericht. BfN-Skripten, H. 144.
- Sinabell, F., Salhofer, K. und Karagiannis, G. (2006): Das Programm der ländlichen Entwicklung 2000 - 2006 - Ausgewählte ökonomische Konsequenzen, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien.
- SÖL, Stiftung Ökologie & Landbau (2008): Ökolandbau in Deutschland, Daten und Fakten. [http://www.soel.de/fachthemen/oekolandbau\\_in\\_deutschland/aktuell.html](http://www.soel.de/fachthemen/oekolandbau_in_deutschland/aktuell.html). Stand 19.8.2008.
- Statistisches Bundesamt (2003): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei 2002. Ausgewählte Zahlen für die Agrarwirtschaft. Fachserie 3, Reihe 1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004): Erläuterungen und Eckzahlen, Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2004. Wiesbaden.
- Stierwald, A. und Wiemers, J. (2003): Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Investitionstätigkeit - Eine einzelbetriebliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland. Diskussionspapier des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), H. 185. Halle (Saale).
- Toepel, K. (2000): Analyse von Synergieeffekten zur Verbesserung der Evaluationsqualität hochkomplexer Förderprogramme - Das Ziel-1- und Ziel-2-Programm in Berlin. In: Papier für die 4. Konferenz zur Evaluation der Strukturfonds: Bewertung für Qualität, Edinburgh, 17 - 19. September 2000. Berlin.
- Weiss, C. R. (1995): Symmetrie und Reversibilität der Nebenerwerbsentscheidung 2439. Agrarwirtschaft 44, H. 3, S. 137-143.

# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 11**

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

#### **Projektkoordination**

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



Braunschweig

November 2008



---

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>1</b>
11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze	1
11.2 Ansatzpunkte zur Senkung von Implementationskosten	3
11.3 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente	4
11.4 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR Hessen	9



## 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Fazit über sieben Jahre EPLR Hessen wurde in der Gesamtbewertung in Kapitel 10 gezogen. Detaillierte Empfehlungen auf Ebene der einzelnen Maßnahmen finden sich in den jeweiligen Kapiteln des Bewertungsberichts. An dieser Stelle werden grundsätzliche Erkenntnisse zusammengefasst, aus denen Schlussfolgerungen für die bereits laufende Förderperiode gezogen werden können. Vereinzelt sind auch Hinweise für die Periode ab 2014 enthalten. Der Großteil der Empfehlungen richtet sich an das Land Hessen. Die Empfehlungen an die EU-Kommission sind *kursiv (nicht fett)* hervorgehoben.

### 11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze

#### *Stärkung der Nachhaltigkeit der Förderung*

Die EPLR-Förderung sollte zukünftig stärker an der Nachhaltigkeit der Wirkungen der Fördermaßnahmen ausgerichtet werden, da z. B. der überwiegende Teil der positiven Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen des EPLR Hessen lediglich vorübergehenden Charakter hatte.

Nachhaltig wirkende Maßnahmen sind z. B. solche mit einer Initiierungsfunktion, deren Förderung zeitlich begrenzt ist und deren Effekte über den Förderzeitraum hinaus wirken. Beispiele hierfür sind auf langfristigen Wissenstransfer ausgerichtete Qualifizierungsmaßnahmen oder die Einführung umweltfreundlicher Produktionsmethoden, die ohne „Dauerförderung“ fortgeführt werden bzw. fortwirken.

In einem Programm wird es auch immer kompensatorisch angelegte Maßnahmen wie die Agrarumweltmaßnahmen geben, deren Wirkungen nur für die Dauer der Förderung Bestand haben. Allerdings ist bei diesen meist auf den Schutz der Umwelt ausgerichteten Maßnahmen der eingesetzte Mix aus anreizorientierten Förderinstrumenten und alternativen hoheitlichen Instrumenten zu prüfen. Beispiele hierfür sind die Verbesserung rechtlicher Standards (z. B. für die Reduzierung von Ammoniak oder den flächendeckenden Grünlanderhalt) und das Zusammenspiel aus hoheitlichem Mindestschutz und freiwilligen Vereinbarungen in Schutzgebieten.

#### *Bottom-up-Ansätze haben sich bewährt und sollten noch ausgebaut werden*

Hessen setzt im Bereich der ländlichen Entwicklung schon seit Jahrzehnten in starkem Maße auf bottom-up-Ansätze. In diesem Interventionsbereich wurden, mit Ausnahme einzelner Teilmaßnahmen, auch die höchsten Wirkungen erreicht.

Die intensiven Diskussionen in Hessen zur strategischen Ausrichtung des neuen Programms zeigen, wie wichtig und gleichzeitig schwierig es ist, eine gemeinsame Klammer für ein Sektor-, Umwelt- und auf die Entwicklung ländlicher Räume bezogenes Programm zu finden, und hieran auch ein adäquates Maßnahmenbündel auszurichten. Zumindest für die Maßnahmen der Schwerpunkte 3/4 bieten bottom-up-Ansätze ein geeignetes Vorgehen, um – soweit es sich um lokal/regional zu lösende Probleme handelt – die am besten geeigneten Maßnahmen auszuwählen. Sie sollten daher fortgesetzt und gestärkt werden. Die Anwendung dieses Ansatzes auch im Agrarumweltbereich wird begrüßt und sollte im Rahmen der zukünftigen Evaluation begleitet werden.

### ***Subsidiarität ernst nehmen***

*Hier gilt es zukünftig für die EU-KOM, das rechte Maß an strategischem Überbau für die ELER-Umsetzung zu finden und diesen auf seine Relevanz und tatsächliche Bedeutung hin zu überprüfen. Die in der ELER-Verordnung formulierten übergeordneten Ziele sollten die Funktion von Leitplanken übernehmen, innerhalb derer die Länder ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Diese sollten die Erfordernisse des Landes widerspiegeln. Wenn die Länder angehalten werden, in ihren EPLR dem Wortlaut von Verordnungstexten und strategischen Leitlinien zu entsprechen, führt dies eher zu überfrachteten, wenig operationalisierbaren Zielsystemen. Dies wurde bereits in der Ex-ante-Bewertung kritisch angemerkt.*

### ***Schärfung der Zielsetzungen und Verwendung geeigneter Auswahlkriterien zur Erhöhung der Wirksamkeit***

Die Konkretisierung der Zielsetzungen des Programms und der Maßnahmen muss so weit gehen, dass hieran eine Auswahl von Förderfällen vorgenommen werden kann. Die Auswahl der zu fördernden Maßnahmen bzw. Projekte sollte sich an den Erfordernissen und dem Bedarf der Betriebe, Regionen bzw. der Umwelt orientieren. Vermieden werden sollten unbedingt – bei ggf. knapper werdenden Haushaltsmitteln – Mittelkürzungen nach dem „Rasenmäherprinzip“.

Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich. Diese wurden teilweise auch schon in der betrachteten Förderperiode eingesetzt oder sind für das neue Programm seit 2007 vorgesehen: vorhandene Fachkonzepte z. B. für naturschutzorientierte Maßnahmen, die Förderung in fachlich abgegrenzten Kulissen, an den Zielen orientierte Auswahlkriterien oder Wettbewerbsverfahren wie bei LEADER. Konkret bedeutet dies am Beispiel einiger Maßnahmen:

- Das Zielsystem des AFP ist so zu konkretisieren und zu operationalisieren, dass daran die Projektauswahl ausgerichtet werden kann. Hierfür ist z. B. zu klären, woran der Bedarf an öffentlichen Gütern oder die Erfordernisse für strukturelle Anpassung fest-

gemacht werden oder wie die Wettbewerbsfähigkeit einzelbetrieblich gemessen werden kann.

- Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung muss das ambitionierte Ziel der Verbesserung des Erzeugernutzens besser in der Bewilligungspraxis umgesetzt werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen der GAK nicht aus. Grundsätzlich sollte ein Projektauswahlraster angewandt werden, bei dem die Übereinstimmung bzw. das Erreichen der Maßnahmenziele mit dem Projekt geprüft und bewertet wird. Vorrangig kämen Projekte zum Zuge, deren Übereinstimmungen über das formale Mindestmaß hinausgehen. Um die Auswahl der Besten zu gewährleisten, wäre eine Stichtagsregelung der Antragstellung erforderlich.
- Für das nunmehr integrierte Agrarumweltprogramm (HIAP) ist die Ausrichtung an Regionalen Agrarumweltkonzepten sowie fachlich begründeten Gebietskulissen vorgesehen. Anhand dieser Kriterien sind die Landkreise verpflichtet, ein Ranking von Förderanträgen vorzunehmen. Dieses Vorgehen wird befürwortet, da hierin ein hohes Potenzial für den bedarfs- und zielorientierten Maßnahmen Einsatz liegt.
- Die umfangreichen Projektauswahlkriterien der Schwerpunkt-3-Maßnahmen sowie die Projektauswahlraster der LEADER-Gruppen ermöglichen ebenfalls eine bedarfs- und zielorientierte Projektauswahl. Dies sollte in dieser Form beibehalten werden.
- Die Zahlung der Ausgleichszulage sollte stärker regionalisiert und auf Problemstandorte bzw. Einzelflächen ausgerichtet werden. Für die Ermittlung der Förderfähigkeit von Einzelflächen sollten neben der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) zusätzliche Kriterien, die die natürlichen Standortbedingungen widerspiegeln, herangezogen werden.

### ***Ausrichtung auf strukturschwächere ländliche Gebiete beibehalten***

Hessen setzte im Bereich der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung schon in dem betrachteten Förderzeitraum einen räumlichen Schwerpunkt auf die Förderung von strukturschwachen ländlichen Gebieten. Für den neuen Förderzeitraum ist sogar eine weitere Fokussierung vorgesehen, indem z. B. in der Dorferneuerung die innerörtliche Entwicklung als besonderer Problembereich ländlicher Siedlungsstrukturen zum Schwerpunkt gemacht wird. Diese ausgleichsorientierte Ausrichtung ist beizubehalten.

## **11.2 Ansatzpunkte zur Senkung von Implementationskosten**

Hessen verfügt auf Programmebene über ein hohes Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis. Auch wenn die empirischen Ergebnisse der quantitativen Analyse aufgrund der methodischen Erfassungsprobleme mit Vorsicht zu interpretieren sind, können dennoch unter Berücksichtigung der qualitativen Befragungsergebnisse einzelne Empfehlungen abgeleitet werden:



- Bei wirksamen Maßnahmen, deren hohe Implementationskosten aus Sicht der Fachreferate auf EU-Regularien zurückzuführen sind, sollte überlegt werden, diese als rein national finanzierte Maßnahmen anzubieten. Dies gilt beispielsweise für einzelne Verpflichtungspakete des HELP, die inzwischen fortentwickelt und in das HIAP integriert wurden (z. B. HIAP-Modul B6).
- In Hessen wurden im betrachteten Zeitraum, verglichen mit den anderen Bundesländern der 6-Länder-Evaluation, die umfangreichsten Strukturreformen in der Verwaltung vorgenommen. Die Kommunalisierung wurde in den Befragungen im Zusammenhang mit den hohen Anforderungen der EU an standardisierte Verfahrensabläufe sehr kritisch gesehen. Kontinuität in den Strukturen und im Personal sind aufgrund des hohen Aufwands, sich in die spezifischen Regelungen zur Umsetzung einzuarbeiten, notwendig.
- Für viele Maßnahmen wurde von den Befragten eine Reduzierung der Anlaufstellen vorgeschlagen. Hier ist unseres Erachtens immer abzuwägen, wie sich dies auf die Kundenzufriedenheit auswirken würde, vor allem bei Maßnahmen, die in der Umsetzung einer intensiven Betreuung bedürfen.
- Bei bestimmten Maßnahmen ist das Potenzial zur Reduzierung der hohen Implementationskosten gering. Ein weiteres Angebot solcher Maßnahmen ist aus unserer Sicht nur dann gerechtfertigt, wenn einem hohen Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis auch eine hohe Förderwirkung gegenübersteht. Beispielhaft sei hier der Vertragsnaturschutz genannt, dessen hohe spezifische Förderwirkung v. a. für die Biodiversität im Rahmen der Evaluation gezeigt wurde.
- Die eingesetzten EDV-Systeme wurden vielfach wegen ihrer Bedienerunfreundlichkeit, Fehleranfälligkeit und Kurzlebigkeit kritisiert. Hier sollte stärker auf Konstanz und Nutzerorientierung geachtet werden. Vorbereitungen zur Verbesserung und Vereinfachung der DV-Anwendungen wurden zwischenzeitlich ergriffen.
- Trotz erster Überlegungen und Schritte in der Landesverwaltung, eine Senkung von Implementationskosten zu erreichen, bestehen Zweifel, ob es in der Förderperiode 2007 bis 2013 tatsächlich zu deren Reduzierung kommen kann. Ein Grund hierfür sind die höheren Anforderungen der EU an das Berichts- und Kontrollwesen. *Weitere Anstrengungen seitens der EU, tatsächlich eine Vereinfachung ihrer Förderpolitik auf der Umsetzungsebene zu erreichen, sind erforderlich.*

### **11.3 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente**

#### ***Investitionsförderung auf wenige Problembereiche und Ziele fokussieren***

Anknüpfend an die Empfehlungen der aktualisierten Halbzeitbewertung, sollte die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme fokussiert werden. Förder-

ziele könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) und die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite sein, wenn Investitionen essentiell für die Erreichung dieser Ziele sind. Bei der Definition der Förderinhalte sollte künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z. B. Ordnungsrecht, Beratung, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sind anteilige staatliche Bürgschaften gegenüber verlorenen Zuschüssen zu bevorzugen. Hessen bietet das Instrument der staatlichen Bürgschaften für das AFP bereits seit 2005 an.

Für die Bereitstellung öffentlicher Güter können Investitionshilfen – überwiegend im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten – bei zielgerichteter Ausgestaltung und konsequenter Durchführung geeignete Lösungsansätze bieten. Ein Beispiel sind tiergerechtere Haltungsformen, die besondere Investitionen erforderlich machen (z. B. Mehrflächenbuchten in der Schweinemast). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass für Erfolge in diesem Bereich nicht nur eine Anpassung der Förderrichtlinie an den Stand des Wissens, sondern zudem eine Koordination mit weiteren Politikmaßnahmen wie der Zahlung von Prämien für tiergerechte Haltungsformen Voraussetzung ist.

#### ***Bei planerisch-konzeptionellen Instrumenten eine breite Zielausrichtung beibehalten***

Neben den besser zu profilierenden investiven Beihilfen sind im Programm Instrumente mit einer breiten und offenen Zielausrichtung beizubehalten. Hierzu gehören die regionalen Entwicklungsstrategien im Zuge von LEADER, aber auch die Flurbereinigung. Das Instrument der Flurbereinigung sollte weiterhin mit einer breiten Zielausrichtung beibehalten werden und keine Einengung auf die Ziele der Achse 1 erfahren. Die Flurbereinigung zieht eine Klammer um die verschiedenen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und die umweltbezogenen Maßnahmen und schafft für viele Maßnahmen erst den institutionellen Rahmen bzw. die Voraussetzungen für die Umsetzung.

#### ***Effektive Agrarumweltmaßnahmen beibehalten und weiter profilieren***

Für die flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen des HEKUL und des HELP, die 2007 von dem neuen Programm HIAP zusammengeführt bzw. ersetzt wurden, konnte ein wesentlicher Beitrag zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz aufgezeigt werden. Daher wird die Fortführung dieses Förderinstruments prinzipiell empfohlen. Für die Mehrzahl der Teilmaßnahmen sind Detailanpassungen wünschenswert, um die Wirksamkeit zu erhöhen. Die betriebliche Grünlandextensivierung sollte nicht mehr gefördert werden. Das Land hat bereits entsprechend reagiert, so dass die bislang gesamtbetrieblich angebotene Grünlandextensivierung seit 2007 nur noch als „Standortangepasste Grünlandextensivierung“ für bestimmte Einzelflächen (Prioritätensetzung im Rahmen der Regionalen Agrarumweltkonzepte – RAK) angeboten wird. Zusätzlich können im Rahmen

der Maßnahme naturschutzfachliche Sonderleistungen vereinbart werden. Weitere spezifische Förderangebote, v. a. für die Bereiche Erosions- und Naturschutz (Natura 2000), wurden entwickelt und im neuen Programm angeboten. Für Maßnahmen mit Erosionsschutz- und Gewässerschutzzielen wird eine Kulissenbildung empfohlen, die bereits in HIAP der Förderperiode 2007 bis 2013 umgesetzt wurde. Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter Agrarumweltmaßnahmen gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in aus Umweltsicht sensiblen Gebieten ansprechen.

### ***Die Förderung von Existenzgründungen erfordert geeignete Beratungs- und Abstimmungsstrukturen.***

Vor dem Hintergrund der im Zeitraum 2000 bis 2006 geförderten 59 Kleinstunternehmen erscheint in der neuen Maßnahme 312 (Existenzgründungen) das operationelle Ziel, in der Förderperiode 2007 bis 2013 210 Kleinstunternehmen zu fördern, sehr ambitioniert. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte unbedingt eine enge Zusammenarbeit zwischen den Regionen (Regionalforen/LAGn) und den antragsannahmenden Stellen sowie den regionalen Wirtschaftsförderern erfolgen. Eine breite Information der potenziellen Zielgruppen über diese Fördermöglichkeit ist ebenfalls erforderlich.

### ***Schwerpunkte in der forstlichen Förderung setzen***

Ein Ziel der forstwirtschaftlichen Förderung im EPLR Hessen war die Erhöhung des Waldanteils. Mit der Erstaufforstungsförderung konnte wegen zu geringer Anreize und komplizierter Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren eine Waldmehrung nicht realisiert werden, da Aufforstungen sehr viel häufiger außerhalb des EPLR, z. B. im Rahmen von Kompensationsmaßnahmen, durchgeführt wurden. Aus diesem Grund sollte zukünftig die Erstaufforstungsförderung nicht mehr angeboten werden. Auch ist das Ziel der Waldmehrung kritisch zu reflektieren, da Hessen im bundesdeutschen Vergleich zu den walddreichsten Bundesländern gehört. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 ist die Förderung der Erstaufforstung nicht mehr Bestandteil des EPLR, sondern wird nur noch mit nationalen Mitteln gefördert.

Demgegenüber gibt es Herausforderungen, zu denen auch die EPLR-Maßnahmen einen Beitrag leisten könnten:

- Zur besseren Umsetzung von Natura-2000-Gebietsausweisungen und zu deren Akzeptanzsteigerung bei den Waldbesitzern sollte eine Natura-2000-Förderung als Förderatbestand angeboten werden.
- Generell ist im Förderverfahren angesichts der zersplitterten Besitzstruktur im hessischen Privatwald eine Fokussierung auf die Erhöhung des Organisationsgrades der Waldbesitzer zu richten. Möglich wäre dies durch höhere Zuwendungssätze bei der Antragstellung über Forstbetriebsgemeinschaften oder sonstige forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse.

- Beratung ist ein wichtiger Schlüssel sowohl für den wirtschaftlichen Erfolg als auch für die Erfüllung gesellschaftlicher Anforderungen, die an die Waldbewirtschaftung gestellt werden. Empfohlen wird daher die Förderung des Aufbaus und der Inanspruchnahme von Beratungsdiensten.
- Eine Reduzierung des Eigenanteils der Zuwendungsempfänger bei der Bodenschutzkalkung könnte die Akzeptanz dieser für den Bodenschutz wichtigen Maßnahme erhöhen.

Das breite forstliche Förderangebot wurde im EPLR der neuen Förderperiode auf die Schwerpunkte im Bereich der naturnahen Waldbewirtschaftung und der forstlichen Infrastruktur reduziert.

***Bessere Kooperation und Weiterentwicklung der touristischen Infrastrukturen sind wesentliche Ansätze zur Stärkung des ländlichen Tourismus in Hessen.***

Für den ländlichen Tourismus besteht in Hessen eine besondere Herausforderung darin, sich am Markt zu profilieren. Zum einen sind besondere Alleinstellungsmerkmale kaum vorhanden und zum anderen nimmt der Wettbewerb zwischen den Urlaubsgebieten im ländlichen Raum in Deutschland zu. Der Weiterentwicklung der touristischen Infrastruktur kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Hierzu zählen insbesondere Projekte zur

- Verbesserung des Angebots an naturnahen Freizeitaktivitäten,
- Bündelung und Intensivierung überbetrieblicher Vermarktungsaktivitäten und
- Verbesserung der Kooperation zwischen den für den Tourismus relevanten Akteuren sowohl auf kommunaler als auch auf regionaler Ebene.

Mit der Maßnahme 313 (Förderung des Fremdenverkehrs) wird dieser Bedarf im Hessischen Entwicklungsplan für die Förderperiode 2007 bis 2013 aufgegriffen.

***Technischen Fortschritt durch flächenbezogene Maßnahmen gezielter fördern***

Im zurückliegenden Förderzeitraum wurde sowohl über das AFP als auch über Agrarumweltmaßnahmen die Einführungen umweltfreundlicher Produktionstechniken (MDM-Verfahren) gefördert. Um eine möglichst hohe Fördereffizienz zu erreichen, sollte die Einführung umweltfreundlicher Produktionsmethoden gezielt in relevanten Gebieten (z. B. auf erosionsgefährdeten Standorten) bzw. in ausgewählten Betriebstypen gefördert werden. Die hierfür notwendigen Informationen liegen in der Regel den Fach- bzw. Bewilligungsbehörden für Agrarumweltmaßnahmen vor.

Aus diesem Grund sollte die Förderung umweltfreundlicher Produktionsmethoden über eine flächenbezogene AUM-Förderung erfolgen. Auch Evaluationsergebnisse aus anderen Ländern zeigen, dass hierdurch relevante Gebiete wesentlich besser erreicht werden kön-

nen. Die Förderung sollte Lernkosten in der Einführungs- und Erprobungsphase kompensieren und nur für begrenzte Zeit erfolgen. Sobald die geförderten Verfahren als allgemeiner Stand der Technik anzusehen sind, sollte eine Förderung hinfällig werden.

### ***Kombinierten Einsatz von Förderinstrumenten verstärken***

Häufig reicht ein einziges Förderinstrument nicht aus, um bestimmte Hemmnisse zu beseitigen oder Entwicklungsimpulse zu setzen. Dies kann eher durch die kombinierte Förderung verschiedener Instrumente (Investitionsförderung, Beratungsförderung, Personalkostenzuschuss) erreicht werden. Diese Art der kombinierten Förderung könnte in verschiedenen Bereichen eingesetzt werden.

Beispiel Tierhaltung: Die tiergerechten Stallbauten könnten im Rahmen des AFP gefördert, die höheren variablen Arbeitskosten für die tiergerechten Haltungsformen durch Transferzahlungen im Rahmen von Tierschutzmaßnahmen (Code 215) kompensiert und der Informations- und Beratungsbedarf durch Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt werden. Um diese tiergerechteren Haltungsformen ohne Dauerförderung langfristig rentabel zu gestalten, ist es notwendig, die zusätzlichen Kosten durch höhere Preise auszugleichen. Hierfür kann zum Beispiel eine Marketingstrategie für die Erzeugnisse aus tiergerechteren Haltungsformen entwickelt und umgesetzt werden. Hessen bietet eine Förderung im Rahmen der bestehenden Landesrichtlinien zur Förderung der Erzeugung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen hoher Qualität außerhalb des EPLR Hessen an.

Beispiel Investitionen und Beschäftigung von Fremdarbeitskräften: Im Zusammenhang mit betrieblichem Wachstum stellt die Beschäftigung von Fremd-AK in Familienbetrieben oft ein Problem dar, da die Erfahrung in Bezug auf Mitarbeiterführung, Arbeitsplanung und -organisation etc. fehlt. Zudem sind für deren Entlohnung Wachstumsprünge notwendig. Dies gilt besonders für die Milchviehbetriebe, betrifft aber auch andere Produktionsbereiche, in denen Arbeitsüberlastung zu den wesentlichen Entwicklungshemmnissen gehört (z. B. Diversifizierung). Dieses Hemmnis könnte überwunden werden, indem einerseits das einschlägige Beratungsangebot verstärkt wird und andererseits degressiv gestaffelte Lohnkostenzuschüsse (z. B. über fünf Jahre) für Betriebe, die erstmalig eine Fremd-AK beschäftigen, gewährt werden.

## **11.4 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR Hessen**

Die umweltbezogenen Empfehlungen stehen in einem engen thematischen Zusammenhang mit den im Health Check genannten Herausforderungen: Biodiversität, Klimawandel, Erneuerbare Energien und Wassermanagement.

Aufgrund des bisherigen Maßnahmenspektrums des EPLR Hessen und der Förderstrategie des Landes, bestimmte Problemfelder mit nationalen Maßnahmen (Wasserschutz) bzw. anderen Instrumenten (Nutzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Bereich des investiven Natur- und Gewässerschutzes) anzugehen, fallen die Empfehlungen zu den einzelnen Themenfeldern unterschiedlich tief aus. Zu den Herausforderungen, die mit dem Milchquotenausstieg auf Hessen zu kommen, können im Rahmen dieser Evaluation keine Aussagen getroffen werden, da diese Fragestellung kein Gegenstand der Evaluation war.

### ***Natura 2000: Bessere Flankierung des Vertragsnaturschutzes und Beschleunigung der Gebietsplanungen***

In der Evaluation konnte herausgestellt werden, dass für die Umsetzung von Natura 2000 in Hessen bislang fast ausschließlich der Vertragsnaturschutz erfolgreich genutzt wurde. Andere flankierende Maßnahmen, wie z. B. Planung, Beratung, investive und akzeptanzsteigernde Maßnahmen, wurden seitens des EPLR nicht angeboten. Auch der Hessische EPLR 2007 bis 2013 enthielt bislang, entgegen den Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung, weder Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten noch investive Naturschutzmaßnahmen oder eine Förderung zur Erstellung von Managementplänen. Erst mit dem Änderungsantrag 2008 ist die Aufnahme einer Natura-2000-Ausgleichszahlung vorgesehen.

Die schwerpunktmäßige Umsetzung von Natura 2000 mit Hilfe des Instruments Vertragsnaturschutz ist und war zwar ambitioniert, aber auch mit gewissen Nachteilen verbunden. Zum einen sind die Flächen nur so lange (vertraglich) gesichert, wie ausreichende Finanzmittelausstattungen gegeben sind oder auch ökonomische Alternativen für die Flächennutzung fehlen. Der relativ starke quantitative Rückgang der Vertragsnaturschutzfläche (HELP) gegen Ende der Förderperiode ist in erster Linie der kontinuierlich reduzierten Finanzausstattung des Programms geschuldet, zuletzt auch, um die Förderperiode 2007 bis 2013 nicht zu sehr mit finanziellen Bindungen (mehrjährige Verträge) aus dem Vorgängerprogramm zu belasten. Zum anderen erfordert der Vertragsnaturschutz als spezifisch naturschutzfachlich angelegte Maßnahme einen relativ hohen Betreuungsaufwand und ist daher mit hohen Implementationskosten verbunden. Diese hohen Implementationskosten sind maßnahmenimmanent und finden sich auch in den Analysen anderer Bundesländerprogramme wieder.

Die Alternative wäre, über hoheitliche Instrumente einen Mindestschutz durch spezifische Bewirtschaftungsauflagen herzustellen, was jedoch politische Akzeptanz einerseits und ggf. die Bereitschaft zu Entschädigungszahlungen andererseits voraussetzen würde.

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wird, neben der Beibehaltung und dem Ausbau der flächenbezogenen Maßnahmen, eine bessere Nutzung der flankierenden Instrumente zur Beschleunigung der Gebietsplanungen (z. B. im Rahmen Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte oder der RAK) empfohlen. Hierbei sollten auch akzeptanzsteigernde Planungsprozesse und -methoden zum Einsatz kommen.

### ***Biodiversität ist mehr als Natura 2000: Gesamtstrategie verfolgen***

Politisches Ziel war es auch, bis zum Jahr 2010 den Rückgang der Biodiversität zu stoppen (IUCN-Initiative „Countdown 2010“). In Anbetracht der aktuellen Trends und der weiterhin wirksamen Ursachen für den Rückgang der Biodiversität (Intensivlandwirtschaft, Intensivierung des Waldbaus, Schadstoffimmissionen etc.) wird die Erreichung dieses Ziels inzwischen jedoch als äußerst schwierig beurteilt. Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000 und dessen Sicherung ist in diesem Zusammenhang das wichtigste Instrument und das „Rückgrat“ für die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt in Hessen. Die biologische Vielfalt ist jedoch ein „Generalthema“, das die gesamte Landschaft und das gesamte Arteninventar betrifft. *Dem müssen v. a. auch die Entscheidungen auf EU-Ebene im Zusammenhang mit dem sog. „Health-Check“ sowie den künftigen Vorgaben zur Modulation Rechnung tragen.*

In diese Betrachtung gehören auch landwirtschaftlich genutztes Offenland sowie Arten und Lebensräume, für die Hessen eine besondere Verantwortung trägt, auch wenn sie nicht zum FFH-Schutzregime zählen bzw. in den FFH-Anhängen enthalten sind. Im landwirtschaftlich geprägten Offenland besteht durch die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung die Gefahr einer eher zunehmenden Artenverarmung, dem durch kompensatorische Maßnahmen begegnet werden sollte. Gerade in ökologisch eher geringwertigen „Durchschnittslandschaften“ oder „Intensivregionen“ muss über verschiedene Instrumente ein Mindestmaß an biotischer Ausstattung durch ein Netz von wertvollen ökologischen Flächen und den Aufbau eines landesweiten Biotopverbundes gezielt verfolgt werden.

Hierzu bieten sich Instrumente wie die ökologischen Vorrangflächen auf betrieblicher Ebene oder österreichische Konzepte zur Förderung des betriebsintegrierten Naturschutzes an. In HIAP wird diesem Erfordernis insbesondere durch die Gebietskulisse „Ökologische Vernetzungselemente“, die auf Landkreisebene in Agrarforen erarbeitet wurde und kontinuierlich weiterentwickelt wird, Rechnung getragen. Hier wird zu bewerten sein, in wie weit die entsprechenden Maßnahmen auf Akzeptanz stoßen und diese Ansätze für die Anreicherung der Landschaft und Vernetzung der Lebensräume ausreichen werden.

***Ressourcenschutz in betriebliche Beratung integrieren***

Die Verankerung der biotischen und abiotischen Agrarumweltziele in die Praxis der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe sollte über eine betriebliche Beratung, die gleichermaßen die landwirtschaftlichen und die ökologischen Aspekte berücksichtigt, unterstützt und begleitet werden.

***Aufrechterhaltung der Grünlandnutzung, Nutzungsalternativen prüfen***

Anders als in anderen Bundesländern verlief die Entwicklung des Grünlandes (absolut und relativ) im Programmzeitraum in fast allen Kreisen Hessens positiv.

Die Veränderung der Rahmenbedingungen (sinkender Grundfutterbedarf aufgrund steigender Milchleistung, Abschaffung der Milchquotenregelung, Milchpreisentwicklung) wird in Zukunft starken Einfluss auf die weitere Nutzung des bestehenden Grünlands haben. Wenn die Milchpreise aufgrund des Quotenausstiegs ggf. sinken, wird der Kauf von Kraftfutter unrentabler, und die Vorzüglichkeit der Milchproduktion wird gerade in Regionen mit ertragreichem Grünland zunehmen.

Die langfristige und nachhaltige Nutzung der Grünlandflächen und hier auch gerade des ökologisch wertvollen Grünlands sind Herausforderungen, die mit einer Koppelung bzw. einer stärkeren Differenzierung zwischen Maßnahmen der Ersten Säule und denen der Zweiten Säule angegangen werden müssen, um einen ökologisch wünschenswerten Zustand der Flächen auf Dauer zu erhalten.

Die Entwicklung des Grünlands hinsichtlich der Nutzungsintensität (Mindestpflege bzw. Intensivierung) und ökologischen Qualität muss daher kontinuierlich beobachtet und analysiert werden. Dazu sollten die AUM prioritär auf die möglichen Problembereiche ausgerichtet werden, wie z. B. die Aufrechterhaltung der Nutzung extensiver Wiesen und Weiden. Weitere Nutzungsalternativen für Grünland (z. B. Biogas aus Gras, natürliche Sukzession) sollten in Forschungs-, Entwicklungs- oder Demonstrationsvorhaben auf ihre Rentabilität, Anwendbarkeit und Umweltwirkungen geprüft werden<sup>1</sup>.

***Für den Klimaschutz Synergien mit anderen Maßnahmen nutzen***

Insgesamt waren und sind die Möglichkeiten für effektive Klimaschutzmaßnahmen innerhalb des EPLR gering. Im Hessischen EPLR wurden klimarelevante Emissionen nur in geringem Umfang durch die Förderung extensiver Landnutzungsformen, der umwelt-

---

<sup>1</sup> Im November 2008 wurde von der EU-Kommission das LIFE-Projekt „Prograss“ zur Förderung bewilligt. Die Universität Kassel, das HMULV und weitere Partner untersuchen ab 2009 für drei Jahre die energetische Verwertung von extensivem Grünlandaufwuchs in drei europäischen Regionen (darunter Vogelsberg in Hessen).



freundlichen Gülleausbringung, einiger Biomasse- bzw. -gasanlagen und der energetischen Sanierung im Zuge von Dorferneuerungsmaßnahmen verringert.

Die Potenziale für den Klimaschutz liegen hauptsächlich in den positiven Nebenwirkungen von Maßnahmen, wie z. B. den auf den Wasserschutz ausgerichteten Agrarumweltmaßnahmen (N-Reduzierung) oder Maßnahmen zur Ammoniakreduzierung (s. u.).

Es muss außerdem auf die Vermeidung von Trade-offs zwischen Klimaschutz und anderen Zielen geachtet werden. Ein Beispiel hierfür ist der Tierschutz. Mit einer aus Tierschutzsicht wünschenswerten Zunahme von Festmistverfahren (Einstreu-, Tiefstreuverfahren) als Ersatz güllebasierter Verfahren (z. B. Vollspaltenböden) würden die Treibhausgasemissionen ansteigen. Durch die Förderung sollten daher Stallungen realisiert werden, die Fortschritte für die Tiergerechtigkeit erzielen und keine Verschlechterungen für den Klimaschutz mit sich bringen. Hier bieten sich zum Beispiel besondere klimaschutzoptimierte Zweiflächenställe mit Einstreu und Spaltenbereich an. Der notwendige Wissenstransfer für ein optimiertes Düngemanagement im Zusammenhang mit den neuen Haltungsformen sollte durch spezifische Schulungen forciert werden. Zusätzlich müssen Fortschritte im Bereich der N-reduzierten Fütterung erzielt werden.

### ***Potenzielles Maßnahmenpektrum zur Minderung von Ammoniakemissionen nutzen***

Der nationale Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar belegt, dass die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft in Hessen im Programmzeitraum leicht abgenommen haben. Dies ist in erster Linie auf den Rückgang des Viehbestandes in Hessen zurückzuführen, weniger auf die Änderung des Düngemanagements. Für Deutschland insgesamt stagnieren die Emissionen seit 15 Jahren auf hohem Niveau. Durch die NEC-Richtlinie<sup>2</sup> sind die absoluten Einsparziele der Bundesrepublik bis zum Jahr 2010 festgelegt. Sollen die Ziele der NEC-Richtlinie erreicht werden, muss dies, neben der Verbesserung der rechtlichen Instrumente (z. B. Verbot von harnstoffbasierten Düngemitteln) durch präzise Förderinstrumente und Förderauflagen unterstützt werden.

Wesentlicher Ansatzpunkt im EPLR Hessen zur Ammoniakreduzierung waren bisher die Agrarumweltmaßnahmen, die unter anderem zu einer Reduzierung des Mineraldüngereinsatzes führen. Diese Maßnahmen sollten, mit den genannten Ausnahmen, beibehalten werden.

---

<sup>2</sup> Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie 2001/81/EG).

Zum Beitrag des AFP zur Reduzierung der Ammoniakemission waren keine Aussagen möglich, da keine konsistenten Informationen zur Lagerdauer, zur Abdeckung der Gülle, zur Viehbestandsentwicklung und zur Lagerung der Gärsubstrate aus Biogasanlagen für die geförderten Betriebe vorlagen. Die Auflagen für eine Abdeckung der Gülle beschränken sich auf die Formulierung „das Güllelager muss angemessen abgedeckt sein“ und sind für Gärsubstrate nicht existent. Aufgrund der Minderungs-Potenziale in diesem Bereich (insbesondere bei Schweinegüllelagern), ist neben einer verstärkten Anpassung und Umsetzung des Ordnungsrechts auch eine Flankierung durch die Investitionsförderung von Abdeckungen, die über eine natürliche Schwimmschicht hinausgehen, sinnvoll. Diese Maßnahme könnte schnell umgesetzt werden und würde kurzfristig einen Beitrag zur Einhaltung der NEC-Strategie (bis 2010) leisten.

Ein weiteres kostengünstiges Minderungspotenzial liegt in der sofortigen Einarbeitung von Wirtschaftsdünger nach der Ausbringung. Ein wesentliches Hemmnis dafür besteht in der Organisation der betrieblichen Arbeitswirtschaft. Ansatzpunkte zur Verbesserung bieten überbetriebliche Kooperationen. Hier müssten vor allem die entsprechenden Vorschriften der Düngeverordnung (§ 4 (2)) über strikte Vollzugsvorschriften verschärft werden, um neue Arbeitsorganisationen voranzubringen. Diese ordnungsrechtlichen Weichenstellungen sollten durch gezielte Beratungen flankiert werden. Die Beratung sollte darüber hinaus die neuesten Erkenntnisse der N-angepassten Fütterung aufgreifen sowie die korrekte Mindestanrechnung von Stickstoff aus Wirtschaftsdüngern bei der Nährstoffbilanzierung berücksichtigen.

### ***Umsetzung der WRRL weiter voran treiben***

Die Bestandsaufnahme zur WRRL und die Analysen im Rahmen der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen haben die großen Herausforderungen des Landes zum Schutz des Grundwassers und der Oberflächengewässer vor diffusen Stoffeinträgen verdeutlicht.

Für den Wasserschutz wirksam waren die Agrarumweltmaßnahmen, die auf ca. 185.000 ha Netto-Förderfläche angewendet wurden. Insbesondere im Hinblick auf die Ausweisung von Bewirtschaftungsplänen gemäß WRRL sollten die Anstrengungen zur Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen mit Gewässerschutzzielen intensiviert werden. Dazu würde die Verbesserung der Treffgenauigkeit sowie die Ausweitung des Flächenumfangs relevanter Maßnahmen beitragen.

Mit der Neukonzeption der Agrarumweltmaßnahmen 2007 bis 2013 wurden bereits die aus den vorliegenden Evaluationsstudien folgenden Empfehlungen antizipiert. Für relevante Teilmaßnahmen dienen zukünftig die Kulissen der WRRL als Grundlage des Förderangebots. Agrarumweltmaßnahmen mit einer hohen Wirksamkeit für den Grundwasserschutz wurden mit anspruchsvollen operationellen Zielen versehen. Neben diesen positiven „Nachjustierungen“ bestehender Maßnahmen sollte sichergestellt werden, dass

kenntnisse aus Forschungsvorhaben über effektive und leicht kontrollierbare Bewirtschaf-

Zur Zeit wird ein landesweites Maßnahmenprogramm zur Umsetzung der WRRL und ein Bewirtschaftungsplan für Hessen aufgestellt. In diesen Dokumenten werden die Zielgebiete für den Grundwasserschutz, der erforderliche Handlungsbedarf (z. B. hydromorphologische Verbesserung der Fließgewässer) und geeignete Maßnahmen zur Erreichung der Ziele (z. B. mehrstufiges Wasserschutzberatungskonzept) dargelegt. Weite Teile des vorgeschlagenen Maßnahmenspektrums, wie die Wasserschutzberatung und der investive Gewässerschutz zur Verbesserung der Hydromorphologie der Gewässer, wurden und werden auch zukünftig nicht innerhalb des EPLR realisiert. Dies sollte aufgrund der hohen Implementationskosten dieser Maßnahmen innerhalb von EU-kofinanzierten Programmen auch zukünftig so beibehalten werden.

Zu überlegen ist, inwieweit Maßnahmen

in den EPLR

***Nur effiziente Systeme der Energieproduktion aus Biomasse fördern, sofern keine Konflikte mit anderen Zielsetzungen entstehen***

Bisher wurden innerhalb des Hessischen EPLR nur in vernachlässigbarer Größenordnung Biomasse- und Biogasanlagen<sup>3</sup> gefördert. Das Land Hessen hat die Förderung des Einsatzes von Biorohstoffen in der neuen Förderperiode als neuen eigenen Fördertatbestand aufgenommen und will so den Ausbau der erneuerbaren Energien ausweiten. Wie Untersuchungen in anderen Bundesländern gezeigt haben, kann die Förderung von Biomasse zur Energiegewinnung im Spannungsfeld mit anderen Zielsetzungen des Landes und des EPLR stehen (z. B. Biodiversität, Landschaftsbild). Auch wenn aufgrund der geringen Zahl von Biogasanlagen in Hessen die Flächennutzungs- und Umweltkonflikte noch nicht so ausgeprägt sind, wird eine Förderung von Biogasanlagen, welche vorrangig mit Ackerkulturen betrieben werden, im Rahmen des EPLR nicht empfohlen. Ausnahmen können besonders effiziente und umweltverträgliche Techniken und Systeme sein, die weiterer

---

<sup>3</sup> In Hessen werden zur Zeit 81 überwiegend landwirtschaftliche Biogasanlagen betrieben. Das ist im Bundesländervergleich sehr wenig.

Forschung und Entwicklung bedürfen<sup>4</sup>. Der Ansatz des Landes, die Betriebe bei der Entscheidungsfindung, der Planung sowie während der ersten Jahre der Inbetriebnahme der Anlagen beratend zu begleiten, trägt zu einem sachgerechten Betrieb der Anlage bei. Dies sollte beibehalten werden.

Das Monitoring der Biogasanlagen durch das Biogasfachteam sollte weitergeführt und ggf. ergänzt werden. Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Biogaskulturen – auch außerhalb einer EPLR-Förderung – ist ein Beobachtungs- bzw. Frühwarnsystems sinnvoll, damit Fehlentwicklungen entgegengewirkt werden kann. Notwendige Schritte dabei wären: die frühzeitige Folgenabschätzung beim Etablieren von Maßnahmen, eine umfassende und kontinuierliche Erhebung, Dokumentation und Analyse von Daten (u. a. der genutzten Kulturen und Flächen), die Reflexion der Entwicklungen sowie letztlich die Anpassung der Politikausgestaltung. Mit einigen Veränderungen wäre das InVeKoS eine geeignete Datengrundlage.

---

<sup>4</sup> Das Land Hessen hat vor, besonders diese, auf Effizienz und Umweltverträglichkeit ausgerichteten Techniken und Systeme, zu unterstützen. Darüber hinaus setzt das Land aufgrund seines Waldreichtums auf den Rohstoff Holz zur energetischen Nutzung, was sich u. a. durch die fünf anerkannten „Bio-Regio Holz“-Regionen zeigt.



## Abkürzungsverzeichnis

### A

a	Jahr
a.	am, an
ABAG	Allgemeine Bodenabtragsgleichung
Abb.	Abbildung
Abl.	Amtsblatt
Abt.	Abteilung
abzgl.	abzüglich
AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AFZ	Allgemeine Forst Zeitschrift
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AKE	Arbeitskrafteinheiten
Akh	Arbeitskräfte-Stunde
ALK	Automatisiertes Liegenschaftskataster
Art.	Artikel
ARUM	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR
atro	absolut trockenes Holz
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)
ATKIS	Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem
AZ	Aktenzeichen
AZ	Ausgleichszulage
AZL	Ausgleichszulage Landwirtschaft
A&G	Arznei- und Gewürzpflanzen

### B

BB	Brandenburg
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
bEMZ	bereinigte Ertragsmesszahl
benacht.	benachteiligte(s)
Bez. Reg.	Bezirksregierung
BFH	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie (umgangssprachlich: Rinderwahn)
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BW	Baden-Württemberg

BWS	Bruttowertschöpfung
BY	Bayern
bzgl.	bezüglich
BZA	Betriebszweigauswertung
bzw.	beziehungsweise
B&Z	Blumen und Zierpflanzen
<b>C</b>	
ca.	circa
CC	Cross Compliance
CD-ROM	<b>C</b> ompact <b>D</b> isk / <b>R</b> ead-only- <b>M</b> emory
chem.	chemisch
c. p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)
csv-Datei	Character Searated Values - Datei
ct	Cent
<b>D</b>	
DE	Dorferneuerung
DG Agri	Abkürzung für die Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: <b>D</b> irectorate <b>G</b> eneral <b>A</b> griculture)
DGL	Dauergrünland
dGZ <sub>U</sub>	durchschnittlicher Gesamtzuwachs in der Umtriebszeit
d. h.	das heißt
dito	ebenso
DM	Deutsche Mark
dt	Dezitonne
DV	Datenverarbeitung
DVO	Düngeverordnung
<b>E</b>	
EA	Erstaufforstung
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL-G	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Ausrichtung Garantie
EAP	Erstaufforstungsprämie
EB	Erhebungs- (Erfassungs-)bogen
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGE	Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1.200 Euro StBE)
Eigenkap.	Eigenkapital
Eink.	Einkommen
EKB	Allgemeine Einkaufsbedingungen
ELEL	Eigenständige ländliche Entwicklung und Lebensqualität (Förderprogramm im Rahmen der Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung)
ELER-Verordnung	Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

endg.	endgültig
EMZ	Ertragsmesszahl
EO	Erzeugerorganisation im Rahmen der gemeinsamen Marktordnung Obst und Gemüse
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESV	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
etc.	et cetera (und so weiter)
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EUREPGAP	<u>E</u> uropean <u>R</u> etailer <u>P</u> roduce Working Group – <u>G</u> ood <u>A</u> gricultural <u>P</u> ractise
e. V.	eingetragener Verein
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZG	Erzeugergemeinschaft
E&G	Eier und Geflügel
<b>F</b>	
F	Futterbaubetriebe
f.	folgende
FAL	Bund <u>e</u> s <u>f</u> orschungs <u>a</u> nstalt für <u>L</u> andwirtschaft
FB	Flurbereinigungsbehörde
FBG	Forstbetriebsgemeinschaft
FCM	fettkorrigierte Milch
FE	Standortkartierung und Forsteinrichtungen
FEH	Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH
ff.	folgende
FFH	<b>F</b> auna <b>F</b> lora <b>H</b> abitat (-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)
FIV	Forsteinrichtung, Information, Versuchswesen
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis
forstw.	forstwirtschaftlich
FoVG	Forstvermehrungsgutgesetz
FS	Waldschutzmaßnahmen
FTE	Vollzeitäquivalente (aus dem Englischen: Full Time Equivalents)
FUL	Förderung umweltgerechter Landwirtschaft
FZ	Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse
FZJ	Forschungszentrum Jülich GmbH



<b>G</b>	
GA	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe; gemeint ist in der Regel die Gemeinschaftsaufgabe '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)
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GE	Getreide
gem.	gemäß
ges.	gesamt
ggf.	gegebenenfalls
GI	Große Investition
GIS	Geographische Informationssysteme
GL	Grünland
glöZ/GLÖZ	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GMO	Anerkannte Gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse
g, m	Verarbeitung und Vermarktung
GP	Gewürzpflanzen
GPS	Global Positioning System
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung
GuV	Gewinn und Verlust
GV	Großvieh(einheiten)
GVE	Großvieheinheiten
<b>H</b>	
h	Stunde
H.	Heft
ha	Hektar
HA LFN	Hauptabteilung Landwirtschaft, Forsten, Naturschutz
HB	Hansestadt Bremen
HDLGN	Hessisches Dienstleistungszentrum für Landwirtschaft, Gartenbau und Naturschutz
HE	Haupterwerbsbetriebe
HE	Hessen
HEKUL	Hessisches Kultur- und Landschaftsprogramm
HELCOM	Helsinki-Kommission
HELP	Hessisches Landschaftspflegeprogramm
HENatG	Hessisches Naturschutzgesetz
HFF	Hauptfutterfläche
HFG	Hessisches Forstgesetz
HH	Haushalt(e)
HIAP	Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm
HIT	Herkunfts- und Informationssystem für Tiere

HKO	Hessische Kreisordnung
HLUG	Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie
HMULF	Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten
HMULV	Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
Hrsg.	Herausgeber
HSL	Hessisches Statistisches Landesamt
HSM	Hessisches Sozialministerium
HuK	Haushalts- und Koordinierungs- (Referenten)
HVwVfG	Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz
HWG	Hessisches Wassergesetz

**I**

IBH	Investitionsbank Hessen
ICE	Intercity Express
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. d. V.	in der Verordnung
IFCN	International Farm Comparison Network
IFS	International Food Standard
ILEK	Integriertes ländliches Entwicklungskonzept
INKAR	Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung
InKlim	Integriertes Klimaschutzprogramm
inkl.	inklusive
insges.	insgesamt
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
i. R. d.	im Rahmen der / des

**J**

Jgg.	Jahrgänge
Jhd.	Jahrhundert(s)
JP	juristische Personen

**K**

k. A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
KI	Kleine Investition
km	Kilometer
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer
KMU	Kleine- und mittelständische Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft

**L**

LAG(n)	Lokale Arbeitsgruppe(n)
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz
landw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
ländl.	ländlich(e/er/es/en/em)
ldw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)

LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (Aus dem Französischen: <b>L</b> iaison <b>e</b> ntre <b>a</b> ctions de <b>d</b> éveloppement de l' <b>é</b> conomie <b>r</b> urale; im Englischen: Link Between Actions for the Development of Rural Economy); LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006)
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
lfm	laufende Meter
LHO	Landeshaushaltsordnung
LK	Landkreis
LLH	Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten NRW
LP	[im Kapitel IX] Landesprogramm und Richtlinien zur Erneuerung der hessischen Dörfer
LP	[im Kapitel VI] Leistungspaket
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LSG	Landschaftsschutzgebiet(e)
lt.	laut
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LWG	Landwirtschaftsgesetz
<b>M</b>	
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
m <sup>3</sup>	Kubikmeter
max.	maximal
MB	Materialband (zum vorliegenden Bewertungsbericht)
MDM-Verfahren	Mulch- oder Direktsaat- bzw. Mulchpflanzverfahren
MEANS	ein Programm der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) mit dem Ziel der Verbesserung von Bewertungen (aus dem Englischen: <b>M</b> ethods for <b>E</b> valuating <b>A</b> ction of a <b>S</b> tructural <b>N</b> ature)
MI	Milch und Milcherzeugnisse
min.	mindestens
Mio.	Million(en)
MIRI	Milch- und Rindviehhaltende Betriebe
MMP	Magermilchpulver
Mrd.	Milliarde
MSL	Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung
MStrG	Marktstrukturgesetz
MSV	Marktstrukturverbesserung
MTR	Mid-Term-Review (der GAP)
MV	Mecklenburg-Vorpommern

**N**

N	Stickstoff
n	Statistische Kenngröße für die Anzahl der Beobachtungen
Natura 2000	europäisches Schutzgebietssystem gebildet aus: "Special Area of Conservation" (SAC) der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und "Special Protected Area" (SPA) der Vogelschutz-Richtlinie
NaWaRo	Nachwachsende Rohstoffe
NE	Nebenerwerbsbetriebe
ng	nicht geförderte Betriebe
NI	Niedersachsen
NLÖ	Niedersächsisches Landesamt für Ökologie
Nr.	Nummer
NR	Nachwachsende Rohstoffe
NRO	Nichtregierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet(e)
NUTS	Bezeichnung für die Statistischen Gebietskategorien der EU in drei Ebenen (aus dem Französischen: Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques): NUTS I (=Deutschland), II (= hessische Regierungspräsidien), III (=hessische Landkreise)
NWS	Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

**O**

ÖFF	Öffentliche (im Sinne von: Öffentliche Zuwendungsempfänger)
OEP	Ökologisch erzeugte Produkte nach GAK
o. g.	oben genannte(n/r/s)
o. J.	ohne Jahr
OP	Operationelles Ziel
ÖP	Ökologisch erzeugte Produkte
ordentl.	ordentliches
OSPAR	Oslo-Paris-Kommission
O&G	Obst und Gemüse

**P**

PA	Personalaufwendungen
PG	Personengesellschaft
Pkt.	Punkt
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
PSM	Pflanzenschutzmittel
PRIV	Private (im Sinne von: Private Zuwendungsempfänger)

**Q**

QM	Qualitätsmanagement
QMS	Qualitätsmanagementsystem
QS	Qualitätssicherung

<b>R</b>	
rd.	rund
RE	Programm zur ländlichen Regionalentwicklung in Hessen
Reg. Präs.	Regierungspräsidium
RGV	rauhfuttermittelverzehrende Großvieheinheiten
R-LGR	Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung
RLK	Regionales Landschaftspflegekonzept
ROR	Raumordnungsregion(en)
RP	Regierungspräsidium, Regierungspräsidien
RP	[im Kapitel V und VII] Rheinland-Pfalz
<b>S</b>	
S.	Seite
SAP	Name einer Softwarefirma und des von ihr entwickelten EDV-Programms (Abkürzung für: <b>S</b> ystemanalyse und <b>P</b> rogrammentwicklung)
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n/s)
ST	Sachsen-Anhalt
STAR	Ständiger Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Comité des <b>S</b> tructures <b>A</b> gricoles et du <b>D</b> éveloppement <b>R</b> ural)
StBE	Standardbetriebseinkommen
StDB	Standarddeckungsbeitrag
SVG	Selbstversorgungsgrad
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strength, Weakness, Opportunities and Threats)
<b>T</b>	
t	Tonne(n)
Tab.	Tabelle
TH	Thüringen
TMR	Totale Mischration
Tsd.	Tausend
<b>U</b>	
u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
UE	Umsatzerlös
u. E.	unseres Erachtens
ÜN	Übernachtung(en)
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
u. v. m.	und viel(e/es) mehr
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

**V**

V	Viehmarkt
v. a.	vor allem
VE	Vieheinheiten
veränd.	verändert
verfügbar.	verfügbar
vgl.	vergleiche
Vfm	Vorratsfestmeter
VO	Verordnung
V&F	Vieh und Fleisch
V&V	Verarbeitung und Vermarktung

**W**

WB	Waldbesitzer
WE	forstwirtschaftlicher Wegebau, Wegeinstandsetzung
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WJ	Wirtschaftsjahr
WM	waldbauliche Maßnahmen
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WSG	Wasserschutzgebiete
WTO	World Trade Organisation
W&A	Wein und Alkohol

**Z**

ZA	Zahlungsanspruch
z.B.	zum Beispiel
ZE	Zuwendungsempfänger
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft
z. T.	zum Teil
z. Z.	zur Zeit
zw.	zwischen

**Symbole**

Ø	Durchschnitt, durchschnittlich
%	Prozent
&	und

