Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

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 Betriebwirtschaft
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)

Leichtweiß-Institut für Wasserbau
Technische Universität Braunschweig

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

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

Ingenieurgesellschaft entera
Fischerstraße 3
30167 Hannover
www.entera.de

Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Leuschnerstr. 91
21031 Hamburg
www.vti.bund.de

Leichtweiß-Institut für Wasserbau
Technische Universität Braunschweig
Beethovenstraße 51a
38106 Braunschweig
http://www.lwi.tu-bs.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
Winfried Eberhardt (LR)

Kapitel 5 - Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen
Regina Daub, Samy Gasmi, Marion Pitsch, Reiner Plankl, Christian Pohl, Katja Rudow (LR)
Karin Reiter (LR), Thomas Horlitz (entera)

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
Winfried Eberhardt, Birgit Koch, Petra Raue, Andreas Tietz (LR),
Manfred Bathke (entera), Hans-Henning Dette (LWI)

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 (Agrarinvestitions-förderungsprogramm (AFP)) - Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

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

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

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

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

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

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

Kapitel 10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

Kapitel 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Abkürzungsverzeichnis

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 Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 1 / Chapter 1

Zusammenfassung / Summary

Projektkoordination

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

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

1 Zusammenfassung der Maßnahmen- und Programmbewertung von ZAL 2000 bis 2006 1

1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung 1

1.2 Bewertungssystem 3

1.3 Kernaussagen der Förderkapitel 4

1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) 4

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung 6

1.3.3 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 8

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen (AUM) 11

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse 14

1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft 15

1.3.7 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten 17

1.4 Wirkung des Gesamtprogramms 19

1.5 Programmumsetzung und Fördereffizienz 21

Content Page

1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of ZAL 2000 to 2006 25

1.1 Financial performance and incidence of funding 25

1.2 Evaluation system 27

1.3 Measure-related findings 28

1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid 28

1.3.2 Chapter III – Vocational Training 30

1.3.3 Chapter V– Less Favoured Areas and Areas with Environmental Restrictions 31

1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures (AEM) 34

1.3.5 Chapter VII – Improving the Processing and Marketing of Agricultural Products 37

1.3.6 Chapter VIII – Forestry 38

1.3.7 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas 40

1.4 Impact of the programme as a whole 42

1.5 Programme implementation and funding efficiency 43

1 Zusammenfassung der Maßnahmen- und Programmbewertung von ZAL 2000 bis 2006

1.1 Finanzieller Vollzug und Inzidenz der Förderung

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden rund 489 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln (EAGFL, nationale Finanzierung) im Rahmen von ZAL verausgabt. Zur Verfügung standen ursprünglich öffentliche Mittel in Höhe von 574 Mio. Euro (Planansatz). Damit lag die Mittelabflussquote bei etwa 85 % (vgl. Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (Ansatz und Ausgaben) in Mio. Euro

		Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (in Mio. Euro)		
Maßnahme		**Ansatz**	**Ausgaben**	**% Ausgaben**
	Förderschwerpunkt A	**131,87**	**41,72**	**8,5**
a	Agrarinvestitionsförderung	105,84	26,14	5,3
c	Berufsbildung	1,19	0,95	0,2
g	Verarbeitung und Vermarktung	24,49	14,63	3,0
m	Vermarktung von Qualtiätsprodukten	0,35	0,00	0,0
	Förderschwerpunkt B	**310,75**	**349,44**	**71,4**
k	Flurbereinigung	20,34	19,28	3,9
n	Dienstleistungseinrichtungen, Biomasse und Energie	35,13	28,92	5,9
o	Dorferneuerung und -entwicklung	84,50	124,42	25,4
p	Diversifzierung	30,11	13,21	2,7
r	Wegebau, Ländliche Sturktur- und Entwicklungsanalysen	16,08	28,74	5,9
s	Fremdenverkehr und Handwerk	18,32	16,57	3,4
u	Küstenschutz	106,27	118,28	24,2
	Förderschwerpunkt C	**130,16**	**97,24**	**19,9**
e	Ausgleichszulage/Ausgleichszahlung	16,20	11,46	2,3
f	Agrarumweltmaßnahmen*	44,79	23,01	4,7
h	Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	12,07	8,28	1,7
i	Waldhilfsprogramm, Ökologische Stabilisierung d. Wälder	10,48	4,91	1,0
	Alterverplichtungen**	13,34	16,05	3,3
t	Naturschutz- und Landschaftspflege (inkl. Wiedervernässung)	33,28	33,53	6,9
	Sonstige Ausgaben (Bewertung)	**0,80**	**0,79**	**0,2**
	Gesamtsumme* **	**573,58**	**489,18**	**100,0**

* Ohne Mittel der fakultativen Modulation.

** Angaben für die flankierenden Maßnahmen 2000 wurden geschätzt auf der Grundlage der Programmänderung 2002.

*** Z.T. Rundungsfehler.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Förderdaten des Landes.

Nur in den ersten zwei Programmjahren gab es einen geringeren Mittelabfluss, v. a. aufgrund der verspäteten Programmgenehmigung. Insbesondere in den Förderschwerpunkten A und C sind deutlich weniger Mittel als geplant abgeflossen. Für investive, sektorale Maßnahmen des Förderschwerpunktes A war dies v. a. auf die Investitions-

zurückhaltung in den ersten Programmjahren zurückzuführen. Durch die Jährlichkeit der EU-Mittel sind die nicht verausgabten Mittel am Jahresende verfallen. Im Förderschwerpunkt C war die Inanspruchnahme geringer als geplant. Dies galt sowohl für die Agrarumweltmaßnahmen als auch für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen.

Deutlich mehr Mittel als geplant wurden für Maßnahmen des Förderschwerpunktes B (Ländliche Entwicklung) verausgabt, wobei dies vorrangig auf die Dorferneuerung (o), den Küsten-/Hochwasserschutz (u) sowie auf den Ländlichen Wegebau/Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (r) zurückzuführen ist. Ursächlich für den überplanmäßigen Mittelabfluss dürfte sein, dass mit Hilfe von ZAL bereits vorliegende Fachkonzepte und Pläne umgesetzt wurden. Auch die Tatsache, dass im Rahmen der Dorferneuerung ausschließlich öffentliche Projekte gefördert wurden, dürfte die Planbarkeit des notwendigen Mittelvolumens erleichtert haben.

Zusätzlich zu den in Tabelle 1.1 dargestellten Mitteln wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 für die fakultative Modulation 13,5 Mio. Euro und für Artikel-52-Maßnahmen 328 Mio. Euro[1] an öffentlichen Mitteln aufgewendet.

Das Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) lag 2006 in Schleswig-Holstein bei ungefähr 80 zu 20 %. Damit ist für die Einkommenssituation der schleswig-holsteinischen Landwirtschaft primär die Entwicklung der ersten Säule „spielentscheidend“.

Die Maßnahmen von ZAL richteten sich zu etwa gleichen Teilen an land- und forstwirtschaftliche Betriebe und an nicht-landwirtschaftliche Institutionen (überwiegend kommunale Gebietskörperschaften).

Die meisten öffentlichen Ausgaben von ZAL wurden in den vier ländlichen Kreisen Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde und Dithmarschen verausgabt. Die ZAL-Förderung wurde landesweit durch die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung 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 traf.

Sektorbezogene Maßnahmen, dominiert durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a), wurden primär in Kreisen mit den Schwerpunkten Viehwirtschaft (nordöstliches Schleswig-

[1] Laut Finanzplan aus dem Änderungsantrag 2004. Zum tatsächlichen Vollzug lagen uns keine Angaben vor.

Holstein) und Gartenbau (Pinneberg) in Anspruch genommen und hatten innerhalb von ZAL eine untergeordnete finanzielle Bedeutung. Die Ausgaben für umweltbezogene Maßnahmen wurden durch Ausgaben für Flächenkäufe für den Naturschutz (**t-Maßnahmen**), gefolgt von **Agrarumweltmaßnahmen** (f) (inklusive Modulationsmaßnahmen) ohne ausgeprägte räumliche Schwerpunktsetzung bestimmt. Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (ohne Hochwasser- und Küstenschutz) wurden insbesondere in den am stärksten ländlich geprägten Kreisen Schleswig-Holsteins in Anspruch genommen und durch die Ausgaben der **Dorferneuerung** (o) geprägt.

1.2 Bewertungssystem

Der von der EU-Kommission vorgegebene Bewertungsrahmen hat zu deutlich höheren Anforderungen an Umfang und Tiefe der Evaluation geführt. Im Gegensatz zu den vorhergehenden 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 Umsetzungstand der Projekte. Der für 2007 bis 2013 zu bearbeitende CMEF ist hier nicht unbedingt zielführend, da durch die rechtliche Verankerung der Bewertung und der Indikatoren in der Verordnung Evaluierungsfragen zunehmend als Druckmittel in der Programmumsetzung aufgebaut werden anstatt die positiven Entwicklungen, Evaluierung als Lerninstrument zu begreifen, zu verstärken. Interessanter aus unserer Sicht ist 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 von ZAL waren die vom Land bereitgestellten Förderstatistiken (Zahlstellendaten, Bewilligungsdaten, GAK-Monitoringtabellen, InVeKoS). Für die Wirkungsanalysen wurde auf Primärdaten (Befragungen) und Sekundärdaten (Buchführungsdaten, Umweltdaten, Literatur, allgemein 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 von ZAL 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 eine gemeinsame Diskussion geschaffen werden konnte. Ein Gewinn für die VertreterInnen der Bundesländer waren die gemeinsamen, länderübergreifenden Veranstaltungen, die die Möglichkeit zum inhaltlichen Austausch boten.

1.3 Kernaussagen der Förderkapitel

1.3.1 Kapitel I – Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

Inanspruchnahme

Rund 35 Mio. Euro an Fördermitteln wurden zwischen 2000 und 2006 in Schleswig-Holstein im Rahmen des AFP bewilligt. Damit wurden in diesem Zeitraum 1.513 Vorhaben gefördert. Die Auszahlungen lagen bei rund 42 Mio. Euro, da auch noch Altverpflichtungen bedient werden mussten. Mit rund 18 % der Gesamtauszahlungen kam dem AFP eine geringere Bedeutung als in anderen Bundesländern zu. Das förderfähige Investitionsvolumen betrug insgesamt 265 Mio. Euro. Der finanzielle Schwerpunkt der Förderung lag auf landwirtschaftlichen Gebäuden (81 %). Hier wurden vor allem Rinderställe und mit einigem Abstand Schweineställe und sonstige Gebäude gefördert. Im Jahr 2004 wurden zudem in größerem Umfang Photovoltaikanlagen gefördert (42 % des förderfähigen Investitionsvolumens). Investitionen in die klassischen Bereiche der Einkommensdiversifizierung (v. a. Direktvermarktung und Fremdenverkehr) haben in Schleswig-Holstein seit 2003 an Bedeutung gewonnen. Die innerhalb des GAK-Rahmens mögliche Maschinenförderung wurde auf Landesebene nicht umgesetzt. Die regionale Verteilung des Fördermitteleinsatzes konzentrierte sich vor allem in den nordwestlichen Kreisen des Landes, weil dort auch der Produktionsschwerpunkt Milchvieh und Rinderhaltung liegt.

Förderwirkungen

Während sich Arbeitsproduktivität und Arbeitsbedingungen bei den Betrieben im Zuge der geförderten Investitionen sehr positiv entwickelt haben, war die Einkommensentwicklung auf betrieblicher Ebene nur leicht positiv. Aufgrund der im Durchschnitt rückläufigen Arbeitskräfte-Zahlen der geförderten Betriebe sind die personenbezogenen Ergebnisse noch etwas günstiger. Die Milchvieh-/Rinder-Betriebe, die im Zentrum der Analysen standen, haben mit Hilfe der geförderten Investitionen im Durchschnitt einen deutlichen strukturellen Anpassungsschritt vollzogen. Dieser schafft gute Voraussetzungen für die künftige Einkommenserzielung. Beispielsweise wurde die Ausstattung mit Milchquote im Mittel um rund 230 % im Vergleich zur Situation vor der Investition gesteigert. Die besonders erfolgreichen Betriebe zeichnen sich durch höhere Produktionskapazitäten, ein stärkeres

Wachstum und eine bessere Betriebsleiterausbildung aus, nicht hingegen durch eine umfangreichere Investitionsförderung.

Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden. Die AFP-Förderung enthält Mitnahmeeffekte. Knapp ein Viertel der Betriebsleiter hätte nach eigenen Angaben ohne AFP in völlig identischer Weise investiert. Ein weiteres Drittel hätte die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt. Lediglich 6 % der Betriebsleiter hätte ohne AFP ganz auf eine Investition verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert.

Hinsichtlich der Tiergerechtheit besteht ein differenziertes Bild: Während bei den Mastschweinen vermehrt in Ställe mit Vollspaltenbuchten investiert wurde, erfolgte in der Milchkuhhaltung verstärkt eine Umstellung auf den Laufstall. Die neuen Mastschweineställe sind aus Tiergerechtheitsaspekten kritisch zu bewerten. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden von Schweine haltenden Betrieben nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders war die Lage bei den Milchviehbetrieben. Schon die Ausgangssituation war weniger problematisch. In den meisten Fällen wurden die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme gewährt. Die realisierten Milchviehställe 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.

Das Ziel Schleswig-Holsteins bestand in einer weiteren Verbesserung der Agrarstruktur, um dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu erhalten und zu steigern. Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur zeigt, dass das AFP aufgrund der geringen Fokussierung der Förderung den gewünschten, den Strukturwandel beschleunigenden Effekt nicht erreicht. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen.

Empfehlungen

Aus den Analysen ging hervor, dass das AFP bislang wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (mangelnde Relevanz und Effektivität) sowie von Mitnahmeeffekten gekennzeichnet war (mangelnde Effizienz). Ein Einfluss des AFP auf die Investitionswirkungen konnte nicht identifiziert werden.

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. Aufgrund des knappen Budgets wurde die Förderintensität sehr stark reduziert. Die jetzige Förde-

rung hat eher symbolischen Charakter, ohne strukturelle Investitionen zu ermöglichen, die ohne Förderung nicht durchführbar gewesen wären. Gleichzeitig erfolgt durch das Angebot anteiliger staatlicher Bürgschaften für eigenkapitalschwache, aber investitionswillige Wachstumsbetriebe eine mögliche Finanzierung der geplanten Investitionen, sofern die Rentabilität gegeben ist.

Anknüpfend an die langfristig ausgerichteten Empfehlungen der Halbzeitbewertung wird empfohlen, die Investitionsförderung künftig noch stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren, die ohne Intervention nicht in ausreichendem Umfang gelöst werden. Dies sind vermutlich nicht die Wachstumsinvestitionen, da der gegenwärtig gewährte Förderbetrag von maximal 25.000 Euro je Förderfall hier keine entscheidenden Impulse zu geben vermag. Stattdessen könnte vielmehr die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) ein Förderziel darstellen.

Bei der Definition der Förderinhalte sollte künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Beispielsweise könnten Wachstumshemmnisse durch den Übergang zum erweiterten Familienbetrieb durch Lohnkostenhilfen effektiver beseitigt werden als durch Investitionshilfen. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten umfangreichen Investitionen nicht finanzieren können, sollten weiterhin anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

1.3.2 Kapitel III – Berufsbildung

Inanspruchnahme

In der Förderperiode von 2000 bis 2006 fanden 536 Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 4.230 Teilnehmern statt. Der Anteil der Frauen lag durchschnittlich bei 27 %. Es wurden überwiegend kürzere Veranstaltungen mit einer Kurs-/Lehrgangsdauer von bis zu fünf Tagen gefördert. Zielgruppen der Maßnahme waren bis Ende 2003 v. a. ArbeitnehmerInnen in den Agrarberufen und nur in geringem Umfang selbständige LandwirtInnen (BetriebsinhaberInnen) und GärtnerInnen. Infolge der Empfehlungen der Halbzeitbewertung wurden seit 2004 vermehrt Kurse für BetriebsleiterInnen gefördert. An der Durchführung der Kurse sind in Schleswig-Holstein die Landwirtschaftskammer (LWK) und die DEULA (eine 100 %-Tochter der LWK) beteiligt. Sie sind die einzigen anerkannten Fortbildungsträger für den landwirtschaftlichen Bereich Land- und Umwelttechnik. Die Zahl der Kurse wurde bestimmt von mehrtägigen Führerscheinkursen, mehrtägigen Motorsägen- und Gehölzpflegelehrgängen sowie kurzen eintägigen PC- und EDV-Einführungs- oder Grundkursen. Seit 2004 wurden auch vermehrt Kurse für BetriebsleiterInnen angeboten (z. B. im Bereich Management).

Gemessen am Mittelabfluss blieb die Inanspruchnahme von 2000 bis 2006 insbesondere in den beiden ersten Jahren hinter den Erwartungen zurück. Rund 80 % der ursprünglich in ZAL eingestellten Fördermittel wurden verausgabt. Der geringere Mittelabfluss ist zum großen Teil mit der späten Programmgenehmigung durch die Kommission und den begrenzten Landesmitteln zu erklären.

Wirkungen

Die berufliche Weiterbildung erhöht die Chancen der Teilnehmenden, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell hinzuzulernen. Sie erhalten somit Unterstützung, um aktiv Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive zu entwickeln. Fast alle befragten TeilnehmerInnen würden ihren Bildungsträger und den besuchten Kurs weiterempfehlen.

Die vergleichsweise größten Erfolge erreichte die Berufsbildung im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung bei „nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“. Darunter fallen z. B. Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, der beruflichen Qualifikation und der Übernahme neuer Aufgaben. Zugleich entfaltete die Maßnahme positive Wirkungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit. Der Einfluss auf der betrieblichen Ebene fiel geringer aus als im persönlichen Bereich. Über Teilnehmerbefragungen konnten zwar leichte Einkommensverbesserungen sowie erweiterte bzw. verbesserte Dienstleistungsangebote identifiziert werden. Beschäftigungseffekte wurden aufgrund der geringen Kursdauer dagegen nicht festgestellt. Grundsätzlich besteht bei dieser Maßnahme ein höheres Wirkpotenzial. Voraussetzungen wären ein ausgewogenes breites Themenfeld und auch das Angebot längerer Kurse. Erfreulich war in diesem Zusammenhang die veränderte stärkere Ausrichtung des Veranstaltungsangebotes auf BetriebsleiterInnen (ab 2004).

Empfehlungen

Für die neue Förderperiode von 2007 bis 2013 werden zur Qualifizierungs- und Informationsmaßnahme folgende Anregungen gegeben:

– *Finanzielle Abwicklung und Ausgestaltung:* Der Vollzug dieser vom finanziellen Umfang vergleichsweise kleinen Maßnahme litt in der abgeschlossenen Förderperiode unter zurückgehenden Landesmitteln. Sollten in den nächsten Jahren Mittelumschichtungen möglich sein, wird angeregt, im Hinblick auf das vorrangige Ziel der Lissabon-Strategie (mehr Investitionen in Bildung) einen Teil dieser Mittel zusätzlich, soweit Bedarf besteht, für die Maßnahme 111 bereitzustellen.

– *Inhaltliche und thematische Ausgestaltung:* Eine Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass die spezifischen Problemlagen von BetriebsinhaberInnen, Beschäftigten und ihrer Familien angemessen berücksichtigt werden. Themen lägen beispielsweise in der hohen Arbeitsbelastung auf den Betrieben, in der Professionalisierung auch diversifizierter

Einkommenssparten oder in der Stärkung der sozialen Kompetenz der BetriebsinhaberInnen und der MitarbeiterInnen.

– *Bildungsmotivation verbessern*: Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/BetriebsinhaberInnen sollten verstärkt zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden.

1.3.3 Kapitel V – Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

1.3.3.1 Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete

Inanspruchnahme

Das Land Schleswig-Holstein gab im Programmverlauf 2000 bis 2006 jährlich ca. 1,6 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Rund 350 Betriebe wurden pro Jahr gefördert, mit sinkender Tendenz. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen lag im Jahr 2000 bei ca. 13.848 ha und stieg bis 2006 auf 15.200 ha (1,5 % der LF 2006) an. Schleswig-Holstein gewährte eine Ausgleichszulage nur in einem Teil der benachteiligten Gebietskulisse. Gefördert wurden Grünland/Ackerfutterflächen von Deichen und Vorländereien, Inseln sowie Halligen. Ackerflächen wurden nur auf Inseln ohne feste Straßenanbindung gefördert.

Wirkungen

Die Ausgleichszulage leistete einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Die Betriebe im Kleinen Gebiet I erzielten zu allen Untersuchungszeitpunkten im Durchschnitt niedrigere Gewinne als vergleichbare Betriebe außerhalb des benachteiligten Gebietes in Schleswig-Holstein. Die Gewinnunterschiede wurden durch die Ausgleichszulage im Durchschnitt zu 40 bis 67 % ausgeglichen.

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren scheint das Ziel der Sicherung der flächendeckenden Bewirtschaftung im Kleinen Gebiet I in Schleswig-Holstein erfüllt. Im direkten Mit-Ohne- und Vorher-Nachher-Vergleich verlief die Entwicklung der LF im Kleinen Gebiet I positiver als im nicht benachteiligten Gebiet oder in der nicht mehr geförderten Benachteiligten Agrarzone.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung konnte nicht von den Einflüssen anderer agrarpolitischer Instrumente und der allgemeinen Agrarpreisentwicklung getrennt dargestellt werden.

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 ließ sich ihre Nettowirkung aufgrund der sich ergänzenden und überlappenden Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen weder durch eine quantitative noch durch eine qualitative Datenanalyse zufriedenstellend nachweisen.

Von der Ausgleichszulage waren aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage zur Sicherung der Umwelt lag in Schleswig-Holstein im Erhalt des Dauergrünlandes. Der Rückgang des Dauergrünlandes verlief im Kleinen Gebiet moderater als außerhalb der benachteiligen Gebiete oder in der Benachteiligten Agrarzone.

Empfehlungen

- Analyse der Kostenstruktur der Betriebe, insbesondere der Transportkosten, da diese bei Betrieben auf Inseln ohne feste Straßenanbindung den größten Nachteil darstellen, der mit Hilfe der Ausgleichszulage ausgeglichen werden soll.
- Keine flächendeckende Kürzung der Ausgleichszulage mittels Rasenmähermethode bzw. Förderung mit dem Mindestbetrag, besser wäre eine Umschichtung der verbleibenden AZ-Mittel in andere Fördermaßnahmen.
- Eher Regionalisierung der AZ-Mittel in der Weise, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen. Dies wären die Inseln ohne feste Straßenanbindung sowie die Halligen.

Aus Sicht der Evaluatoren…

- muss das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher 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 Einkommenseffektes auch zukünftig für eine gezielte und effiziente Förderausgestaltung unverzichtbar,
- sollte die Ausgleichszulage zur Zielvereinfachung und Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten kein eigenständiges Umweltziel verfolgen. Die Überprüfung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage sollte aber weiterhin zwingend erfolgen.

1.3.3.2 Kapitel V (b) – Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Inanspruchnahme

Grundlage für die Gewährung von Ausgleichszahlungen war die seit dem Jahr 2001 eingeführte Maßnahme e1, das sogenannte Grünlanderhaltungsprogramm in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen. Förderauflagen bestanden in dem Verbot des Grünlandumbruchs und dem Verzicht auf die Anlage von neuen Entwässerungseinrichtungen. Die Gebietskulisse umfasste Grünlandflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten und in ausgewiesenen Naturschutzgebieten. Eine Kumulation der Ausgleichszahlung mit der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete war nicht möglich. Bei Deckung der beiden Gebietskulissen entschieden sich die Antragsteller i. d. R. für die höhere Ausgleichszulage. Dagegen war die Kombination mit anderen Agrarumweltmaßnahmen möglich und wurde auch genutzt.

Seit Einführung der Maßnahme 2001 hat sich die geförderte Fläche um etwa 1.650 ha erhöht. Im Jahr 2006 lag diese bei gut 4.100 ha Grünland. Die durchschnittliche Förderfläche der 424 Beihilfeempfänger umfasste im Jahr 2006 9,6 ha Grünland. Dies entsprach einer Beihilfehöhe von 742 Euro je Antragsteller und Jahr. Die Einordnung der geförderten Fläche in Relation zur potenziellen Fläche (10.000 ha) war aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten nur eingeschränkt möglich.

Wirkungen

Einkommenswirkungen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisteten einen (Teil-) Ausgleich für entgangenes Einkommen aufgrund von Naturschutzauflagen. Die wirtschaftliche Betroffenheit der Mehrheit der geförderten Betriebe ist als gering einzustufen. Knapp 75 % (2.073 ha) der geförderten Fläche wurde von Betrieben bewirtschaft, deren geförderte Natura-2000-Fläche weniger als 25 % der betrieblichen LF betrug. Der rechnerische Beihilfebetrag *dieser* Betriebe lag bei knapp 600 Euro pro Jahr. Ein positiver Einkommenseffekt im Sinne einer Überkompensation kann daher vernachlässigt werden.

Umweltwirkungen: Wirkungen, die über die Sicherung der Flächen und damit einen indirekten Schutz für die Ressourcen Wasser, Boden und Landschaft hinausgehen, sind lediglich außerhalb ausgewiesener Naturschutzgebiete zu erwarten. Innerhalb der Schutzgebiete müssen hoheitliche Beschränkungen der Nutzung unabhängig von einer Maßnahmenteilnahme eingehalten werden. Die Ausgleichszahlung bietet allerdings einen Anreiz, die aus Naturschutzgründen erwünschte Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrechtzuerhalten. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit hoheitlicher Einschränkungen fördern, Schutzgebietsausweisungen vereinfachen und einen Einstieg in freiwillige Vereinbarungen erleichtern.

Empfehlungen

Empfohlen wird

– eine Fortsetzung der Ausgleichszahlung für Natura-2000-Gebiete unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen für die Ausgleichszahlung an die entkoppelten Direktzahlungen, der inhaltliche Abgleich der ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze des Grünlanderhalts mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als base line und

– eine aktualisierte und präzise Berechnung der potenziellen Förderfläche mit Ausweisung des Grünlandanteils und Berücksichtigung von neu ausgewiesenen Natura-2000-Gebieten.

1.3.4 Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen (AUM)

Inanspruchnahme

Die im Zeitraum 2000 bis 2006 angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) unterteilten sich in drei Maßnahmengruppen: Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL) inklusive der so genannten „Modulationsmaßnahmen“, Vertragsnaturschutz und Halligprogramm. Diese unterteilten sich wiederum in 24 Fördertatbestände bzw. Teilmaßnahmen.

In den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2006 wurden 49,02 Mio. Euro für AUM verausgabt, davon entfielen 6,77 Mio. Euro auf Mittel der fakultativen Modulation (inklusive nationale Kofinanzierung). Der durchschnittliche Förderbetrag betrug 112 Euro/ha Förderfläche, der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger 3.010 Euro/Jahr, wobei die Förderfläche und Beihilfeempfänger der MSL-Maßnahmen des Jahres 2000 aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht berücksichtigt sind.

Die Bruttoförderfläche (ohne Berücksichtigung einer Kombiförderung auf gleicher Fläche) betrug im Jahr 2006 109.679 ha (ohne Teilmaßnahme Umweltfreundliche Gülleausbringung). Das entspricht rund 10,9 % der LF Schleswig-Holsteins. 89 % der geförderten Fläche entfielen auf die MSL-Maßnahmen, gefolgt von den Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit 9,3 % und dem Halligprogramm mit 1,5 %. Die Förderfläche verteilte sich zu annähernd 70 % auf Ackerflächen, was insbesondere auf den großen Flächenumfang der Mulch- und Direktsaat-Verfahren (MDM-Verfahren) und der Winterbegrünung zurückzuführen war, und zu 30 % auf Grünland und sonstige Biotope, einschließlich Salzwiesen. Die MSL-Maßnahmen fanden zu 84 % auf Ackerland statt, während sich der Vertragsnaturschutz zu fast 100 % auf das Grünland konzentrierte. Insgesamt hatten im Jahr 2006 3.822 Betriebe (netto; inklusive umweltfreundliche Gülleausbringung mit 769 Betrieben) eine AUM-Förderung beantragt, davon 863 Betriebe für Vertragsnaturschutzmaßnahmen.

Die 45 Teilnehmer des Halligprogramms brachten rund 86 % der insgesamt förderfähigen Fläche in die Förderung ein.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung auf als Betriebe ohne AUM-Förderung. Besonders ausgeprägt waren die betrieblichen Größenunterschiede bei Maßnahmen wie MDM-Verfahren, Anlage von Blühflächen und -streifen sowie Umweltfreundliche Gülleausbringung, die bevorzugt von großen, ackerbaulich ausgerichteten Betrieben in Anspruch genommen wurden, vor allem im östlichen Hügelland. Ähnliches gilt für die primär auf den Geeststandorten wirtschaftenden Teilnehmer an der Winterbegrünung, die sich – wie auch die Teilnehmer an der Umweltfreundlichen Gülleausbringung – durch z. T. einen sehr hohen Maisanteil an der Ackerfläche auszeichneten. Charakteristisch für Teilnehmerbetriebe der betrieblichen Grünlandextensivierung und – mit Einschränkungen – der Vertragsnaturschutzmaßnahmen war ebenfalls eine deutlich höhere Flächenausstattung und ein hoher Grünlandanteil an der betrieblichen LF. Die Teilnehmer des Ökologischen Landbaus waren im Vergleich zu anderen Bundesländern deutlich stärker auf Ackerbau ausgerichtet.

Ressourcenschutzwirkungen

In der Evaluation zeigte sich, dass die AUM zumeist auf mehrere Schutzgüter gleichzeitig – entsprechend des vorgenommenen Rankings – „positive“ und zum Teil auch „sehr positive Wirkungen“ entfalten. Boden- und Wasserschutzwirkungen standen im Vordergrund und wurden auf 99 % respektive 79 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit positiver Wirkung auf das Landschaftsbild umfassten 45 % der Förderfläche, Maßnahmen mit positiver Wirkung auf die Biodiversität dagegen nur rund 25 %. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 4 % und 16 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Schleswig-Holsteins durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Flächenzuwachs durch die 2003 neu eingeführten Modulationsmaßnahmen aus (2006: 114.000 ha). Bezogen auf erosionsgefährdete Flächen wiesen die erosionsvermeidenden Maßnahmen allerdings mit nur 8 % der Förderflächen eine sehr geringe Treffgenauigkeit auf. Der Förderumfang der AUM mit Wirkung auf den Gewässerschutz wuchs seit 2000 um das Sechsfache auf 130.300 ha in 2006. Auf rund 70 % der Förderfläche wurde ein Beiträge zum Gewässerschutz durch Minderung der Dünger- und Pflanzenschutzmittelaufwendungen geleistet. Für rund 32.000 ha Förderfläche der Teilmaßnahme Winterbegrünung konnte eine Grundwasserschutzwirkung nicht eindeutig nachgewiesen werden. In Bezug auf nitratauswaschungsgefährdete Flächen wurden mit 60 % Treffgenauigkeit deutlich bessere Werte als im Erosionsschutz erreicht.

In ähnlichem Umfang wie für den Bodenschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben

der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes auch die Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem Winterbegrünung, Ökologische Anbauverfahren). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitate und ökologischer Infrastrukturen konnten vor allem durch Förderflächenzuwachs beim Vertragsnaturschutz etwa verdoppelt werden.

Von rund 74.200 ha AUM-Fläche und damit von rund 7 % der LF in Schleswig-Holstein gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Die Förderfläche zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft verfünffachte sich vor allem infolge der Einführung der Winterbegrünung. 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 auch einige Teilmaßnahmen nicht zur Fortführung empfohlen bzw. Detailanpassungen angeraten werden. In den Empfehlungen finden prognostizierte Anpassungen der Produktionsintensität infolge der GAP-Reform Berücksichtigung. Hieraus kann resultieren, dass Teilmaßnahmen, denen in der Ex-post-Bewertung eine positive Ressourcenschutzwirkung zugesprochen wird, nicht für die Zukunft empfohlen werden. Grundsätzlich besteht zukünftig weiterhin erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM 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, Halligprogramm,
- mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen: Zwischenfruchtanbau (Überprüfung der Wirksamkeit bei Anbau nach 30.09., ggf. Anpassung, Lenkung auf sensible Gebiete), MDM-Verfahren (Steigerung der Anteils von Neuanwendern, Kulissenbildung für Erosions- und Gewässerschutz), umweltfreundliche Gülleausbringung (Steigerung des Anteils von Neuanwendern der umweltfreundlichen Technologien, Berücksichtigung des technischen Fortschritts), Anlage von Blühstreifen (spezifische Förderauflagen je nach Ressourcenschutzziel), Vertragsnaturschutz (Zulassen mäßiger organischer Düngung, Flexibilisierung von Mahdterminen, Prüfen der Kombinationsförderung mit GAK-Grünlandmaßnahmen),

– keine Fortsetzung empfohlen: Anlage von Blühflächen, betriebliche Grünlandextensivierung, extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen.

1.3.5 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Inanspruchnahme

Im Rahmen von ZAL wurden die Sektoren Vieh&Fleisch (V&F), Milch, Obst&Gemüse (O&G), Kartoffeln, Blumen&Zierpflanzen (B&Z) und Ökologisch erzeugte Produkte (OP) gefördert, die allesamt für Schleswig-Holstein relevant sind. Die geförderten Investitionen deckten sich – soweit erkennbar – mit den formulierten Zielsetzungen. Die Investitionsbereitschaft blieb gemessen an der ursprünglichen Planung hinter den Erwartungen zurück. Nur in den Sektoren Milch und O&G frisch wurden mehr Mittel nachgefragt als eingeplant waren. Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden 18 Mio. Euro für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung verausgabt – 23 % weniger als ursprünglich geplant. Hintergrund war die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation. Die verspätete Einführung des Programms sowie knappe Haushaltsmittel zu Beginn der Förderperiode spielten ebenfalls eine Rolle. Insgesamt wurden 79 Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 84 Mio. Euro gefördert.

Wirkungen

Zur Bewertung wurde das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse stand somit die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen (EB). Dieser wurde durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt. Da nur von einem Viertel der Projekte Erhebungsbögen vorlagen, die 45 % der ausgezahlten Fördermittel abdecken, war die Beurteilung der Maßnahme nur eingeschränkt möglich.

Die Analyse der EB ergab in der Tendenz eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit unter anderem durch eine verstärkte Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) und einer höheren Wertschöpfung, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Qualitätsverbesserungen ließen sich aus den vorgenannten Aspekten sowie über die Nutzung von Qualitätszu- und -abschlägen und einem gesteigerten Einsatz von Öko-Rohwaren ableiten. Ebenfalls waren mit Ausnahme des Milchsektors positive Wirkungen der Förderung für den Erzeugernutzen zu erkennen. Rohwarenbezüge und Vertragsbindungsanteil erhöhten sich. Insgesamt kann von einer erhöhten Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten ausgegangen werden. Ein positiver Einfluss der Förderung auf umweltrelevante Merkmale ist ableitbar, insbesondere über eine Verbesserung der Energieeffizienz und in gewissem Maße auch über die Steigerung des Bezuges von Rohwaren aus ökologischem Anbau.

Empfehlungen

Der Innovationsgehalt der geförderten Maßnahmen wäre zu stärken. Bisher mangelte es an erkennbaren Innovationen wie auch an sichtbarer Marktgestaltung durch die Einführung neuer Produkte. Dies sind Aspekte einer auf die Zukunft gerichteten Sicherung und Ausdehnung der Marktposition und damit der Aussichten der Erzeuger auf günstige Absatzbedingungen.

Die Verbesserung des Erzeugernutzens war zentrales Ziel der Maßnahme. Entsprechend sollte ambitioniert auf eine Verwirklichung des Zieles in geförderten Projekten gedrungen werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen nach der GAK nicht aus. Es sollten Projektauswahlraster eingesetzt werden. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

Neben den vorgenannten Aspekten ist das wirkungsvollste Instrument zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Unternehmensförderung hat Auswirkungen auf Wettbewerber. Dies sollte bei der Bewilligung gründlich beachtet werden. Wenn Förderung zu Umsatzeinbußen und Beschäftigungsabbau in konkurrierenden Unternehmen führt, richtet sie mehr Schaden als Nutzen an. Daher darf Unternehmensförderung immer nur zurückhaltend eingesetzt werden.

Die eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern sollte noch weiter verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden und einen Fördermittelwettlauf zu vermeiden.

1.3.6 Kapitel VIII – Forstwirtschaft

Inanspruchnahme

Insgesamt wurden rund 5,5 Mio. Euro an EU-Beihilfen ausgezahlt. Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen war unterschiedlich. Der Anteil der Waldbaulichen Maßnahmen lag bei ca. 39 % der Gesamtförderung, davon rund 26 % für Investitionen zur Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen. Für Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder wurden 42 % und für Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden 7 % der Gesamtmittel ausgezahlt. Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder nahmen rund 12 % der Gesamtsumme in Anspruch.

Wirkungen

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

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt. Eigene Untersuchungen konnten aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Kürze der Zeit nicht durchgeführt werden. Ingesamt wurde festgestellt, dass die Mehrzahl der angebotenen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung leisteten. Die Wirkungen der Waldbaulichen Maßnahmen und die zur Erhöhung der Stabilität der Wälder sowie teilweise Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beruhten v. a. in der Überführung der derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände. Dadurch wird die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe kurzfristig teilweise verringern kann.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalteten Teilmaßnahmen, die der Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Neben Voranbau/Unterbau und Wiederaufforstung geschädigter Bestände war dies mit 136 ha die Bodenschutzkalkung. Hier wurde ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände in der Geest eingebracht, was zu einer substantiellen Verbesserung der Bodenstruktur führt.

Die Umsetzung des Förderkapitels „Aufforstungen“ war nicht zufriedenstellend. Im Berichtszeitraum wurden 1.002 ha, das sind 0,62 % der Gesamtwaldfläche Schleswig-Holsteins, aufgeforstet bzw. natürlich bewaldet. Die Anreizstrukturen durch die bestehenden Förderinstrumente reichen allein nicht aus, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen vor allem in den hohen Opportunitätskosten der alternativen Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie in vielen Fällen nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den oft hohen bürokratischen Vorgaben. Darüber hinaus befürchten viele Zuwendungsempfänger, so die Ergebnisse einer Befragung, spätere Kontrollen.

Empfehlungen

Wird das Ziel einer Erhöhung des Waldanteils aufrecht erhalten, so sollten Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer Erhöhung der Erstaufforstungsbereitschaft bei den Grundbesitzern führen. Dazu zählt eine deutliche, allein aus Landesmitteln finanzierte Erhöhung der Erstaufforstungsprämie und die Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens.

Die anderen Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung hinsichtlich der neuen Förderperiode wurden aus haushaltspolitischen bzw. organisatorischen Gründen zu großen Teilen nicht umgesetzt. Viele Maßnahmen werden zudem künftig außerhalb des Programms 2007 bis 2013 allein mit GAK- und Landesmitteln angeboten.

1.3.7 Kapitel IX – Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

Inanspruchnahme

Gemessen an dem Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen hoch. Dies zeigt sich insbesondere an dem weit überplanmäßigen Mittelabfluss in den Haushaltslinien o, r und u und der fast planmäßigen Umsetzung der Haushaltslinien k und t. Lediglich die Haushaltslinien n, p und s blieben hinter den geplanten Fördersummen zurück. Insgesamt flossen rund 78 % der im Rahmen von ZAL verausgabten öffentlichen Mittel in Artikel-33-Maßnahmen. Der überwiegende Teil dieser Mittel wurde in den geringer verdichteten Kreisen im Norden Schleswig-Holsteins verausgabt. Die Spitzenreiter waren aufgrund von Küstenschutzprojekten die Kreise Nordfriesland und Dithmarschen.

Wirkungen

Einkommen und Beschäftigung: Strukturelle Beschäftigungseffekte wurden bei den Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung gemessen, doch auch hier waren die Effekte eher gering. Trotzdem ist ihr Vorhandensein bemerkenswert, da ausschließlich öffentliche Zuwendungsempfänger gefördert wurden. Für landwirtschaftliche Betriebe entstanden diese zudem durch die Flurbereinigung und die Förderung von Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse. Sie ließen sich allerdings nicht umfassend quantifizieren.

Lebensqualität: Im Bereich der Lebensqualität entfalteten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel in ZAL erreicht wurden. Hier leisteten die Projekte der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung sowie Flurbereinigung den größten Beitrag. Die Wirkungen beruhten vor allem auf der Erhaltung und Schaffung von dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen, der Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds und die ansprechendere Gestaltung des Ortsbildes. Darüber hinaus leisteten Flurbereinigung, Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und Wegebau wichtige Beiträge zur Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse.

Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik: Die Artikel-33-Maßnahmen in Schleswig-Holstein leisteten nur vereinzelt einen Beitrag zur Verbesserung von

Strukturen in der Landwirtschaft (Flurbereinigung, Biomasse und Energie, Wegebau). Maßnahmenübergreifend war die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren durch Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und Flurbereinigung von Relevanz. Die Förderung der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSEn) hat dabei insbesondere zu einer Zunahme von Kooperationen und Zusammenarbeit auf interkommunaler Ebene geführt. Die Flurbereinigung trug darüber hinaus in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung harter Standortfaktoren im ländlichen Raum bei. Küsten- und Hochwasserschutz entfalteten keine strukturellen Wirkungen, stellen aber eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben und Arbeiten sowie die Sicherung der Vermögenswerte in den geschützten ländlichen Gebieten dar.

Umwelt: Die Maßnahmen Flurbereinigung sowie Naturschutz und Landschaftspflege trugen zu Erhalt und Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in für den Arten- und Biotopschutz, den Gewässerschutz oder den Erhalt von Landschaften wertvollen Gebieten geschaffen haben. Die in beiden Maßnahmen geförderten investiven Maßnahmen entfalteten aber auch direkte Umweltwirkungen, v. a. auf Artenvielfalt und Landschaften.

Empfehlungen

Die **Flurbereinigung** erzielte Wirkungen in einem breiten Spektrum von ZAL-Zielen. Über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren ist unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zu entscheiden, doch der Einsatz von Fördermitteln ist Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Verfahren. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.

Mit dem für die Förderperiode 2007 bis 2013 vorgesehenen geringen Mittelansatz für den **Ländlichen Wegebau** wird sich der Investitionsstau insbesondere bei den Brückenbauwerken weiter verschärfen. Sofern keine weiteren Landesmittel freigemacht werden können, wäre auf Ebene der Gemeinden dringend nach anderen Finanzierungsinstrumenten zu suchen.

Die Förderung der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** war breit angelegt. Sie hat daher zur Umsetzung von sehr vielfältigen und auf die Bedürfnisse der Regionen abgestimmten Projekte geführt. Die Ergänzungsstudien im Rahmen der Ex-post-Bewertung haben gezeigt, dass in einzelnen LSEn Wirkungen festgestellt werden konnten, die in anderen Regionen so nicht vorhanden oder nachweisbar waren. Daher ist es kaum möglich, zusammenfassende Wirkungen aller LSEn und ihrer Projekte anzugeben. Insgesamt erscheint bemerkenswert, das einige wenige, finanziell sehr umfangreiche Projekte fast die Hälfte der Fördermittel gebunden haben, andererseits als einer der Hauptkritikpunkte der

befragten BürgermeisterInnen die fehlenden Fördergelder zur Umsetzung von Projekten genannt wurden. Die Akteure vor Ort empfinden als einen wesentlichen Erfolgsfaktor von integrierten Prozessen, das auch Projekte vor Ort umgesetzt werden. Um ihre Motivation zu erhalten sollte daher eine bewusste Abwägung zwischen wenigen großen Leuchtturmprojekten und breiter (Kleinst-)Projektförderung stattfinden. Beide haben unterschiedliche Wirkungsbreiten und Ziele.

Grundsätzlich hat es sich als schwierig herausgestellt, die breiten und vielfältigen Wirkungen der LSE-Förderung adäquat erfassen und abbilden zu können. Die durchgeführten LSE-Ergänzungsstudien haben neue Ansätze hierzu erprobt, hatten allerdings auch mit methodischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Zukünftig sollte für integrierte Entwicklungsansätze daher ein umfassenderer Untersuchungsansatz realisiert werden, der möglichst frühzeitig mit dem Beginn der Förderung ansetzt.

Bezüglich der Maßnahme **Biomasse und Energie** sollte sich die Förderpolitik auf solche Energielinien konzentrieren, bei denen sich Klimaschutz mit CO_2-Vermeidungskosten von unter 50 Euro/t $CO_{2äq}$ erreichen lässt. Diese effizienten Energielinien wären die Biogaserzeugung auf Güllebasis, möglichst mit Kraftwärmekopplung, die kombinierte Strom- und Wärmeerzeugung auf Basis von Hackschnitzeln (aus Waldrestholz und Kurzumtriebsplantagen) und die Co-Verbrennung von Hackschnitzeln bzw. Stroh. Vor dem Hintergrund zunehmender Nutzungskonkurrenzen sollte das Land seine Förderpolitik im Bereich des Biomasseanbaus generell überdenken. Die Nutzungskonkurrenzen im Biogasbereich können nur entschärft werden, wenn die Förderpolitik konsequent auf den stärkeren Einsatz von Gülle und Grassilage als Gärsubstrate ausgerichtet wird.

Bezüglich der Maßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** besteht nach wie vor in einzelnen Regionen ein Akzeptanzproblem sowie ein erheblicher Bedarf, die Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes besser zu vermitteln, vor Ort zu organisieren und mit den lokalen Aktivitäten zur Regionalentwicklung zu verknüpfen. In diesem Zusammenhang hat sich das Konzept der „Integrierten Stationen“ bewährt und sollte weiter ausgebaut werden. Eine gute Alternative zu den Integrierten Stationen stellen aber auch die in den letzten Jahren entstandenen lokalen Aktionen dar. Es wird vorgeschlagen, die Aktivitäten einer lokalen Aktion im Rahmen einer langfristig angelegten Fallstudie aus Sicht der Evaluation zu begleiten.

1.4 Wirkung des Gesamtprogramms

Lebensqualität/Bevölkerung: Ein Beitrag von ZAL zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung bzw. zur Verringerung von Abwanderung ist nicht belegbar. Zur Verbesserung der Lebensqualität in nichtstädtischen Bereichen trugen die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (Dorferneuerung (o1/o2), Dienstleistungseinrichtungen (n1),

Fremdenverkehr (s) bei. Diese wurden schwerpunktmäßig in den am stärksten ländlich geprägten Gebieten Schleswig-Holsteins in Anspruch genommen.

Beschäftigung: Dauerhafte Beschäftigungseffekte durch ZAL konnten fast ausschließlich außerhalb der Land- und Forstwirtschaft bei den Projekten der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (o, s, n1) ermittelt werden. Gemessen am eingesetzten Mittelvolumen wurden durch die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen (n1) die meisten Arbeitsplätze geschaffen und gesichert. Innerhalb der Land- und Forstwirtschaft konnten positive Beschäftigungseffekte nur bei der Förderung Ökologischer Anbauverfahren (Teilmaßnahme von Agrarumweltmaßnahmen) ermittelt werden.

Einkommen: In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen sind auch die Einkommenswirkungen von ZAL primär im außerlandwirtschaftlichen Bereich entstanden. Zu nennen sind hier insbesondere die im Rahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (o1/o2, n1, s, p) umgesetzten Maßnahmen. Innerhalb des primären Sektors war es die Förderung der Flurbereinigung (k) und des Wegebaus (r2), die zu dauerhaften Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben führte. Innerhalb der Land- und Forstwirtschaft sind positive Einkommenseffekte durch die Förderung Ökologischer Anbauverfahren entstanden.

Marktposition: Der Einfluss der umgesetzten 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 des Einflusses erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht. Es kam durch die Förderung allerdings indirekt zu Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigten. Positive Wirkungen gingen von den Maßnahmen Agrarinvestitionsförderung (a), Verarbeitung und Vermarktungsförderung (g), Flurbereinigung (k1) und Wegebau (r1) aus. Die Wirkungen wurden im Wesentlichen durch kostensenkende Effekte und/oder Produktivitätsverbesserungen hervorgerufen. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen (h, i) zeigten keine wahrnehmbare Wirkung.

Umwelt: Insgesamt wurden hierfür Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von rund 303 Mio. Euro (ca. 57 % der öffentlichen Fördermittel) eingesetzt. Mit rund einem Viertel dieser Mittel konnten starke Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es sich um die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f2), den investiven Gewässer- und Naturschutz (t) sowie die forstlichen Fördermaßnahmen (h und i). Mittlere Wirkungen (++) sind mit über 30 % der Mittel verbunden und sind in erster Linie auf die MSL-Maßnahmen (f1) und die Abwasserbeseitigung (o3) zurückzuführen. Über 40 % der umweltwirksamen Mittel erzielten nur geringe Wirkungen. Mit den flächenbezogenen Maßnahmen wurden knapp 5 % der Waldfläche und 18 % der LF Schleswig-Holsteins erreicht. Im Rahmen der vertiefenden Studie zur Grünlandentwicklung (vgl. Materialband, Studie 1) konnte anhand einer öko-

nometrischen Analyse gezeigt werden, dass mit den flächenbezogenen Maßnahmen (f und e) dem landesweiten Grünlandrückgang in den Kreisen Schleswig-Holsteins nicht entgegengewirkt werden konnte. Die kreisbezogene Analyse liefert allerdings für in kleinen Gebietskulissen angebotene Maßnahmen (z. B. Ausgleichszulage/-zahlung) nur unzureichende Ergebnisse: Mögliche grünlanderhaltende Effekte der Ausgleichszulage/-zahlung werden durch die kreisbezogene Betrachtung nivelliert, da Kreisgrenzen und Gebietskulissengrenzen nicht übereinstimmen.

Wesentliche Wirkungen des Programms beziehen sich auf die beiden Schutzgüter Biodiversität und Wasser. Sie wurden durch die Maßnahmen Vertragsnaturschutz und Halligprogramm, MSL-Maßnahmen, t-Maßnahmen und Flurbereinigung erreicht. Für die Ressource Wasser wurden darüber hinaus Maßnahmen zur Abwasserbeseitigung (o3) eingesetzt.

Die nur begrenzt quantifizierbaren Effekte des Programms zur Reduktion der CO_2-Emissionen sind in erster Linie auf die Förderung von Biogasanlagen und die Ausweitung extensiver Landnutzungsformen zurückzuführen.

1.5 Programmumsetzung und Fördereffizienz

Programmumsetzung

Synergieeffekte basierten v. a. auf nachfrageinduziertem Teilnahmeverhalten, das zu räumlichen und betrieblichen Konzentrationen führte. Dies galt v. a. für die Förderschwerpunkte A und C. Im Förderschwerpunkt B bestand mit den LSEn ein Regionalplanungsansatz, durch den verschiedene Instrumente gebündelt wurden. Der Ansatz war bislang allerdings stark auf die Instrumente der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung beschränkt. Im ZPLR wird der Schwerpunkt auf LEADER liegen, so dass auch eine inhaltliche Ausweitung erfolgen wird.

Insgesamt 30 % aller landwirtschaftlichen Betriebe erhielten, so die Auswertung von Zahlstellendaten, im Zeitraum 2003 bis 2006 Zahlungen aus mindestens einer ZAL-Maßnahme. Im Wesentlichen handelte es sich um aus der fakultativen Modulation finanzierte MSL-Maßnahmen, gefolgt von den übrigen MSL-Maßnahmen und Vertragsnaturschutzmaßnahmen und dem AFP.

Bei den überbetrieblichen Maßnahmen stand hinsichtlich der Teilnehmerzahlen die Dorferneuerung an erster Stelle. Daneben nahmen die Gemeinden häufig noch andere Maßnahmen wie die Tourismusförderung (s), den Wegebau oder forstliche Maßnahmen in Anspruch. Geht man vereinfacht davon aus, dass als Zuwendungsempfänger nur Gemeinden

fungierten, dann erhielten rund 40 % aller politisch selbstständigen Gemeinden zwischen 2003 und 2006 Zuwendungen aus ZAL.

Der Umfang des Ökolandbaus hat sich in der Programmlaufzeit – wenn auch auf niedrigem Niveau - positiv entwickelt. Einen wesentlichen Beitrag zur Förderung des Ökologischen Landbaus leisteten die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen. Insgesamt flossen in den EU-Haushaltsjahren 2003 bis 2006 rund 16 Mio. Euro öffentliche Mittel an ökologisch wirtschaftende Betriebe bzw. Verarbeitungsunternehmen. Davon kamen rund 80 % aus der spezifischen Flächenförderung.

Folgende Maßnahmen lieferten einen Beitrag zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 bzw. deren Flankierung: die Agrarumweltmaßnahmen (f), die Ausgleichszahlung für die eingeschränkte Nutzung von Dauergrünlandflächen in Natura-2000-Gebieten (e1), der investive Naturschutz (t2) und die Flurbereinigung (k). Rund die Hälfte des Grünlands bzw. 32 % der LF innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse wurde mit den flächenbezogenen Maßnahmen erreicht. Mit den waldbezogenen Maßnahmen wurden 4 % der Waldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten für die Umsetzung von Naturschutzzielen gefördert.

Ein weiteres Thema im Hinblick auf die Durchführung von ZAL war die Frage der Treffsicherheit, die auch eng mit dem Umfang möglicher Mitnahmeeffekte zusammenhängt. Ansätze zur Erhöhung der betrieblichen und räumlichen Treffsicherheit von Maßnahmen waren in ZAL vorhanden. Für die nächste Förderperiode sollten diese Ansätze weiter ausgebaut werden.

Gesamtbetrachtung der Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen

Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Dafür wurden zunächst die Implementationskosten von ZAL ermittelt. Die absoluten Implementationskosten lagen bei 6,6 Mio. Euro, davon rund 16 % für querschnittsbezogene Aufgaben. Mit Kosten von sieben Cent (ohne Kosten für Querschnittsaufgaben) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung von ZAL insgesamt eine mittlere Größenordnung. Die maßnahmenbezogenen Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln gesetzt (Implementationskostenanteil) und klassifiziert. Elf der insgesamt 29 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 57 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Nur drei Maßnahmen mit rund 4 % der öffentlichen Fördermittel lagen im Bereich hoher Implementationskostenanteile. Insgesamt lagen 15 Maßnahmen (rund 40 % der öffentlichen Fördermittel) im Bereich mittlerer Implementationskostenanteile.

Rund 39 % der Gesamtkosten (Implementationskosten und Fördermittel) des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 41 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Kosten entstanden für Maßnahmen mit eher geringen Wirkungen. Zwischen den Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen konnte kein Zusammenhang hergestellt werden. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und der Durchführung von Kontrollen begründet.

1 Summary of the Results of the Ex Post Evaluation of ZAL 2000 to 2006

1.1 Financial performance and incidence of funding

Between 2000 and 2006, around 489 million euros of public funds (EAGGF, national financing) was spent on the ZAL programme. Initially, 574 million euros were available according to the ZAL budget estimate (see Table 1.1). Thus 85 percent of the planned budget was disbursed.

Table 1.1: Public funds from 2000 to 2006 (estimate and expenditure)

		Public expenditures 2000 - 2006 (in million euros)		
	Measure	**Estimate**	**Expenditure**	**Share of expenditure (percent)**
	Axis A (Measures with sectoral approach)	**131,87**	**41,72**	**8,5**
a	Farm Investment Aid	105,84	26,14	5,3
c	Vocational Training	1,19	0,95	0,2
g	Processing and Marketing of Agricultural Products	24,49	14,63	3,0
m	Marketing of Quality Products	0,35	0,00	0,0
	Axis B (Development of rural areas)	**310,75**	**349,44**	**71,4**
k	Land Consolidation	20,34	19,28	3,9
n	Rural Service Centres, Biomass and Energy	35,13	28,92	5,9
o	Village Renewal and Development	84,50	124,42	25,4
p	Diversification	30,11	13,21	2,7
r	Rural Infrastructure, Rural Structure and Development plans	16,08	28,74	5,9
s	Tourism and Handcraft	18,32	16,57	3,4
u	Coastal Protection, Flood Prevention	106,27	118,28	24,2
	Axis C (Maintenance and improvement of the environment)	**130,16**	**97,24**	**19,9**
e	Less Favoured Areas/Areas with Environmental Restrictions	16,20	11,46	2,3
f	Agri-Environment Measures*	44,79	23,01	4,7
h	Afforestation of Agricultural Land	12,07	8,28	1,7
i	Other Forestry Measures	10,48	4,91	1,0
	Commitments from previous programmes (2078, 2080)**	13,34	16,05	3,3
t	Nature Protection and Landscape Development	33,28	33,53	
	Other expenditures (evaluation)	**0,80**	**0,79**	**0,2**
	Total* **	**573,00**	**489,18**	**100,0**

* Without facultative modulation. * Estimates for 2000 based upon programme amendment 2002. ** Aproximated.

Source: Own calculations based on funding data from Schleswig-Holstein.

Only in the first two years of programme implementation were there teething problems, and these were mainly due to delayed programme approval. Especially in Axes A and C the outflow of funds was significantly below target. Investement-related measures in

agriculture within Axis 1 suffered from a low propensity to invest in the first programming years. Due to the annuality of EU funds, the non-disbursed funds lapse at the end of the year. Also in Axis C the outflow of funds was below target, with regard to Agri-Environment (f) and forestry measures (h, i).

The outflow of funds of Axis B measures was signficantly higher than primarily estimated. This can be attributed to Village Renewal (o), Coastal Protection (u) and Rural Infrastructure (r). Already existing concepts and plans that could be realized with ZAL support were the main reason for the excessive outflows. Also the concentration on public projects within Village Renewal facilitated the provision of public funding.

In addition to the public spending 2000 to 2006 displayed in table 1.1, some 13.5 million euros in the frame of facultative modulation and 328 million euros in the frame of Article 52 of Regulation (EC) No. 1257/1999[2] were spent.

The ratio of the First to Second Pillar Funds of the Common Agricultural Policy (CAP) in Schleswig-Holstein in 2006 was roughly 80 to 20 percent. Thus, the income situation of agriculture in Schleswig-Holstein depends primarily on the development of the First Pillar.

The measures of ZAL focused equally on agricultural and forestry holdings as well as on non-agricultural institutions (mainly regional administrative bodies).

The financial focus of ZAL, geographically, was on four rural districts: Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde, and Dithmarschen. Statewide, measures related to Village and Rural Regional Development dominated ZAL funding. There was no overall targeted regional steering of programme funds. The spatial allocation of funds was mainly determined by the contents of measures, demand for which varied with agrarian structures, location and spatial situation.

Sector-related measures were dominated by Farm Investment Aid (a). The demand for this measure was high in those districts with a focus on livestock farming (north-east of Schleswig-Holstein) and horticulture (district of Pinneberg). In relation to the whole development programme sector-related measures were less important. Environmental measures were dominated by expenditures for land purchase aimed at nature conservation issues (t) followed by Agri-Environment Measures (f) including measures financed by facultative modulation. There was no spatial concentration of environmental measures. Rural

[2] Corresponding to the indicative financial table from programme amendment 2004. No data was available about real expenditures.

development measures (without Costal Protection) were concentrated in the most rural districts of Schleswig-Holstein and dominated by expenditures for Village Renewal (o).

1.2 Evaluation system

The evaluation framework laid down by the EU Commission has greatly increased the scope and depth of evaluation. Unlike previous evaluations in the 1990s, there was a clear structure in place 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. Additional problems in the past were 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) mandatory for evaluations in 2007 to 2013 will not necessarily have the desired effect because, due to the legal basis of the evaluation and the indicators in the regulation, evaluation questions are increasingly being used to apply pressure on administration instead of to boost the positive developments, namely evaluation as a learning tool. We believe that DG Regio has adopted an interesting approach by stipulating the compilation of evaluation plans, the details of which are left to the administrative body.

The evaluation of ZAL drew extensively on funding statistics furnished by the *Land* (data from paying agency, approval data, *GAK* [German Joint Task 'Improvement of the Agrarian Structure and the Coastal Protection'] monitoring tables, 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) – for these levels, secondary data are available. Primary data gathering (high outlay, case study character) can remedy this deficiency to a limited extent only.

A pan-*Länder* approach was adopted for evaluating ZAL. 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. These joint, inter-*Länder* events afforded representatives from the L*änder* a chance for in-depth exchanges.

1.3 Measure-related findings

1.3.1 Chapter I - Farm Investment Aid

Output

In Schleswig-Holstein, 18 % of the RDP budget was attributed to Farm Investment Aid. Compared to other federal states, this is a comparatively small share. In the years 2000 to 2006 a total of 1,513 investments were supported with Farm Investment Aid. While public funds amounting to 35 million euros were disbursed, the investment volume totalled 265 million euros. Funding focused on agricultural buildings (81 %), and especially on cattle housing, followed at a considerable distance by pig housing and other agricultural buildings. In the year 2004, extensive support was also provided for photovoltaic systems (42 % of the investment volume). Investments into diversification (direct marketing and tourism) have become more important since 2003. The option to subsidise agricultural machines (e. g., pesticide sprayers) was not implemented in Schleswig-Holstein. Regional distribution of support is concentrated in the north-western districts of the *Land* in which the key regional production areas for dairy and cattle are located.

Key impacts

While labour productivity and working conditions in the holdings developed positively in the wake of the supported investments, farm income only increased to a very limited extent. Because of a decrease in manpower, income per agricultural labour force developed more positive. The dairy and cattle farms, which were the main focus of the analysis, have increased in size (+ 230 % milk quota), which creates favourable preconditions for income generation in future. The farms which were especially successful are characterised by higher production capacities, stronger growth and more qualified farmers, but not by a higher investment support.

These gross effects cannot be used to draw direct conclusions about the net effects of the support, as one quarter of the supported investments – according to the farm managers – would identically have been made without support. One third of the farmers would have carried out the assisted investments without support, though on a smaller scale or at a later date. Only 6 % of the farmers would not have invested at all (or into another area) without the subsidy. However, results of farm manager surveys should be interpreted with caution since the actual satisfaction with the investment can have a major influence on the farmers' statements.

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 with the case for dairy cattle, where the initial welfare situation was less problematic and the increased support was granted 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 growth or security of income, and farm growth.

Schleswig-Holstein’s objective with respect to structural development was to accelerate structural change to maintain and increase the competitiveness of the farms. The analysis of the development of agricultural structures shows that due to its unfocused implementation, Farm Investment Aid did not have the intended effect. The impact of the support on structural development is highly influenced by the regional farm structures.

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. Beside 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.

In the new funding period 2007 to 2013, some changes were made in Farm Investment Aid, that were mainly contained in the short-term recommendations of the mid-term evaluation update of Farm Investment Aid. Because of budget constraints, the support has been severely reduced in Schleswig-Holstein. As a consequence, the subsidy has now a somewhat symbolic character, because it does not have the capacity to enable investments which would not have been possible without it. Due to the availability of state guarantees, farms with limited equity have the possibility to finance investments likely to be profitable.

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. Investments for farm growth which currently are the main objective of the assistance do not belong to this category because the maximum granted subsidy of 25,000 Euros per farm does not trigger those investments. The provision of public goods (mainly animal welfare and environmental protection) 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 be aware that the investment support partly yields

effective results only when combined with other measures (for example, regulations, personnel cost support).

1.3.2 Chapter III – Vocational Training

Output and results

During the funding period, 536 up-skilling events involving over 4,230 participants were held. Women made up 27 % of the participants. Most courses lasted less than five days. Target groups of Vocational Training were mainly employees in farm-related professions and, to a lower extent, farm operators und gardeners. As a consequence of the recommendations of the mid-term evaluation of ZAL, more courses for farm managers were offered from 2004 on.

The Agricultural Chamber of Schleswig-Holstein and DEULA (subsidiary institution of the Agricultural Chamber) are responsible for the implementation of courses. These two institutions are the only accredited educational institutions in the field of agriculture as well as agricultural and environmental technology. Funding focused on courses of several days' duration, on tractor driving, motor saw handling and the maintenance of hedgerows. Above that, one-day courses mainly on computing were offered. Courses directed to farm operators (especially those offered from 2004 onwards) are meant to improve managerial capacities.

The outflow of funds shows that Vocational Training measures significantly lagged behind expectations. Only about 80 % of earmarked funds were disbursed. The main reasons for this were budgetary problems, for example in the provision of the necessary co-financing by the *Land* and the late approval of ZAL by the European Commission.

Key impacts

The Vocational Training offered opportunities for individuals to acquire knowledge, information and skills tailored to their or their holdings' needs. The participants received appropriate support for developing solutions to boost their own career prospects or those of their holdings. Almost all participants said they would recommend the courses to other people.

The results of the participant surveys suggest that the Vocational Training was pivotal in supporting personal career development. Benefits included improved technical expertise, enhanced professional skills and the takeover of new responsibilities. The measure also contributed indirectly to an improvement in areas of Environment and Animal Welfare. Slight positive income effects and improved supply of farm-related services are observed following the survey of participants. Due to the short duration (fewer than five days) of

most courses, hardly any positive employment effects were observed. In general, the potential of Vocational Training to deliver positive income and employment effects is not exhausted yet. These could be reached by offering a broader range of course contents and longer-lasting courses. The increased availability of courses focused on farm operators (since 2004), already contributed positively to this issue.

Key recommendations

The following suggestions and comments are provided with regard to the Vocational Training measure for the new funding period started in 2007:

- **Financial form:** The implementation of Vocational Training was hampered by the reduced availability of funds. Provided that further funds would be made available in the coming years and there would be an increasing demand for training measures, we recommend to allot more funds to the support of Vocational Training. This would also be in coherence with the Lisbon Strategy, which suggests more investments into education.
- **Substantive and thematic form:** A fundamental challenge consists in organising the training and informational measures such that they facilitate income-generating activities for farm operators, employees and their families. Courses could, for instance, focus on how to reduce work loads on agricultural holdings, on the diversification of farm incomes and the development of social skills of farm operators and employees.
- **Encourage education:** Educationally marginalised persons/farm operators should be encouraged to participate in Vocational Training courses in order to ensure the economic well-being of the holdings.

1.3.3 Chapter V– Less Favoured Areas and Areas with Environmental Restrictions

1.3.3.1 Chapter V (a) – Less-Favoured Areas

Output and results

Schleswig-Holstein (SH) disbursed around 1.6 million euros per year on Compensatory Allowances in Less-Favoured Areas between 2000 and 2006. Some 350 farms received the support annually, with a declining trend. In 2000, Compensatory Allowances supported a utilised agricultural area (UAA) covering approximately 13,848 ha (1.5 % of the UAA of SH), rising slightly until 2006 up to 15,200 ha. Support in SH is only granted to some areas out of all Less-Favoured Areas. Farmers receive Compensatory Allowance only for grassland on dikes, floodplains and on islands and *Halligen* without road access to the mainland. On the latter, farmers also receive Compensatory Allowance for arable land.

Key impacts

Compensatory Allowance focused on income effects. Farm holdings inside the supported area obtained in all years lower income than holdings outside the Less-Favoured Areas in Schleswig-Holstein. On average, 40 to 67 % of the income gap between those holdings was bridged.

In terms of the specified evaluation indicators, the main objective of the Compensatory Allowance – namely sustainable use of agricultural land in areas with specific handicaps – seems to have been fulfilled. According to with-without- and before-after-comparisons, the development of UAA was more positive inside the supported areas than outside the Less-Favoured Areas as well as in the not-supported Less-Favoured Areas.

The influence of the Compensatory Allowance on the maintenance of farming can scarcely be isolated from the influences of other policies and general socioeconomic development.

The Compensatory Allowance can contribute to the maintenance of agricultural holdings by providing income support. In addition, it 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 satisfactorily 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 but a slight overall environmental impact on account of the form in which the support is provided. The maintenance of grasslands was the main impact of Compensatory Allowance as regards environmental issues. The decline of grassland in the supported areas was moderate compared to those outside Less-Favoured Areas.

Key recommendations

– Cost structures, especially transportation costs, of farms on islands without road access to the mainland should be analysed, because this seems to be the main handicap. The amount of the payment should cover these expenses.

– 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.

– In this case the payments in Schleswig-Holstein should be focused on *Halligen* and on islands without road access to the mainland.

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),
– the income contribution of the Compensatory Allowance has to be seen as an instrument to achieve the main objective. Therefore it is necessary to analyse this also in the future because only then it is possible to give recommendations for an efficient design of the scheme,
– to simplify the objective and avoid conflicts between objective and funds, the Compensatory Allowance should not pursue any independent environmental objective. Nevertheless the ongoing evaluation of environmental benefits is recommended.

1.3.3.2 Chapter V (b)– Areas with Environmental Restrictions

Output and results

The Compensatory Payments in Areas with Environmental Restrictions (Article 16 of Regulation (EC) No 1257/1999) are based upon measure e1 "Continuation of grassland management in areas with with environmental restrictions". Funding conditions for the granting of Compensatory Payments are the renouncements of ploughing up of grassland and drainage measures. The target area includes grassland inside Natura 2000 and protected nature conservation (NSG) sites. Cumulation of measures e1 and e2 (Compensatory Allowance) was not possible. In case of both target areas overlapping, farmers usually opted for the higher granted e2. In contrast to this, combination with other Agri-Environment Measures was possible and has been used by farmers.

Since introduction in 2001, the supported land area increased from 2,550 ha to around 4,100 ha. The average supported land area of the 424 beneficiaries was 9.6 ha (2006). This corresponds with an average payment of some 742 euro per participant and year. The classification of the ratio between estimated potential support areas and actually supported land has been restricted due to unsufficient data.

Key impacts

Income: The Compensatory Payments guarantee (partial) compensation for income lost due to the compliance with conservation legislation. For the majority of the funded holdings economic losses can be classified as low. Some 75 % (2,073 ha) of the supported area belong to holdings which are affected with less than 25 % of their land. On average these holdings have been funded with slightly under 600 euro per year. Thus positive income effects due to overcompensation can be disregarded.

Environment: Environmental impacts beyond continuation of grassland management and indirectly the conservation of water, soil and landscape, are to be expected only outside of declared Nature Conservation Sites. Inside the sites farmers have to comply with legal regulations no matter if they were supported or not. On the other hand the Compensatory Payments offer an incentive for continuation of grassland management inside protected areas which is desirable for nature conservation reasons. Principally, Compensatory Payments support the enforceability of legal requirements, facilitate the declaration of protected areas and the access to voluntary agreements (Agro-Environment Measures).

Key recommendations

Continuation of the Compensation Payments taking into account the latest general agricultural regulations. In particular this means: adjustment of the calculation basis according the decoupling regulations. The funding conditions have to be harmonised with the Cross Compliance requirements as a baseline.

Enhanced database: Up-to-date and precise calculations of the potential support area – including newly declared Nature 2000 sites – are desirable in order to achieve a better control of the implementation.

1.3.4 Chapter VI – Agri-Environment Measures (AEM)

Outputs and results

The Agri-Environment Measures (AEMs) offered from 2000 to 2006 are divided into three measure groups: Market- and Site Specific Land Management measures (*MSL*), Contractual Nature Conservation and the sub-programme on holms in the Wadden Sea (*Halligprogramm*). These three measure groups are in turn subdivided into a set of 24 specific sub-measures.

AEM expenditures during the programming period 2000 to 2006 came to 49.02 million euros, of which approximately 6.77 million euros originate from facultative modulation (including national co-financing). AEM funding averaged around 112 euros per hectare. The average payment per beneficiary summed up to 3,010 euros per year, ignoring support for areas and beneficiaries participating in *MSL* measures in 2000 due to insufficient data.

The total supported AEM area (ignoring combined funding on the same land) amounted to 109,679 ha in 2006 (ignoring the not area-related measure environmentally friendly application of manure), which is about 10.9 % of the UAA in Schleswig-Holstein. 89 % of the supported area accounted for *MSL* measures, followed by Contractual Nature Conservation with 9.3 % and the *Halligprogramm* with 1.5 % of the supported area. Roughly 70 % of the supported area was arable land, due to high funding rates in mulch and direct sowing

techniques (reduced/zero-tillage systems) and cover crops during wintertime. 30 % of the supported area was grassland and high nature-value biotopes including salt marshes. *MSL* measures were mainly implemented on arable land (84 %), while Contractual Nature Conservation on the opposite concentrated on grassland (nearly 100 %). In sum 3,822 holdings applied for agri-environmental support in 2006 (net, without double counting, including 769 holdings with contracts for environmentally friendly application of manure) among them 863 holdings participating in Contractual Nature Conservation schemes. 45 participants of the *Halligprogramm* had 86 % of the eligible area under contract.

The holdings participating in AEMs consistently had much more land than those without AEM funding. Particularly pronounced were the size differences in measures such as mulch and direct sowing (reduced-/zero-tillage systems), flowering areas/strips and environmentally friendly application of manure, which are more popular for large, arable farms, especially in the hilly country in eastern Schleswig-Holstein. Similarly characterized are the participants in planting of cover crops on the sandy soils of the *geest*, who additionally – likewise the participants in the environmentally friendly application of manure – have very high percentages of maize on their arable land. Participants in grassland extensivation of holdings and – with limitations – participants in Contractual Nature Conservation typically have more land (UAA) with higher percentages of grassland. Holdings practising Organic Farming focused a good deal more on arable farmland than comparable holdings in other German *Länder*.

Key resource protection impacts

The evaluation demonstrated that AEMs usually bestow “positive” and in some cases “very positive” effects simultaneously on several environmental resources. Soil and water conservation effects are realized on 99 % and 79 % of the supported area respectively. Measures having positive influence on the characteristics of landscapes are implemented on 45 % of the area under agri-environment support, measures with positive influence on biodiversity on the contrary only on about 25 % of the supported area. Between 4 % and 16 % (gross) of UAA in Schleswig-Holstein was reached by AEMs, the exact figure depending on the different environmental resources being target of the measures.

Soil protection benefited from the strong increase in land under measures which were implemented in 2003 and funded by financial resources of facultative modulation (area in 2006: 114,000 ha). But measures with soil protection effects concerning water erosion had only a low accuracy level of 8 % relating to the areas with water erosion risks. AEM funding impacting on water resources grew from 2000 sixfold to 130,300 ha in 2006. On about 70 % of the supported area water resources were protected by reduction of fertilizers and plant protection products. On about 32,000 ha supported area with planting of cover crops during wintertime there was no clear evidence for the protection of ground water resources. On farmland with risks of nitrate leaching relevant measures had an accuracy

level of 60 %, which is clearly better than the above mentioned accuracy level of measures aiming at erosion control.

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, reason for this was especially the substantial increase in areas with environmentally friendly crop patterns (mainly cover crops, Organic Farming). Supported area for the protection of high nature-value farmland habitats and ecological infrastructures were roughly doubled by an increase in Contractual Nature Conservation schemes.

Of some 72,200 ha AEM land (year 2006), and thus around 7 % of UAA in Schleswig-Holstein, there were indirect effects on the landscape and landscape perception, particularly on diversity/differentiation and coherence of landscapes. The area of supported land for increasing diversity of cultural landscapes multiplied fivefold, with measures such as cover crops significantly increased. Sub-measures supporting extensive land use forms were those primarily assessed as being in line with the coherence of landscapes.

Key recommendations

Based on the above-mentioned impacts on abiotic and biotic resource conservation, the evaluators recommend that AEM support be continued, although they propose that, for some sub-measures, adjustments be made to details or that funding be suspended. The proposals also consider possible future adaptations of holdings to new requirements resulting from CAP reform. Thus continuation of measures with positive resource protection effects according to the ex post evaluation may not be recommended for future programming.

In future, there will be an increased need for AEMs focusing on areas sensitive for resource conservation reasons or on holdings operating in there, respectively. There is a perceived need for general research in the design of new, efficient AEMs that also target highly productive holdings in those sensitive areas.

For the following sub-measures,

– continuation of funding is recommended in full: Organic Farming, *Halligprogramm*,
– continuation in part or with modifications to details is recommended for: planting of cover crops (check effectiveness of sowing after 30. of November, design of target area), zero-/reduced-tillage systems with mulch and direct sowing (concentration of funding on areas with potential erosion or water pollution risks, increase number of users who introduce new techniques), environmentally friendly application of manure (increase number of users who introduce new technique, adaptation to technical progress), planting of flowering strips (alignment of funding requirements with protec-

tive-resource-specific goals, which need to be defined), Contractual Nature Conservation (flexibilisation of mowing schedules, allow farm manure in certain schemes, check combined support with *GAK* grassland measures),

– continuation is not recommended: flowering on set-aside, grassland extensivation of holdings, grassland extensivation of single plots.

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

Output and results

Support for the following sectors was available within ZAL: Livestock and Meat, Milk, Fruits and Vegetables, Potatoes, Flowers and Ornamental Plants and Organic Productions. All sectors are relevant for Schleswig-Holstein. Supported investments were all in line with set objectives. The investment climate was relatively dull compared to the estimates made in 2000. Only the demand for investment support in the Milk sector as well as in the Fruit and Vegetable sector were higher than expected. From 2000 to 2006, 18 million euros of public funds were disbursed to support Processing and Marketing of Agricultural Products – this was 23 % less than originally planned. This was due to the unfavourable economic conditions, the delayed approval of the programme and budgetary problems in Schleswig-Holstein. Funding was provided for some 79 projects with an eligible investment volume of 84 million euros.

Key impacts

The evaluation was based upon a standardised survey of beneficiaries, established during the mid term evaluation. Complementary information were collected in oral interviews with relevant representatives of the administration. Given that survey information were only available for projects covering 45 % of the disbursed funds, the results derived from this evaluation remain of limited validity.

The analysis revealed that funding tended to increase the competitiveness of supported enterprises through both the implementation of quality management systems (QMS) and a higher added value of production. However, results differ widely among surveyed beneficiaries. The realised qualitative improvement of products could be deduced from the aforementioned aspects as well as from the utilisation of premium and surcharges and the increased use of organically produced products. With the exception of the Milk sector, also primary producers benefited from the support. Raw material purchase as well as purchase with contractual obligations increased in funded enterprises. This led to an increased security of income for the raw material suppliers of the supported projects. There are indi-

cations that the funding slightly raised the environmental performance (energy efficiency, increased share of materials from organic production) of supported enterprises.

Key recommendations

The innovative character of funded projects should be envisaged. Until now, innovative concepts/products of supported activities and clear market impacts through the launch of new products can not be recognized. These aspects should be strengthened in future in order to stabilize and expand the market position of products and to thereby enhance market conditions.

An improvement in producer benefit is the key objective of this measure. A push should be made to ensure realisation of the objective in supported projects. The formal minimum requirements of the national framework (*GAK)* are inadequate in this regard. Project selection criteria should be adopted. The commitment of funds could be based upon a scoring system which ensures not only the compliance with formal eligibility criteria but also with set objectives.

In addition to the aforementioned issues, the most effective instrument for preventing deadweight effects would be to shift funding away from non-refundable grants and towards guarantees, with it being necessary to have uniform implementation in the EU Member States to avoid competitive disadvantages.

Business support has an impact on competitors. This should be taken into consideration during approval. Public support may have more damage than benefit if the support causes a decrease in sales or cut of jobs in non-supported enterprises. For this reason, public support for private enterprises should be used with caution.

The newly established cooperation between the northern L*änder* should be strengthened further. This would be necessary to cope adequately with given market conditions and to mitigate funding competition between *Länder*.

1.3.6 Chapter VIII – Forestry

Output and Results

EU grants for Forestry Measures accounted for 5.5 million euros. There is a divergence in the use of the various measures. Silvicultural Measures accounted for about 39 % of total public expenditure, First Afforestation accounted for 26 % thereof. Measures to Increase Stability of Forests accounted for 42 % and Measures Due to New Type of Forest Damage for 7 % of total funding. Measures Due to Ecological Stability accounted for around 12 %.

Impacts

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

The impact analysis was predominantly based on scientific findings from literature. Own studies by the authors 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 the provided measures made a substantial contribution to achieving the objectives. Silvicultural Measures and Measures to Increase Stability of Forests aimed at converting the existing unstable pure stands (mainly spruce and pine) into stable mixed stands. As a result, holdings' security and orientation by nature have increased. Critically, however, competitiveness of the forestry holdings was in some cases likely to 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 (136 hectares), in which a Ca-Mg mixture is mainly incorporated into conifer stands in the *Geest* region, which in turn leads to a substantial improvement in soil structure.

Implementation of First Afforestation support was not satisfactory. During the reporting period 1,002 hectares were afforested. The existing funding instruments were unsuitable for converting 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 First Afforestation premium, as well as the high bureaucratic burden on applicants.

Key recommendations

In case the objective is to increase the forest land in the next funding period as well, measures should be adapted in such a way that the willingness to afforestation increases. One possibility could be to increase the First Afforestation premium.

The other recommendations made as part of the update of mid-term evaluation mainly were not adopted in the new rural development plan because of budget restrictions or organisational reasons, respectively. Most of the recommended measures are implemented in national programmes without EU financing.

1.3.7 Chapter IX – Promoting the Adaptation and Development of Rural Areas

Output and results

Regarding the spent budgets and the financial volume, financial performance of the Article 33 Measures was high. This holds especially for the measures Village Renewal (o), Rural Infrastructure (r) and Coastal Protection (u), funding of which went far beyond estimate, and also for Land Consolidation (k) and Investments in Nature Protection and Landscape Development (t), budgets of which were almost completely used up. Only the measures Rural Service Centres (n), Diversification (p) and Tourism (s) saved parts of the planned funding. A total of 78 % of the public funds were spent in areas with low population density in the northern part of Schleswig-Holstein. Due to projects of coastal protection especially, the administrative districts Nordfriesland and Dithmarschen received most of the funding.

Key impacts

Income and employment: Direct structural effects on income and employment could only be observed in the case of Village Renewal and Land Consolidation, but there were only little effects. Nevertheless their existence should be noted since public actors were funded exclusively. Structural income effects for agricultural holdings have also been created by Land Consolidation as well as the support of plants for the energetic use of biomass, but these are individual for each project and impede a general quantification.

Quality of life: Article 33 Measures had the most significant impact on the improvement of quality of life in rural areas, an effect that no other measure of ZAL was able to create. The projects of Village and Rural Regional Development as well as Land Consolidation made the most contributions here. The impacts are related to the creation or improvement of common village facilities, improvement of the quality of residence location and the residential environment and brightening up the village image. In addition, both measures improved the recreational function of the landscape as well as the internal village traffic situation.

Structure of rural economy and development momentum: Direct effects on agricultural production structures of the Article 33 Measures in Schleswig-Holstein could only be observed in some cases (Land Consolidation, Biomass and Energy, Rural Infrastructure). Beyond single measures the strengthening of self-contained development processes in the regions was especially relevant as well as the improvement of soft location factors by Village and Rural Regional Development and Land Consolidation.

In this context, the support of Rural Structure- and Development-Analyses (*Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse, LSE*) led to an increase in cooperation and collabora-

tion at intermunicipal level. Furthermore, Land Consolidation supported the improvement of hard location factors in different ways (legally, in terms of land division, infrastructure). Coastal and Flood Protection don't have any structural effects. Nevertheless, they constitute a necessary precondition for living and working as well as securing the assets in the protected rural areas

Environment: The measures Land Consolidation and Nature Protection and Landscape Development contributed to maintaining and improving non-agricultural areas mainly by creating the legal premises for further measures in areas important for biodiversity, water protection and landscape conservation. The investments supported in both measures had also direct impacts on the environment, mainly on biodiversity and landscape.

Key recommendations

Land Consolidation produced impacts in a broad spectrum of ZAL objectives. Decisions on initiating new Land Consolidation procedures must be taken under macroeconomic cost-benefit aspects. However the use of funding is a precondition for successful implementation. Land Consolidation should be supported to the necessary extent in the future.

Due to the low planned budget for **Rural Infrastructure** for the programming period 2007 to 2013, the investment delay in particular for bridge construction will aggravate. Unless further funds can be provided by the *Land,* it is necessary to look for alternative financing instruments on municipality level.

Support of **Village and Rural Regional Development** offered a wide range of opportunities. Thus it led to the implementation of very different projects responding to the needs of the regions. In additional studies realised during ex post evaluation, in some *LSE* regions impacts could be identified whereas in others there were no impacts or impacts could not be identified. Thus it is not possible to make overall statements for all *LSE* and their projects. All in all it is remarkable that nearly half of the funding was spent on a few financially very large projects, whereas one of the main critics of the mayors included in the survey was the lack of funding to realise projects. For local stakeholders, realising local projects is an essential element of success of an integrated bottom-up process. To maintain the motivation of local stakeholders, a well-thought balance between few large "lighthouse projects" and a broad support of small projects has to be found. Both types have different impacts and objectives.

In general it turned out to be difficult to capture and present the impacts of *LSE* funding in an adequate way. The additional studies tried new approaches, but also had to struggle with methodological difficulties. In the future, a comprehensive evaluation methods should be applied to evaluate integrated development approaches. Evaluation should start as early as possible at the beginning of the funding period.

Concerning the measure **Biomass and Energy,** support should concentrate on those energy production alternatives which can achieve climate protection with CO_2-avoidance costs of less than 50 Euro/t $CO_{2äq}$. Possible efficient energy production alternatives could be production of biogas based on slurry and combined with cogeneration, the combined power and heat production based on wood chips (Logging remains and plantations with short turnover rate) and the co-combustion of wood chips and straw respectively. Against the background of increasing competition in the use of resources, Schleswig-Holstein should reflect about its funding policy in general. In the case of biogas, funding should strictly be confined to the use of slurry and grass silage as fermentation substrate.

Concerning the measure N**ature Protection and Landscape Development,** in some regions there is still a lack of acceptance as well as a considerable need to better communicate the objectives and measures of nature protection, to organise actions locally and to connect them to local activities for regional development. In this context, the concept of the "integrated stations" has proven its worth and should be extended. An appropriate alternative are also the local actions which came up within the last years. We propose to conduct a long term case study, accompanying the activities of a local action from the point of view of evaluation.

1.4 Impact of the programme as a whole

Quality of Life/Population: A contribution of ZAL to maintaining rural population or to decreasing migration, respectively, can not be proved. Measures of Village and Rural Regional Development (Village Renewal (o1/o2), Rural Service Centres (n1), Tourism (s)) contributed to the enhancement of quality of life in non-urban areas. Those were primarily availed of in the most rural parts of Schleswig-Holstein.

Employment: Lasting employment effects of ZAL could solely be identified within projects of the Village and Rural Regional Development (o, s, n1), beyond the agricultural and forestry sector. As measured in relation to the adopted funds, the support of Rural Service Centres (n1) provided and maintained the most jobs. Within the agricultural and forestry sector positive employment effects could only be identified through the support of Organic Farming (sub-measure of Agri-Environment Measures).

Income: As was the case for employment effects, the income effects of ZAL were primarily generated in the non-agricultural sector, particularly by measures related to Village and Rural Regional Development (o1/o2, n1, s, p). Within the primary sector, Land Consolidation (k) and Rural Infrastructure (r2) led to lasting cost-cutting effects in agricultural holdings. The support of Organic Farming also had positive income effects.

Market position: The influence of the adopted measures on the market position of agricultural products was slight as the main determinants cannot 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. Positive effects emanated from Farm Investment Aid (a), Processing and Marketing of Agricultural Products (g), Land Consolidation (k1) and Rural Infrastructure (r2). The effects were primarily generated by cost-cutting effects and/or improvements of productivity. Forestry measures (h, i) did not show any observable effects.

Environment: Altogether measures with funds of approximately 303 million euros (57 % of public funds) were utilised. With a quarter of those funds strong effects (+++) were realised. This holds true for the following measures: Contractual Nature Conservation (f2), Nature Protection and Landscape Development (t) as well as forestry measures (h and i). Medium effects (++) were related to more than 30 % of the funds and primarily traced back to *MSL* measures (f1) and Sewage Disposal (o3). Over 40 % of the environment-effective funds gained only slight impacts. With land-related measures roughly 5 % of the forest and 18 % of the utilised agricultural area in Schleswig-Holstein were targeted. As part of an in-depth study of grassland development, an econometric analysis showed that with land-related measures (f and e) the countrywide decline in grassland could not be counteracted in the analysed districts of Schleswig-Holstein. Admittedly, the district-based analysis provided only inadequate results for measures which were adopted in small target areas (e.g. Compensatory Allowances and Compensatory Payments). Possible grassland-maintaining effects of these measures cannot be assessed in a district-based analysis since the borders of districts don’t correspond to the target area borders.

Impact on biodiversity and water protection was high, due to the AEM sub-measures Contractual Nature Conservation, *Halligprogramm,* and *MSL* measures, as well as Nature Protection and Landscape Development (t) and Land Consolidation. Above that, for water protection reasons there was support for Sewage Disposal (o3).

Impacts on the reduction of CO_2-emissions – although only quantifiable to some extent – were primarily due to the support for biogas plants and for increasing extensive land use forms.

1.5 Programme implementation and funding efficiency

Programme implementation

Internal synergies were first of all demand-driven, resulting in a concentration of measures and funding in certain regions or types of holdings. This applied foremost to Axes A and

C. Measures of Axis B were concentrated in LSE planning regions because of the bundling effect of the *LSE* procedure. However, this approach was up to now strongly limited to measures for Village and Rural Regional Development. With the new programme (ZPLR) the emphasis will be on LEADER, broadening support to other contents.

The analysis of data of paying agencies showed that overall 30 % of all agricultural holdings obtained payments at least through one ZAL measure from 2003 to 2006. This was mainly due to *MSL* measures financed by facultative modulation, followed by the other *MSL* measures, Contractual Nature Conservation Schemes and Farm Investment Aid.

Concerning the number of participants, Village Renewal was the most demanded among measures not focused to single enterprises. Municipalities often utilised other measures such as Tourism (s), Rural Infrastructure (r2) or forestry measures (h, i). For the sake of simplicity, we assumed that only municipalities received ZAL funding (disregarding other public beneficiaries). In this case about 40 % of all municipalities received allowances from ZAL between 2003 and 2006.

The volume of Organic Farming has gone through a positive – though on a low level – development during the programming period. Land-related AEMs had major influence on the promotion of Organic Farming. In the years 2003 to 2006, approximately 16 million euros of public funds were allotted to farms and processing companies tied to the Organic sector. 80 % of those funds arose from specific land-related Agri-Environment Payments.

The following measures made a contribution to the implementation or alignment of Natura 2000 standards: AEM (f), Compensatory Payments (e1), Investment-Related Nature Conservation (t2) and Land Consolidation (k). With land-related measures approximately half of the grassland (32 % of the UAA) in Natura 2000 sites were targeted. With the forest-related measures 4 % of the forest in Natura 2000 sites were funded for implementing nature protection objectives.

Another issue regarding the implementation of ZAL was the question of adequate targeting of measures to entities or areas most in need for them. This question is closely related to the magnitude of possible deadweight effects. Adopted approaches aiming at a better targeting of measures to holdings or certain areas existed in ZAL. For the next programming period those approaches should be extended.

Funding efficiency

With the methodology of the cost-impact synopsis the ratio of implementation costs to disbursed public expenditures was discussed against the background of the achieved impacts. At first, the implementation costs of ZAL were identified. The absolute implementation costs amounted to 6.6 million euros, of which about 16 % can be attributed to cross-

cutting tasks. With seven cents implementation costs for every euro spent in funding (excluding costs for cross-cutting issues), the costs of implementing ZAL reached a medium level.

The ratio between implementation costs and public expenditures was determined by relating the implementation costs of each measure to the public expenditure, and classified in three levels. Eleven out of the total of 29 measures and sub-measures included in the analysis, or almost 57 % of disbursed public funds, had a low implementation cost/public expenditure ratio of less than 5 %. Only three measures with almost 4 % of the public expenditure reached a level of high implementation cost ratio. Overall 15 measures (approximately 40 % of the public expenditure) were linked to a level of medium implementation cost/public expenditure ratio.

In 2005, almost 39 % of the total costs (implementation costs and public expenditures) were allotted to measures with high impacts, and 41 % of the total costs to measures with medium impacts. The remaining costs were linked to measures with low impacts. No significant interrelation could be proofed between implementation cost/public expenditure ratios and achieved impacts. The perspective of reducing the implementation costs for the funding period 2007 to 2013 are considered as rather limited. This estimation is based on the higher requirements of the EU-COM concerning documentation and control systems.

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 2

Einleitung

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut

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

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung von ZAL 2000 bis 2006 **1**

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 Was passierte im Programmumfeld? - Einflussfaktoren auf die Programmstruktur 6
2.3.1 Programmausgestaltung von 2000 bis 2006 7
2.3.2 Welches waren die Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen? 9
2.3.3 2007 bis 2013 – Kontinuität mit einzelnen Neuerungen 10

2.4 Organisation der Programmdurchführung 11

2.5 Finanzielle Planung und Vollzug im Bereich der ländlichen Entwicklung 2000 bis 2006 13
2.5.1 Finanzielle Umsetzung von ZAL 13
2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug 17
2.5.3 Einordnung von ZAL in die Förderpolitik Schleswig-Holsteins 20

2.6 Regionale Verteilung der Fördermittel 2000 bis 2006 23

Literaturverzeichnis **29**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 2.1: Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen 4

Abbildung 2.2: Organisation der Programmumsetzung, Stand 01.06.2005 12

Abbildung 2.3: Verteilung der Mittelansätze 2000 bis 2006 für Artikel-52-Maßnahmen in Schleswig-Holstein 16

Abbildung 2.4: Veränderungen der Nettoinvestitionen in den BMELV-Testbetrieben Schleswig-Holsteins von WJ 1998/1999 bis WJ 2006/2007 19

Abbildung 2.5: Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Schleswig-Holstein (auf Basis der Zahlungen (2) im EU-Haushaltsjahr 2006) 20

Abbildung 2.6: Einordnung von ZAL in die strukturpolitischen Programme des Landes Schleswig-Holstein 21

Abbildung 2.7: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 in ausgewählten schleswig-holsteinischen Förderprogrammen 22

Kartenverzeichnis Seite

Karte 2.1: Regionale Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Fördermittel von ZAL, dem Ziel-2-Programm, LEADER+ und Regionen aktiv 2000 bis 2006 24

Karte 2.2: Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität von ZAL, dem Ziel-2-Programm, LEADER+ und Regionen Aktiv 26

Karte 2.3: Regionale Verteilung der Fördermittel von ZAL (einschließlich fakulativer Modulation) nach Förderkategorien (ohne u) 27

Karte 2.4: Errechnete sektorale Förderintensitäten (Euro je Jahr und Hektar LF bzw. Betrieb) 28

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 2.1:	Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung von ZAL	6
Tabelle 2.2:	ZAL – Rückblick und Ausblick	8
Tabelle 2.3:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 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:	Mittelansätze für die fakultative Modulation in Schleswig-Holstein	17
Tabelle 2.6:	Ist-Soll-Vergleich nach Förderkategorien	18

2 Überblick über den Bewertungsrahmen und die Umsetzung von ZAL 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 ZPLR 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. Sowohl maßnahmen- als auch programmbezogen existierten entsprechende Gremien.

– Die Berichtsstruktur berücksichtigt sowohl das Interesse der EU-Kommission an kurzen und förderkapitelübergreifenden Darstellungen (Textband) als auch die eher maßnahmen- oder richtlinienbezogenen Interessen der Fachreferate im MLUR, die teilweise Gegenstand der Materialbände waren.

Inhaltliche Programmänderungen und Einflussfaktoren

– Der Schwerpunkt von ZAL lag in starkem Maße auf ländlichen Entwicklungsmaßnahmen, vorrangig umgesetzt im Rahmen der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE). Daran haben auch die durchgeführten Programmänderungen seit 2001 wenig geändert. Daneben wurden umfangreiche Mittel im Küstenschutz und aufgrund des Sommerhochwassers 2002 zusätzlich im Hochwasserschutz verausgabt. Neue Maßnahmen kamen in erster Linie im Rahmen der fakultativen Modulation hinzu. Diese führte zu einer inhaltlichen Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen auch auf Ackerstandorte.

Administrative Umsetzung

– Auf der Programmsteuerungsebene haben sich durch die Umgestaltungen in den Ministerien Veränderungen ergeben. Im Kern ist das Programmkoordinierungsreferat aber in seiner Struktur erhalten geblieben. Die GAK-Steuerung ist in das Referat integriert worden, was inhaltlich sehr sinnvoll ist.

Finanzieller Vollzug

- Die EAGFL-Mittel konnten weitestgehend verausgabt werden. Durch die Veränderungen der Kofinanzierungssätze wurden aber deutlich weniger öffentliche Mittel eingesetzt als ursprünglich geplant.
- In der Dorferneuerung und im Küstenschutz wurden deutlich mehr Mittel ausgegeben als geplant. Daneben gab es viele Haushaltslinien, die unter dem Plansoll lagen. Dazu gehörten die investiven Sektormaßnahmen, aber auch die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen.
- Im Gegensatz zu anderen Bundesländern verfügte Schleswig-Holstein in vielen Maßnahmenbereichen v. a. des Förderschwerpunktes B „Ländliche Entwicklung“ noch über zusätzliche nationale Mittel, mit denen v. a. die kleinteiligeren privaten Maßnahmen umgesetzt wurden.
- Zusätzliche Mittel für ZAL standen Schleswig-Holstein im Rahmen der fakultativen Modulation zur Verfügung. Diese führten zu einer deutlichen finanziellen Mittelaufstockung der Agrarumweltmaßnahmen.
- Das Verhältnis zwischen Erster und Zweiter Säule in Schleswig-Holstein lag 2006 bei 80 zu 20. Damit haben die Entwicklungen in der 1. Säule einen maßgeblichen Einfluss auf die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe. Verglichen mit anderen Bundesländern sind auch die errechneten sektoralen Förderintensitäten aus den sektorbezogenen 2.-Säule-Zuwendungen je Betrieb und je ha LF sehr gering.
- ZAL war neben dem Arbeitsmarktprogramm (ASH) das einzige Programm in Schleswig-Holstein mit einem flächendeckenden Förderangebot. Trotzdem bildeten sich klare räumliche Schwerpunkte im Norden Schleswig-Holsteins heraus. Am geringsten profitierten die Hamburger Umlandkreise von ZAL, auch ein Ausdruck des ausgleichsorientierten und auf ländliche Räume fokussierten Ansatzes von ZAL.
- Inhaltlich und finanziell lag ein Schwerpunkt der ZAL-Förderung auf Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung. Rund 22 % der öffentlichen Mittel flossen in umweltbezogene Maßnahmen und nur ein Zehntel der Mittel in die Sektorförderung.

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 schleswig-holsteinischen 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:

– 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 auf die prioritären Zielbereiche der EU (gemeinschaftlicher Mehrwert) (EU-KOM, 1999, S. 8).

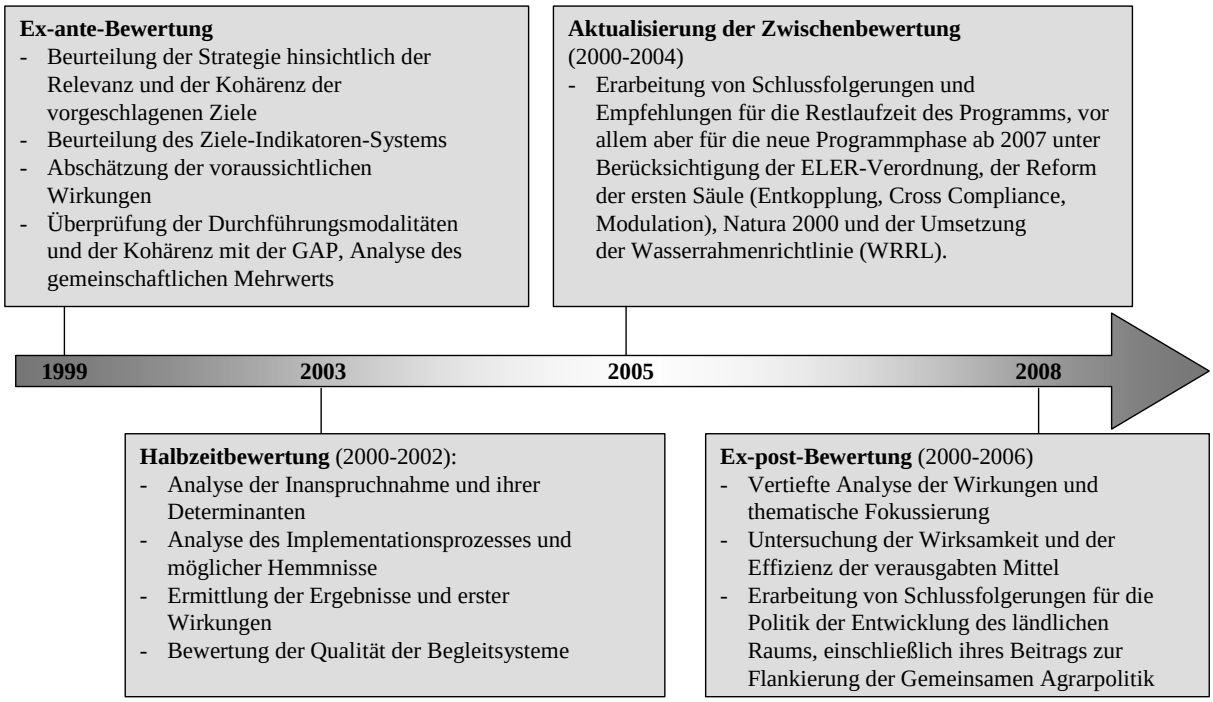
– Sie zieht Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume und kann Hinweise für die Diskussion um den Health Check[1] sowie die Ausgestaltung der Förderperiode ab 2014 liefern.

Die Ex-post-Bewertung baut auf den methodischen Ansätzen und Ergebnissen der Halbzeitbewertung (FAL et al., 2003) und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (FAL et al., 2005) auf (vgl. Abbildung 2.1). Im Gegensatz zu vorhergehenden Bewertungen liegt 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 vorhergehenden Evaluierungsphasen und die daraus resultierenden Berichte v. a. die Programmumsetzung begleiten und verbessern sollten (formativer Zweck) (zu den Begrifflichkeiten siehe Eser, 2001).

[1] 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.

Abbildung 2.1: Analyseschwerpunkte der vorangegangenen Evaluierungen



Quelle: Eigene Darstellung.

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 von ZAL wurde federführend vom Institut für Ländliche Räume (LR)[2] gemeinsam mit entera[3] und dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft (OEF) durchgeführt.

[2] 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).

[3] ARUM hat sich mit einem anderen Planungsbüro zusammengeschlossen und arbeitet jetzt unter dem Namen entera.

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

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,
- über die länderspezifischen Bewertungen hinausgehende Vergleiche zwischen den Programmen/Maßnahmen im Rahmen von Workshops und
- die Begleitung der Maßnahmenevaluationen durch länderübergreifende Arbeitsgruppen.

Drei Förderkapitel von ZAL 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

Der Bericht zur Ex-post-Bewertung besteht aus einem Textband, der für alle Förderkapitel und das Gesamtprogramm die Beantwortung der Bewertungsfragen enthält. Darüber hinaus gibt es für einzelne Förderkapitel ausführlichere Darstellungen zum Untersuchungsdesign, zu Kalkulationsgrundlagen, ausgewählten Themen oder Teilmaßnahmen (siehe Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1: Berichtsstruktur der Ex-post-Bewertung von ZAL

Textband-Kapitel	**Inhalt des Materialbandes**
2 – Einleitung	---
3 – Berufsbildung	---
4 – Einzelbetriebliche Förderung	Fragebögen, Ergebnistabellen, vertiefende Studien zu verschiedenen Themen (Umweltwirkungen, tiergerechte Haltungsformen, Arbeitsmarkteffekte, Agrarstrukturentwicklung, Einkommensentwicklung)
5a – Benachteiligte Gebiete	Daten- und Übersichtstabellen
5b – Ausgleichszahlungen Art. 16	---
6 – Agrarumweltmaßnahmen	Modulberichte: Flächennutzung, Ökoeffizienz, Akzeptanz, Landschaftsbild
7 – Verarbeitung und Vermarktung	---
8 – Forstwirtschaft	1 Ausführliche Beantwortung der Bewertungsfragen, 2 Fragebogen der Beraterbefragung, 3 Gesprächsleitfaden der Projektleiterbefragung
9 – Artikel-33-Maßnahmen	Bewertungstexte der einzelnen Maßnahmen, ergänzende Studien der Maßnahmenbewertungen
10 – Kapitelübergreifende Bewertung	Fallstudienberichte: 1 Einflussfaktoren der Grünlandentwicklung 2 Analyse der Implementationskosten 3 Umweltwirkungen der Förderung von Biogasanlagen

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3 Was passierte im Programmumfeld? - Einflussfaktoren auf die 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 der insgesamt schwierigen Haushaltssituation.

ZAL wurde seit 2001 kontinuierlich angepasst, wobei die grundsätzliche Ausrichtung beibehalten wurde. Der Schwerpunkt lag in starkem Maße auf ländlichen Entwicklungsmaßnahmen, vorrangig umgesetzt im Rahmen der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE). Daneben wurden umfangreiche Mittel im Küstenschutz verausgabt und aufgrund des Sommerhochwassers 2002 zusätzlich im Hochwasserschutz. Neue Schwerpunkte kamen in erster Linie im Rahmen der fakultativen Modulation hinzu. Diese führte zum

einen zu einer deutlichen finanziellen Aufstockung, aber auch zu einer inhaltlichen Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen.

Dennoch handelte es sich bei den vorgenommenen Programmänderungen zumeist um inhaltliche Feinjustierungen, Anpassungen an GAK-Änderungen oder finanzielle Umschichtungen aufgrund des unterschiedlichen Mittelabflusses oder der knapper werdenden Kofinanzierungsmittel (siehe Kapitel 2.5).

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.

In Tabelle 2.2 werden nur die aus Programmsicht wesentlichen Programmanpassungen vorgestellt. Einzelheiten zu den vorlegten Änderungsanträgen der Fondsverwaltung an die EU-KOM können den Maßnahmenevaluationen entnommen werden.

Tabelle 2.2: ZAL – Rückblick und Ausblick

Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	Maßnahmentitel	GAK	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
A: Produktions- struktur	I	a1	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	⌖				+ Förderung reg. Energien				121, 'Diversifizierung als 311
	III	c1	Berufsbildung						+ zusätzliche Zielgruppen			
	VII	g1, g2	Verarbeitung/ Vermarktung	⌖							111	123
		m1	Vermarktung ldw. Qualtitätsprodukte		keine Mittelinanspruchnahme							
B: Ländliche Entwicklung	IX	k1	Flurbereinigung	⌖								125
		n1	Dienstleistungseinrichtungen									321(3)
		n2	Biomasse und Energie			neu						321(1)
		o1/o2	Dorferneuerung									322
		o3	Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen	⌖								321(2)
		p1/p2	Diversifizierung									321(1)
		r1	AEP, LSE	⌖								341
		r2	Landwirtschaftsnahe Infrastruktur (Wegebau)	⌖								125
		s1, s2	Fremdenverkehr	⌖								313
		u1, u2	Küstenschutz/Hochwasserschutz	⌖			+ Hochwasserschutz					126
C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichs- maßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e1	Ausgleichszahlung Artikel 16						Ausweitung Gebietskulisse			213
		e2	Ausgleichszulage, benachteiligte Gebiete	⌖								212
		f1	Agrarumweltmaßnahmen (MSL) - alt	⌖		+ Grünlandextensivierung	- Teilmaßnahmen	+ Teilmaßnahmen			1)	214
	VI	f1	Agrarumweltmaßnahmen (MSL) - Modulation	⌖								neue Antragstellung ab 2008
		f2, f3	Vertragsnaturschutz, Halligprogramm				+ Teilmaßnahmen	+ Teilmaßnahmen („Rastplätze für wandernde Vogelarten“)	wie e1			214
		h1, h2	Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	⌖								221
	VIII	i1	Waldhilfsprogramm	⌖				+ Teilmaßnahmen				227
		i2	Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder									
	IX	t1, t2	Schutz der Umwelt, Landschaftspflege, Tierschutz	⌖								323 (2+3)

Maßnahmenangebot

\+ Einführung zusätzlicher Teilmaßnahmen
\- Abschaffung von Teilmaßnahmen

⌖ GAK-finanziert
⌖ teilweise GAK-finanziert

1) Tlw. ausgesetzt, tlw. Verlängerung für 1 Jahr möglich.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Programmplanungsdokumente bzw. Programmänderungen.

2.3.2 Welches waren die Hauptursachen für inhaltliche Anpassungen?

Neben Fragen der Akzeptanz[4], die zu inhaltlichen Änderungen geführt haben, lagen Ursachen der inhaltlichen Veränderungen vor allem an der EU-Umweltgesetzgebung und der Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mit zeitlicher Verzögerung schlugen sich die Veränderungen auf EU-Ebene auch auf Bundes- und Landesebene nieder.

Natura 2000 und WRRL

Es haben sich zwar vielfältige umweltrechtliche Bestimmungen EU-seitig in den Jahren 2000 bis 2006 verändert (z. B. Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie, Nitratrichtlinie, Ammoniakrichtlinie). Inhaltliche Veränderungen im Programm gab es aber v. a. aufgrund von Natura 2000. Die Verurteilung Deutschlands aufgrund defizitärer Gebietsmeldungen für das Natura-2000-Netz hat bewirkt, dass viele Gebiete auch in Schleswig-Holstein nachgemeldet werden mussten. Mit dem Änderungsantrag 2003 wurden in Schleswig-Holstein Gebiete, die 2002 als Naturschutzgebiet unter Schutz genommen wurden, in die Förderkulisse für „Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen“ aufgenommen. Diese Ausweitung der Förderkulisse galt gleichermaßen auch für den Vertragsnaturschutz (MLR, 2003). Die WRRL, die schon 2000 bis 2006 im Rahmen der Fließgewässerrenaturierung aufgegriffen wurde, hat zu keinen inhaltlichen Änderungen beispielsweise im Angebot der AUM geführt. Eine stärkere Berücksichtigung der Erfordernisse aus der WRRL findet erst im neuen Programm 2007 bis 2013 statt.

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 Fördertatbestände bei den Agrarumweltmaßnahmen aufgenommen wurden. Schleswig-Holstein hat aus dem Spektrum möglicher Maßnahmen sechs Maßnahmen mit einem fünfjährigen Verpflichtungszeitraum angeboten. Die neuen Maßnahmen waren vorrangig für Ackerflä-

[4] Die Frage der Akzeptanz bezieht sich sowohl auf eine geringe Nachfrage als auch auf einen Nachfrageüberhang in Bezug zu den zur Verfügung stehenden Mittel.

chen konzipiert, während die in ZAL vorher angebotenen Agrarumweltmaßnahmen vorrangig auf Grünland zielten.

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. Schleswig-Holstein hat dieses erweiterte Maßnahmenspektrum im Rahmen der bestehenden Richtlinie zur Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung und auf der Grundlage des GAK-Fördergrundstzes umgesetzt. Auf dieser Basis konnten folgende Instrumente der integrierten ländlichen Entwicklung geregelt werden:

– Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (LSE I + II, Sonderstudien),
– Regionalmanagement,
– ländliche Regionalentwicklung,
– ländliche Neuordnung (Flurbereinigung) sowie
– freiwilliger Landtausch.

Die wesentlichen Neuerungen durch diese Richtlinie für den Bereich der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung lagen in der Gliederung der Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte in LSE I + II und Sonderstudien sowie in der Förderung von Regionalmanagement. Letzteres wurde als Fördergegenstand komplett neu aufgenommen.

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. Die meisten Maßnahmen werden im ZPLR fortgesetzt. Nicht mehr angeboten werden entsprechend den Empfehlungen des Landesrechnungshofes Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder (LRH, 2007). Neu hinzugekommen ist die Maßnahme 341, mit der zum einen Qualifizierungsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure und zum anderen gezielte Qualifizierungsangebote für die Teilmaßnahme Biomasse und Energie angeboten werden sollen. Gänzlich neu aufgestellt wird die Förderung der Achse-3-Maßnahmen in Verbindung mit LEADER. Neben Mecklenburg-Vorpommern ist Schleswig-Holstein das einzige Bundes-

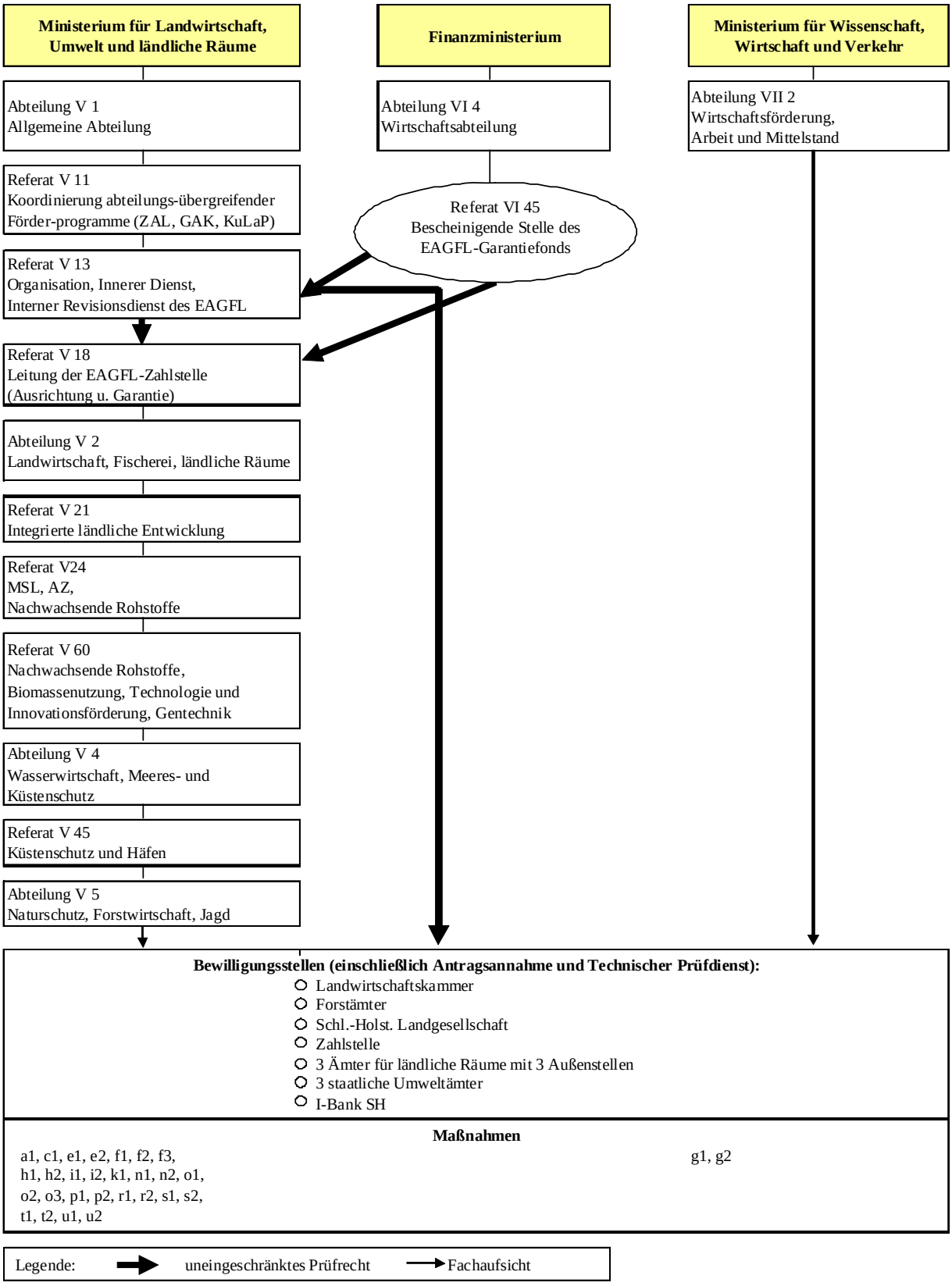
land, das LEADER flächendeckend umsetzt und in dem die Achse-3-Maßnahmen weitgehend mit diesem Ansatz umgesetzt werden sollen (Tietz, 2007). Darüber hinaus wird der strategische Ansatz aufgegeben, innerhalb von Achse 3 ausschließlich öffentliche Träger zu fördern und die Förderung der Privaten ohne EU-Finanzierung abzuwickeln. Zumindest die Öffnung für private Zuwendungsempfänger ist im ZPLR beispielsweise bei der Maßnahme Dorferneuerung vorgesehen. Hier stellt sich die Frage, wie sich dies zukünftig auf die Höhe der Verwaltungskosten auswirkt.

2.4 Organisation der Programmdurchführung

Im Zeitraum 2000 bis 2006 fand eine Reorganisation der Programmdurchführung vorrangig auf Ministeriumsebene statt. Infolge der Landtagswahlen am 20.02.2005 und der veränderten Landesregierung wurde ein neues gemeinsames Landwirtschafts- und Umweltministerium gebildet, auf das die wesentlichen Zuständigkeiten übergingen. Die Haushalts- und Koordinierungsaufgaben der GAK wurden der ZAL-Programmkoordination zugeordnet, was aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen sehr sinnvoll ist.

Abbildung 2.2 stellt die organisatorische Struktur der Programmumsetzung mit Stand 01.06.2005 dar. Diese Umsetzungsstruktur wurde auch bei der Analyse der Implementationskosten (siehe Materialband zu Kapitel 10) zugrunde gelegt.

Abbildung 2.2: Organisation der Programmumsetzung, Stand 01.06.2005



Quelle: Fährmann, Grajewski und Pufahl (2005, S. 4).

Schleswig-Holstein verfügt aufgrund seiner geringen Größe nur über einen zweistufigen Verwaltungsaufbau. Veränderungen in der Struktur der Landesverwaltung stehen bevor. So sollen zum 01. Januar 2009 das Landesamt für Natur und Umwelt (LANU), die Ämter für ländliche Räume und die Staatlichen Umweltämter in ein neues Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume überführt werden. Bereits zum 01. Januar 2008 wurden der neue Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz sowie die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten gegründet, der hoheitliche Pflanzenschutz wurde auf die Ladwirtschaftskammer übertragen. Für wasserrechtliche Vollzugsaufgaben wurden die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Damit ist auch die Frage der Kommunalisierung von Aufgaben im Fördergeschäft geklärt. Nach wie vor ist eine Fachverwaltung für die Umsetzung der meisten Maßnahmen zuständig (MLUR, 2008d).

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

2.5.1 Finanzielle Umsetzung von ZAL

Das Bundesland Schleswig-Holstein musste seine ursprünglichen finanziellen Planungen deutlich nach unten korrigieren. Dabei sind die Soll-Ist-Abweichungen bei den öffentlichen Mitteln insgesamt wesentlich größer als bei den EAGFL-Mitteln, da mit dem Änderungsantrag 2004 die Kofinanzierungssätze bei vielen Maßnahmen heraufgesetzt wurden.[5] Im Jahr 2006 wurden die Mittel der obligatorischen Modulation in ZAL integriert. 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 Schleswig-Holstein 6,7 Mio. Euro für das Jahr 2006 (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2006). Damit erhöhte sich der Plafonds im Jahr 2006. Durch den zusätzlichen Einsatz der Vorschussmittel des Jahres 2000 im Jahr 2006 konnten damit rund 47 Mio. Euro an EAGFL-Mitteln bzw. 93 Mio. Euro öffentliche Mittel abgerechnet und damit ein absoluter Förderhöchststand erreicht werden (siehe Tabelle 2.3).

[5] Für alle Maßnahmen des EPLR, für die eine 40-prozentige Kofinanzierung galt, wurde mit Ausnahme der Haushaltlinie a (AFP) eine 50-prozentige Kofinanzierung festgelegt. Bei den Agrarumweltmaßnahmen erhöhte sich der Kofinanzierungssatz von 50 % auf 60 % (IM, 2004).

Tabelle 2.3: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan:EPLR	K (2000) 2625 endg.	72,88	72,88	80,26	84,22	85,94	87,88	89,52	573,57
Plan: Änderung 2003	geplant	51,82	57,69	77,28	85,34	86,16	88,12	89,82	537,12
Bundestabelle	Nov. 2004	51,49	55,75	76,12	76,52	69,74	73,88	75,35	478,84
Ist: Auszahlungen [1) 2)]		41,03	55,25	77,08	76,51	69,14	76,20	93,15	488,36
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2625 endg.	30,30	30,50	33,50	35,10	35,80	36,60	37,30	239,10
Plan: Änderung 2003	geplant	30,30	30,50	33,50	35,10	35,80	36,60	37,30	239,10
Bundestabelle	Nov. 2004	21,37	23,14	31,72	31,43	34,42	36,70	37,27	216,05
Ist: Auszahlungen [1)]		16,86	23,15	31,57	31,42	34,42	38,09	46,66	222,17

1) ohne Vorschuss in 2000.
2) ermittelt auf der Grundlage des jeweils geltenden Kofinanzierungssatzes.

Quelle: BMVEL (2004), Landesregierung Schleswig-Holstein (2000), MLR (2003), MUNL (2003), IM (2005), MLUR (2008b), BMELV (2007b).

Insgesamt wurden rund 7 % weniger EU-Mittel und 15 % öffentliche Mittel weniger verausgabt als ursprünglich geplant (ohne Berücksichtigung der obligatorischen Modulation im Jahr 2006 rund 10 % weniger EU-Mittel und 17 % weniger öffentliche Mittel).

In Tabelle 2.4 wird ein Soll-Ist-Vergleich der EAGFL-Mittel und öffentlichen Mittel nach Förderschwerpunkten und Maßnahmen vorgenommen. Die Unterschiede zwischen den Förderschwerpunkten sind ausgeprägt. Während die Förderschwerpunkte A und C deutlich weniger Mittel verausgabten als geplant, wurde Förderschwerpunkt B stärker in Anspruch genommen.

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

Haushaltslinien	Programm-genehmigung 2000	Rechnungs-abschluss 2000-2006	Programm-genehmigung 2000	Rechnungs-abschluss 2000-2006	Veränderung Öff. Mittel	Veränderung EAGFL-Mittel	Veränderung Öff. Mittel	Veränderung EAGFL-Mittel
	Öff. Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		absolut in Mio. Euro		relativ in %	
Förderschwerpunkt A	***131,87***	***41,72***	***52,73***	***17,70***	***-90,15***	***-35,03***	***-68***	***-66***
a	105,84	26,14	42,32	10,45	-79,70	-31,87	-75	-75
c	1,19	0,95	0,49	0,42	-0,24	-0,07	-21	-15
g	24,49	14,63	9,78	6,83	-9,86	-2,95	-40	-30
m	0,35	0,00	0,14	0,00	-0,35	-0,14	-100	-100
Förderschwerpunkt B	***310,75***	***349,44***	***124,31***	***156,28***	***38,69***	***31,97***	***12***	***26***
k	20,34	19,28	8,13	8,42	-1,06	0,29	-5	4
n	35,13	28,92	14,05	13,63	-6,21	-0,42	-18	-3
o	84,50	124,42	33,81	56,15	39,92	22,34	47	66
p	30,11	13,21	12,06	5,85	-16,90	-6,21	-56	-51
r	16,08	28,74	6,43	12,23	12,66	5,80	79	90
s	18,32	16,57	***7,33***	7,86	-1,75	0,53	-10	7
u	106,27	118,28	42,50	52,13	12,01	9,63	11	23
Förderschwerpunkt C	***130,16***	***97,24***	***61,74***	***48,16***	***-32,92***	***-13,58***	***-25***	***-22***
e	16,20	11,46	8,10	5,74	-4,74	-2,36	-29	-29
f	44,79	23,01	22,40	12,93	-21,78	-9,46	-49	-42
h	12,07	8,28	6,24	4,17	-3,79	-2,08	-31	-33
i	10,48	4,91	5,24	2,45	-5,57	-2,79	-53	-53
Flank. Maßnahmen (2078/2080) [1]	13,34	16,05	6,46	7,97	2,71	1,51	20	23
t	33,28	33,53	13,30	14,90	0,25	1,60	1	12
Sonstiges	***0,80***	***0,79***	***0,32***	***0,38***	***-0,01***	***0,06***	***-2***	***18***
Bewertung	0,80	0,79	0,32	0,38	-0,01	0,06	-2	18
Summe	***573,58***	***489,18***	***239,10***	***222,51***	***-84,40***	***-16,59***	***-15***	***-7***
Rückforderungen	0,00		0,00	-0,08	0,00	-0,08		
Gesamtsumme [2]	***573,58***	***489,18***	***239,10 #***	***222,43***	***-84,40***	***-16,67***	***-15***	***-7***

1) Angaben für die flankierenden Maßnahmen 2000 wurden geschätzt auf der Grundlage der Programmänderung 2002.
2) Z.T. Rundungsfehler.

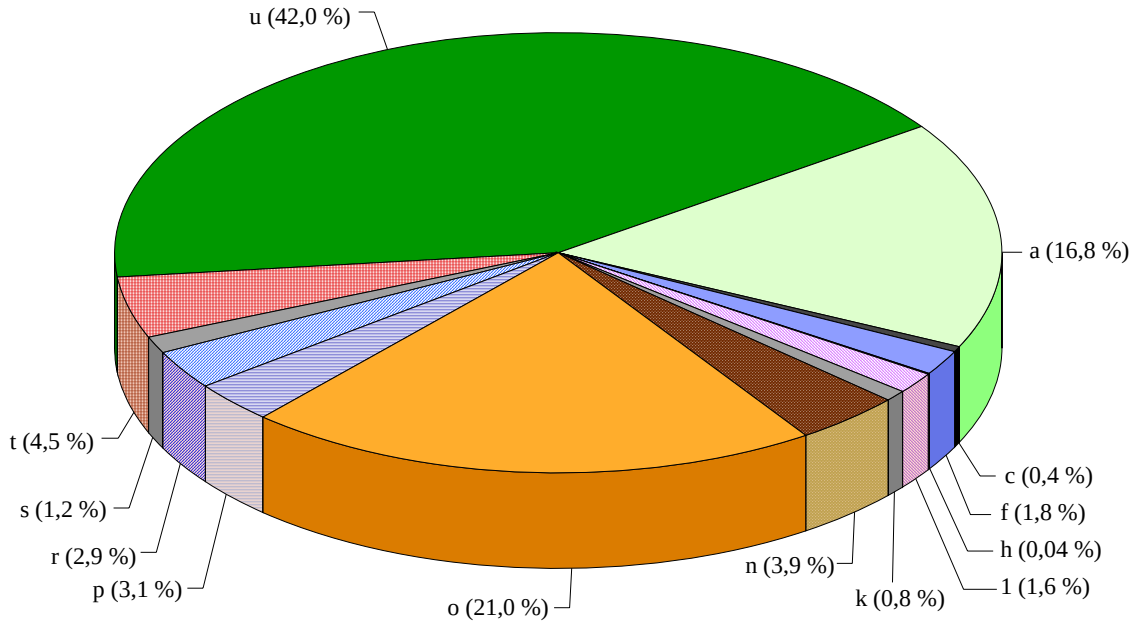
Quelle: Eigene Berechnungen nach Landesregierung Schleswig-Holstein (2000), MUNL (2003), IM (2005), MLUR (2008b), BMELV (2007b).

Auf einzelne Haushaltslinien bezogen sind es vorrangig die Dorferneuerung (o) und der Küsten-/Hochwasserschutz (u), die deutlich mehr Mittel beansprucht haben. Daneben wurden mehr Mittel als geplant für Maßnahmen in den Haushaltslinien t, r und s verausgabt. Alle anderen Haushaltslinien lagen unter dem Plansoll. In absoluten Größen und auch relativ fällt besonders das AFP (Haushaltslinie a) auf. In dieser Haushaltslinie wurden aus verwaltungsökonomischen Gründen mit dem ersten Änderungsantrag 2002 die AFP-Altverpflichtungen aus der Gemeinschaftsbeteiligung herausgenommen. Damit wurde der ZAL-Planansatz für die Haushaltslinie a um rund 28 Mio. Euro öffentliche Mittel (11,3 Mio. EU-Mittel) reduziert (MLR, 2002). Trotz dieser Anpassung wurden immer noch rund 50 Mio. Euro weniger Mittel in Anspruch genommen.

Artikel-52-Maßnahmen

In Schleswig-Holstein standen zusätzliche Mittel zur Verfügung, um Maßnahmen des Programms rein national zu finanzieren (sogenannte Artikel-52-Maßnahmen). Insgesamt sollten laut Änderungsantrag 2004[6] rund 328 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln eingesetzt werden. Den größten Anteil an den Artikel-52-Maßnahmen hatten der Küstenschutz (u), die Dorferneuerung (o) und die Agrarinvestitionsförderung (a) (siehe Abbildung 2.3).

Abbildung 2.3: Verteilung der Mittelansätze 2000 bis 2006 für Artikel-52-Maßnahmen in Schleswig-Holstein



Quelle: IM (2004).

Fakultative Modulation

Das zur Verfügung stehende Finanzvolumen wurde zusätzlich durch die Einführung der fakultativen Modulation ergänzt (siehe Tabelle 2.5). Auf der Grundlage des Modulationsgesetzes vom 02. Mai 2002 (Modulationsgesetz) wurden in den EU-Haushaltsjahren insgesamt 8,678 Mio. Euro an Prämien der 1. Säule gekürzt. Angeboten wurden sechs Modulationsmaßnahmen, die über ihren fünfjährigen Verpflichtungszeitraum insgesamt 33,8 Mio. Euro beanspruchen werden. Damit reichen die zur Verfügung stehen Kürzungsmittel einschließlich der 50-prozentigen Kofinanzierung nicht aus, um die eingegangenen fünfjährigen Verpflichtungen in Gänze zu finanzieren. Ein Restbetrag von 9,08 Mio. Euro EU-

[6] Der Änderungsantrag 2004 enthält den aktuellsten vorliegenden Finanzplan. Über den tatsächlichen Vollzug lagen uns keine Angaben vor.

Mitteln (rund 18 Mio. Euro öffentliche Mittel) muss ab dem Haushaltsjahr 2007 im Rahmen des ZPLR ausfinanziert werden (MLUR, 2007b, S. 245/246).

Tabelle 2.5: Mittelansätze für die fakultative Modulation in Schleswig-Holstein

	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2000 bis 2007**
	Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt				
Änderung 2003	0,00	6,00	6,00	0,00	**12,00**
Änderung 2004	0,00	7,70	7,70	0,00	**15,40**
Bundestabelle Mai 2005	0,00	6,98	6,98	1,96	**15,93**
Ist: Auszahlungen/ Plan	0,00	*6,84*	*6,71*	3,81	**17,36**
	EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt				
Änderung 2003	0,00	3,00	3,00	0,00	**6,00**
Änderung 2004	0,00	3,85	3,85	0,00	**7,70**
Bundestabelle Mai 2005	0,00	3,49	3,49	0,98	**7,96**
Ist: Auszahlungen/ Plan	0,00	*3,42*	*3,35*	1,91	**8,68**

Quelle: BMVEL (2005), MLR (2003), IM (2004), BMELV (2008).

2.5.2 Bestimmungsgründe für den finanziellen Vollzug

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

Im Zeitraum 2000 bis 2006 musste auf die insgesamt schlechter werdenden haushalterischen Rahmenbedingungen zur Kofinanzierung reagiert werden. So standen weniger GAK-Mittel zur Verfügung und der Landeshaushalt stand insgesamt unter einem hohen Konsolidierungsdruck. Aber nur in den ersten beiden Jahren sind EU-Kofinanzierungsmittel in größerem Umfang nicht abgeflossen, was z. T. auch auf die späte Plangenehmigung des Jahres 2000 zurückzuführen war. 2004 wurden die Kofinanzierungssätze angehoben, so dass insgesamt eine Entlastung erfolgte. Die Bereitstellung der erforderlichen Kofinanzierungsmittel in den Jahren 2005 und 2006 zur Belegung des im Jahr 2000 gezogenen Vorschusses erfolgte durch Stiftungsmittel, den „Wasserpfennig“, Bingo-Lotto-Mittel sowie kommunale Mittel, wobei hiervon die Maßnahmen in öffentlicher Trägerschaft in starkem Maße profitierten.

Fasst man die in Tabelle 2.4 aufgeführten Maßnahmen einschließlich der fakultativen Modulation zu drei Förderkategorien zusammen, dann lagen ausschließlich die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen über dem Plansoll, während die beiden anderen Förderkategorien deutlich unter dem Plansoll landeten. Die sektorbezogenen Maßnahmen konnten selbst bei Berücksichtigung der erfolgten Herausnahme der Altverpflichtungen aus der EU-Kofinanzierung nur 41 % der ursprünglich geplanten Mittel in Anspruch nehmen.

Tabelle 2.6: Ist-Soll-Vergleich nach Förderkategorien

Förderkategorien	Ansatz[1)] in Mio. Euro	Ausgaben in Mio. Euro	Mehr-/Minderausgaben in Mio. Euro	Ausgaben in %
Sektorbezogene Maßnahmen (a[2)], c, g, p)	133,98	54,92	-79,06	41
Bewahrung und Verbesserung der (Agrar)-Umwelt (f, f_{mod}, e, t, h, i)	142,16	110,79	-31,37	78
Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (k, n, o, r, s, u)	280,64	336,23	55,59	120

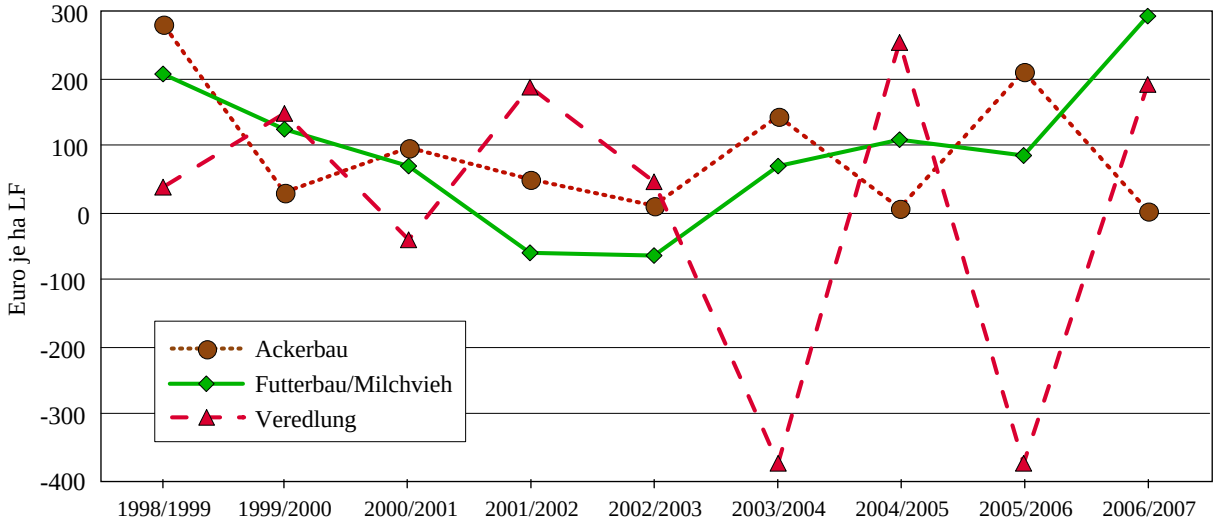
1) geplante öffentliche Mittel 2000 bis 2006 (Stand Programmgenehmigung 2000) einschließlich Mittelansatz fakultative Modulation gemäß Änderungsantrag 2003.

2) bei Haushaltslinie a wurden die in die rein nationale Kofinanzierung umgeschichteten Altverpflichtungen nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach MLR (2003), BMELV (2008), Landesregierung Schleswig-Holstein (2000), MUNL (2003), IM (2005), MLUR (2008b).

Bei den sektorbezogenen Maßnahmen war v. a. eine überschätzte Nachfrage nach Fördermitteln durch potentielle Antragsteller ursächlich. Im landwirtschaftlichen Bereich war u. a. aufgrund der BSE-Krise ein Rückgang der Investitionstätigkeiten v. a. bei den im Vordergrund der Förderung stehenden Futterbaubetrieben zu erkennen (siehe Abbildung 2.4). Seit dem Wirtschaftsjahr (WJ) 2003/2004 steigen allgemein gemäß Testbetriebsnetz die Nettoinvestitionen bei den Futterbau-/Milchviehbetrieben allerdings wieder an. Die Entwicklung der Einschätzung der Landwirte mit Blick auf ihre aktuelle wirtschaftliche Lage und die wirtschaftlichen Zukunftserwartungen wird auch durch das Konjunkturbarometer Agrar abgebildet. Es zeigt, dass die Einschätzungen der Landwirte im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen unterlagen, und dass insbesondere von 2002 bis 2005 ein negatives Stimmungsbild vorherrschte. Seitdem steigt der Index beständig an, was weitgehend einem Spiegelbild der Produktpreisentwicklung auf wichtigen Agrarmärkten entspricht (siehe Kapitel 3). Neben den pessimistischen Erwartungen der Landwirte spielte sicher auch die Förderausgestaltung eine Rolle, da Schleswig-Holstein sowohl beim AFP als auch bei der Marktstrukturförderung mit relativ geringen Subventionswerten förderte.

Abbildung 2.4: Veränderungen der Nettoinvestitionen in den BMELV-Testbetrieben Schleswig-Holsteins von WJ 1998/1999 bis WJ 2006/2007



Quelle: BMELV (versch. Jgg.).

In der Förderkategorie „Bewahrung und Verbesserung der (Agrar)-Umwelt“ wurden rund 80 % der geplanten Mittel verausgabt. Neben Akzeptanzproblemen, die z. T. zu einem geringen Mittelabfluss führten, wie z. B. bei der Erstaufforstung, waren es fehlende Haushaltsmittel, die die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen teilweise begrenzten. Von den insgesamt zehn MSL-Maßnahmen war nur der Ökolandbau kontinuierlich zumindest für Vertragsverlängerer offen. Im Gegensatz dazu war der Vertragsnaturschutz für Neueinsteiger immer offen (siehe Kapitel 6). Die Akzeptanz bei flächenbezogenen Maßnahmen hing darüber hinaus in starkem Maße auch von der Prämienausgestaltung und der Detailgestaltung der Förderkonditionen[7] ab.

Die Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume wurden stärker als geplant in Anspruch genommen. Dies lag v. a. an den öffentlichen Dorferneuerungsmaßnahmen und dem Küsten-/Hochwasserschutz im Binnenland. In beiden Maßnahmen bestand ein hoher Bedarf, und darüber hinaus standen ausreichende Fördermittel seitens der Kommunen bzw. der GAK zur Kofinanzierung zur Verfügung. Aufgrund der LSEn gab es auch einen großen Vorlauf in der Projektentwicklung, so dass flexibel auf Minderbedarfe in anderen Maßnahmenbereichen reagiert werden konnte. Gleiches galt für den Küstenschutz, der aufgrund seines planerischen Vorlaufs in größerem Umfang EU-Mittel absorbieren konnte.

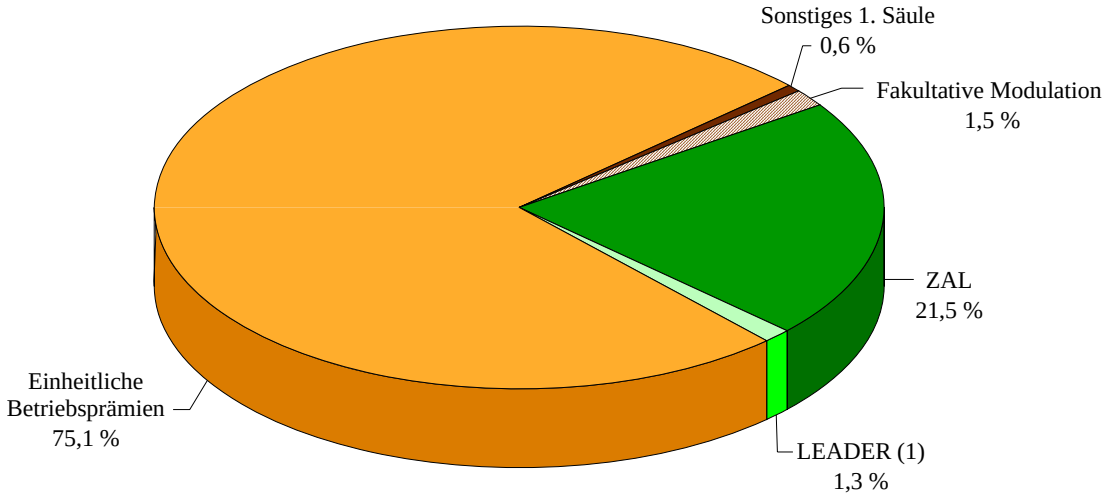
[7] Im Gegensatz zu anderen Bundesländern war z. B. die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung sehr restriktiv ausgestaltet (siehe Kapitel 6)

2.5.3 Einordnung von ZAL in die Förderpolitik Schleswig-Holsteins

Zum Verhältnis 1. und 2. Säule

Abbildung 2.5 stellt das finanzielle Verhältnis der Zahlungen im Rahmen der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), ZAL- und LEADER+-Zahlungen (öffentliche Mittel insgesamt) gegenüber. Die wesentlichen Mittelflüsse an den landwirtschaftlichen Sektor resultierten im EU-Haushaltsjahr 2006 aus den einheitlichen Betriebsprämien. Der Bereich der 2. Säule umfasste knapp über 20 % der öffentlichen Mittel, davon floss auch ein Teil in Form von Prämien oder Investitionszuschüssen an die Landwirtschaft.

Abbildung 2.5: Verhältnis der 1. Säule zur 2. Säule der GAP in Schleswig-Holstein (auf Basis der Zahlungen (2) im EU-Haushaltsjahr 2006)



(1) Basis Kalenderjahr 2007

(2) EAGFL und zusätzliche öffentliche Mittel.

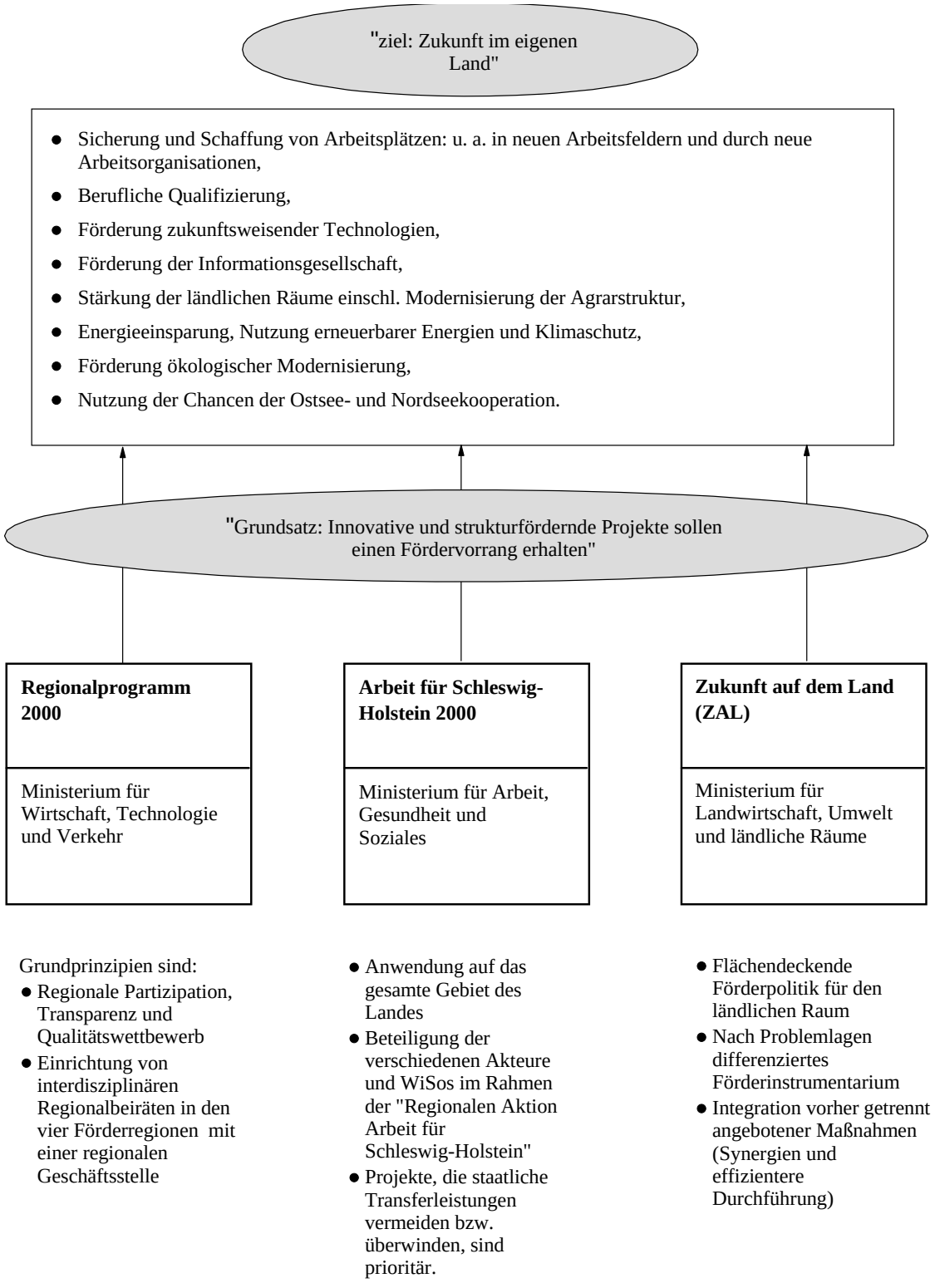
Quelle: Eigene Berechnungen nach BMELV (2008), MLUR (2008a; 2008b).

Auch wenn es zukünftig bei einer Ausweitung der obligatorischen Modulation zu stärkeren Umschichtungen von der 1. in die 2. Säule kommen sollte, bleibt dennoch die große Bedeutung der Zahlungen aus der 1. Säule für die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe in Schleswig-Holstein bestehen.

ZAL im Kontext anderer Förderprogramme

ZAL war mit dem Regionalprogramm 2000 und Arbeit für Schleswig-Holstein (ASH) in eine gemeinsame Förderstrategie integriert, die unter dem Dach „ziel: Zukunft im eigenen Land“ fungierte (siehe Abbildung 2.6).

Abbildung 2.6: Einordnung von ZAL in die strukturpolitischen Programme des Landes Schleswig-Holstein

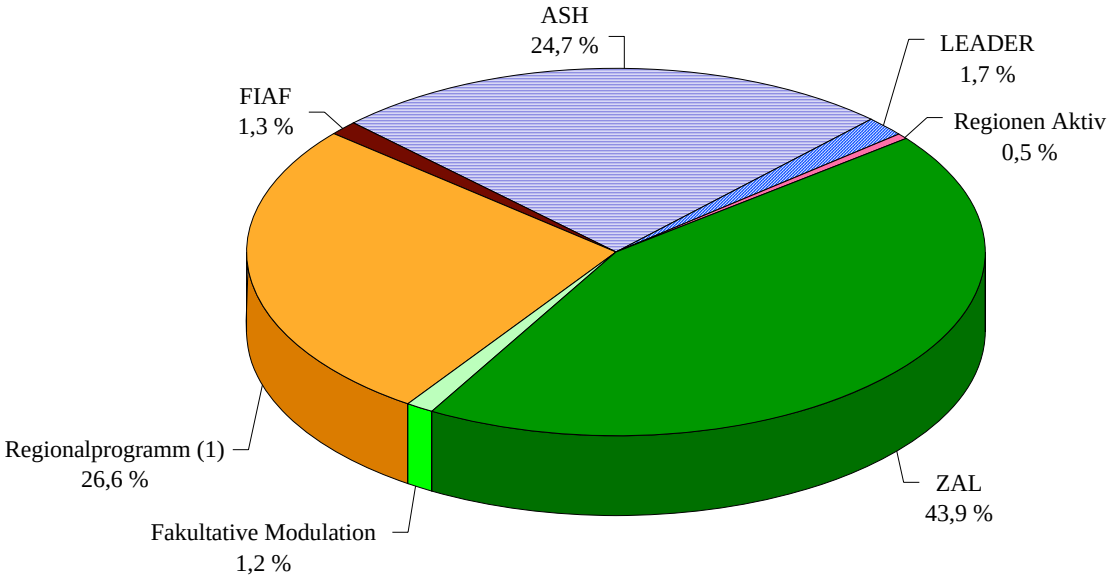


Quelle: Eigene Darstellung nach MLR (1999, verändert).

In der konkreten Abwicklung gab es v. a. Anknüpfungspunkte zwischen ZAL (Förderschwerpunkt B) und dem Regionalprogramm. Viele der Projektideen, die im Rahmen der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen entwickelt wurden, konnten auch über das Regionalprogramm abgewickelt werden. Inhaltlich gab es v. a. Synergien in der Tourismusförderung. Bezogen auf die bewilligten EFRE-Mittel sind rund 30 % in die Förderung der Tourismus geflossen (MWWV, 2008, Anlage 8).

Vorbehaltlich der Interpretationsschwierigkeiten aufgrund der unterschiedlichen Kofinanzierungsregelungen (Anerkennung von privaten Mitteln zur Darstellung der Kofinanzierung) und Finanzbestimmungen (Jährlichkeitsprinzip versus n+2-Regelung) in ZAL und den Strukturfonds beim Vergleich öffentlicher Mittel zeigt Abbildung 2.7 die große Bedeutung von ZAL in der Förderlandschaft Schleswig-Holsteins, gefolgt vom Regionalprogramm und ASH. Insgesamt standen 2000 bis 2006 rund 1,1 Mrd. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung.

Abbildung 2.7: Öffentliche Mittel 2000 bis 2006 in ausgewählten schleswig-holsteinischen Förderprogrammen



(1) Das Problem bei der Ermittlung der öffentlichen Mittel sind die unterschiedlichen finanztechnischen Regelungen der VO (EG) Nr. 1260/1999 und der VO (EG) Nr. 1257/1999. Beim EFRE war es möglich, private Mittel zur Kofinanzierung einzusetzen, während beim EAGFL zwingend eine nationale öffentliche Kofinanzierung erforderlich war. Des Weiteren sind beim EFRE nur die zusätzlichen GA- und Landesmittel enthalten, nicht aber kommunale Mittel, während bei ZAL zumindest im Schwerpunkt B in starkem Maße zur Kofinanzierung auf die Kommunen zurückgegriffen wurde.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Regionale Partnerschaft Uthlande e. V. und Menge (2006), BMELV (2007b; 2008), MJAE (2008), MWTV (2007), ML (2008), MLUR (2008c), Modellregion Lübecker Bucht (2006).

Die inhaltlich ZAL am nächsten stehenden Förderinitiativen LEADER+ und Regionen Aktiv waren insgesamt nur mit einem sehr geringen Budget ausgestattet. Insgesamt standen für diese bottom-up-Ansätze der Regionalförderung rund 25 Mio. Euro zur Verfügung. LEADER+ wurde in der Förderperiode 2000 bis 2006 von sechs Lokalen Aktionsgruppen umgesetzt. Zwei Regionen-Aktiv-Gruppen gab es: die Modellregion Lübecker Bucht und Uthlande auf den nordfriesischen Inseln und Halligen.

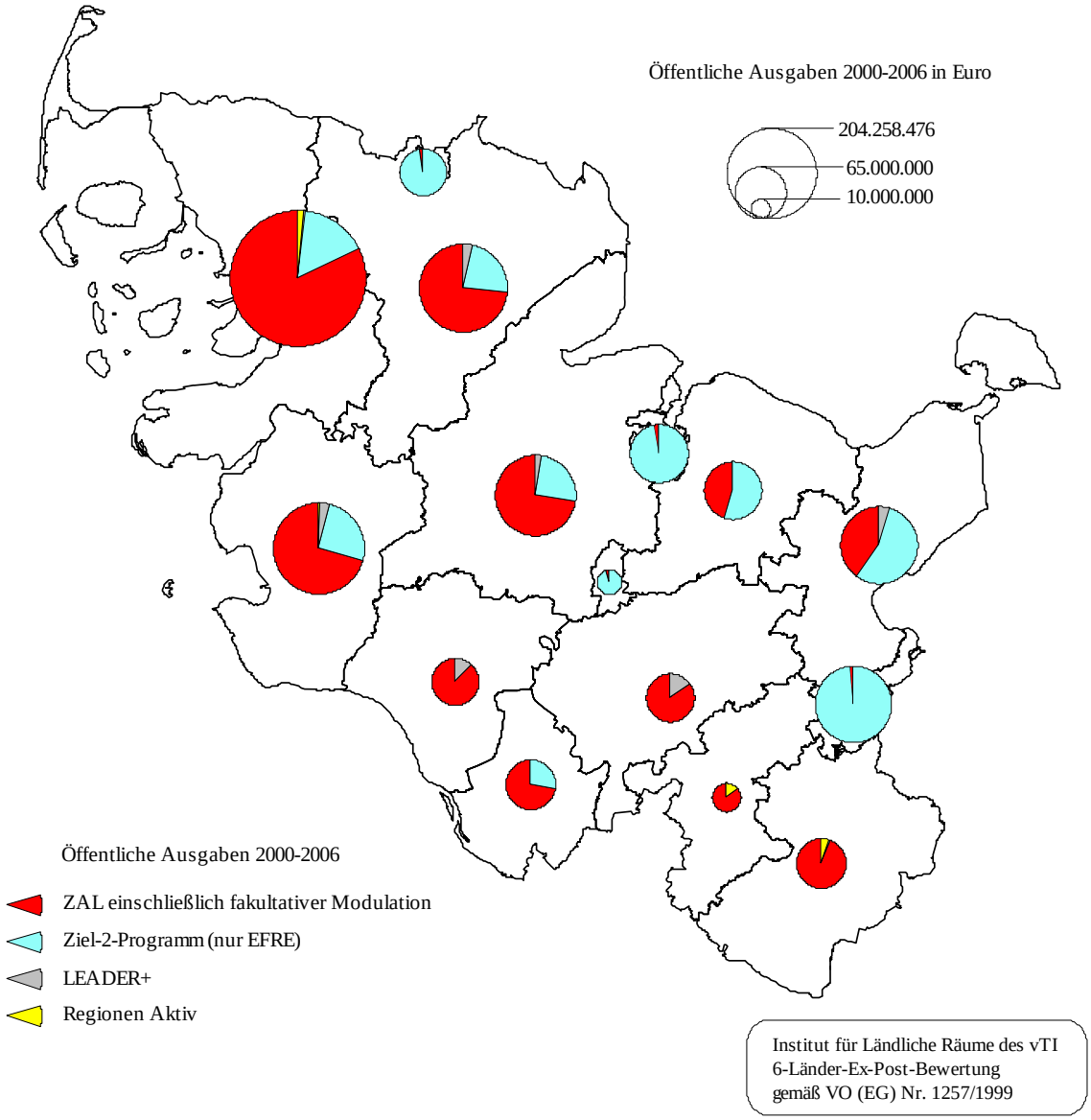
2.6 Regionale Verteilung der Fördermittel 2000 bis 2006[8]

Die räumliche Verteilung der öffentlichen Mittel 2000 bis 2006 in den verschiedenen Förderprogrammen war sehr unterschiedlich. Mit Ausnahme des ASH und des FIAF lagen für die anderen Programme (siehe Abbildung 2.7) Daten auf Kreisebene vor oder konnten näherungsweise Kreisen zugeordnet werden. ZAL war im Kontext der betrachteten Programme das einzige mit einem flächendeckenden Förderangebot. Hier war die Mittelverteilung abhängig von regional unterschiedlichen Bedarfsstrukturen, Maßnahmeninhalten, den Gebietskulissen und den unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen. Die anderen Programme waren alle auf eine abgegrenzte Förderkulisse zugeschnitten.

Der finanzielle Schwerpunkt aller betrachteten Programme lag im Norden Schleswig-Holsteins. Am geringsten waren die Mittelflüsse in den Hamburger Speckgürtel. Rund ein Viertel der betrachteten Programmmittel sind nach Nordfriesland geflossen, gefolgt von Dithmarschen und Schleswig-Flensburg. Dabei spielten auch die hohen Aufwendungen für den Küstenschutz bei den erstgenannten beiden Kreisen eine Rolle.

[8] Die räumliche Analyse der Finanzströme erfolgte für ZAL 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 konnte ein geringer Teil der Daten nicht berücksichtigt werden, z. B. aufgrund des fehlenden Regionalbezugs.

Karte 2.1: Regionale Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Fördermittel von ZAL, dem Ziel-2-Programm, LEADER+ und Regionen aktiv 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen nach MLUR (2007a), MWTV (2007), MLUR (2008c), Regionale Partnerschaft Uthlande e. V. und Menge (2006), Modellregion Lübecker Bucht (2006).

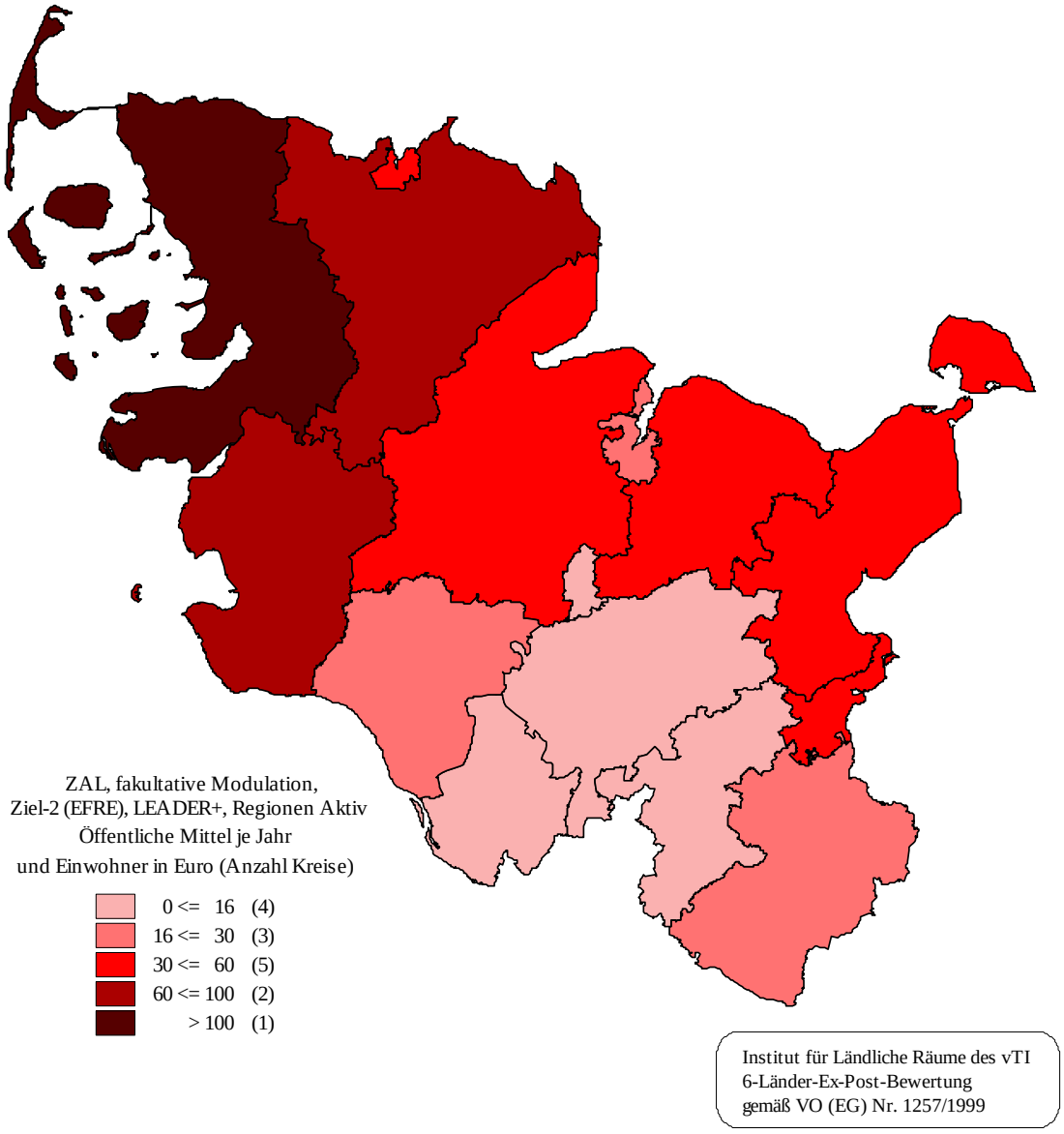
Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität

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.

Im Durchschnitt lagen die kalkulatorischen jährlichen Mittelzuwendungen bei rund 42 Euro je Einwohner. Die höchste so ermittelte Förderintensität wies der Kreis Nordfriesland mit 175 Euro je Einwohner auf. Am unteren Ende lagen Stormarn, Segeberg und Pinneberg sowie die kreisfreie Stadt Neumünster.

Die räumliche Darstellung der Förderintensitäten je Einwohner zeigt deutlich die Konzentration außerhalb der Hamburger Umlandkreise. Dies zeigt, dass tendenziell in der Förderphilosophie des Landes der regionale Ausgleich stärker als Wachstum gewichtet wird.

Karte 2.2: Errechnete einwohnerbezogene Förderintensität von ZAL, dem Ziel-2-Programm, LEADER+ und Regionen Aktiv



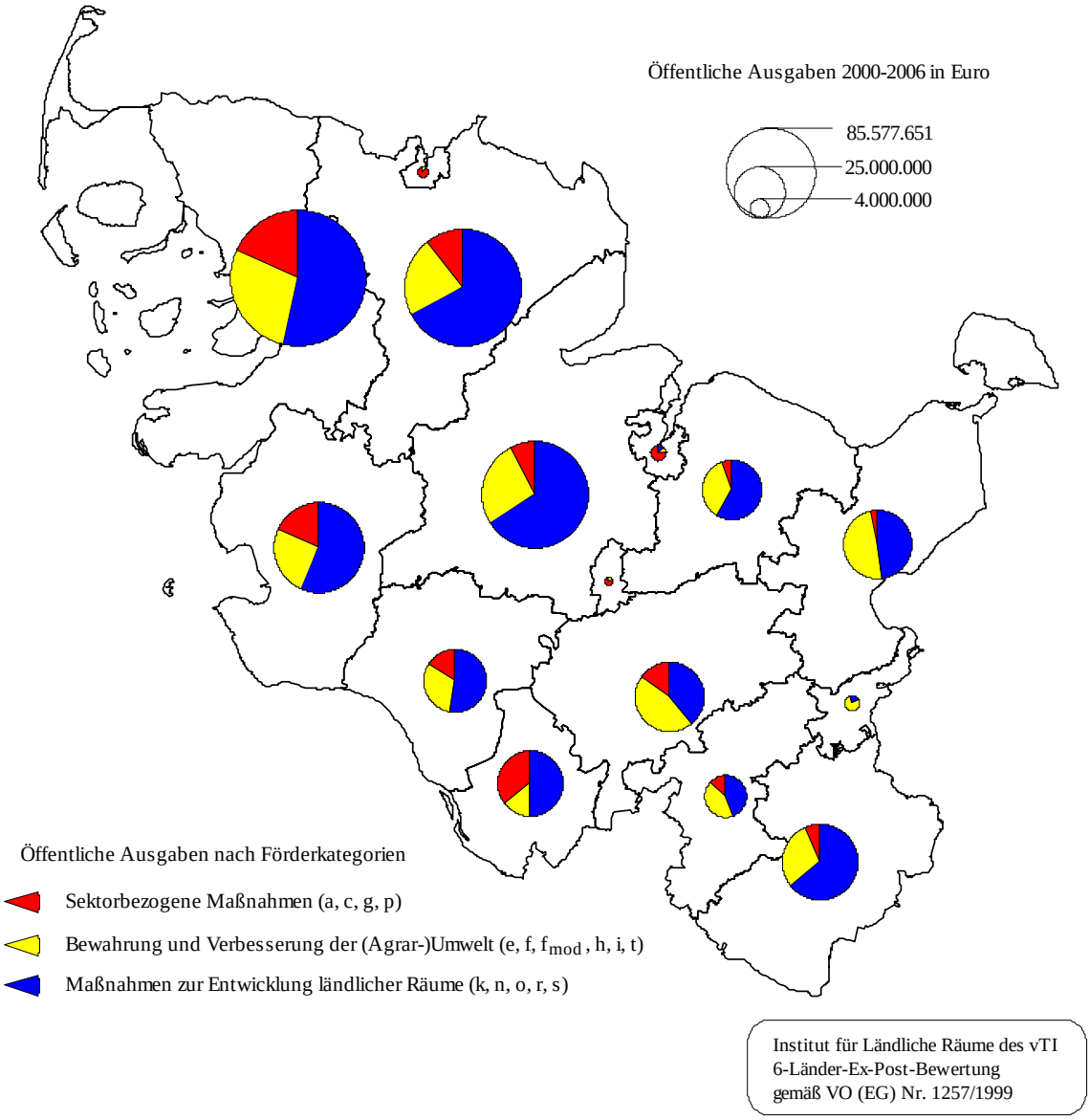
Quelle: Eigene Berechnungen nach MLUR (2007a), MWTV (2007), MLUR (2008c), Regionale Partnerschaft Uthlande e. V. und Menge (2006), Modellregion Lübecker Bucht (2006), Statistikamt Nord (2006).

Räumliche Verteilung der Fördermittel von ZAL einschließlich fakultativer Modulation

ZAL setzte insgesamt unterschiedliche räumliche Schwerpunkte (siehe Karte 2.3). Darüber hinaus ist eine Betrachtung nach Förderkategorien (siehe Tabelle 2.6) aufschlussreich. Die Darstellung der räumlichen Verteilung nach Förderkategorien erfolgte ohne den Küstenschutz. Im Schnitt lag der Anteil der Förderkategorie „Sektorbezogene Maßnahmen“ bei 14 %. Deutliche Abweichungen nach oben finden sich v. a. in den Kreisen, in denen umfangreichere Investitionen in der Maßnahme Verarbeitung und

Vermarktung stattfanden, z. B. in Pinneberg. 29 % der öffentlichen Mittel wurden für flächenbezogene und investive Maßnahmen zur Bewahrung und Verbesserung der Umwelt in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzt. Die Anteile an den öffentlichen Ausgaben in dieser Förderkategorie lagen in den Kreisen Stormarn, Segeberg und Ostholstein am höchsten. Die restlichen öffentlichen Mittel flossen in die Förderkategorie „Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume“ (57 %). Kapitel 10 stellt mögliche Bestimmungsfaktoren für die räumliche Verteilung dar.

Karte 2.3: Regionale Verteilung der Fördermittel von ZAL (einschließlich fakulativer Modulation) nach Förderkategorien (ohne u)

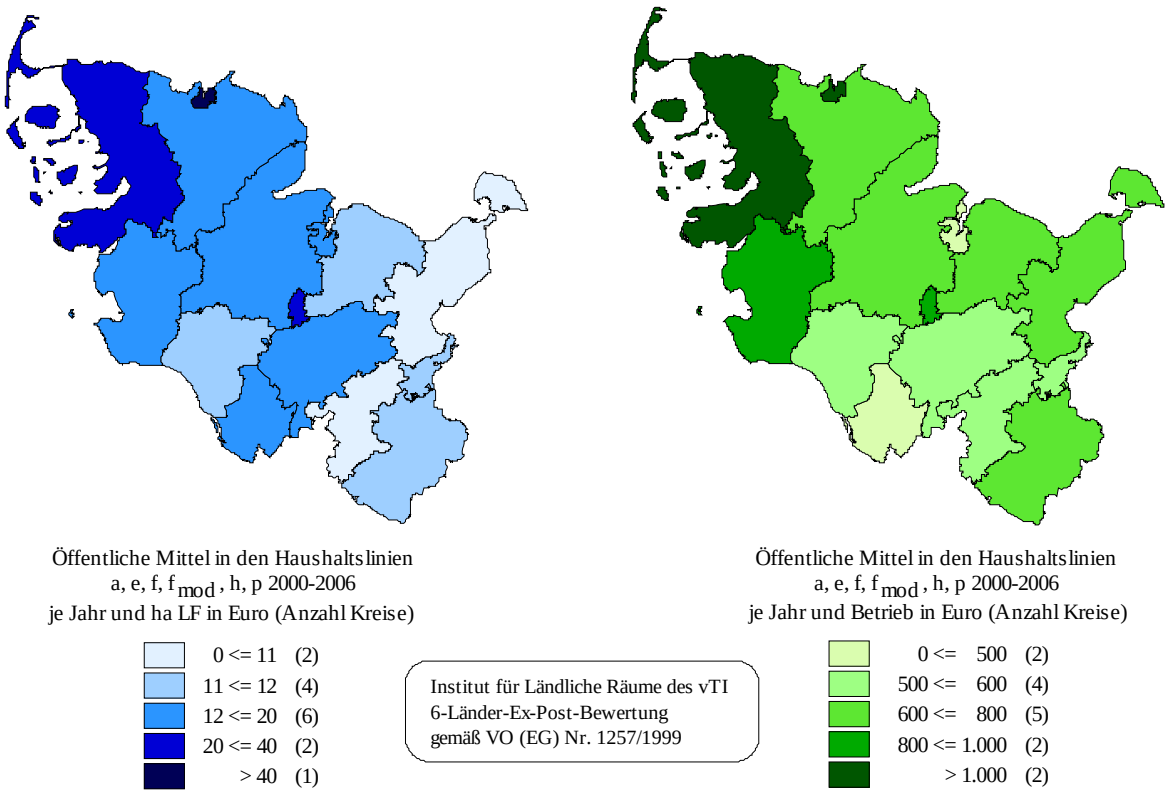


Quelle: Eigene Berechnungen nach MLUR (2007a).

Errechnete sektorale Förderintensitäten

ZAL war ein Programm, das primär auf den ländlichen Raum in einem breiteren Förderkontext abzielte. Ein Teil der Maßnahmen stand aber ausschließlich landwirtschaftlichen Betrieben zur Verfügung. Um einen Eindruck über die fiktive sektorale Förderintensität zu erhalten, wurden die Zuwendungen für landwirtschaftsbezogene Maßnahmen (a, e, f, f_{mod}, h, p) in Bezug zur LF und zur Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe (Destatis, 2005) in den jeweiligen Kreisen gesetzt (Karte 2.4).

Karte 2.4: Errechnete sektorale Förderintensitäten (Euro je Jahr und Hektar LF bzw. Betrieb)



Quelle: Eigene Berechnungen nach MLUR (2007a), Destatis (2005).

Die so ermittelten jahresdurchschnittlichen Förderintensitäten je Betrieb und je ha LF weisen in Abhängigkeit der Agrarstruktur leicht unterschiedliche räumliche Muster auf. Rund 16 Euro wurden im Durchschnitt je ha LF pro Jahr an öffentlichen Zuwendungen gezahlt; je Betrieb belief sich die durchschnittliche Zahlung auf rund 830 Euro. Deutlicher Spitzenreiter hinsichtlich der sektoralen Förderintensitäten war der Kreis Nordfriesland. Aufgrund der Schwerpunktsetzung in ZAL auf ländliche Entwicklungsmaßnahmen waren allerdings die sektoralen Förderintensitäten - selbst in Nordfriesland - verglichen mit

anderen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen und Hessen sehr gering. Vergleichbar sind sie mit denen Niedersachsens.

Literaturverzeichnis

Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes (2. Mai 2002).

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).

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 (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.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Deutschland - Verwendung der durch die Differenzierung freigewordenen Mittel - nur fakultative Modulation. Email am 10.05.2005.

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. 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., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 2 - Einleitung. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, Leichtweiß-Institut für Wasserbau und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL" gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. S. 1-62.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035947.pdf. Stand 2.10.2007.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, Leichtweiß-Institut für Wasserbau und BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk037266.pdf. Stand 2.10.2007.

IM, Innenministerium Schleswig-Holstein (2004): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 Zukunft auf dem Land (ZAL). Kiel.

IM, Innenministerium Schleswig-Holstein (2005): Aufstellung der voraussichtlichen und geleisteten Ausgaben in Euro, Ausgaben des Haushaltsjahres vom 16.10.2003 bis zum 15.10.2004. Email vom 01.02.2005.

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

LRH, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2007): Ergebnisbericht 2008. Internetseite Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: http://www.landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=ergebnisbericht2008.pdf. Stand 4.8.2008.

MJAE, Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein (2008): Arbeitsplätze sichern und schaffen. Internetseite Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein: www.schleswig-holstein.de. Stand 5.8.2008.

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.

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

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

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

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007a): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007b): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR). Kiel. Internetseite Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein: http://www.schleswig-holstein.de. Stand 14.4.2008b.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008a): Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein, Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Jahresbericht 2007 (Stand 08.05.2008). Kiel.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008b): Rechnungsabschluss EU-Haushaltsjahr 2006. Email vom 05.08.2008.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008c): Verausgabte EU-Mittel je LAG (Stand 31.12.2007). Email vom 10.06.2008.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008d): Verwaltungsmodernisierung im Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume schreitet voran. Medien-Informationen 17. Juni 2008. Stand 4.8.2008d.

Modellregion Lübecker Bucht (2006): Abschlussbericht Modellregion Lübecker Bucht, Das Erreichte aufzeigen - den Steuerungsansatz bewerten, Teil 2: Das Erreichte aufzeigen. Internetseite Nova-Institut: http://www.nova-institut.de/ra-attach/16500/Abschlussbericht_RALB_Teil_2.pdf. Stand 31.7.2008.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003): Geleistete Zahlungen für ZAL-Maßnahmen (EU-Haushaltsjahre 2000, 2001, 2002). Schriftlich am 17.01.2003.

MWTV, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2007): Förderdaten Regionalprogramm 2000 bis 2006 (Stand 11.2007). Email vom 30.11.2007.

MWWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2008): Bericht über die Abwicklung des Ziel 2-Programms 2000-2006 in Schleswig-Holstein, Durchführungsbericht 2007 (am 26.06.2008 geprüft und gebilligt durch den Begleitausschuss für das operationelle Programm EFRE Schleswig-Holstein 2007-2013). Kiel.

Regionale Partnerschaft Uthlande e.V. und Menge, K. (2006): Abschlussbericht Regionen Aktiv, Das Erreichte aufzeigen - den Steuerungsansatz bewerten, Teil2: Das Erreichte aufzeigen. Region Uthlande. Internetseite Nova-Institut: http://www.nova-institut.de/ra-attach/16499/Abschlussbericht_Uthlande_Teil_2.pdf. Stand 29.7.2008.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006): EU-Mittel für den ländlichen Raum, Kleine Anfrage des Abgeordneten Karl-Martin Hentschel und Antwort der Landesregierung - Minister für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Drucksache 16/1034). Internetseite Schleswig-Holsteinischer Landtag: http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl16/drucks/1000/drucksache-16-1034.pdf. Stand 6.8.2008.

Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2006): Bevölkerung der Gemeinden in Schleswig-Holstein am 31.06.2006. Hamburg/Kiel.

Tietz, A., Hrsg. (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 315. Braunschweig.

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

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
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **IV**

Tabellenverzeichnis **IV**

3 Agrarinvestitionsförderungsprogramm **1**

3.0 Zusammenfassung 1

3.1 Untersuchungsauftrag 4

3.2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung 5

3.2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung 5

3.2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000 bis 2006 7

3.3 Untersuchungsdesign 9

3.4 Daten 12

3.4.1 Förderdaten 12

3.4.1.1 GAK-Berichterstattung 13

3.4.1.2 Bewilligungsdaten 13

3.4.1.3 Investitionskonzepte 13

3.4.1.4 Auflagenbuchführung 14

3.4.2 Sekundärstatistische Daten 16

3.4.2.1 Testbetriebsnetz 16

3.4.2.2 Sonstige Sekundärdaten 16

3.4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten 17

3.4.4 Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung 18

3.4.5 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz 19

3.4.6 Beraterbefragung 19

3.4.7 Fazit und Empfehlungen 20

3.5 Finanzielle Ausgestaltung 22

3.6 Umfang und Struktur der Förderung (Output) 23

3.7 Administrative Umsetzung 27

3.8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006 28

3.8.1 Agrarpolitische Rahmenbedingungen 29

3.8.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen 30

3.9 Kapitelspezifische Fragen der Kommission 33

3.9.1 Fragenübergreifende Wirkungen 33
3.9.1.1 Mitnahmeeffekte 33
3.9.1.2 Überwälzungseffekte 35
3.9.1.3 Verdrängungseffekte 36
3.9.1.4 Investitionshemmnisse 37
3.9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen 39
3.9.2.1 Wirkung auf das Einkommen 39
3.9.2.2 Rationalisierung 47
3.9.2.3 Produktqualität 49
3.9.2.4 Arbeitsbedingungen 50
3.9.3 Diversifizierung 51
3.9.4 Beschäftigungseffekte 54
3.9.4.1 Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben 54
3.9.4.2 Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft 55
3.9.5 Externe Effekte 57
3.9.5.1 Schutz von Umweltgütern 57
3.9.5.2 Tiergerechte Haltungsformen 59
3.10 Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur 65
3.10.1 Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien 67
3.10.2 Regionale Bestimmungsgründe der Wirkung des AFP auf den Strukturwandel 70
3.10.3 Bestimmungsgründe der Mittelverteilung 72
3.10.4 Förderung zur Überwindung von Investitionsdefiziten 72
3.10.5 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung 74
3.11 Rahmenbedingungen ab 2007 75
3.11.1 Rahmenbedingungen der Milchproduktion 76
3.11.2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung 78
3.12 Fazit und Empfehlungen 80
Literaturverzeichnis **84**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 3.1: Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen 6

Abbildung 3.2: Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Schleswig-Holstein nach Großen und Kleinen Investitionen 23

Abbildung 3.3: Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen in Schleswig-Holstein und Deutschland 30

Abbildung 3.4: Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007) 32

Abbildung 3.5 Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Schleswig-Holstein 35

Abbildung 3.6: Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter in Schleswig-Holstein und den alten Bundesländern 38

Abbildung 3.7: Ordentliches Ergebnis vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Schleswig-Holstein 42

Abbildung 3.8: Milchquotenentwicklung je Arbeitskraft der mit AFP geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe und vergleichbarer Testbetriebe (TB) in Schleswig-Holstein 49

Abbildung 3.9: Investitionshemmnisse für eine weitere Investition in die Diversifizierung (Auswertung über alle untersuchten Bundesländer) 53

Abbildung 3.10: Vereinfachte Interventionslogik im Zusammenhang mit der AFP-Förderung im empirischen Modell 56

Abbildung 3.11: Haltungsverfahren/Ställe für Milchvieh vor und nach der Investition 61

Abbildung 3.12: Haltungsverfahren/Ställe für Mastschweine vor und nach der Investition 62

Abbildung 3.13: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise 63

Abbildung 3.14: Einschätzung der Experten zur Wirkung des AFP auf konservative bzw. unternehmerische Betriebe in Westdeutschland 69

Abbildung 3.15: Saldi aus Milchkauf und -abgabe an den westdeutschen Übertragungsstellen bei den drei Börsenterminen seit Juni 2007 77

Kartenverzeichnis Seite

Karte 3.1: Verteilung der AFP-Fördermittel nach Investitionsbereichen auf die Landkreise Schleswig-Holsteins (2000 bis 2006) 25

Tabellenverzeichnis

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 Schleswig-Holstein 15

Tabelle 3.3: Übersicht der Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung 17

Tabelle 3.4: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Schleswig-Holstein 22

Tabelle 3.5: Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Schleswig-Holstein 24

Tabelle 3.6: Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Schleswig-Holstein (2000 bis 2006) 26

Tabelle 3.7: Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe nach Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher“ im Vergleich mit „Vorher“ in Schleswig-Holstein 43

Tabelle 3.8: Vergleich von AFP-geförderten Milchvieh-/Rinder-Betrieben mit strukturell ähnlichen Testbetrieben in Schleswig-Holstein 45

Tabelle 3.9: Vergleich der mit AFP geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe nach Höhe der Produktivitätsentwicklung (Milchquote je AK) in Schleswig-Holstein 48

Tabelle 3.10: Anzahl der Förderfälle und durchschnittliche Höhe der förderfähigen Investitionssumme der verschiedenen Bereiche der Diversifizierung in Deutschland und Schleswig-Holstein (2000 bis 2006) 52

Tabelle 3.11: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe in den Bewertungskategorien 63

Tabelle 3.12: Einflussfaktoren auf die agrarstrukturelle Wirkungsrichtung des AFP 71

3 Agrarinvestitionsförderungsprogramm

3.0 Zusammenfassung

Die vorliegende Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Zeitraum 2000 bis 2006 nimmt unter gezielter Schwerpunktsetzung 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 im politischen Prozess schwierig. Im Rahmen einer gemeinsamen Problem-Ziel-Diskussion mit den Evaluatoren wurde vom zuständigen Landesministerium keine Konkretisierung der Förderziele vorgenommen.

Finanzmittel und Output

Für die im AFP in Schleswig-Holstein bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von knapp 35 Mio. Euro. Damit wurden in diesem Zeitraum 1.513 Fälle gefördert. Das förderfähige Investitionsvolumen betrug insgesamt 265 Mio. Euro, wovon der Schwerpunkt der Förderung bei landwirtschaftlichen Gebäuden (81 %) lag und hier vor allem bei Rinderställen und mit einigem Abstand bei Schweineställen und sonstigen Gebäuden. Im Jahr 2004 wurden zudem massiv Photovoltaikanlagen gefördert (42 % des förderfähigen Investitionsvolumens). Investitionen in die klassischen Bereiche der Einkommensdiversifizierung (v. a. Direktvermarktung und Fremdenverkehr) haben in Schleswig-Holstein seit 2003 an Bedeutung gewonnen. Die innerhalb des GAK-Rahmens mögliche Maschinenförderung wurde auf Landesebene nicht umgesetzt. Die regionale Verteilung des Fördermitteleinsatzes folgt dem Förderschwerpunkt Rind und konzentriert sich vor allem in den nordwestlichen Kreisen des Landes.

Daten

Die vorliegenden sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) waren im Hinblick auf Inhalt, Vollständigkeit und formelle Homogenität unzureichend, was einen unverhältnismäßig großen

Arbeitsaufwand in der Evaluation verursachte. Letztlich konnten lediglich wenige Datensätze (rund 25 % der relevanten Förderfälle) in Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleichen ausgewertet werden. Diese problematische 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 Betriebsleitern nicht als problematisch erachtet. Als zentrale Hemmnisse für künftige 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. Knapp ein Viertel der Betriebsleiter hätte ohne AFP in völlig identischer Weise investiert und ein weiteres Drittel hätte die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt. Lediglich 6 % der Betriebsleiter hätte ohne AFP ganz auf eine Investition verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert.

Förderwirkungen

Während sich Arbeitsproduktivität und Arbeitsbedingungen bei den Betrieben im Zuge der geförderten Investitionen sehr positiv entwickelt haben, ist die Einkommensentwicklung auf betrieblicher Ebene nur leicht positiv. Aufgrund der im Durchschnitt rückläufigen Arbeitskräfte-Zahlen der geförderten Betriebe sind die personenbezogenen Ergebnisse noch etwas günstiger. Die Milchvieh-/Rinder-Betriebe, die im Zentrum der Analysen stehen, haben mit Hilfe der geförderten Investitionen im Durchschnitt einen deutlichen strukturellen Anpassungsschritt vollzogen, der gute Voraussetzungen für die künftige Einkommenserzielung schafft. Beispielsweise wurde die Ausstattung mit Milchquote im Mittel um rund 230 % im Vergleich zur Situation vor der Investition gesteigert. Die besonders erfolgreichen Betriebe zeichnen sich durch höhere Produktionskapazitäten, ein stärkeres Wachstum und eine bessere Betriebsleiterausbildung aus, nicht dagegen durch eine umfangreichere Investitionsförderung.

Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen zu einem erheblichen

Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und später, durchgeführt worden wären.

Hinsichtlich der Tiergerechtheit besteht ein differenziertes Bild: Während bei den Mastschweinen vermehrt in Ställe mit Vollspaltenbuchten investiert worden ist, wurde in der Milchkuhhaltung verstärkt auf Laufstallhaltungen umgestellt. Die neuen Mastschweineställe führen überwiegend zu einer Verschlechterung der ohnehin problematischen Ausgangssituation. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden 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 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.

Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten. Für den Klimaschutz gilt jedoch, dass die mangelnde Einbettung der AFP-Förderung in existierende Klimaschutzpolitiken (EEG, Emissionshandel) die Effizienz erheblich einschränkt.

Das strukturelle Ziel Schleswig-Holsteins besteht in einer weiteren Verbesserung der Agrarstruktur, um dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu erhalten und zu steigern. Die Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur zeigt, dass das AFP aufgrund der geringen Fokussierung der Förderung den gewünschten, den Strukturwandel beschleunigende, Effekt nicht erreicht. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen.

Empfehlungen

Aus den Analysen geht hervor, dass das AFP bislang wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (mangelnde Relevanz und Effektivität) sowie Mitnahmeeffekte verursachte (mangelnde Effizienz). Ein Einfluss des AFP auf die Investitionswirkungen konnte nicht identifiziert 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. Aufgrund des knappen Budgets wurde die Förderintensität sehr stark reduziert, so dass die jetzige Förderung eher symbolischen Charakter hat, ohne strukturelle Investitionen zu ermöglichen, die ohne Förderung nicht durchführbar gewesen wären. Gleichzeitig erfolgt durch das Ange-

bot anteiliger staatlicher Bürgschaft für die eigenkapitalschwachen, aber investitionswilligen Wachstumsbetriebe eine mögliche Finanzierung der geplanten Investitionen, sofern die Rentabilität gegeben ist.

Anknüpfend an die langfristig ausgerichteten Empfehlungen der Zwischenbewertung wird empfohlen, die Investitionsförderung künftig noch stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren, die ohne Intervention nicht in ausreichendem Umfang gelöst werden. Dies sind vermutlich nicht die Wachstumsinvestitionen, weil der gegenwärtig gewährte Förderbetrag von maximal 25.000 Euro je Förderfall hier keine entscheidenden Impulse zu geben vermag. In diesem Sinn könnte vielmehr die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) ein Förderziel darstellen.

Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Beispielsweise könnten Wachstumshemmnisse durch den Übergang zum erweiterten Familienbetriebe durch Lohnkostenhilfen effektiver beseitigt werden als durch Investitionshilfen. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten umfangreichen Investitionen nicht finanzieren können, sollten weiterhin anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

3.1 Untersuchungsauftrag

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

Dieser Ex-post-Bewertung gingen eine Zwischenbewertung (Forstner, 2003) und eine Aktualisierung der Zwischenbewertung (Margarian et al., 2005) voraus, die ebenfalls von der FAL durchgeführt wurden. Das AFP ist Bestandteil des schleswig-holsteinischen Programms zur Entwicklung ländlicher Räume „Zukunft auf dem Land – ZAL“, das im Förderzeitraum 2000 bis 2006 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Europäischen Rates durchgeführt wurde (MLR, 2000). Das AFP unterliegt daher den dort

[1] 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).

[2] Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

festgelegten Bewertungsvorschriften. Dieser Bericht zum AFP geht auch in den Gesamtbewertungsbericht zu ZAL ein.

Neben dem AFP in Schleswig-Holstein 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. Norddeutschland, früheres Bundesgebiet) zu nehmen. Dies wird jeweils deutlich gemacht. Die Ergebnisse dieses Abschlussberichtes für Schleswig-Holstein werden in den länderübergreifenden GAK-Abschlussberichtes 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, 2000), die von 2000 bis 2006 mit Unterstützung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) durchgeführt wurden.

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“.[3] Die Bundesländer – so auch Schleswig-Holstein – haben keine weitere Schwerpunktsetzung vorgenommen und das Zielbündel unverändert in ihre Richtlinien übernommen. Zudem existieren weitere, nicht in der Richtlinie festgehaltene Prioritätensetzungen wie z. B. die verstärkte Förderung bestimmter Produktionsrichtungen, wie etwa Milchproduktion und Sauenhaltung.

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., 2005). Diese Mängel stellen nicht nur für eine zielgerichtete Implementierung der Maßnahme ein Problem dar, sondern auch für die Evaluation. Eine der Kernaufgaben der Eva-

[3] Gesprächsnotiz vom 18.03.2008: Vorstellung der Ergebnisse im BMELV (Referat 523) durch das vTI.

luation, 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 „Nord-Länder“ Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen 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 dringendsten 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.

Abbildung 3.1: Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen

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

Quelle: Eigene Darstellung

In Schleswig-Holstein gibt es nach den Ergebnissen der Zieldiskussion im Auftakt-Workshop keine herausragenden regionalen Probleme und entsprechend auch nur eine allgemeine, das ganze Land betreffende Zielstruktur. Dabei ist die Effizienz der landwirtschaftlichen Produktion oberstes Förderziel. Probleme werden in drei Bereichen gesehen:

– Viele Betriebe stehen vor großen Wachstumssprüngen zum Teil hin zu einer Arbeitsverfassung mit Fremdarbeitskräften (Fremd-AK). Die Realisierung dieser Wachstums-

sprünge stellt eine Belastung der Betriebe dar, insbesondere für die Milchbetriebe, die zur Pacht oder zum Kauf von Quoten gezwungen sind.

– In Schleswig-Holstein selbst werden weniger Ferkel produziert, als von den Mästern nachgefragt werden.

– Die Unsicherheit der Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen wird als Belastung für die landwirtschaftlichen Betriebe gewertet.

Aus ökonomischer Sicht ist es nicht nachvollziehbar, warum das „Ferkeldefizit“ in Schleswig-Holstein in Zeiten offener europäischer Märkte ein wirtschaftliches Problem darstellen sollte. Die Unsicherheit der politischen Rahmenbedingungen ist kein Problem, das durch die Durchführung einer weiteren politischen - und damit unsicheren - Maßnahme abgemildert werden könnte, eher schon durch deren Abschaffung. Die Schwierigkeit, notwendige Wachstumssprünge zu realisieren, resultiert größtenteils aus der Knappheit der Produktionsfaktoren Boden und Quote. Deren Verfügbarkeit könnte besonders durch eine Erhöhung der betrieblichen Mobilität gesteigert werden. Wird die Investitionsförderung zu diesem Ziel eingesetzt, so ist eine starke Fokussierung der Mittel auf Wachstumsbetriebe geboten, um kontraproduktive Wirkungen zu vermeiden.

Im Rahmen des Workshops ist es nicht gelungen, für Schleswig-Holstein eine stringente Interventionslogik auf der Basis der landes- und regionalspezifischen Probleme für das AFP nachzuzeichnen[4]. Aus den Aussagen des Fachreferates geht lediglich hervor, dass Schleswig-Holstein mit dem AFP primär das Ziel verfolgt, die Produktionseffizienz zu steigern. Die Notwendigkeit einer staatlichen Investitionsförderung wird nicht schlüssig begründet.

3.2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000 bis 2006

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

[4] Bereits in der Programmplanung für das Programm „Zukunft auf dem Land“ fehlt in der Diskussion des AFP als Teil des Förderschwerpunktes A eine Begründung dafür, warum Investitionen, die die Effizienz der geförderten Betriebe und damit auch ihre Rentabilität steigern, staatlicher Förderung bedürfen. Der notwendige Zusammenhang zu möglichen Entwicklungshemmnissen wird nicht hinreichend dargestellt (MLR, 2000, S. 18).

Der Rahmenplan der 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 Jahre Laufzeit in Anspruch genommen werden. Im selben Jahr wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich regenerativer Energien erweitert. In Abkehr zu dem bislang recht strikten 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 im Rahmenplan eine Aufwertung des Stellenwertes der Förderung tiergerechter Haltungsformen. Während in den Jahren bis 2002 der Tierschutz bei den tierhaltungsbezogenen Investitionen lediglich zu berücksichtigen war, wurde er ab 2003 in das „Bündel“ der Förderziele aufgenommen. Dabei konnten Betriebe, die die in einer Anlage zur Förderrichtlinie definierten „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ erfüllen, 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 (siehe Margarian et al., 2005, S. 9).

Von den AFP-Fördergrundsätzen und deren Änderungen wurde in Schleswig-Holstein teilweise deutlich abgewichen. Hauptgrund dafür waren knappe Kassenmittel. Durch die Gestaltung der AFP-Förderrichtlinien erfolgten einige länderspezifische Akzentuierungen. Wesentliche Aspekte sind (vgl. MUNL, versch. Jgg.):

- Die Beschränkung der Zinsverbilligung auf 3,5 % (bis 2004) bzw. auf 2,5 % (ab 2005),
- Förderung hauptsächlich über eine laufende Zinsverbilligung (bis 2006), abgezinste Zinszuschüsse bei Investitionen in Diversifizierung und Verbesserung der Umweltbedingungen möglich,
- die Begrenzung der maximal förderbaren Kosten je Stallplatz (bis 2004),
- ab 2005: Beschränkung der Förderung auf Große Investitionen mit mind. 50.000 Euro förderbarem Investitionsvolumen,

– eine stärkere Einschränkung des maximal förderfähigen Investitionsvolumens auf maximal 750.000 Euro,
– die obligatorische Einhaltung der Anforderungen an eine tiergerechte Haltung,
– Buchführungspflicht für alle Betriebe sowie
– Ausschluss von der Förderung bei Besitz erheblicher Vermögenswerte.

Die sogenannte Anlage 2 der AFP-Förderungsgrundsätze, die besondere Anforderungen an eine tiergerechte Haltung definiert, deren Einhaltung wiederum durch einen Sonderzuschuss gefördert werden kann, wurde in Schleswig-Holstein ab 2003 generell zur Bedingung für eine Bewilligung der AFP-Förderung gemacht. Folglich spielten diese Sonderzuschüsse in Schleswig-Holstein keine Rolle.

Ergänzend zur vergleichsweise niedrigen Förderquote wurde ab 2005 die Möglichkeit der Gewährung einer anteiligen staatlichen Bürgschaft eingeführt.

Eine Junglandwirteförderung wurde in Schleswig-Holstein im gesamten Förderzeitraum nicht gewährt. In einzelnen Jahren waren Aufstockungsförderungen im Bereich Sauen- und/oder Geflügelhaltung möglich.

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 20 bis 25 % des förderfähigen Investitionsvolumens ist.

3.3 Untersuchungsdesign

Die Ex-post-Bewertung orientiert sich inhaltlich an den Zielen, die das Land Schleswig-Holstein mit dem AFP verfolgt (siehe Kapitel 3.2), an den aus der Sicht der Evaluatoren relevanten gesellschaftlichen Zielen sowie den von der Kommission vorgeschlagenen Bewertungsfragen.

Die zentralen Bewertungsfragen des von der Europäischen 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, 2000a) 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 und
– 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.[5] 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 der Richtlinie genannte Ziel einer „wettbewerbsfähigen Landwirtschaft“ eine entsprechende strukturelle Entwicklung voraussetzt, werden Aspekte der regionalen und sektoralen Entwicklung der Agrarstruktur in die Ex-post-Evaluation aufgenommen (siehe Kapitel 3.10).

Das Thema Tierschutz wurde hingegen aufgrund des allgemeinen gesellschaftlichen Interesses[6] 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[7] einer Investitionen auftreten.

[5] Die Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung bleiben recht vage, so dass hier ein erheblicher Spielraum für die Analysen entsteht.

[6] 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.

[7] Kuppelprodukte sind hier Wirkungen, die sich bei der Verfolgung des Hauptziels mit ergeben.

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

Thema	Inhaltliche Schwerpunkte	Methoden[8]	Daten
Einkommen und Produktivität	Milchvieh- und Veredlungsberiebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt)[9]	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung - Testbetriebsdaten
Diversifizierung	Direktvermarktung	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt)	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung
Umweltschutz	Klimaschutz	- Literaturanalyse	- GAK-Daten
Tierschutz	Milchviehbetriebe, Mastschweinebetriebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - nationaler Bewertungsrahmen	- telefonische Betriebsleitererhebung
Strukturentwicklung	regionale Fördermittelverteilung regionale Milchquotenwanderung	- Regressionsanalyse (Querschnitt)	- Landkreisdaten - schriftliche Beraterbefragung

Quelle: Eigene Darstellung.

In Tabelle 3.1 sind zentrale Inhalte, Methoden und Daten im Überblick dargestellt. Inhaltliche Schwerpunkte wurden gesetzt, weil das Förderspektrum des AFP, wie bereits in Kapitel 3.2 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 Veredlung ausgewählt, da ein Großteil der AFP-Mittel dorthin geflossen ist (siehe Kapitel 3.6).

Die Analysen werden großenteils 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 In-

[8] Besonderheiten der einzelnen Ansätze werden jeweils in den speziellen Kapiteln sowie ausführlicher im Materialband beschrieben.

[9] 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.

vestitionen bereits in der Aktualisierung der Zwischenbewertung negativ bewertet wurde (Dirksmeyer et al., 2005).

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 für eine Ex-post-Evaluation 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.
- **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-Betriebsnummern) 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. Leistungsangaben zu Photovoltaik- und Biogasanlagen).
- **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.

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 problematischer wird ihre Qualität. Dies liegt insbesondere daran, dass die für die Tabellen notwendigen Informationen in den IK zum Teil nicht ausreichend differenziert erfasst werden. Beispielsweise müsste die förderfähige Investitionssumme in den IK nach den verschiedenen Produktionsrichtungen und Investitionsarten sowie 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 dienten der Erstellung von Karten und weitergehenden statistischen Analysen. In Schleswig-Holstein gab es in der Zusammenführung der Daten Probleme, da die Struktur der Excel-Tabellen für eine direkte Weiterverarbeitung nicht geeignet war und die Bewilligungsstellen unterschiedliche Standards bei der Ausfüllung der Tabellen verfolgten.

3.4.1.3 Investitionskonzepte

Aus Schleswig-Holstein liegen 718 Investitionskonzepte aus den Bewilligungsjahren 2000 bis 2005 als Excel-Dateien vor. Bei insgesamt 1.188 Förderfällen gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum entspricht das einer Quote von 60 %.

Bis zum Bewilligungsjahr 2002 wurde neben dem vom zuständigen Bundesministerium vorgegebenen IK teilweise eine weitere Variante eines Investitionskonzeptes ohne Nutzung der bundeseinheitlichen Arbeitsblätter verwendet. Erst danach fand ein einheitliches IK, bestehend aus landesspezifischen Seiten und bundeseinheitlichen Standard-Seiten inklusive der Variablenliste, Verwendung. Wesentliche Kritikpunkte am älteren landesspezifischen IK sind:

– Das Fehlen der EU-Betriebsnummer, Buchstellennummer und Betriebsnummer bei der Buchstelle: Über diese Variablen, die eine eindeutige Identifizierbarkeit der Förderfälle ermöglichen, erfolgt normalerweise die Zusammenführung der IK mit der Aufla-

genbuchführung. Im Fall Schleswig-Holsteins musste die Zusammenführung über eine Referenzliste mit Namen des Förderempfängers, Buchstellennummer und Betriebsnummer bei der Buchstelle erfolgen, was neben dem erheblich höheren Arbeitsaufwand mit zur geringen Anzahl an erfolgreich zusammengeführten Betrieben (siehe Kapitel 3.3.4.5) beigetragen hat.

– Das Fehlen der Vorabbuchführung als Datenbasis für die Erfolgsrechnung im Ist-Jahr und in den Jahren der Vorab-Buchführung, die ausschließlich auf einer Deckungsbeitragsrechnung beruht. Neben der Gewinn- und Verlustrechnung fehlen damit auch Bilanzwerte.

– Die Mangelnde Identifizierbarkeit von Investitionsbereichen und -zielen.

Vorteilhaft ist, dass die IK auch Strukturdaten (ha LF, kg Milchquote, Tierbestand) der dem Ist-Jahr vorhergehenden drei Wirtschaftsjahre enthalten, so dass die strukturelle Entwicklung der Betriebe im Vorfeld der geförderten Investitionen teilweise nachvollzogen werden kann. Außerdem werden Gewinnkorrekturen, die sich aus der besonderen Kenntnis der einzelbetrieblichen Situation auf Seiten des Betreuers ergeben, explizit festgehalten. Hierzu ist anzumerken, dass derartige Korrekturrechnungen auch dazu genutzt werden können, die Erfolgsrechnung „geschönt“ darzustellen.

Für die kombinierte Auswertung von IK und Jahresabschluss (JA) der Auflagenbuchführung wurden lediglich die im IK angegebenen Ist-Jahre 1999 bis 2001 herangezogen, um für die Wirkungsmessung einen ausreichenden Abstand zwischen der Umsetzung der geförderten Investition und den die Wirkung der geförderten Investition wiedergebenden JA-Daten sicher zu stellen. Die Förderfälle ab dem Ist-Jahr 2003 und folgende weisen hierfür einen zu geringen Abstand auf. Somit reduziert sich die Zahl der verwendbaren IK Großer Investitionen von insgesamt 718 vorliegenden auf 346 IK (siehe Tabelle 3.2). Von rund 32 % dieser Fälle lag mindestens ein JA der Auflagenbuchführung vor.

3.4.1.4 Auflagenbuchführung

Gemäß den Förderrichtlinien des Landes bestand bis 2002 bei Großen Investitionen lediglich eine Pflicht zur Führung der Auflagenbuchführung; eine Verpflichtung der Fördermittelempfänger, die Auflagenbuchführung zu Evaluationszwecke zur Verfügung zu stellen, fehlte. Daher konnte erst mit Beginn der Ex-post-Evaluation im Frühjahr 2006 mit der Sammlung von JA der Auflagenbuchführung begonnen werden. Dazu musste das Landwirtschaftsministerium die Einwilligung der Fördermittelempfänger einholen. Aus operationellen Gründen wurden a) lediglich Abschlüsse der Förderfälle der für die Wirkungsanalysen relevanten frühen Bewilligungsjahre 2000 bis 2002 angefordert und b) dies nur von Betrieben, deren Auflagenbuchführung von der Agrar-Daten GmbH geführt wird. Die-

ses Unternehmen hat zwar einen großen Marktanteil in Schleswig-Holstein, trotzdem ist eine gewisse systematische Verzerrung bei der Auflagenbuchführung nicht auszuschließen.

Letztendlich wurden insgesamt 1.265 Jahresabschlüsse von 309 Betrieben für die Bewertung des AFP im Förderzeitraum 2000-2006 in Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellt (siehe Tabelle 3.2). Um einen ausreichenden Abstand zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung einzuhalten – mindestens zwei bis drei Jahre werden (EU-KOM, 2000a) als notwendig erachtet, um die im Zusammenhang mit der Investition häufig eintretenden Erfolgsbeeinträchtigungen auszuschließen –, werden die Jahresabschlüsse vor dem Wirtschaftsjahr 2004/05 nicht in die Auswertung einbezogen.

Aus den für die Auswertung relevanten Wirtschaftsjahren 2004/05 und 2005/06, die beide aus dem Jahresabschluss des Wirtschaftsjahres 2005/06 entnommen werden können, liegen 182 Jahresabschlüsse vor. Bezogen auf die relevanten Investitionskonzepte entspricht dies rechnerisch einem Anteil von 53 %. Aufgrund von nicht zuordenbaren Fällen konnte lediglich für 128 IK eine Zusammenführung mit den Jahresabschlüssen vollzogen werden (37 % Trefferquote).

Die bei Vorher-Nachher-Vergleichen erforderlichen vollständigen Daten waren in zahlreichen Fällen nicht vorhanden, so dass sich letztlich nur noch 88 Förderfälle aus dem Bewilligungszeitraum 2000-2002 auswerten ließen.

Tabelle 3.2: Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Schleswig-Holstein

Investitionskonzepte			Jahresabschlüsse	
Ist-Jahr	Anzahl der Betriebe	davon: mit Jahresabschluss (in %)	Wirtschaftsjahr	Anzahl der Abschlüsse
1998	-	-		
1999	61	26,2		
2000	184	36,4		
2001	101	28,7	2000/01	185
2002	92	3,3	2001/02	197
2003	7	-	2002/03	203
2004	70	2,9	2003/04	302
2005	174	5,7	2004/05	190
2006	28	3,6	2005/06	182
sonstige*	1	-	sonstige*	6
Insgesamt	718	17,9	Insgesamt	1.265

* Ohne Jahresangabe oder außerhalb der angegebenen Ist- bzw. Wirtschaftsjahre

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, eigene Auswertung.

Grundsätzlich sollten zur Erzielung belastbarer Ergebnisse (um Preis- und Ertragsschwankungen auszugleichen) je nach Produktionsbereich Jahresabschlüsse von drei bis fünf Wirtschaftsjahren (WJ) zugrunde gelegt werden. Da dies auf der Grundlage der vorliegenden Daten nicht durchführbar war, ohne die Anzahl der auswertbaren Fälle sehr stark zu reduzieren, wurde in dieser Analyse auf eine größere Anzahl an Jahresabschlüssen je Förderfall zugunsten einer höheren Zahl an auswertbaren Förderfällen verzichtet. Auf jeden Fall sind daher die auf dieser Datengrundlage erzielten Auswertungsergebnisse (siehe Kapitel 3.9) vorsichtig zu interpretieren.

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 701 bis 833 schleswig-holsteinischen Testbetrieben bzw. 346 identischen Betrieben verfügbar. Da diese Gruppe von Betrieben eine völlig heterogene Betriebsstruktur aufweisen, wird für eine bessere Vergleichbarkeit zwischen AFP-geförderten Betrieben und Testbetrieben eine Einschränkung des Vergleichs auf Betriebe mit einem Jahresumsatz zwischen 150.000 und 500.000 Euro im Durchschnitt der WJ 2004/05 und 2005/06 vorgenommen. Dadurch verringert sich die Zahl der als Referenz herangezogenen Testbetriebe auf 152 Beobachtungen.

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 Agrarstrukturerhebung 1999 und 2003, die durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ) [10] für wissenschaftliche Analysen nutzbar gemacht werden.

[10] Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Informationsangebot des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes und des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Landesämter. Die bei-

Für Regressionsanalysen wurden die in konsolidierter Form in der Datensammlung INKAR[11] 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	Bewilligungs-jahre	N	Stichprobe	
					n	%
Schleswig-Holstein	Ldw. Betriebe, allg.	Betriebsleiter	2000 - 2002	200	110	55
	Direktvermarktung	Betriebsleiter	2000 - 2003	-	-	-
Bundesweit	Tierschutz:					
	- Milchvieh	Betriebsleiter	2003 - 2006	1.827	320	18
	- Mastschweine	Betriebsleiter	2000 - 2006	732[12]	209	28
	Strukturentwicklung, betriebliche Strategien	Berater	-	-	225	-

Quelle: Eigene Darstellung.

den Forschungsdatenzentren stellen ausgewählte Mikrodaten der amtlichen Statistik für wissenschaftliche Forschungszwecke zur Nutzung bereit.

[11] Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung.

[12] Nicht immer war in den IK eine Identifikation der Mastschweineställe möglich. Vielfach sind diese zusammen mit den Sauenställen aufgeführt. Daher liegt die Grundgesamtheit der Mastschweineställe deutlich unter 700 Förderfällen.

3.4.4 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[13] 2000 bis 2002 eine AFP-Förderung für Investitionen mit mindestens 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen erhalten hatten (Direktvermarktung: 2000 bis 2003, 30.000 Euro). 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-Förderverfahrens. 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 Schleswig-Holstein kamen gemäß den o. g. Selektionskriterien 287 Betriebe als Befragungsteilnehmer in Frage. Zwecks Einhaltung einer bundesweit vergleichbaren Befragungsquote wurden mittels Zufallsauswahl 200 Betriebe befragt (siehe Tabelle 3.3). Die Rücklaufquote betrug 55 % (Bundesdurchschnitt: 68 %).

Bezüglich der inhaltlichen Qualität der Befragungsergebnisse gibt es zwischen Schleswig-Holstein 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 Schleswig-Holstein 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).[14]

---

[13] Je nachdem, welcher Zeitpunkt vollständiger und damit belastbarer aus den Investitionskonzepten ausgelesen werden konnte.

[14] Es wurden häufig Inkonsistenzen beim Vergleich der angegebenen Voll-AK und der ebenfalls abgefragten Anzahl der Personen festgestellt.

3.4.5 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz

Um Aussagen zum Tierschutz treffen zu können, wurde bei Milchvieh- und Mastschweinebetrieben eine Erhebung zu den Haltungsverfahren vor und nach der geförderten Investition durchgeführt. Erfasst wurden Betriebe, die in den Jahren 2003 bis 2006 einen Milchviehstall bzw. 2000 bis 2006 einen Mastschweinestall gebaut hatten.[15]

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 Mastschweine-Erhebung teilnahmen. 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 Auswahlsatz 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.

3.4.6 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 erhal-

[15] 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.

ten. 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. Nach Abzug diesen Anteils von den versandten Fragebögen liegt die tatsächliche Rücklaufquote mit über 50 % deutlich höher.

3.4.7 Fazit und Empfehlungen

Die Uneinheitlichkeit und mangelnde Qualität der Förderdaten (nicht nur aus Schleswig-Holstein) hat zu einem enormen Zeitverlust und damit erhöhten Kosten für die Evaluation geführt.[16] Auf Seiten der Landwirte entstehen Zusatzkosten, wenn aufgrund von Auflagen umfangreiche Datensätze bereit gestellt 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 für die Evaluation 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 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 soge-

[16] 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.

nannte 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 zehn Jahre lang (ab Zeitpunkt der Bewilligung) oder mindestens fünf Jahre nach Verwendungsnachweis ihren Jahresabschluss 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 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.[17]

Die seit 2007 in Schleswig-Holstein geltende Einschränkung der standardisierten Auflagenbuchführung von zehn auf sieben Jahre vom Zeitpunkt der Bewilligung an (MLUR, 2007), wird von den Evaluatoren kritisch gesehen, weil die nachhaltigen Wirkungen der

[17] 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.

geförderten Investition erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung nach Inbetriebnahme der geförderten Investition in der Auflagenbuchführung erkennbar werden. Zudem sind je nach Produktionsrichtung drei bis fünf Jahresabschlüsse notwendig, um belastbare Aussagen zur Entwicklung des betrieblichen Erfolges ableiten zu können. Eine Pflicht zur zehnjährigen Auflagenbuchführung wäre weiterhin angemessen, obwohl dadurch die zeitlichen Grenzen der Förderperiode überschritten würden. Dieses mehrjährige Datenmaterial ist jedoch für die Analyse von längerfristigen Effekten erforderlich.

3.5 Finanzielle Ausgestaltung

Für die im AFP in Schleswig-Holstein bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von knapp 35 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 40 % der Gesamtausgaben betragen. Schleswig-Holstein hat jedoch im Mittel der Jahre lediglich einen Kofinanzierungssatz von 35 % in Anspruch genommen, so dass der Landesanteil an den Gesamtausgaben für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 rund 26 % betrug.

Tabelle 3.4: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Schleswig-Holstein

Haushaltsjahr	Höhe der öffentlichen Ausgaben ohne Altverpflichtungen (1.000 Euro)				Landesanteil (%)
			GAK		
	Insgesamt	EAGFL	Bund	Land	
2000 [1)]	0	0	0	0	-
2001	3.979	1.118	1.717	1.145	28,8
2002	2.450	669	1.069	712	29,1
2003	4.146	1.658	1.493	995	24,0
2004	10.445	4.178	3.760	2.507	24,0
2005	7.106	2.283	2.873	1.915	27,0
2006	6.554	2.325	2.538	1.692	25,8
2000 - 2006	34.680	12.230	13.449	8.966	25,9

[1)] Im Jahr 2000 erfolgten noch keine Auszahlungen (Altverpflichtungen nicht enthalten).

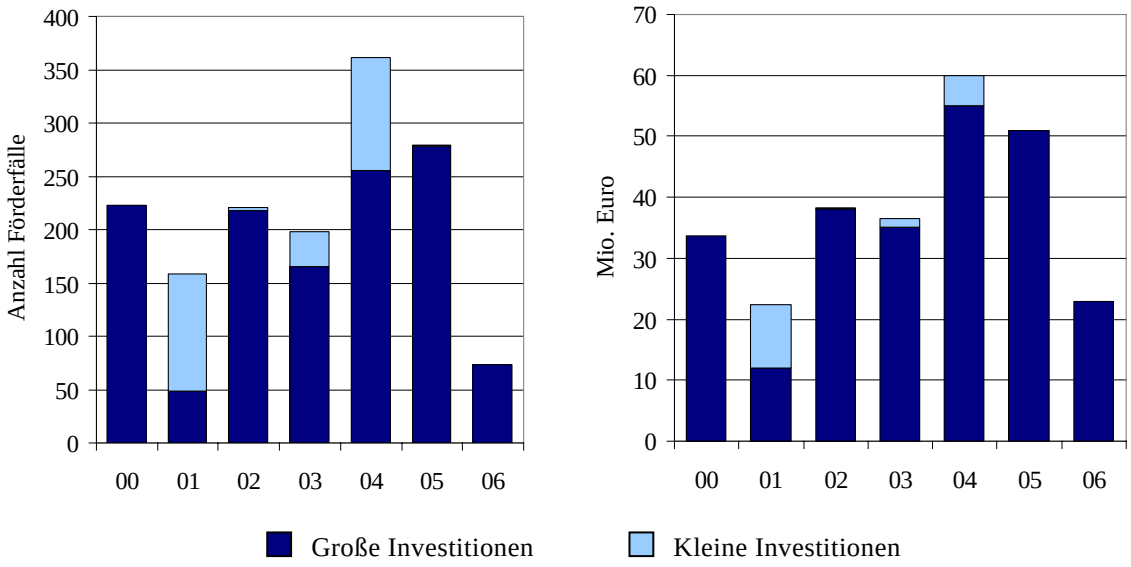
Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, div. Jgg.), eigene Berechnungen.

3.6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)

Anzahl und Struktur der bewilligten Förderfälle

Im AFP wurden im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 1.513 Förderfälle bewilligt. Davon entfielen gut 83 % auf die sog. Großen Investitionen (bis 2001 „Kombinierte Förderung“). Der eher geringe Anteil an Kleinen Investitionen (bis 2001 „Agrarkredit“) variierte stark: während in den Jahren 2000, 2002, 2004 und 2005 keine oder maximal 3 Förderfälle den Kleinen Investitionen zuzuordnen waren, stieg die Zahl in 2001 auf 109 und in 2004 auf 106 Fälle (Abbildung 3.2). Die Gesamtzahl der Förderfälle schwankte in den Jahren 2000 bis 2005 um 200 Fälle, wobei sie im Jahr 2004 aufgrund des erhöhten Anteils Kleiner Investitionen auf 361 Fälle anstieg, jedoch in 2006 drastisch auf 73 sank. Der erhebliche Anstieg in 2004 lässt sich durch die große Nachfrage nach Fördermittteln für Solaranlagen erklären, deren Förderung sowohl über Kleine als auch Große Investitionen erfolgte (Margarian et al., 2005).

Abbildung 3.2: Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Schleswig-Holstein nach Großen und Kleinen Investitionen



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

Der Umfang der in der Zeit von 2000 bis 2006 im AFP bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina, der aus den insgesamt 1.513 Förderfällen resultiert, beläuft sich auf 265 Mio. Euro. Damit erreichte das förderfähige Investitionsvolumen über die gesamte Förderperiode im Mittel rund 175.000 Euro pro Förderfall. Von der gesamten förderfähigen Investitionssumme entfielen knapp 94 % auf Große Investitionen.

Die Betrachtung der förderfähigen Investitionsvolumina zeigt, dass landwirtschaftliche Gebäude in der Zeit von 2000 bis 2006 mit einem Anteil von 81 % den höchsten Stellenwert unter den AFP-Förderfällen einnahmen (Tabelle 3.5). Ebenso hoch war mit 82 % ihr Anteil an der Gesamtzahl der Förderfälle. Bei den Gebäuden machen wiederum die Rinderställe mit knapp 54 % der Förderfälle und 53 % des förderfähigen Investitionsvolumens den größten Anteil aus. In der Kategorie der sonstigen Gebäude mit 10 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 21 % aller Förderfälle sind überwiegend Maschinen- und Lagerhallen vertreten. Die klassischen Investitionen in die Einkommensdiversifizierung[18] haben in Schleswig-Holstein seit 2003 an Bedeutung gewonnen. Ihr Anteil am förderfähigen Investitionsvolumen ist von 7 % in 2003 auf 22 % in 2006 gestiegen. Bei den im Jahr 2004 unter *Sonstige* aufgeführten 42 % der förderfähigen Investitionssummen handelt es sich fast ausschließlich um Photovoltaikanlagen, deren Förderung ab 2005 wieder eingestellt wurde.

Tabelle 3.5: Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Schleswig-Holstein

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Gebäude	97	98	93	93	53	78	78	81
- *Rinderställe*	*72*	*59*	*50*	*50*	*36*	*57*	*59*	*53*
- *Schweineställe*	*10*	*20*	*18*	*23*	*10*	*11*	*12*	*14*
- *Sonstige Ställe*	*2*	*9*	*4*	*1*	*3*	*1*	*1*	*3*
- *Gewächshäuser*	*3*	*0*	*4*	*1*	*0*	*1*	*0*	*1*
- *sonst. Gebäude*	*10*	*10*	*16*	*19*	*3*	*7*	*6*	*10*
Geräte / Maschinen	0	0	0	0	0	0	0	0
Ldw. Pflanzungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Diversifizierung	0	0	2	7	5	19	22	8
Sonstige	0	1	5	0	42	3	0	11
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100

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

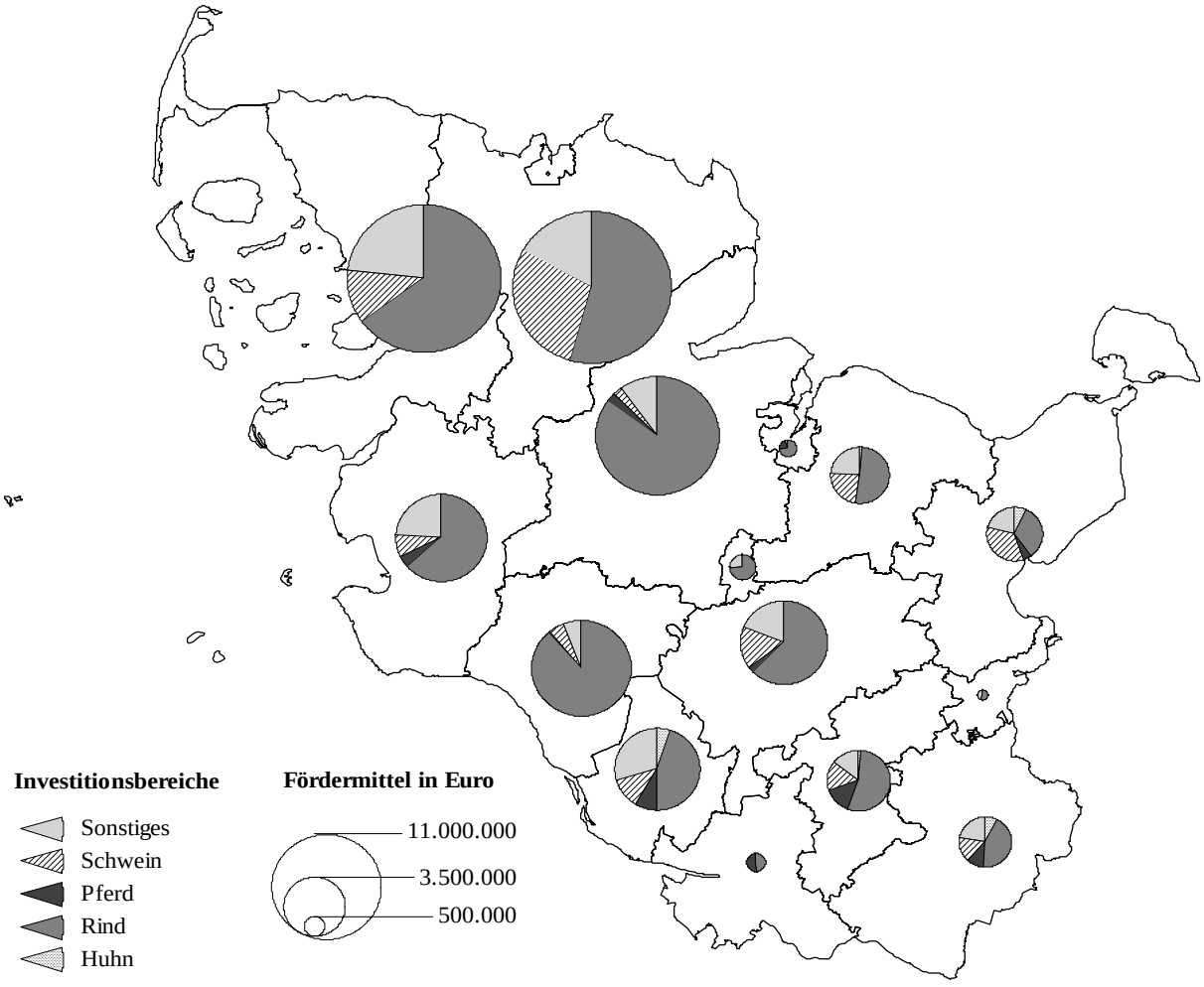
Regionale Verteilung

In Karte 3.1 wird die Verteilung der Förderfälle auf die Landkreise und verschiedene Investitionsbereiche dargestellt. In den betrachteten Jahren 2000 bis 2006 flossen die meisten Fördermittel in die nordwestlichen Landkreise Schleswig-Holsteins und hier besonders

[18] Die klassischen Investitionen in die Einkommensdiversifizierung umfassen die Bereiche Direktvermarktung und Fremdenverkehr, nicht aber die Energiegewinnung.

in Rinderställe. Ein nicht unerheblicher Teil der Mittel floss im Norden auch in die Schweineproduktion. In Ostholstein floß sogar der überwiegende Anteil der Mittel in die Schweineproduktion. Rund um Hamburg wurden in einigem Umfang Pferdeställe gefördert. Hinter der Kategorie „Sonstiges“ verbergen sich hier unter anderem Investitionen in die Direktvermarktung und insbesondere im Kreis Pinneberg auch in den Gartenbau. Die Kategorie „Sonstiges“ umfasst in Nordfriesland vor allem Investitionen in Biogasanlagen und Urlaub auf dem Bauernhof. Die Ergebnisse einer stärker detaillierten Analyse der Bestimmungsgründe der Verteilung der Fördermittel werden in Kapitel 3.10.4 präsentiert.

Karte 3.1: Verteilung der AFP-Fördermittel nach Investitionsbereichen auf die Landkreise Schleswig-Holsteins (2000 bis 2006)



Quelle: Bewilligungsdaten der LWK Schleswig-Holstein, eigene Darstellung.

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 ab 2003 wurde bundesweit im Rahmen des AFP in nennenswertem Umfang auch die Energieerzeugung (v. a. Biogas- und Photovoltaikanlagen) gefördert. Diese werden hier als Investitionen in die Einkommensdiversifizierung mit gewertet.

Der Diversifizierung wird insbesondere auf Bundesebene eine hohe politische Bedeutung beigemessen. Dies spiegeln die Förderzahlen von Schleswig-Holstein nicht wider (Tabelle 3.6). In den Jahren 2000 bis 2006 entfielen insgesamt 17 % der Förderfälle und 23 % der gesamten förderfähigen Investitionssumme auf diesen Bereich. Allerdings stammte der mit Abstand größte Teil von den Photovoltaikanlagen (10 % aller Fälle beziehungsweise knapp 11 % des förderfähigen Investitionsvolumens) und damit auf einen im AFP nur in 2004 geförderten Investitionsbereich. Unter den klassischen Bereichen der Diversifizierung hatten sowohl die Direktvermarktung als auch der Urlaub auf dem Bauernhof keine besondere Relevanz. Geförderte Investitionen in die ländliche Gastronomie werden in der GAK-Berichterstattung nicht separat aufgeführt. Sie sind als Teilmenge in der Kategorie „Sonstige Diversifizierung“ enthalten.

Tabelle 3.6: Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung in Schleswig-Holstein (2000 bis 2006)

Förderbereich	Anzahl der Förderfälle	Höhe des förderfähigen Investitionsvolumens (Mio. Euro)
Insgesamt	1.513	264,9
Direktvermarktung	9	1,7
Urlaub auf dem Bauernhof	28	5,6
Sonstige Diversifizierung	63	18,4
Photovoltaikanlagen	151	23,1
Biogasanlagen	29	12,7

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

Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt

Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen, insbesondere zur Energieeinsparung und Emissionsminderung, können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden. Die Fördertätigkeit im Umweltbereich in Schleswig-Holstein umfasste im Mittel der Jahre 2001 bis 2006 16,5 % aller Förderfälle und 17,4 % der förderfähigen Investitionssummen. Allerdings gibt es zwischen den einzelnen Jahren erhebliche Differenzen. Der sehr hohe Anteil der förderfähigen Umweltinvestitionsvolumina an

den gesamten förderfähigen Investitionssummen v. a. in 2004 (42,5 %) ist mit einer verstärkten Förderung von Photovoltaikanlagen zu begründen, auf die in 2004 allein 38,4 % der gesamten förderfähigen Investitionsvolumina entfielen. In 2005 wurde diese Förderung jedoch wieder eingestellt. Während 2002 der Neubau von Gewächshäusern mit 4,2 % und Maßnahmen zur Wärme- und Kältedämmung mit 5 % des gesamten förderfähigen Investitionsvolumens gefördert wurden, nahm die Förderung von Biogasanlagen 12,1°% in 2005 und 19°% im Jahr 2006 ein.

Fazit

Die AFP-Förderung in Schleswig-Holstein war im Zeitraum 2000 bis 2006 durch eine Konzentration der Fördermittel auf Gebäude, und hier insbesondere auf Rinderställe und mit einigem Abstand Schweinställe und sonstige Gebäude, gekennzeichnet. Investitionen in die Diversifizierung als auch im Umweltbereich waren von eher geringerer Bedeutung mit Ausnahme der starken Förderung von Photovoltaikanlagen im Jahr 2004.

3.7 Administrative Umsetzung

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

Kommunikation

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des AFP ist überwiegend gut. Die Betriebsleiterbefragung (n=105) bestätigt dies; lediglich 16,3 % der befragten Betriebsleiter sind mit der Informationspraxis zum AFP unzufrieden oder sehr unzufrieden. 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://lwksh.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 ein-

schließlich Erstellung des Verwendungsnachweises nicht durchführen können. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ; ein Drittel der befragten Betriebsleiter bemängeln den Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung.

Ähnlich negativ beurteilen die Betriebsleiter die ihrer Meinung nach langen Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung; hierzu geben 35 % der Befragten ein negatives Urteil ab. Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 war die Nachfrage nach Fördermitteln nicht immer durch Haushaltsmittel gedeckt, so dass nennenswerte Wartezeiten entstehen konnten bzw. investitionswillige Betriebsleiter ohne Förderung investieren mussten.

Betreuung

Bei Investitionsvorhaben mit einem förderungsfähigen baulichen Investitionsvolumen von mehr als 50.000 Euro musste eine professionelle Maßnahmenbetreuung beauftragt werden, deren Kosten großenteils in die AFP-Förderung einbezogen werden konnten.[19] Die maximal förderfähigen Betreuungskosten waren nach Höhe des Investitionsvolumens gestaffelt und konnten bei einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von mehr als 500.000 Euro bis zu 20.000 Euro betragen (z. B. MUNL, 2003). Damit war die Höhe der Betreuungsgebühren praktisch festgelegt. Diese waren über eine Zinsverbilligung förderbar, wobei 10 % der Gebühren durch den Landwirt selbst getragen werden mussten.

Die Beurteilung der Betreuungsqualität seitens der befragten Landwirte war überwiegend positiv. Etwa die Hälfte der Betriebsleiter urteilte diesbezüglich positiv oder sehr positiv, während 15 % der Landwirte ein negatives Urteil abgaben.

3.8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006

Die einzelbetrieblichen und strukturellen Wirkungen des AFP, die in den folgenden zwei Kapiteln 9 und 10 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.

[19] Sowohl auf Seiten der Administration als auch der Betreuungsunternehmen 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.

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).

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 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

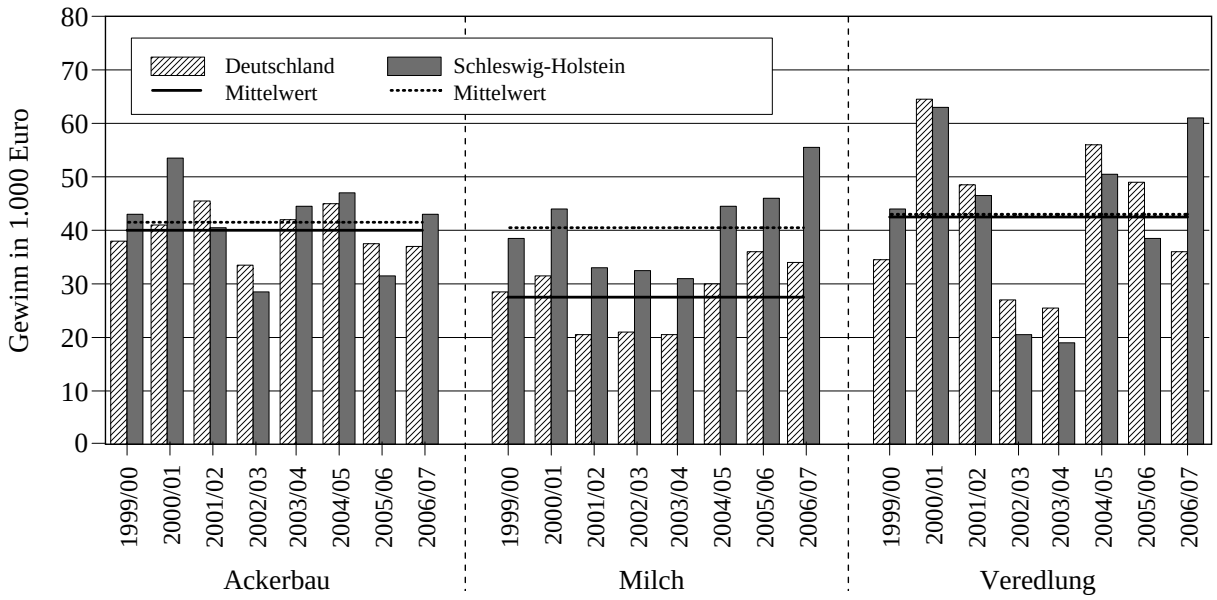
Die Produktion von erneuerbaren Energien sowie der Anbau von diesbezüglichen Rohstoffen hat sich vor allem seit 2004 durch die deutlich angehobenen Vergütungssätze des novellierten Erneuerbare Energien Gesetzes (E) bei vielen Betrieben zu einem wichtigen Einkommensstandbein entwickelt. Aufgrund der begrenzten 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

Entwicklung des Betriebserfolges

Die Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein und Deutschland zeigt für die verschiedenen Produktionsrichtungen deutliche Unterschiede in den Einzeljahren und – zumindest für Deutschland – auch im Mittel der Jahre (Abbildung 3.3).

Abbildung 3.3: Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen in Schleswig-Holstein und Deutschland



Quelle: BMELV, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe, versch. Jgg., eigene Darstellung.

Während die Gewinne der schleswig-holsteinischen Betriebe im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1999/00 bis 2006/07 bei den Marktfrucht - und Veredlungsbetrieben in etwa auf vergleichbarer Höhe mit dem Bundesdurchschnitt lagen, wichen insbesondere die Ergebnisse der Milchviehbetriebe deutlich nach oben ab. Die Milchviehbetriebe in Schleswig-Holstein, die einen Großteil der Haupterwerbsbetriebe stellen, haben in den letzten drei vorliegenden Wirtschaftjahren deutliche Gewinnzuwächse realisiert. Dabei sind die sehr günstigen Milchpreise zum Ende 2007 bzw. zu Anfang 2008 noch nicht berücksichtigt.

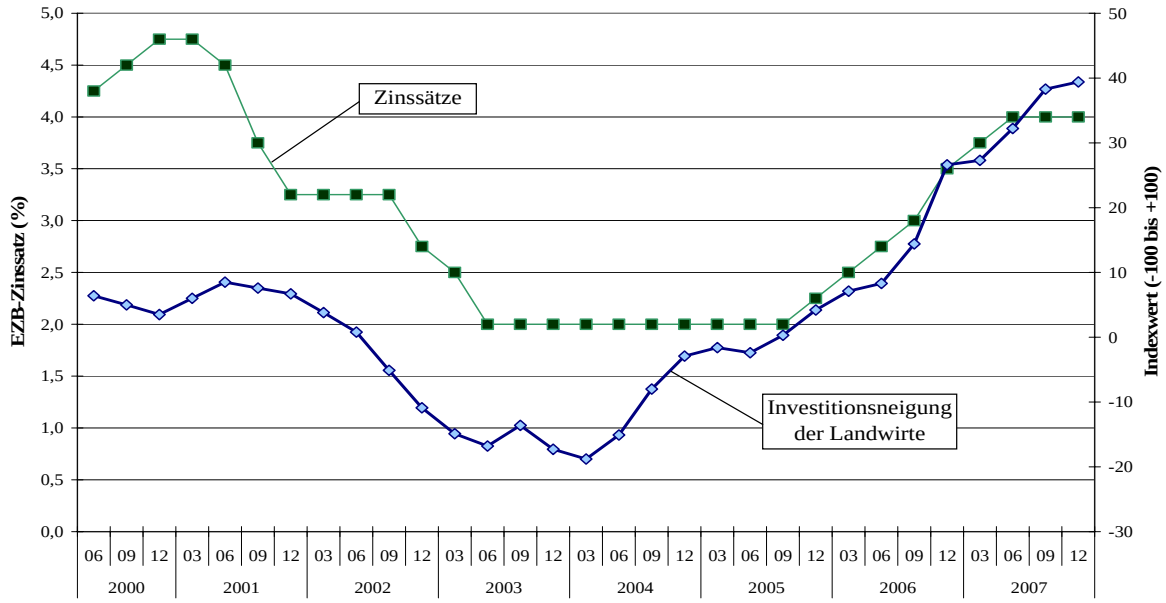
Alle Produktionsbereiche, insbesondere jedoch die Veredlungsbetriebe unterliegen großen jährlichen Gewinnschwankungen. Dennoch lag der Gewinn der Veredlungsbetriebe im Durchschnitt des Betrachtungszeitraums in Schleswig-Holstein etwas und in Deutschland deutlich über dem der Milchviehbetriebe.

Die überdurchschnittlichen Gewinne der schleswig-holsteinischen Betriebe resultieren unter anderem aus den günstigen strukturellen Gegebenheiten, d. h. der guten Ausstattung mit Fläche und anderen Produktionsfaktoren (BMELV, versch. Jgg.). Erst im Vergleich mit der Agrarstruktur von Nachbarstaaten wie den Niederlanden und Dänemark oder mit der unter gänzlich anderen Bedingungen entstandenen Agrarstruktur Mecklenburg-Vorpommerns kann ein betriebsstruktureller Nachteil festgestellt werden.

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 3.4). Seitdem steigt der Index beständig an, was weitgehend einem Spiegelbild der Produktpreisentwicklung 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).

Abbildung 3.4: Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007)



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

Zinsentwicklung am Kapitalmarkt

Die Kurve der Investitionsneigung korrespondiert im Betrachtungszeitraum nur sehr begrenzt mit der in Abbildung 3.4 dargestellten Zinsentwicklung (Deutsche Bundesbank, 2007). 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

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Betriebe weisen im Betrachtungszeitraum deutliche Unterschiede auf, die für die strukturelle und erfolgswirtschaftliche Lage der Betriebe von erheblicher Bedeutung waren. Bei Vorher-Nachher-Vergleichen sind diese Schwankungen bei der Ergebnisinterpretation zu berücksichtigen.

3.9 Kapitelspezifische 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 Ausweg 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 noch 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., 2005). Diese Vorgehensweise wurde bspw. auch bei der Evaluation der SAPARD-Maßnahmen verwendet (Kvistgaard, 2008). Mit dieser Methode sind allerdings eine Reihe von Problemen verbunden:

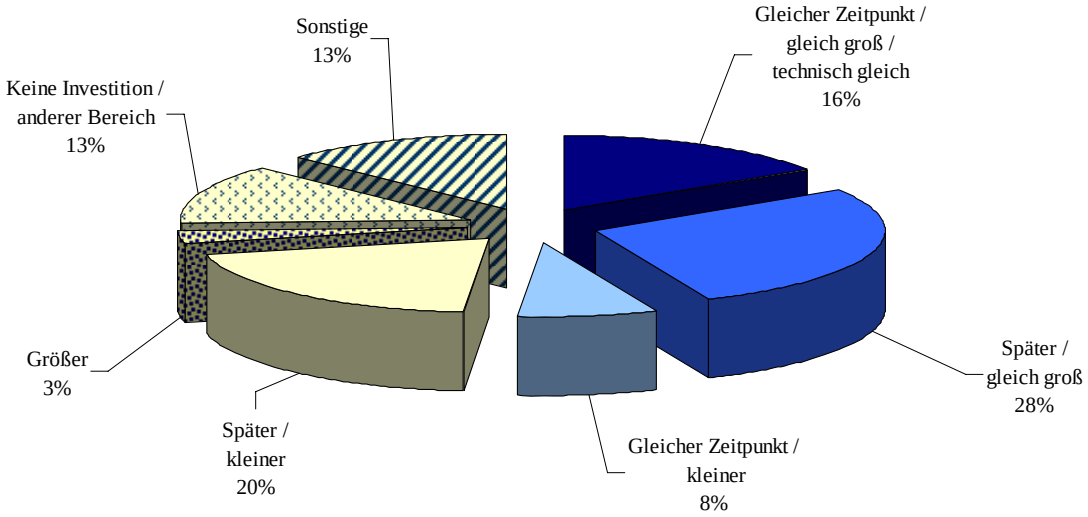
– Der Mitnahmeeffekt der Investitionsförderung müsste idealerweise vor der Durchführung der Maßnahme erfasst werden. Bei einer nachträglichen Überprüfung liegen dem Landwirt bereits umfangreiche Informationen über den Erfolg oder Misserfolg der Investitionsmaßnahme vor, so dass die rückblickende Einschätzung 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 Schleswig-Holstein im Frühjahr 2007 hat ergeben, dass bei knapp der Hälfte der Fälle ohne AFP im gleichen Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre, davon bei über einem Viertel „später“ oder „in mehreren Schritten“ (siehe Abbildung 3.5). In größere Einheiten wäre nach Angaben der befragten Betriebsleiter ohne Förderung dagegen kaum investiert worden (3 %). Folglich wären im strengen Sinn bei knapp einem Fünftel (16 % +3 %= 19 %) der geförderten Fälle ausschließlich

Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei den Betrieben, bei denen das AFP lediglich einen Vorzieheffekt bewirkte (28 % der Fälle), ebenfalls ein Großteil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden.

Abbildung 3.5 Rückschauendes Investitionsverhalten der Betriebsleiter von geförderten Betrieben im Fall „ohne Investitionsförderung“ in Schleswig-Holstein



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007), n = 87, Bewilligungsjahre 2000 bis 2002.

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., 2005). 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. Diese dürften bei kleineren Investitionen noch über dieser Spanne liegen und bei sehr großen Investitionen darunter.

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 Überwäl-

zungseffekte vor.[20] Ursachen für die Überwälzung können einerseits nachfrageinduzierte Preiserhöhungen sein, andererseits aber auch strategisches Verhalten von Herstellern und Händlern.

Bei Photovoltaikanlagen hat der deutliche Nachfrageschub durch verschiedene Förderprogramme (EEG 2000/2004/2006 einschließlich 100.000-Dächer-Programm, AFP) zu höheren Preisen bei den Anlagen geführt und somit die Förderung teilweise wieder kompensiert. Zwar werden seitens der Hersteller die höheren Anlagenpreise vor allem auf gestiegene Siliziumpreise zurückgeführt. In Fachkreisen wird dagegen von erheblichen Gewinnmitnahmen ausgegangen, die sich insbesondere in den starken Gewinnsteigerungen der Solarindustrie offenbarten (Kreutzmann und Siemer, 2005; Schlumberger und Siemer, 2006). Die Gesamtnachfrage wird in erster Linie durch die Konditionen des EEG bestimmt. Im Bewilligungsjahr 2004 hat die attraktive Zuschussförderung des AFP in Höhe von bis zu 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens[21] zu einer erheblichen Anzahl an AFP-Förderanträgen in Schleswig-Holstein geführt (siehe Kapitel 3.6). Aufgrund von Haushaltsengpässen hat das zuständige Ministerium im Folgejahr die Förderung von Solaranlagen eingestellt (Ullrich-Pohl, 2005; siehe auch Kapitel 3.2.2).

Auch bei Biogasanlagen setzt das EEG den entscheidenden Rahmen für eine Investition (siehe Materialband). Aus der schriftlichen Betriebsleiterbefragung geht hervor, dass rund 20 % der antwortenden Betriebe ohne AFP-Förderung nicht in eine Biogasanlage investiert hätten. Zwar ist eine Überwälzung der Förderung auf Pachtpreise und Substratkosten auf regionaler Ebene wahrscheinlich, Ergebnisse von einschlägigen empirischen Untersuchungen liegen jedoch bislang nicht vor. Dass ein Teil von Fördermitteln mit Produktionsanreiz den Grundeigentümern zukommt, gilt darüber hinaus generell.

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.

---

[20] 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.

[21] Der Zuschuss konnte laut AFP-Förderrichtlinie 2004 jedoch nur bis zu einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von max. 50.000 Euro gewährt werden; dabei wurde zusätzlich nach Höhe der positiven Einkünfte der Antragsteller differenziert (MUNL, 2004).

Unter den geförderten Produktionsrichtungen hat vor allem Biogas mit seinem erheblichen Rohstoffbedarf[22] ein hohes Potential für Verdrängungseffekte auf dem Bodenmarkt. Das gilt vor allem, wenn die Anlagen ohne Güllezufuhr betrieben werden. In einer Studie der Universität Göttingen wird für das Untersuchungsgebiet Niedersachsen festgestellt, dass sich Biogasproduktion und Tierhaltung zwar grundsätzlich ergänzen, aber bei einer regionalen Verdichtung von Anlagen die Bodenpreise so weit ansteigen könnten, dass Futterbaubetriebe nicht mehr konkurrenzfähig wären (Bahrs und Held, 2007, S. 21). Aufgrund der hohen Substratpreise könnten auch Ackerbaubetriebe z. B. von Kartoffel- auf Silomaisanbau wechseln; der nachgelagerten Wirtschaft könnten so wichtige Verarbeitungsprodukte verloren gehen. Bislang (Stand 2/2007) sind derartige Fälle in jedoch nur punktuell bedeutsam (ebenda, S. 22). Der Wissenschaftliche Beirat des BMELV empfiehlt u. a. aufgrund der Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion, die Biogasproduktion auf der Basis von Ackerkulturen einzuschränken und auf Güllebasis (Abfall- oder Beiprodukt der Tierhaltung) auszubauen (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, 2007, S. 196). Auf diese Weise soll eine Verdrängung der Tierproduktion mit den einhergehenden negativen Beschäftigungswirkungen vermieden werden (ebenda, S. 189).

3.9.1.4 Investitionshemmnisse

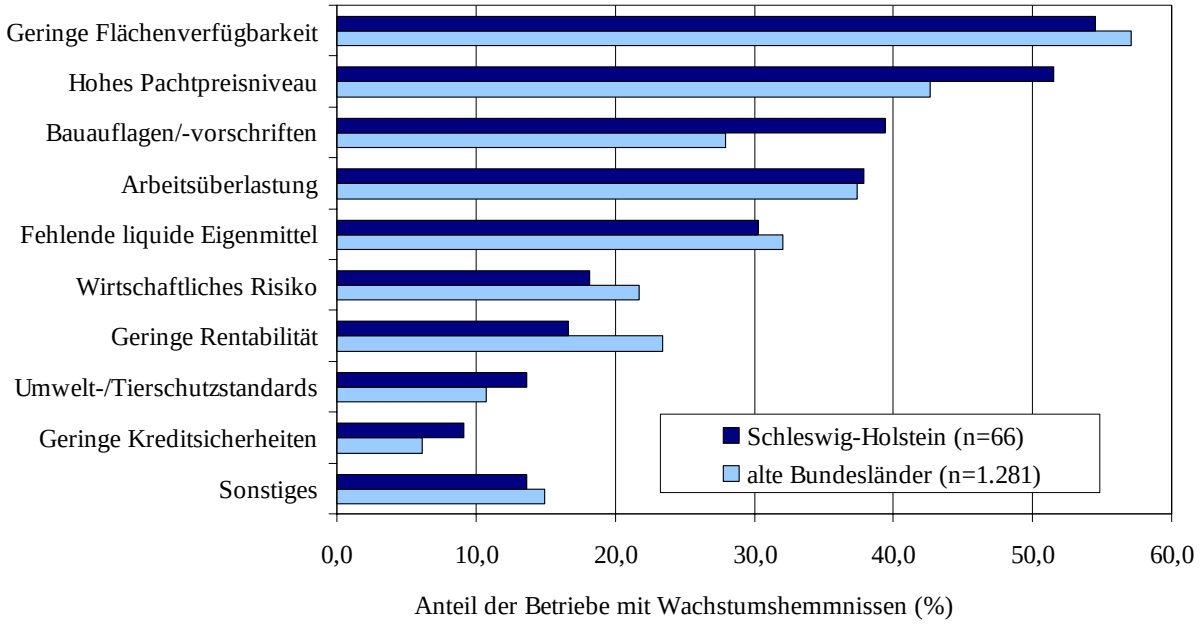
Die Agrarinvestitionsförderung bewirkt eine Verbilligung des Kapitals und damit eine relative Besserstellung des Kapitals im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren. Inwieweit diese Kapitalverbilligung aus einzelbetrieblicher Sicht notwendig und im Hinblick auf die zentralen Entwicklungsprobleme in Schleswig-Holstein relevant ist, kann anhand der Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung (n=110) beleuchtet werden. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Betriebsleiter die tatsächliche Situation zum Zeitpunkt der anstehenden Investitionen 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 10 % der schleswig-holsteinischen Betriebsleiter mit „Ja“. Bei diesen Betrieben wurde das Problem überwiegend durch eine innerfamiliäre Regelung (z. B. Bürgschaft) gelöst. Eine Verringerung des Investitionsumfanges fand in keinem Fall statt. Allerdings hat die Aussicht auf eine AFP-Förderung in einem Viertel der Fälle die Kreditfinanzierung durch die Bank positiv beeinflusst. Bei künftigen größeren Investitionen (mehr als 100.000 Euro), die von rund 39 % der befragten Betriebsleiter innerhalb der kommenden fünf Jahr geplant sind, erwartet ein knappes Drittel der Betriebsleiter Schwierigkeiten bei der Finanzierung.

---

[22] Wie bereits dargelegt ist aber nicht die AFP-Förderung sondern das EEG von maßgeblicher Bedeutung für die Entscheidung, eine Biogasanlage zu betreiben.

Abbildung 3.6: Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter in Schleswig-Holstein und den alten Bundesländern



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007).

Da möglicherweise die Finanzierung von Investitionen für viele Betriebe nicht das zentrale Entwicklungshemmnis darstellt, wurden die Betriebsleiter nach den wesentlichen Hemmnissen für Wachstumsinvestitionen befragt (maximal drei Nennungen waren möglich). Von den 47 % der befragten Betriebsleiter in Schleswig-Holstein, die gerne stärker wachsen würden als sie es tatsächlich tun, wird als zentrales Wachstumshemmnis am häufigsten (55 % der Fälle) eine zu geringe Flächenverfügbarkeit genannt (Abbildung 3.6). 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 insbesondere die hohen Pachtpreise und die Bauauflagen und -vorschriften in Schleswig-Holstein als stärker einschränkend empfunden. Die bisher genannten Hemmnisse können jedoch nicht oder kaum durch eine Investitionsförderung beseitigt oder gelindert werden.

Die genannten Hemmnisse können jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt durch eine Investitionsförderung beseitigt oder gelindert werden. Lediglich bei fehlenden liquiden Mitteln kann die Investitionsförderung in begrenztem Umfang dazu beitragen, die Situation der betroffenen Betriebe direkt zu verbessern. Geringe Kreditsicherheiten, die die Finanzmittelbeschaffung erheblich einschränken können und die auch durch das AFP angegangen werden könnten, sind dagegen von geringerer Bedeutung.

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 Gewinn bringend 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 untersuchten umfangreicheren Investitionen zutreffen, weil die befragten Betriebsleiter mit den geförderten Investitionen zu 77 % 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 zwei Drittel der befragten Betriebsleiter (n=110) sehen eine positive oder sehr positive Entwicklung des Einkommens als Folge der geförderten Investitionen. Bei den Betriebsleitern mit geförderten Investitionen in die Schweinehaltung liegt der Anteil der Betriebsleiter, die eine sehr positive Wirkung konstatieren, mit 46 % deutlich höher als bei den Milchviehhaltern. Insgesamt gehen nur 9 % 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 27,5 %-Punkte auf nunmehr insgesamt 71 % an.

Diese Einschätzungen sind vor dem Hintergrund der allgemeinen Gewinn- und Einkommensentwicklung der Betriebe im Beobachtungszeitraum zu sehen. Während die Milchpreise im Zeitraum 2003/04 bis 2006/07 dauerhaft unter dem Niveau des Jahres 2000 la-

gen, haben die Schweinepreise eine günstigere Entwicklung genommen. Die Preisentwicklung zeigt sich auch anhand der Unternehmensgewinne der Testbetriebe (siehe Abbildung 3.3). Aus diesem Grund werden die Daten der geförderten Betriebe im Folgenden mit Daten ähnlicher Testbetriebe in einem einheitlichen Zeitraum verglichen. Trotz dieser relativ ungünstigen Preisentwicklung bei Milch haben sich die Unternehmensgewinne der Milchvieh und Rinder haltenden Testbetriebe in den vergangenen Jahren in Schleswig-Holstein sehr günstig entwickelt (siehe Abbildung 3.3).

Die überwiegend positive Bewertung der eigenen Einkommensentwicklung durch die befragten Betriebsleiter findet sich nur teilweise in den Ergebnissen der Vorher-Nachher-Vergleiche wieder. Als „Vorher“-Situation wurde die Ausgangslage im Investitionskonzept mit den Angaben zur Faktorausstattung und Erfolgsrechnung zugrunde gelegt. Diese Daten stimmen mit den entsprechenden Angaben der Jahresabschlüsse der Vorab-Buchführung überein, die in der Regel für die drei vorhergehenden Jahre vorliegen. Lediglich für einzelne Angaben, insbesondere für den Umfang der betrieblichen Arbeitskräfte, sind nur Angaben aus dem Ist-Jahr verfügbar. Die „Nachher“-Situation wird aus dem Durchschnitt der Wirtschaftsjahre (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 mangelnde Datenqualität, die vor allem aus fehlenden Angaben bei zentralen Informationen wie der Faktorausstattung resultiert, verringert die letztlich auswertbaren Förderfälle erheblich, so dass eine sorgfältigere Datenlieferung deutliche Verbesserungen im Hinblick auf die Auswertbarkeit und Aussagekraft der Ergebnisse hätte.

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.

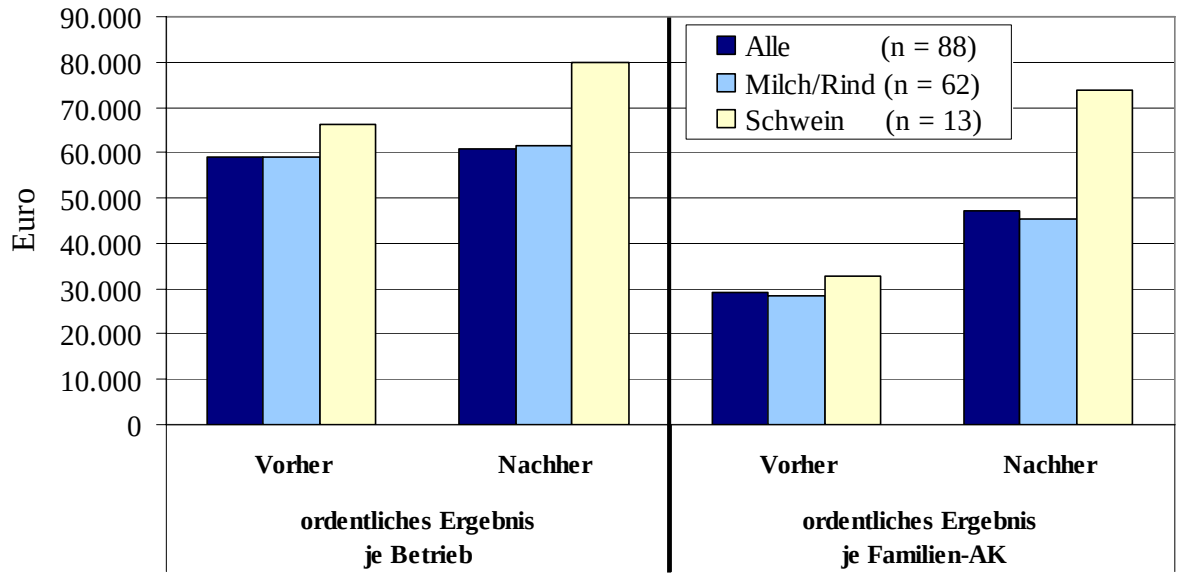
Von den insgesamt 346 vorliegenden Investitionskonzepten Großer Investitionen mit den „IST-Jahren“ 1999 bis 2001[23] konnten lediglich 88 Betriebe in Vorher-Nachher-Vergleiche einbezogen werden, weil nur für diese Betriebe der Jahresabschluss des WJ 2005/06 der Auflagenbuchführung vorlag bzw. die Datenqualität eine Auswertung zuließ. Um die Heterogenität der Betriebe mit unterschiedlichen Produktionsrichtungen zu reduzieren und damit die Aussagekraft der Ergebnisse zu erhöhen, wurde die Kernanalyse auf die Betriebsgruppe „Milch, Rinder“ (62 Betriebe) konzentriert. Dieser Gruppe gehören Betriebe an, die einen Anteil am betrieblichen Umsatzerlös von mindestens 50 % im Bereich „Milch, Rinder“ im Mittel des WJ 2005/06 und des Vorjahres hatten. Die auswertbaren Betriebe mit Schwerpunkt Schweinehaltung sind zahlenmäßig sehr gering (n=13) und die Restgruppe mit insgesamt 12 Fällen weist eine große Heterogenität auf.

Die untersuchten Betriebe in Schleswig-Holstein haben ihr ordentliches Ergebnis von der Ausgangssituation („Vorher“) bis zum Mittel der WJ 2004/05 und 2005/06 im Durchschnitt leicht gesteigert (Abbildung 3.7). Die Milchvieh- und Rinder-Betriebe haben im Durchschnitt eine geringe Gewinnsteigerung 4,3 % auf 61.717 Euro erwirtschaftet. Die Schweine haltenden Betriebe wiesen mit durchschnittlich +20,8 % eine deutlich stärkere Gewinnsteigerung auf 79.824 Euro auf. Diese Tendenz in der Einkommensentwicklung entspricht auch der allgemeinen Tendenz der Betriebsgewinne der verschiedenen Produktionsbereiche (siehe Kapitel 3.8.2). Dabei ist zu beachten, dass die Belastbarkeit der hier ausgewerteten Daten im Schweinebereich aufgrund der geringen Fallzahlen (n=13) sehr begrenzt ist. Im Folgenden wird die Analyse daher auf die Milchvieh-/Rinder-Betriebe, die dominierende Gruppe unter den auswertbaren geförderten Betrieben darstellen, beschränkt.

Weil die Anzahl der Familien-AK je Betrieb im Betrachtungszeitraum im Durchschnitt deutlich (-27 %) abgenommen hat, ist im Mittel der Betriebe eine sehr positive Entwicklung der Gewinne je Familien-AK zu beobachten. Die Milchvieh-/Rinder-Betriebe konnten ihr personenbezogenes Ergebnis im Betrachtungszeitraum durchschnittlich um 63 % steigern. Dieses Ergebnis wird durch die Angaben aus der Betriebsleiterbefragung bestätigt.

[23] 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.

Abbildung 3.7: Ordentliches Ergebnis vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Schleswig-Holstein



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

Die geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe der Bewilligungsjahre 2000 bis 2002 erhielten im Rahmen der AFP-Förderung bei einem durchschnittlichen förderfähigen Investitionsvolumen von rund 190.000 Euro im Mittel eine Subvention von rund 45.000 Euro, was einem auf 20 Jahre periodisierten Wert von rund 3.142 Euro pro Jahr entspricht.

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

- Die Unterschiede der Änderung des ordentlichen Gewinns zwischen dem oberen und unteren Erfolgsdrittel sind mit rund 56.000 Euro erheblich.
- Die Betriebe des oberen Drittels waren bereits „Vorher“ signifikant größer, was am Umsatz und an der Ausstattung mit Milchquote ablesbar ist. Zusätzlich ist der Zuwachs an Milchquote bei den Betrieben des oberen Drittels deutlich höher.
- Der AK-Besatz der Betriebe ist in den Dritteln vergleichbar.
- Die Betriebe des oberen Erfolgsdrittels weisen ein deutlich höheres Ausbildungsniveau auf. Während der Anteil der Meister- und akademischen Ausbildung im oberen Drittel 52 % beträgt, erreicht der entsprechende Anteil beim unteren Drittel lediglich 19 %.

– Die Höhe der AFP-Förderung (Subventionswert) unterscheidet sich zwischen den Erfolgsdritteln nicht signifikant.

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

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

Variable		Erfolgsdrittel der AFP-geförderten Betriebe (n=62)						
		Unteres		Mittleres		Oberes		Signifikanz-
	Zeit [1]	Mittelwert	VK [2]	Mittelwert	VK	Mittelwert	VK	niveau [3]
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	60.213	39	55.155	49	62.018	32	***
	Nachher (2)	35.642	57	55.789	50	93.439	28	***
	(2) - (1)	-24.571	-40	634	872	31.421	44	***
Umsatz (€)	Vorher (1)	215.203	50	247.650	47	273.691	32	***
	Nachher (2)	198.648	44	244.966	49	288.698	30	***
	(2) - (1)	-16.555	-305	-2.685	-1402	15.007	279	
Milchquote (kg)	Vorher (1)	175.998	53	227.156	71	314.486	54	***
	Nachher (2)	454.579	51	516.279	47	679.324	37	***
	(2) - (1)	288.246	54	289.123	58	364.837	69	**
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	2,16	23	2,4	30	2,31	20	***
	Nachher (2)	1,97	33	2,14	42	2,05	52	
	(2) - (1)	-0,19	-415	-0,26	-318	-0,26	-372	
Meisteranteil (%) [4]	Nachher	19	211	30	157	52	98	**
Subventionswert (€)		52.244	53	45.839	53	37.309	59	

[1] *Vorher (1)* : Ausgangslage (t0) im Investitionskonzept (IK)
Nachher (2) : Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

[2] Variationskoeffizient (%).

[3] Signifikanztest Kruskal-Wallis, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%.

[4] Anteil der Betriebsleiter mit einer Meister- oder akademischen Ausbildung.

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

Zur Einordnung der AFP-Betriebe hinsichtlich struktureller und wirtschaftlicher Kenndaten eignet sich ein Vergleich mit strukturell ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes (siehe Tabelle 3.8). Dazu wurden nur die Milchvieh-/Rinder-Betriebe herangezogen, die mindestens 150.000 Euro und maximal 500.000 Euro Umsatzerlöse pro Jahr „Nachher“ aufwiesen. Ein Mittelwertvergleich dieser Betriebe zeigt Folgendes auf:

– Das ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe lag „Vorher“ mit 61.590 Euro um über ein Drittel höher als das der Testbetriebe. Von diesem höheren Niveau aus hat sich das

ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe im Durchschnitt nur leicht positiv entwickelt (+8 %), während die Testbetriebe ihr Ergebnis durchschnittlich um 38 % verbessern konnten.

– Ein Grund für die unterschiedliche Ergebnisentwicklung der AFP-geförderten Betriebe und der Testbetriebe liegt in den Abschreibungen, die sich investitionsbedingt deutlich unterscheiden. Gemessen am Cashflow (ordentliches Ergebnis plus Abschreibungen) liegen die AFP-Betriebe „Vorher“ weniger deutlich über dem Ergebnis der Testbetriebe, während „Nachher“ der Abstand der AFP-geförderten Betriebe zu den Testbetrieben stärker ansteigt.

– Der stärkere Arbeitskräfteabbau der AFP-Betriebe führt dazu, dass der ordentliche Gewinns pro AK etwas günstigere Vergleichsrelationen für die AFP-Betriebe ergibt.

– Das Wachstum des für Milchvieh-/Rindbetriebe maßgeblichen Produktionsfaktors Milchquote war bei den AFP-Betrieben im Durchschnitt zweieinhalb mal so stark wie bei den Testbetrieben. Während die Milchquotenausstattung beider Gruppen „Nachher“ etwa gleich hoch war, wiesen die AFP-geförderten Betriebe „Vorher“ eine um 39 % niedrigere Milchquote auf. Die „Vorab“-Strukturangaben in den IK belegen, dass die AFP-Betriebe ihren Milchquotenzuwachs um fast 340.000 kg fast gänzlich bis zur Durchführung der geförderten Investition vorgenommen haben, da die Milchquote die Grundlage des förderbaren Investitionsumfanges war.

– Die Betriebsleiter der AFP-Betriebe sind jünger als die Betriebsleiter der Testbetriebe.

– Aufgrund der umfangreichen Gesamtinvestitionen der AFP-Betriebe von durchschnittlich 226.000 Euro (bzw. förderfähigen Investitionen von 192.000 Euro) liegen die Fremdkapitalanteile bei diesen Betrieben im Durchschnitt „Nachher“ höher als bei den Testbetrieben.

Dabei ist zu beachten, dass diese Durchschnittszahlen eine große Streuung der Einzelwerte beinhalten. Dies deutet darauf hin, dass neben sehr erfolgreichen Betrieben auch stark nach unten abweichende Betriebe im Datensatz enthalten sind.

Tabelle 3.8: Vergleich von AFP-geförderten Milchvieh-/Rinder-Betrieben mit strukturell ähnlichen Testbetrieben in Schleswig-Holstein

		Rinderbetriebe (> 50 % Umsatzerlöse Rinder, Milch)				
Variable		**AFP-Betriebe (n=51)**		**Testbetriebe (n=62)**		Signifikanz-
	Zeit [1]	Mittelwert	VK	Mittelwert	VK	niveau [2]
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	61,590	32	44,703	47	***
	Nachher (2)	66,483	48	61,492	53	
	(2) - (1)	4,893	553	16,790	159	**
Abschreibung (€)	Vorher (1)	21,622	54	29,648	53	***
	Nachher (2)	36,780	41	29,609	53	***
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	2.30	20	2.13	25	**
	Nachher (2)	2.12	42	2.07	37	
	(2) - (1)	-0.19	-484	-0.05	-1,069	
Milchquote (kg)	Vorher (1)	259,070	58	423,292	35	***
	Nachher (2)	591,823	40	559,768	39	
	(2) - (1)	339,364	59	136,476	88	***
Alter (Jahre)	Nachher	44.1	16	49.0	17	***
Gesamtkapital (€)	Nachher	1,068,651	33	1,078,373	40	
- davon: Fremdkap. (%)	Nachher	23.2	41	19	58	**

[1] *Vorher (1)* : Ausgangslage (t0) im Investitionskonzept (IK)
Nachher (2) : Durchschnittswert der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung der WJ 2004/05 und 2005/06

[2] Zweiseitiger Signifikanztest Wilcoxon, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%.

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

Wie die dargestellten Resultate zeigen, konnten die mit AFP geförderten Betriebe im Durchschnitt ihr ordentliches Ergebnis steigern. Um genauer zu spezifizieren, welche Faktoren diese positive Einkommensentwicklung beeinflussen könnten, 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 Ergebnisse 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, außerdem positiv beeinflusst durch die Umsatzentwicklung sowie die Abschreibungen „Vorher“. 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, des Fremdkapitalanteils „Vorher“ sowie 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 insgesamt 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 strukturell ähnlichen Testbetrieben führt insbesondere die Einsparung von Arbeitskräften bei den AFP-Betrieben dazu, dass das personenbezogene Ergebnis deutlich ansteigt, wenngleich weniger stark als bei den Testbetrieben, deren Abschreibungen nahezu konstant geblieben sind. Ein Zusammenhang zwischen dem AFP und der Gewinnentwicklung kann nicht festgestellt werden. Die Ergebnisse sind aufgrund der Datenprobleme jedoch 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 87 % der in Schleswig-Holstein befragten Betriebsleiter an, als Folge der mit AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben. Nachfolgend wird lediglich die Arbeitsproduktivität der Milchvieh-/Rinder-Betriebe näher beleuchtet, weil für die Analyse anderer Produktivitäten und Produktionsbereiche die erforderlichen Daten im vorliegenden Datenmaterial nicht vorhanden sind.

Der Vorher-Nachher-Vergleich auf der Grundlage der Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse zeigt, dass die geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe ihre Milchquote (+130 %) und Kuhzahl (+95 %) im Vergleich zur Situation vor Durchführung der geförderten Investitionen (Angaben zu t-3 im IK) deutlich erhöht haben. Berücksichtigt man zusätzlich die Entwicklung der Voll-AK (-10 %), dann ergibt sich ein noch deutlicherer Anstieg der Arbeitsproduktivität dieser im Durchschnitt hoch spezialisierten Betriebe. Die Betriebe weisen allerdings erhebliche Unterschiede auf (siehe Tabelle 3.9). So waren die Betriebe des oberen Produktivitätsdrittels – gemessen an der Entwicklung 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. Gleichzeitig haben die Betriebe des oberen Drittels den AK-Besatz wesentlich stärker verringert. Die Erhöhung der Arbeitsproduktivität resultiert somit neben dem gestiegenen Output auch aus dem verringerten AK-Besatz.

Es fällt auf, dass sich die Entwicklung der Arbeitsproduktivität der Milch-/Rinderbetriebe nicht in der Höhe und Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses und auch nicht signifikant in der Höhe der geförderten Investitionen und des Subventionswertes zeigt.

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

		Produktivitätsentwicklung (Milchquote je AK; n=62)			
Variable		**Unteres Drittel**	**Mittleres Drittel**	**Oberes Drittel**	Signifikanz-
	Zeit [1]	Mittelwert	Mittelwert	Mittelwert	niveau [2]
Ordentl. Gewinn (€)	Vorher (1)	52,667	67,392	58,171	
	Nachher (2)	49,235	70,185	66,980	
	(2) - (1)	-3,432	2,793	8,809	
Arbeitskräfte (Voll-AK)	Vorher (1)	2.04	2.47	2.39	**
	Nachher (2)	2.43	2.2	1.49	***
	(2) - (1)	0.39	-0.27	-0.9	***
Milchquote (t)	Vorher (1)	238	266	218	
	Nachher (2)	420	610	635	***
	(2) - (1)	190	344	417	***
Milchquote (t / AK)	Vorher (1)	116	103	92	
	Nachher (2)	179	275	438	***
	(2) - (1)	66	172	346	***
Subventionswert (€)		39,164	45,071	51,477	
Investitionsvol. [3] (€)		175,185	185,793	209,012	

[1] *Vorher (1)* : Ausgangslage (t0) im Investitionskonzept (IK)

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

[2] Zweiseitiger Signifikanztest Wilcoxon, Irrtumswahrscheinlichkeit: * < 10%; ** < 5%; *** < 1%.

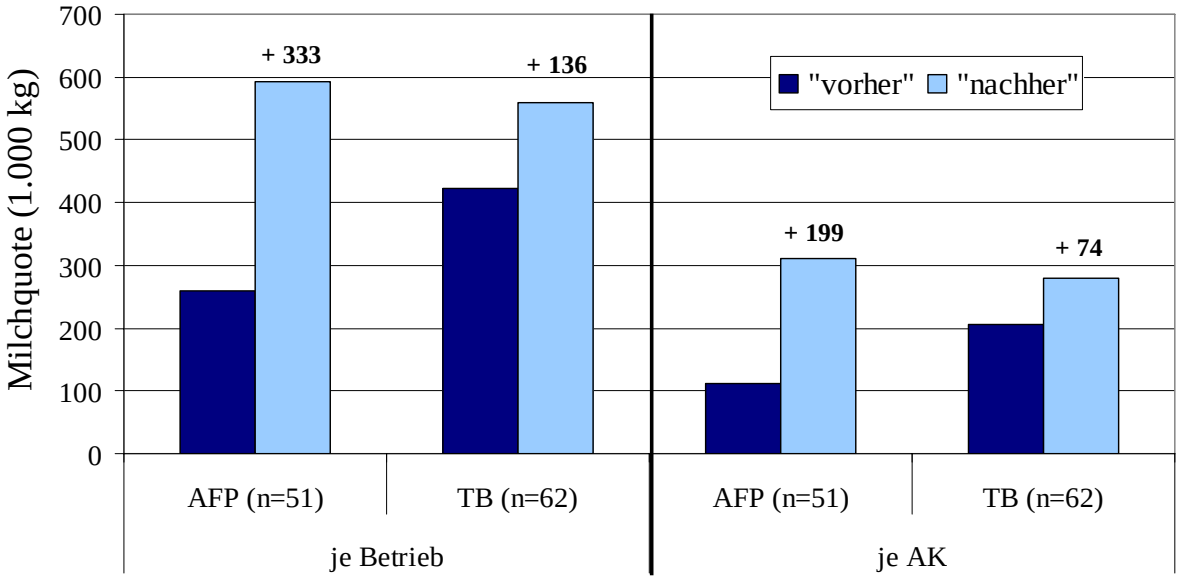
[3] förderungsfähiges Investitionsvolumen

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

Die dargestellten Ergebnisse der Produktivitätsentwicklung bei den AFP-geförderten Betrieben werden durch entsprechende Auswertungen vergleichbar großer Testbetriebe bestätigt. Sowohl die Reduzierung der Arbeitskräfte als auch die Steigerung der betrieblichen Milchquote sind entscheidende Faktoren im Hinblick auf die unterschiedliche Entwicklung der Arbeitsproduktivität in den Vergleichsgruppen (Abbildung 3.8). Im Vergleich zu den Testbetrieben haben die mit AFP geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe die Ausstattung mit Lieferrechten wesentlich stärker erhöht. Im Ergebnis („Nachher“) lagen die Milchquo-

ten bei den AFP-Betrieben sowohl betriebs- als auch AK-bezogen etwas höher als bei den vergleichbaren Testbetrieben.

Abbildung 3.8: Milchquotenentwicklung je Arbeitskraft der mit AFP geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe und vergleichbarer Testbetriebe (TB) in Schleswig-Holstein



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

Fazit zur Produktivitätswirkung des AFP

Die Produktivität der AFP-geförderten Milch-/Rindbetriebe 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 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 20 % 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.[24]

In der Betriebsleiterbefragung haben insgesamt 66 % der Betriebsleiter eine Verbesserung der Produktqualität durch die geförderte Investition angegeben, davon knapp die Hälfte eine deutliche Verbesserung. Diese Wirkung attestieren auch rund 54 % der Betriebsleiter, deren Investition nicht auf eine Verbesserung in diesem Bereich abzielte. Daher kann den geförderten Investitionen allgemein eine positive Wirkung auf die Produktqualität zugeschrieben werden. Aufgrund der erheblichen Mitnahmeeffekte (siehe Kapitel 3.9.1.1) und vielfach auftretender „Kuppeleffekte“[25] ist die Nettowirkung der Förderung auf die Produktqualität erheblich geringer 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.

Hinsichtlich der Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsbedingungen zeigt sich, dass unabhängig vom Investitionsziel aus Sicht der Betriebsleiter in über 87 % der Fälle die Arbeitsbedingungen verbessert werden konnten, bei der Hälfte aller Fälle sogar deutlich. Da die Verbesserung in sehr vielen Fällen ein Kuppelprodukt des Hauptzieles der Investition – überwiegend der Einkommensverbesserung – 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 Ent-

[24] Bereits die Zwischenbewertungen des AFP zeigten, dass die Beurteilung der Produktqualität einer sehr differenzierten Fragestellung bedarf, die jedoch in schriftlichen Befragungen schwer umsetzbar ist (Forstner, 2003; Margarian et al., 2005).

[25] Die Produktqualität verbessert sich als Kuppelprodukt der Investition, ohne Investitionsziel zu sein.

wicklung 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[26] dazu beigetragen haben, das Einkommen der Betriebsleiterfamilien zu erhöhen. 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 (Tabelle 3.10). Mit einem Anteil von gut 5 % der deutschen Förderfälle und knapp über 7 % des förderfähigen Investitionsvolumens hat die Diversifizierung in Schleswig-Holstein eine mittlere Bedeutung.

Aufgrund inhaltlicher und datentechnischer Probleme ist die Nutzung von Förderdaten für die Bewertung von Diversifizierungsinvestitionen wenig sinnvoll.[27] Daher basiert die Analyse im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragung in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (n = 199). Diese Länder wurden aufgrund der dortigen Bedeutung der Direktvermarktung gewählt.

---

[26] Die Einkommensdiversifizierung umfasst hier Direktvermarktung, Fremdenverkehr und sonstige Investitionen in die Diversifizierung. Investitionen in gastronomische Einrichtungen konnten nicht separat erfasst werden, da sie in den Investitionskonzepten nicht gesondert geführt werden.

[27] Eine ausführliche Darstellung der Probleme bei der Nutzung der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung für die Bewertung der Diversifizierung findet sich im Materialband.

Tabelle 3.10: Anzahl der Förderfälle und durchschnittliche Höhe der förderfähigen Investitionssumme der verschiedenen Bereiche der Diversifizierung in Deutschland und Schleswig-Holstein (2000 bis 2006)

	Zuwendungsempfänger (Anzahl)		Förderfähige Investitionssumme (Mio. Euro)	
	Schleswig-Holstein	Deutschland	Schleswig-Holstein	Deutschland
2000 - 2006 insgesamt	282	5.228	61.6	849,9
Durchschnitt pro Jahr	40	747	8.8	121,4
davon	(%)		(%)	
Direktvermarktung	3.2	26.4	2.8	19.1
Fremdenverkehr	9.9	16.7	9.2	20.1
Photovoltaik	53.5	31.6	37.5	26.0
Biogas	10.3	13.9	20.6	24.4
Sonstige Diversifizierung	23.0	11.3	29.9	10.4

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

In gut der Hälfte der erhobenen Förderfälle in die 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. Die geförderten Investitionen dienten in fast der Hälfte der Fälle ganz oder teilweise dem Absatz von Flaschenwein (46 %). Weitere Schwerpunkte waren Obst sowie Fleisch und Wurst (jeweils 17 %). Alle anderen Bereiche hatten einen Anteil von um 10 %, wie beispielsweise Kartoffeln, Spargel, Gemüse, oder auch deutlich weniger.

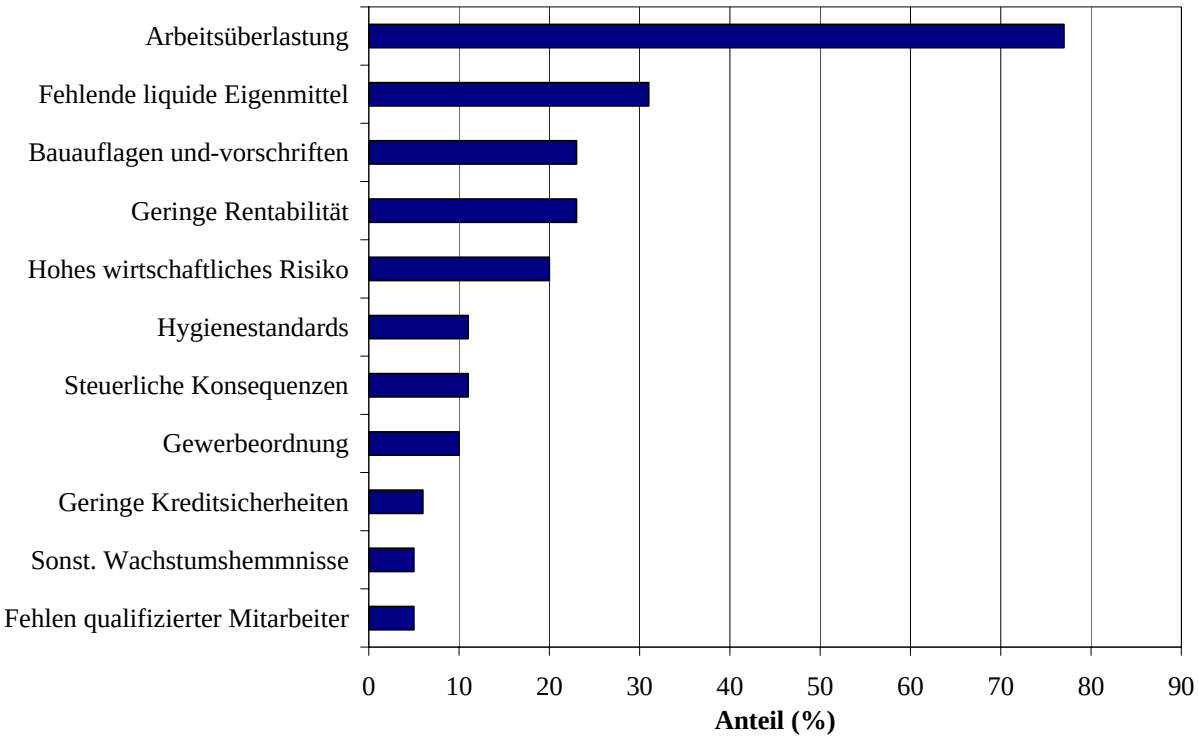
Aus Sicht der Betriebsleiter wurden mit den geförderten Investitionen überwiegend positive Wirkungen erzielt. Hervorzuheben sind die deutlich positiv empfundenen Effekte auf das Betriebswachstum, die Arbeitsproduktivität, die Produktqualität und das Einkommen, die zusammen zu einer Verbesserung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Über die Direktvermarktung konnte in gut der Hälfte der Fälle über 50 % des Familieneinkommens erzielt werden 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. 3.9.1), sind die tatsächlichen Fördereffekte entsprechend geringer. Die Befragung ergab, dass ein Anteil von 28 % der befragten Betriebsleiter die Investitionen zum Zeitpunkt ihrer Durchführung auch ohne AFP-Förderung technisch identisch und zeitgleich oder früher und gleich groß oder größer

umgesetzt hätte. Einen Vorzieheffekt hatte die Förderung bei 29 % der Betriebe. Nur 4 % der Betriebe hätten ohne Förderung nicht investiert.

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 3.9). 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.

Abbildung 3.9: Investitionshemmnisse für eine weitere Investition in die Diversifizierung (Auswertung über alle untersuchten Bundesländer)



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

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, Arbeits-

organisation, 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.[28]

Da sich 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, besteht ein besonderes Investitionsrisiko und ein erhöhter Beratungsbedarf. Eine Einstiegsförderung sollte daher in jedem Fall ein qualitativ hochwertiges Angebot von spezialisierten Beratern beinhalten.[29]

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 (ZAL) Schleswig-Holsteins 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 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.

---

[28] 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“.

[29] Ein Förderkonzept mit der Komponente Lohnkosten- und Sachkostenbeihilfen wird in Nordrhein-Westfalen bereits seit einigen Jahren angeboten (MUNLV, 2006).

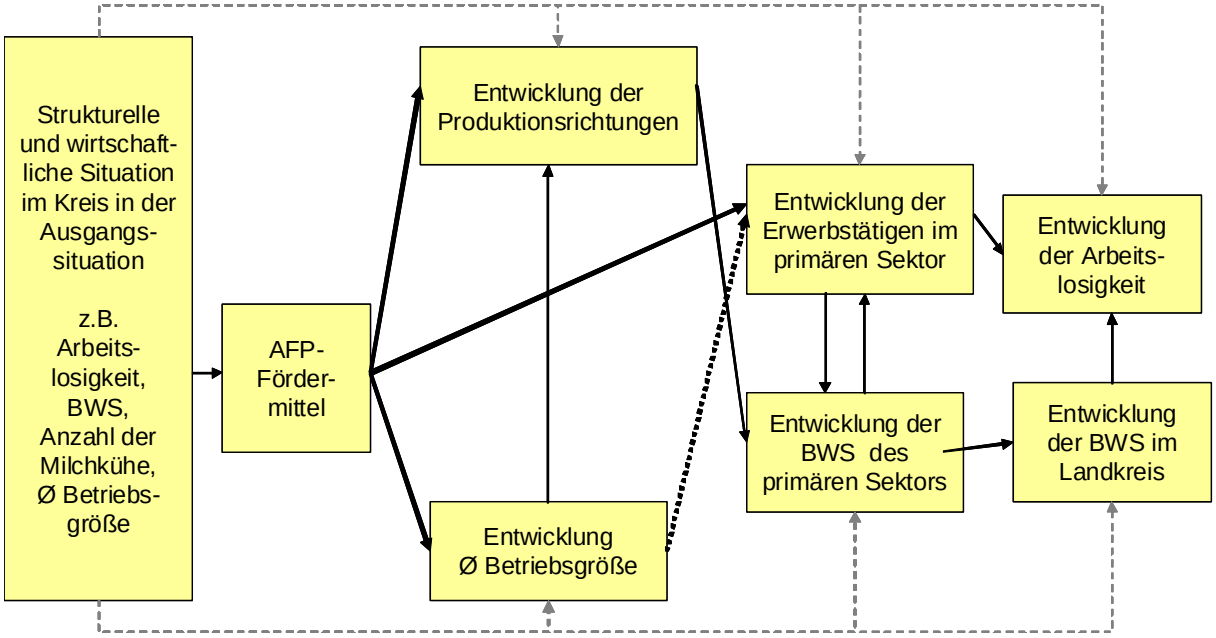
Bei dem Vergleich zwischen den geförderten Betrieben und vergleichbaren Testbetrieben (Tabelle 3.8) zeigt sich, dass die Testbetriebe im Betrachtungszeitraum (vorher - nachher) weitgehend unveränderte Werte aufweisen, während die im Zeitraum 2000 bis 2002 geförderten Betriebe eine deutliche Reduktion der Voll-Arbeitskräfte verzeichnen. Der Rückgang der Voll-AK bei den geförderten Betrieben 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 3.10). Die Schätzung der Zusammenhänge wurde mit Hilfe eines Strukturgleichungsmodells für Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gemeinsam vorgenommen. Als Grundlage wurden Durchschnittsdaten auf Kreisebene herangezogen. Die genaue Vorgehensweise und die verwendeten Daten sind im Materialband beschrieben.

Abbildung 3.10: Vereinfachte Interventionslogik im Zusammenhang mit der AFP-Förderung im empirischen Modell



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswertung der Modellschätzung bestätigt die oben formulierten komplexen Zusammenhänge. Der einzige, nur gering signifikante, Fördereffekt in den norddeutschen Regionen besteht nach den Modellergebnissen in einer leichten Stabilisierung der Anzahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft. Gleichzeitig zeigen sich die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer verringerten Faktormobilität an den nach den Modellergebnissen negativen Auswirkungen einer starken Nebenerwerbslandwirtschaft auf die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung im Sektor sowie auf die Zahl der Erwerbstätigen in der Region insgesamt. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass eine effiziente Landwirtschaft zu einer positiven regionalen Entwicklung beitragen kann, während kurzfristige Zunahmen in der Bruttowertschöpfung, die auf reduzierte Faktormobilität zurück gehen, keine nachhaltig positive Wirkung entfalten. Die fehlenden Förderwirkungen auf regionaler Ebene können daher auch positiv dahingehend gewertet werden, dass in den norddeutschen Regionen offensichtlich keine kurzfristigen gravierenden Marktverzerrungen entstehen. Kurzfristige positive Wirkungen sind andererseits höchstens auf einzelbetrieblicher Ebene zu finden.

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 Wirt-

schaftsstruktur 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 „Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen“ ist in Schleswig-Holstein laut Richtlinie eines der Ziele des AFP.[30] In den Diskussionen mit Vertretern des schleswig-holsteinischen Landwirtschaftsministeriums hinsichtlich der spezifischen Ziele, die mit dem AFP auf Landesebene erreicht werden sollen, spielten Umweltziele jedoch eine untergeordnete Rolle (siehe Kapitel 3.2.1).

Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern hat Schleswig-Holstein die Maschinenförderung, die im Rahmen der GAK-Richtlinie (Deutscher Bundestag, 2003) mit dem Argument der Förderung umweltgerechter Bewirtschaftungsformen eingeführt wurde, nicht umgesetzt. Der Verzicht auf die Maschinenförderung stellt aus Umweltgesichtspunkten keinen Nachteil dar, da mit den geförderten Mulchsaat- und Pflanzenschutzgeräten keine effiziente Reduktion von Wasser- und Winderosion bzw. von Pflanzenschutzmittel-Einträgen in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen erreicht werden konnte. Im Folgenden wird auf die verlängerten Wirtschaftsdüngerlagerung sowie der Förderung von Biogasanlagen, Photovoltaik und Energieeinsparungsmaßnahmen eingegangen.

Umweltwirkung der Förderung verlängerter Wirtschaftsdüngerlagerung

Die Reduktion von Ammoniak-(NH_3-)Emissionen ist ein Umweltziel, für das im Rahmen internationaler Abkommen feste Reduktionsverpflichtungen eingegangen wurden (Döhler et al., 2002). NH_3-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_3-Emittenten.

[30] Zu weiteren Zielen sowie der Problematik multipler Ziele siehe Margarian (2006).

Ausreichend lange und über die Ausbringungsverbote[31] reichende Wirtschaftsdüngerlagerkapazitäten können grundsätzlich dazu beitragen, NH_3-Emissionen zu reduzieren. Die für Stallinvestitionen geforderte sechsmonatige Wirtschaftsdüngerlagerung wird allerdings ab dem Jahr 2009 bundesweit Pflicht, so dass hier lediglich ein Vorzieheffekt hätte erreicht werden können. Aus den Angaben zur Wirtschaftsdüngerlagerung in den IK geht aber hervor, dass die Betriebe bereits vor der Investition über eine mehr als 6-monatige Lagerdauer verfügten. [32]. Anders sieht es bei Investitionen in die Schweinehaltung aus, wenn diese mit einer Erhöhung der Produktionskapazität verbunden sind. In diesem Fall muss eine Lagerdauer von 9 Monaten vorhanden und das Güllelager „angemessen abgedeckt“ sein (MUNL, 2004). Allerdings geht aus den schleswig-holsteinischen IK hervor, dass lediglich 5 Landwirte eine solche Aufstockungsinvestition in Schweinemast- und Zuchtsauenställe durchgeführt haben.

Eine Quantifizierung der durch die verlängerten Wirtschaftsdüngerlagerkapazitäten reduzierten NH_3-Emissionen wäre theoretisch der geeignete Wirkungsindikator.[33] Die Berechnung ist allerdings komplex (Döhler et al., 2002) und auf der Basis der zur Verfügung stehenden Förderdaten nicht möglich. Im Falle Schleswig-Holsteins ist aufgrund der geringen Anzahl der betroffenen Förderfälle nicht von einer messbaren Wirkung der Förderung im Hinblick auf die Reduzierung von Ammoniak-Emissionen auszugehen.

Reduktion von Treibhausgasemissionen

Insgesamt wurden in Schleswig-Holstein im gesamten Förderzeitraum gemäß Auswertung der GAK-Daten (BMELV, versch. Jg.) 213 Investitionen im Bereich „Energieeinsparung und -umstellung“ gefördert, davon 17 im Gartenbau. Die öffentlichen Ausgaben beliefen sich im Bereich Landwirtschaft auf rund 5,6 Mio. Euro (EAGFL und GAK). Der Schwerpunkt der Förderung lag in Schleswig-Holstein bei Photovoltaik, in geringerem Umfang wurden Biogasanlagen und sonstige Biomasseanlagen und -verfeuerung gefördert (siehe Kapitel 3.6, Output).

---

[31] Für flüssige Wirtschaftsdünger besteht gemäß Düngeverordnung (DüV, 2006) auf Acker ein generelles Ausbringungsverbot von 1. November bis 31. Januar; für Grünland vom 15. November bis 31. Januar.

[32] Aus der in den IK angegeben Lagerdauer für Flüssigmist (Ist-/Zieljahr) geht hervor, dass sich die Güllelagerdauer von 7,2 auf 8,1 Monate erhöht hat. Allerdings sind diese Angaben mit Vorsicht zu interpretieren. So ist z. B. die Lagerdauer für Flüssigmist über den gesamten Förderzeitraum nicht einheitlich (teils berechnet, teils angegeben) und nicht vollständig ausgefüllt. Von 718 IKs sind bei 388 die Angaben zur Lagerdauer gemacht worden. Nach Abzug der unplausiblen Einträge (Lagerdauer von > 12 Monaten) bleiben 279 Betriebe.

[33] 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_3-Emissionshöhe darstellt.

Die Bewertung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen vor dem Hintergrund des Klimaschutzes ist schwierig. Folgende Aspekte spielen hierbei eine Rolle:

– Essentielle Angaben der geförderten Anlagen (z. B. zur Leistung), fehlen weitgehend.

– Die Bedeutung des AFP für die Investitionsentscheidung bei gleichzeitiger EEG-Förderung ist schwer zu bestimmen.

– Die Angaben zur Energiebilanz von Photovoltaik (PV)- und Biogasanlagen weisen in der Literatur erhebliche Schwankungsbreiten auf (z. B. wird für Photovoltaik-Strom bei Scholwin et al. (2006) eine Emission von 180 t CO_2/GWh berechnet während diese bei Wilfert; Nill und Schattauer (2003) 250 t CO_2/GWh beträgt).

– Die Förderung von erneuerbaren Energien (EE) führt zu einer Erhöhung der EE-Strommenge, wodurch theoretisch aus fossilen Quellen gewonnener Strom oder Kernenergie substituiert werden kann. Bei einer unveränderten Menge von Emissionsrechten führt diese Substitution aber nicht zu einer Reduktion von Treibhausgasemissionen. Vielmehr reduziert das Angebot an erneuerbaren Energien den Preis der Emissionszertifikate und verringert damit den Anreiz für die Stromerzeuger, stark CO_2 emittierende Kraftwerke stillzulegen (siehe auch Isermeyer und Zimmer, 2006; Krey, 2006; Menges, 2005).

Unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen lag das Potential für eine Senkung von Treibhausgasemissionen neben der Energieeinspaarung insbesondere in der Reduzierung von Methanemissionen durch die energetische Nutzung von Gülle in Biogasanlagen.

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 Richtlinie ist. Dabei profitieren Betriebe, bei denen die „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ gemäß der gesonderten Anlage 2 der AFP-Förderrichtlinie erfüllt sind, von einem erhöhten Fördersatz (MUNL, 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 fordert, was weitgehend Stand der Technik ist, 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.[34] Da die Angaben zur Anlage 2 in den IK unvollständig und in der Primärerhebung ebenfalls nicht zuverlässig sind[35], erfolgt die Wirkungsanalyse unabhängig von der Anlage 2.

Als Methode für die Bewertung der Tiergerechtheit 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.[36]

Die Beurteilung erfolgt zunächst anhand von ethologischen Indikatoren, die nach Funktionskreisen[37] 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.

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 (siehe auch Kapitel 3.4.3.2). Die Anzahl der auswertbaren Betriebe in der Erhebung betrug bei Milchvieh 320, bei Mastschweinen 209 geförderte Betriebe. Um die Repräsentativität der Aussagen zu gewährleisten, erfolgt die Auswertung der Untersuchung auf nationaler Ebene.

---

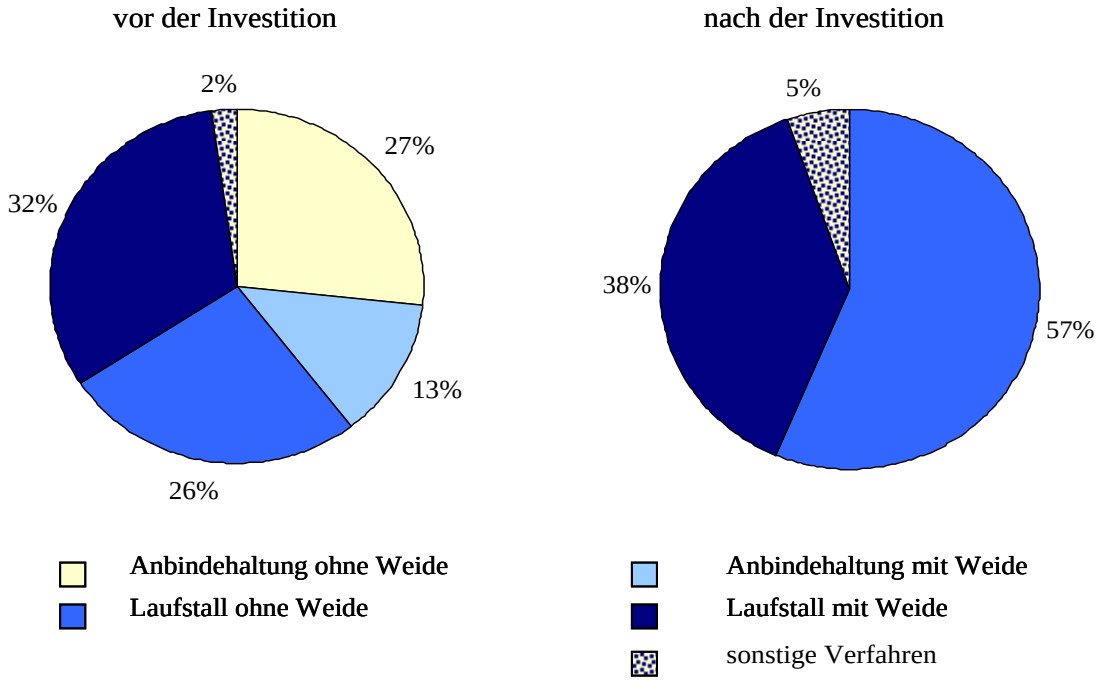
[34] Den GAK-Daten (bei denen die Differenzierung ab 2003 nach Tierart erfolgt, aber nicht nach Produktionsrichtung) ist zu entnehmen, dass in den Jahren 2003 bis 2006 bei Rindern zwischen 70 und 83 % der Großen Investitionen in Rinderställe nach Anlage 2 gefördert wurden, bei Schweineställen zwischen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

[35] 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.

[36] Eine genaue Erläuterung zur Methodik findet sich im Materialband.

[37] Ein Funktionskreis ist z. B. „Fortbewegung“ mit den Indikatoren Gehen, Laufen, Rennen und Drehung

Abbildung 3.11: Haltungsverfahren/Ställe für Milchvieh vor und nach der Investition



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtheit, 2007, n = 320.

Wie Abbildung 3.11 zeigt, hatten 40 % der Betriebe vor Durchführung der geförderten Investition in den Milchviehstall Anbindeställe[38] (hier sind die Verfahren Kurzstand und Mittellangstand mit Fest- und mit Flüssigmist zusammengefasst). Da gemäß AFP-Richtlinie eine Förderung der Anbindehaltung ausgeschlossen war, spielen diese Verfahren erwartungsgemäß nach der Investition keine Rolle mehr.

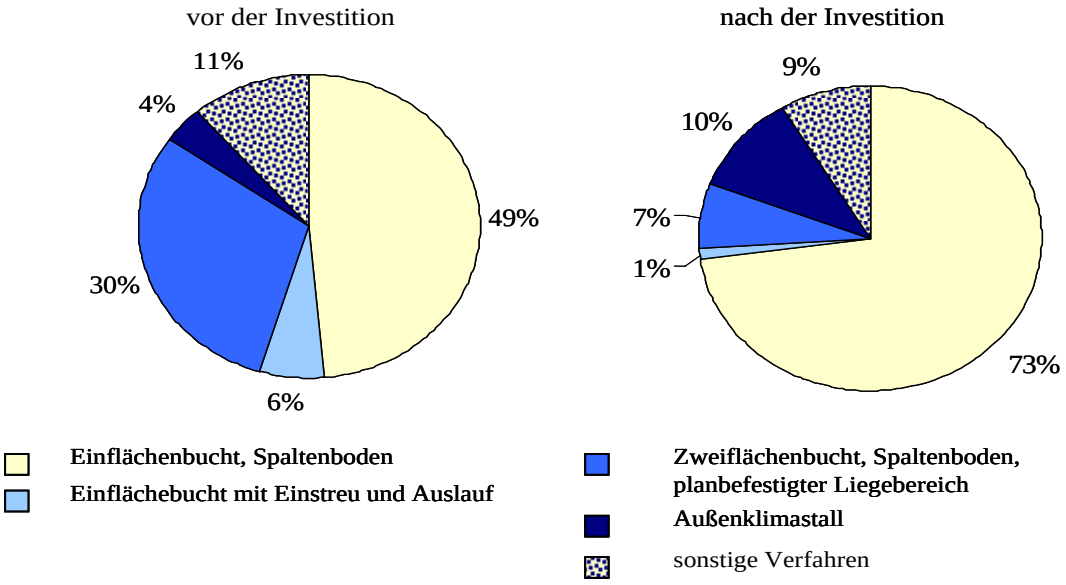
Im Hinblick auf die Verbreitung von Verfahren mit und ohne Weide ist festzustellen, dass der Anteil der Betriebe mit ganzjähriger Stallhaltung von 53 auf 57 % angestiegen ist. Die Betriebe mit Anbindehaltung ohne Weidegang haben überwiegend auf Boxenlaufställe ohne Weide umgestellt. Zusätzlich hat ein 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 Einflächenbucht, eine Ausdehnung von ca. 50 auf 73 % der Betriebe (siehe Abbildung 3.12). Ebenfalls ein Zuwachs ist bei den Außenklimaställen zu verzeichnen, die nach der Investition auf 10 %

[38] In Schleswig-Holstein lag der Anteil der Anbindeställe bei 5 %.

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 3.12: Haltungsverfahren/Ställe für Mastschweine vor und nach der Investition



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtheit, 2007, n = 209.

Die Anwendung des Bewertungsrahmens in Tabelle 3.11 zeigt, dass sich die Haltungsbedingungen für die Milchkühe verbessert haben, während die Situation bei Mastschweinen stagniert. Außerdem fällt auf, dass die Haltungsverfahren bei Mastschweinen vor und nach der Stallbaumaßnahme im Vergleich zu den Milchvieh-Haltungsverfahren insgesamt als weniger tiergerecht bewertet werden. Über 80 % der Mastschweineställe fallen in die schlechteste Bewertungskategorie (C). Beim Milchvieh werden vor der Stallbaumaßnahme 28 % der Kategorie „C“ zugeordnet, nach der Investition jedoch alle Ställe mit „B“ bewertet.

Die Ballung der Verfahren in einem bzw. zwei der drei Bewertungskategorien zeigt aber auch, dass der Bewertungsrahmen nur in der Lage ist, sehr grundsätzliche Verfahrensänderungen (z. B. bei Milchvieh den Übergang von der Anbindehaltung zum Boxenlaufstall) abzubilden. Eine Vielzahl von Verbesserungen und Verschlechterungen, wie z. B. der Übergang von Systemen mit Weidegang zu solchen mit ganzjähriger Stallhaltung, wird dagegen nicht erfasst. Damit wird die Differenziertheit, die auf der Basis der ethologischen Indikatoren existiert, nicht abgebildet.

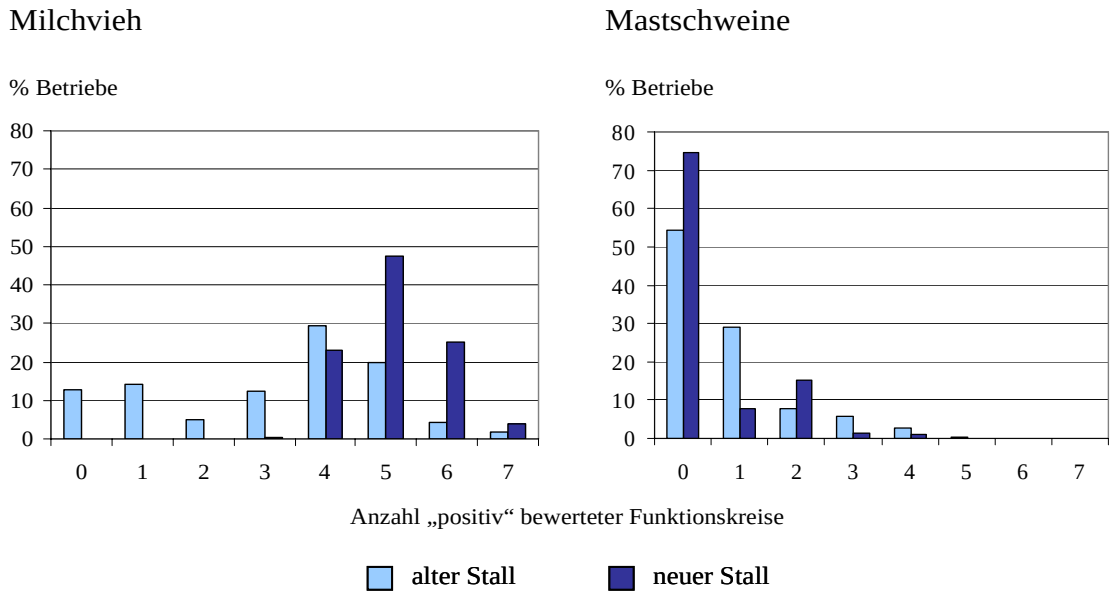
Tabelle 3.11: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe in den Bewertungskategorien

	Milchvieh		Mastschweine	
	Alter Stall	Neuer Stall	Alter Stall	Neuer Stall
A	0	0	0	0
B	72	100	13	13
C	28	0	87	87

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtheit, 2007, n=529, eigene Berechnung.

Um diese Unzulänglichkeit zu überwinden, wurde ein Vorschlag für eine differenziertere Bewertung getestet. 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. Je größer also die Anzahl der so selektierten Funktionskreise ist, umso tiergerechter wird das Haltungsverfahren bewertet.

Abbildung 3.13: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise



Quelle: Eigene Berechnung.

Abbildung 3.13 verdeutlicht, dass mit dieser Art der Bewertung eine deutlich differenziertere Beurteilung der Veränderungen in den Haltungsbedingungen erreicht werden kann. 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 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 Materialband, Kapitel 6), liegen keine Informationen darüber vor, welcher Anteil dieser Betriebe kurzfristig die Produktion eingestellt hätte.

Fazit

Bei Mastschweinen wurde anhand des Bewertungsrahmens eine im Hinblick auf das Tierverhalten problematische Ausgangslage festgestellt. Durch die Investition in den Stall verschlechtern sich die Haltungsbedingungen weiter. Bei Milchvieh verbessert sich die Situation 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 bewerteten Funktionskreisen erhielten.

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.[39] 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

[39] Der nationale Bewertungsrahmen könnte hierfür die geeigneten Informationen liefern.

eventuell Prämien, um höhere Produktionskosten zu kompensieren, für eine Bewertung verschiedener Politikoptionen siehe Isermeyer und Schrader (2005).

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 der in die Landwirtschaft investierte Euro 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 verlangsamend?

(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, Kapitel 8, 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 gemel-

deten Milchanlieferungsmengen nach Erzeugerstandorten[40] genutzt. Soweit möglich und sinnvoll wird in diesen Analysen nach Regionen und/oder Bundesländern differenziert.

3.10.1 Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien

In der Betriebsleiterbefragung wurde nach den wesentlichen Wachstumshindernissen der Betriebe, die gerne mehr wachsen würden als sie es aktuell tun gefragt (siehe Abbildung 3.6). Anhand der Antworten wurde deutlich, dass in Schleswig-Holstein ebenso wie in den anderen westlichen Bundesländern die fehlende Flächenverfügbarkeit den wesentlichen Hinderungsgrund für betriebliches Wachstum darstellt. Von den 36 Landwirten, die in Schleswig-Holstein (n=110) **die Flächenverfügbarkeit** für ein Wachstumshindernis halten,

– nennen 70 % gleichzeitig einen zu **hohen Pachtpreis** als Problem. Die Konkurrenzfähigkeit dieser Betriebe auf dem Bodenmarkt ist aktuell nicht gegeben, da andere Betriebe in den entsprechenden Regionen offensichtlich in der Lage sind, den hohen Pachtpreis aufzubringen.

– Die anderen 30 % erachten die Pachtpreise als nicht zu hoch. Trotz des Potentials dieser Betriebsleiter, die geforderten Pachtpreise zu zahlen, ist für sie die Flächenverfügbarkeit aufgrund der geringen Mobilität der anderen Betriebe beschränkt.[41]

Die AFP-Förderung der ersten Gruppe von Betrieben, die es diesen möglicherweise erst ermöglicht, im Sektor zu verbleiben, ist demnach eine der Ursachen für die Probleme der zweiten Gruppe von Betrieben. Ohne AFP wäre die Mobilität der ersten Gruppe von Betrieben tendenziell höher und die Situation der zweiten Gruppe verbessert.

Des Weiteren kann die Förderung der Überwindung von Restriktionen im Bereich der Finanzierung dienen. Das nach Flächenknappheit und Arbeitsüberlastung am häufigsten genannte Wachstumshindernis in den alten Bundesländern sind **Liquiditätsprobleme**. Diese 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

---

[40] Diese Daten werden von den Statistischen Landesämtern gesammelt. Sie wurden den Verfassern freundlicherweise von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zur Verfügung gestellt.

[41] Zum Zusammenhang zwischen Betriebsmobilität und Pachtpreisen vgl. auch (MARGARIAN, 2008).

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.

Mangelnde Liquidität und geringer 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.

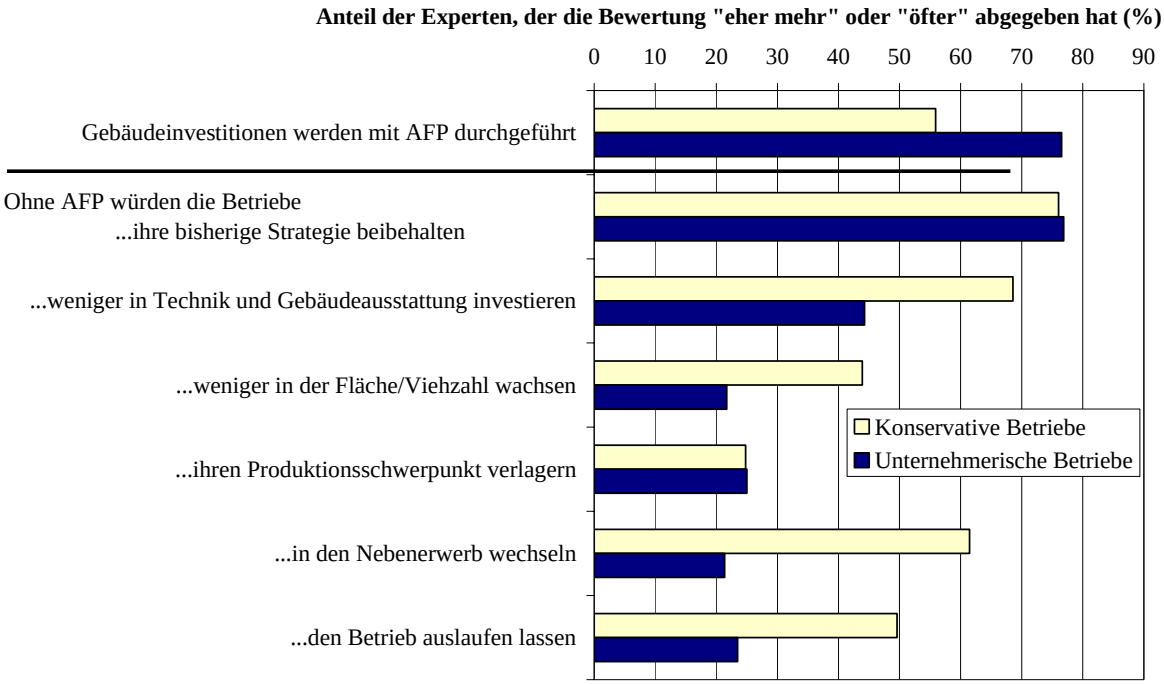
Um die qualitative Wirkungsweise des AFP genauer bestimmen zu können, wurden die Experten gebeten, mögliche Wirkungen eines Wegfalls der Förderung auf der Skala von „in (fast) keinem Fall“ bis zu „in (fast) jedem Fall“ zu bewerten. Der Anteil der Experten, der auf die einzelnen Kategorie mit Stufe 5 der Skala („eher mehr“) oder höher geantwortet hat, wird in der folgenden Abbildung 3.14 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 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 Regressionsmodell (s. Materialband, Kapitel 8) 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. Die Ergebnisse zeigen, dass „konservatives" Verhalten nicht im Widerspruch zu einem rationalen ökonomischen Verhalten stehen muss.

Abbildung 3.14: Einschätzung der Experten zur Wirkung des AFP auf konservative bzw. unternehmerische Betriebe in Westdeutschland



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3.14 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) 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 der Wirkung des AFP auf den Strukturwandel

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 3.14 zu den folgenden möglichen Wirkrichtungen 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.

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 („Gas geben mit angezogener Handbremse“). 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.

Tabelle 3.12: Einflussfaktoren auf die agrarstrukturelle Wirkungsrichtung des AFP

	AFP wirkt auf den Strukturwandel ...	
Einflussbereiche	**hemmend bei ...** (= Stärkung der konservativen Betriebe)	**beschleunigend bei ...** (= Stärkung der unternehmerischen Betriebe)
a) Betriebsstruktur	... geringer Flächenausstattung der Betriebe und - homogener Flächenverteilung - hohem Pachtflächenanteil	
b) Produktions-möglichkeiten	... hohen Marktfrucht-Flächenanteilen und - hohen Viehdichten (mehr Kühen und/oder Schweinen)	- geringer Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft
c) Ökonomische Rahmenbedingungen	- positiver Arbeitsmarktentwicklung	- negativer Arbeitsmarktentwicklung

Quelle: Eigene Darstellung.

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 (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).

Andersherum 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 Nachfrage gesteuerte Maßnahme. Eine effiziente Mittelverteilung wird nicht durch zentrale Steuerung des Mittelflusses gewährleistet, 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 Karte 3.1 wurde die räumliche Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene 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. Das gilt auch für Schleswig-Holstein. Die meisten Mittel fließen hier in Regionen, die, gemessen an der Anzahl ausscheidender Betriebe, einem starken Strukturwandel unterliegen und in denen die Entwicklungsmöglichkeiten der verbleibenden Betriebe entsprechend gut sind. Das gilt in besonders starkem Ausmaß für Regionen mit relativ kleiner durchschnittlicher Betriebsgröße. Außerdem erhalten Regionen mit mehr Schweinen und weniger Regionen, in denen reine Marktfruchtbetriebe einen höheren Flächenanteil bewirtschaften, eine größeren Anteil der Mittel.

Es wird deutlich, dass dort mehr (mit AFP) investiert wird, wo die Mobilität der Betriebe höher ist. Der entscheidende Faktor hierbei sind die Wachstumsmöglichkeiten. Sind Wachstumsmöglichkeiten gegeben, investieren die wettbewerbsfähigen Betriebe auch ohne Förderung. Gibt es keine Wachstumsmöglichkeiten, investieren die potentiell wettbewerbsfähigen Betriebe selbst mit Förderung weniger.

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:

a) in nicht benachteiligten Regionen nur dort, wo die Banken restriktiv[42] und/oder die außerbetrieblichen Einkommensmöglichkeiten gering sind, wo also der Zugang zu außerbetrieblichem Kapital beschränkt ist;

b) 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:

a) in Regionen mit wenig rentabler Landwirtschaft dort, wo Fläche nicht knapp ist und daher eine hohe Vorzüglichkeit extensiver Entwicklungsstrategien besteht;

b) 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.

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 unfokussiert 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

[42] 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.

in den begrenzten Wachstumsmöglichkeiten der investitionswilligen Betriebe aufgrund der eingeschränkten Mobilität anderer Betriebe.

Da die Förderung nicht in erster Linie in die Regionen mit den größten Investitionsdefiziten fließt, bleibt zusammenfassend festzuhalten, dass angesichts der selten förderrelevanten strukturellen Probleme in diesen Regionen ein Großteil der Gelder nicht effizient eingesetzt wird und dadurch zum Teil die Probleme, zu deren Beseitigung die Mittel bestimmt sind, sogar noch verschärft werden.

3.10.5 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung

Im Folgenden soll am Beispiel der Entwicklung der Milchproduktion ermittelt werden, was in den Jahren zwischen 2001 und 2005 die wesentlichen Bestimmungsgründe der Entwicklung in Niedersachsen waren. Im Zuge dieser Analyse wird auch untersucht, ob die Fördermittel, die in die Kreise geflossen sind, die Höhe der Milchproduktion beeinflusst haben. Da entsprechende Daten für Schleswig-Holstein nicht vorlagen, werden die Ergebnisse für Niedersachsen dargestellt und mit Blick auf Schleswig-Holstein interpretiert.

Die Ergebnisse des Modells zeigen, dass auch innerhalb des Landes die Milch weiter in die spezialisierten Regionen wandert. Das gilt umso mehr, wenn die Kühe auf weniger große Milchviehbetriebe verteilt sind. Der Strukturwandel hin zu großen Betriebseinheiten führt also langfristig zu einer Stabilisierung der Produktion. Kurzfristig gilt aber, dass die Tendenz zur Extensivierung in Niedersachsen vor allem dort besteht, wo in groß und mittel strukturierten Regionen mehr Betriebe ausscheiden. Wo mehr mit AFP investiert wird, ist die Entwicklung der Milchproduktion positiver. Die stärkere Investitionstätigkeit erklärt sich aber vermutlich nur zu einem kleinen Teil aus der Förderung und zu einem größeren Teil aus anderen Einflussfaktoren. Die Wirkung ist dann und angesichts der Mitnahmeeffekte nur zu einem kleinen Teil der Förderung zuzuschreiben.

Wird das Ziel verfolgt, die Produktivität der Milchproduktion zu steigern, so muss in Niedersachsen nach diesen Ergebnissen anders als in anderen Regionen kurzfristig nicht mit großen negativen Allokationseffekten durch die AFP-Förderung gerechnet werden, im Gegenteil: Wenn die Mobilität der Betriebe etwas gebremst wird, kann ein schnelles Flächenwachstum und eine starke Extensivierung der verbleibenden Betriebe verhindert werden. Anders wären die Ergebnisse etwa vor dem Hintergrund des Umweltschutzziels zu werten: die Wirkung des AFP steht der Zielrichtung der Grünlandextensivierungsprogramme diametral entgegen. Die positive Wirkung der Förderung auf die Entwicklung der Milchproduktion sagt auch noch nichts darüber aus, ob sie zu einem volkswirtschaftlich effizienten Faktoreinsatz beiträgt. Es muss im Gegenteil davon ausgegangen werden, dass

die zu beobachtenden Extensivierungstendenzen Ergebnis eines ökonomischen Kalküls sind, das der optimalen Verwendung von Arbeit und Kapital unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dient. Alternativ könnte sie den Anreizen bestimmter Förderpolitiken geschuldet sein, was auf ein teures Gegeneinanderanwirken von unterschiedlichen politischen Instrumenten hindeuten würde. Langfristig sind negative Auswirkungen der Struktur konservierenden Wirkungen im Bereich der Milchproduktion nicht auszuschließen. Das gilt insbesondere für den Zeitpunkt, an dem für Wachstumsbetriebe Wachstumssprünge anstehen, die sie hin zu einer Fremdarbeitsverfassung führen.

Gesamtfazit zu agrarstrukturellen Förderwirkungen des AFP

Trotz der vergleichsweise guten strukturellen Ausgangslage gibt es auch in Schleswig-Holstein Regionen mit eingeschränkter Mobilität der Betriebsleiter. In diese Regionen mit geringerem Strukturwandel fließen aber weniger Fördermittel, obwohl das formulierte Ziel der Förderung v. a. in einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und einer Förderung des Strukturwandels besteht. Entgegen dieser Intention trägt die Förderung außerdem aufgrund ihrer zum Teil Struktur konservierenden Wirkung eher zum Problem fehlender struktureller Dynamik als zu seiner Lösung bei. Die Effektivität und Effizienz der Förderung sind damit angesichts der breiten Streuung der Mittel zwischen Regionen und Betrieben niedrig. Die Bruttowirkung besteht in einer erhöhten Intensität der Produktion in Regionen mit mehr geförderten Investitionen, die Nettoeffekte dürften angesichts der Mitnahmeeffekte niedriger ausfallen. Eine höhere Intensität trägt nichts zum Hauptziel der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bei. Sollte das Ziel der Förderung darüber hinaus in der Stärkung der ländlichen Wirtschaft und/oder in der Unterstützung der Haupterwerbsbetriebe überhaupt liegen, so würde eine Förderung der außerlandwirtschaftlichen Diversifizierung empfohlen. Nur in Regionen ohne wirtschaftliche Alternativen zur Landwirtschaft könnte eine gezielte Unterstützung von Investitionen in arbeits- und kapitalintensiven Betriebszweigen von Wachstumsbetrieben vor dem Ziel der Stabilisierung der entsprechenden ländlichen Räume möglicherweise gerechtfertigt sein.

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, LB 29-30). Die Folgen dieser Beschlüsse für die Milchproduktion in Deutschland hängen vor allem von der Entwicklung auf den Weltmärkten ab. Die Milchproduktion wird vom Ansteigen der Getreidepreise nicht unbeeinflusst bleiben. Hinzu kommen hohe Preise für Rinder und auch für Zuchttiere.

Dem sinkenden Angebot steht auf den Weltmärkten eine steigende Nachfrage gegenüber. Das dementsprechend hohe Milchpreisniveau lässt einige Experten die Folgen einer möglichen Steigerung der Milchquoten in der EU und schließlich des Quotenausstiegs als relativ gering erachten im Verhältnis zu dem, was noch vor kurzem prognostiziert wurde. Isermeyer et al. (2006) gehen auf der Basis von Modell gestützten Analysen davon aus, dass die Milchproduktion in Deutschland mit der Abschaffung der Exporterstattungen leicht rückläufig sein wird. Für die nächsten Jahre scheint daher, insbesondere unter Beachtung der steigenden Faktorkosten, das Szenario einer sinkenden Milchproduktion in Deutschland bei etwas niedrigeren Milchpreisen als in der zweiten Hälfte 2007 / Anfang 2008 nicht unwahrscheinlich.

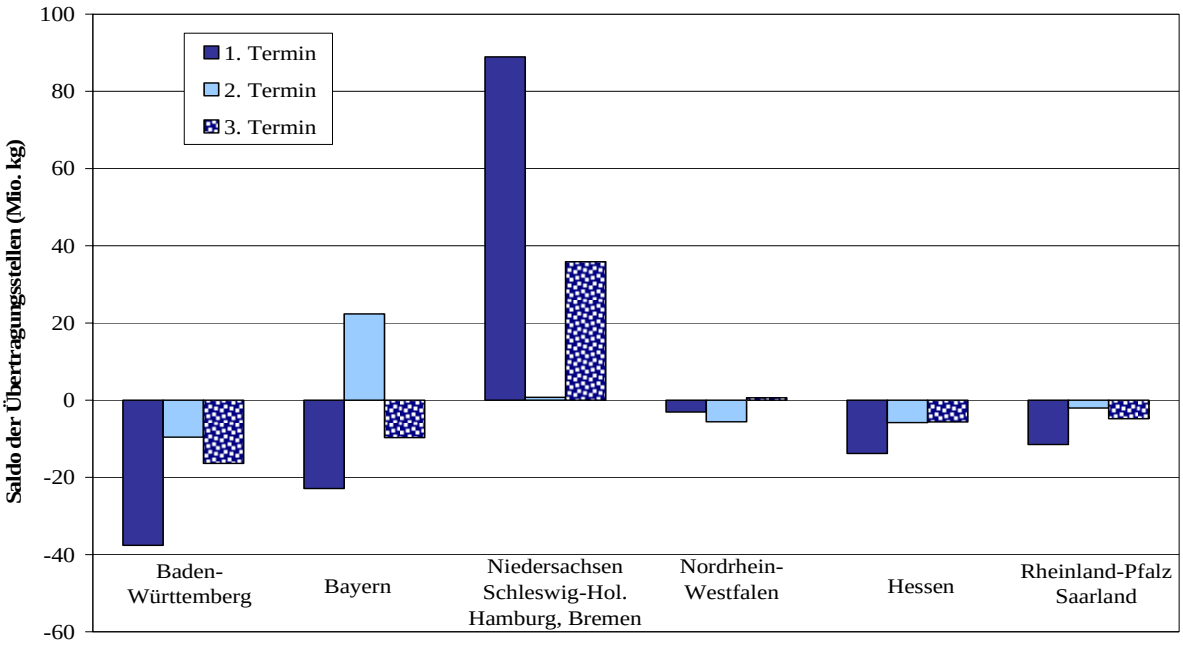
In seiner „Bamberger Milchentschließung“ votierte der Deutsche Bauernverband zwar für einen Quotenausstieg (DBV, 2007a), forderte aber gleichzeitig massive Begleitmaßnahmen, unter anderem die Förderung von Grünland- und Mittelgebirgsregionen und vor allem den Ausbau der Investitionsförderung (DBV, 2008a). Die Bundesregierung scheint der Forderung des Berufsstandes nach einer Stärkung der Investitionsförderung weitgehend zu folgen (Seehofer, 2008). Die Ergebnisse der Evaluation haben aber gezeigt, dass insbesondere die spezialisierten Grünlandregionen mit effizienten Betriebsstrukturen wettbewerbsfähig sind. Eine Extensivierung der Produktion im Zuge des Strukturwandels insbesondere in Regionen mit bisher sehr kleinen Betrieben und hohem Arbeitskräftebesatz reflektiert das gegebene Verhältnis von Produktivität und Faktorkosten und ist unter Effizienzgesichtspunkten zu begrüßen. Da die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zudem, wie beschrieben, zurzeit vergleichsweise positiv sind und die Investitionsneigung der Landwirte hoch ist, deutet alles darauf hin, dass der lange vorher angekündigte Quotenausstieg nicht zu einem massiven Strukturbruch führen wird. Eine Förderung von Investitionen im Milchsektor ist aus diesen Gründen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht notwendig und wäre mit Effizienzverlusten verbunden. Für die Beurteilung der Forderungen des Bauern-

verbandes vor dem Hintergrund anderer möglicher gesellschaftlicher Ziele wäre es unerlässlich, die genaue gesellschaftliche und politische Zielstruktur zu kennen.

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 3.15 dargestellt.

Abbildung 3.15: Saldi aus Milchkauf und -abgabe an den westdeutschen Übertragungsstellen bei den drei Börsenterminen seit Juni 2007



Quelle: DBV (2008b), AfL Landshut (2007).

Die Betriebe in Schleswig-Holstein und Niedersachsen, die zusammen in einer Übertragungsstelle verwaltet werden, haben bei den drei Handelsterminen seit dem 1.7.2007 insgesamt +126 Mio. kg Milchquoten ersteigert. 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 zeigen die deutliche innerdeutsche Wettbewerbsfähigkeit der spezialisierten Grünlandstandorte mit weit vorangeschrittenem Strukturwandel. Hierzu sind insbesondere

Nordwest-Deutschland und der Mittelrücken Schleswig-Holsteins (Geest) zu nennen. 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 (Miller, 2008). Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es jedoch nicht zu vertreten, wenn innerhalb Deutschlands die Länder gegeneinander anfördern. Zudem wurde die Notwendigkeit, die Milchproduktion in bestimmten Regionen auf dem aktuellen Niveau zu halten, bisher aus gesellschaftlicher Sicht nicht befriedigend begründet. Die Evaluationsergebnisse haben darüber hinaus gezeigt, dass gerade dann, wenn die bestehenden strukturellen Defizite überwunden werden sollen, ein Rückgang der Milchproduktion in den betroffenen Regionen unausweichlich ist. Dies gilt, weil die derzeitige Produktionsmenge auf die sehr intensive Produktion in kleinen Betrieben mit hohem AK-Besatz zurück geht. Es besteht also ein Zielkonflikt zwischen dem einen Wunsch, „Zukunftsinvestitionen“ zu fördern (Miller, 2008), und dem anderen Wunsch, das aktuelle hohe Niveau der Milchproduktion zu erhalten.

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-KOM, 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 zentrale Empfehlung der Evaluatoren, die Förderung zunächst in der Höhe deutlich zu reduzieren und mittelfristig auf klar abgrenzbare Tatbestände (v. a. öffentliche Güter, Innovationen) zu begrenzen und darüber hinaus bei Finanzierungsmittelknappheit der Betriebe ausschließlich Bürgschaften anzubieten (Margarian et al., 2005), wurde in die neuen Förderungsgrundsätze des GAK-Rahmenplans zum AFP teilweise übernommen.

In Schleswig-Holstein wurden die Förderungsgrundsätze des Rahmensplanes im Bereich Landwirtschaft nur teilweise in die Landesrichtlinie übernommen (LWK Schleswig-Holstein, 2008; MLUR, 2007). Insbesondere die Förderintensität unterscheidet sich deutlich von den im GAK-Rahmenplan vorgesehenen Fördersätzen. Seit 2007 erfolgt die Förderung in Schleswig-Holstein über einen für alle Unternehmen einheitlichen Zuschuss in Höhe von 25.000 Euro in Form einer Festbetragsfinanzierung. Damit bleibt Schleswig-Holstein deutlich unter dem im Rahmenplan vorgesehenen Regelsatz von 25 %, der bei Erfüllung besonderer Anforderungen der artgerechten Tierhaltung zusätzlich um 5 %-Punkte ansteigt. Die Obergrenze der förderfähigen Investitionen liegt mit 500.000 Euro wesentlich unter der im Rahmenplan vorgesehenen Obergrenze von 1,5 Mio. Euro.

Diese deutliche, vor allem durch die knappen Haushaltsmittel bedingte, Reduzierung der Fördersätze führt in Kombination mit einem Angebot zur Bürgschaftsübernahme durch den Staat zu einer möglichst geringen Verzerrung der Faktorkosten und der Wettbewerbsbedingungen der investierenden Betriebe. Die Förderung wird auf strukturwirksame größere bauliche Investitionen mit mindestens 175.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen konzentriert. Im Gegensatz zum GAK-Rahmenplan sind von der Förderung Biomasse- und Photovoltaikanlagen sowie Landkauf ausgeschlossen. Anteilige staatliche Bürgschaften werden weiterhin angeboten, um im Fall fehlender Sicherheiten grundsätzlich rentable Investitionen zu ermöglichen.

Trotz der starken Fokussierung des AFP seit 2007 hat diese Maßnahme nunmehr den Charakter einer Symbolpolitik, weil die effektiven Förderanteile in Höhe 5 bis 14 % sehr hohe

Mitnahmeeffekte beinhalten dürften. Es wird auch nicht schlüssig erklärt, warum die bereits gut strukturierten Betriebe in Schleswig-Holstein bei diesen erheblichen Investitionen auf eine derart geringe Fördersumme angewiesen sein sollten. Vielmehr ist wohl eine Abschaffung der Förderung derzeit politisch nicht durchsetzbar.

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 selbst bei den großen Investitionen mit mehr als 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen 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 undifferenzierte flächendeckende Anwendung des AFP ist nicht effizient, da Ziele existieren, die eine regionale und/oder sachliche Konzentration erfordern. 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 Haltungsformen, die besondere Investitionen erforderlich machen. Für die untersuchten Verfahren der Mastschweine- und Milchviehhaltung wird deutlich, dass kein universeller Lösungsansatz existiert:

– Da das verbreitete Haltungsverfahren in der Schweinemast (Vollspaltenbuchten) im Hinblick auf die Tiergerechtheit als problematisch bewertet wird (KTBL, 2006), existiert hier ein geeigneter Ansatzpunkt für eine Verbesserung. Bei der Förderung von **Investitionen in tiergerechtere Haltungsformen bei Mastschweinen** 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 der 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.[43] 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 nur 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).

[43] Dieser Aspekt hat jedoch in Schleswig-Holstein im Gegensatz zu anderen Bundesländern keine zentrale Bedeutung, weil 2006 laut Angaben des Landeskontrollverbandes Schleswig-Holstein nur noch 16,1 der LKV-Mitgliedsbetriebe die Milchkühe in Anbindehaltung hielten. Von diesen Betrieben werden vermutlich die wenigsten künftig noch Stallbauinvestitionen durchführen.

Vor dem Hintergrund beschränkter Mittel sollten die Fördergelder dort eingesetzt werden, wo die größte Wirkung zu erwarten ist. Dies ist in den Bereichen der Fall, in denen die Ausgangslage für den Tierschutz besonders kritisch ist und eine große Anzahl an Tieren betroffen ist. Von den untersuchten Tierhaltungsverfahren wäre der Schwerpunkt daher nicht in der Förderung der Milchvieh-, sondern der Mastschweinehaltung zu setzen.

(b) Als Beispiel für regionale betriebsstrukturelle Defizite sei die Milchproduktion genannt (viele Betriebe halten zu kleine Milchkuhherden 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 empirischen Belege, die diese Position stützen oder widerlegen, weil die Agrarinvestitionsförderung in den vergangenen Jahrzehnten permanent angeboten wurde.[44] In Schleswig-Holstein gibt jedoch der Vergleich der erstellten oder erweiterten Ställe in der letzten Förderperiode mit den relativ hohen Fördersätzen mit der AFP-Förderung ab 2007 einen Hinweis, ob die deutliche Verringerung der Förderintensität die Investitionstätigkeit beeinträchtigt. Nach Auskunft des MLUR sind derlei Effekte bislang nicht zu erkennen.

Grundsätzlich sollte in einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung die staatliche Intervention eine Ausnahme darstellen, die nur bei gravierendem Marktversagen oder bei Strukturbrüchen erfolgt. Inwiefern die Abschaffung der Milchquote, die bereits seit Jahren Bestandteil der agrarpolitischen Debatte ist, einen solchen „Strukturbruch“ darstellt, ist zu diskutieren. Die im westdeutschen Vergleich günstige Betriebsstruktur in der Milchproduktion Schleswig-Holsteins sollte eigentlich eine weitere Strukturförderung in diesem Erzeugungsbereich erübrigen, wenngleich mit dem Verweis auf noch günstigere Strukturen in einigen Nachbarregionen (z. B. Dänemark und Mecklenburg-Vorpommern) weitere Strukturhilfen vordergründig plausibel erscheinen.

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 Politikmaßnahmen oder das Wirken des Marktes mittel- bis langfristig eine größere Effektivität ermöglichen.

---

[44] Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang die Beiträge zur Agrarstrukturpolitik von 1968 bis 1975 (BMELF, 1968; 1970; 1975; Heidhues und Schmitt, 1968), in denen sich zahlreiche aktuelle Überlegungen bereits genauso wiederfinden. Die aktive Rolle des Staates zur Förderung der Agrarstruktur wurde im damaligen Agrarprogramm (Höcherl-Plan) konzeptionell dargelegt und dann im Einzelbetrieblichen Förderungs- und sozialen Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft umgesetzt. Im Kern ging es darum, dass viele Betriebe zu klein und nicht rentabel waren, so dass über Struktur fördernde Investitionen – begleitet von Mobilitätshilfen – die betrieblichen Produktionskapazitäten erhöht werden sollten. Dass heute eben diese Probleme von vielen politischen Akteuren wieder als Begründung für staatliche Eingriffe dienen, lässt auf Politikversagen schließen.

- 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, die auch bisher bereits angeboten werden. Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil können so geplante größere 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.

Aus Sicht der Evaluation stellen diese Beispiele im Vergleich zur gegenwärtigen Investitionsförderung stärker problembasierte und zielgerichtete Fördermöglichkeiten dar, die die gewünschte Strukturentwicklung auf effektive und effiziente Weise unterstützen können.

Literaturverzeichnis

Agra Europe (2008): Einhellige Kritik in Deutschland an zusätzlicher Milchquotenanhebung. Agra Europe, H. 13. S. LB 29-30.

Bahrs, E. und Held, J.-H. (2007): Steigende Nachfrage auf den Energie- und Agrarrohstoffmärkten - Konsequenzen für die niedersächsische Landwirtschaft, die Bodenmärkte und die Agrarpolitik. Internetseite ML Niedersachsen: www.ml.niedersachsen.de. Stand 11.4.2007.

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 (versch. Jgg.): Berichterstattung über den Vollzug der GAK: Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP). Interne Mitteilung.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bonn.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. http://www.bmelv.de/ Stand 13.2.2008.

DBV, Deutscher Bauernverband (2007a): Entschließungen des DBV zum Deutschen Bauerntag. Agra-Europe, H. 28. 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. Dokumentation S. 1-4.

DBV, Deutscher Bauernverband (2008b): Milchquotenbörse, Preisarchiv. Internetseite DBV: http://www.bauernverband.de/index.php?redid=159928. Stand 7.2.8 A.D.b.

Deutsche Bundesbank (2007): Notenbankzinsen, EWU-Zinsstatistik (ab Januar 2003), Bundesbank-Zinsstatistik (bis Juni 2003). Internetseite Bundesbank: 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 (2003): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2003 bis 2006. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/1201.

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 Schleswig-Holstein. 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. Braunschweig.

Döhler, H., Eurich-Menden, B., Dämmgen, U., Osterburg, B., Lüttich, M., Bergschmidt, A., Berg, W. und Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emmissionsinventar 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. 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 Landwirtschaft in Bayern - Landwirtschaft 2020 - Teil 1: Milcherzeugung. S. 39-75. http://www.LfL.bayern.de.

DüV (2006): Düngeverordnung - Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen.

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 (2000b): Leitfaden zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Dokument VI/8865/99). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission (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.

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. Stand 13.2.2008.

Forstner, B. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Schleswig-Holstein. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK-Gesetz, in der Fassung vom 31.10.2006)., BGBl. I S. 1527.

Heidhues, T und Schmitt, G (1968): Zur Neuorientierung der Agrarpolitik. Agrarwirtschaft, Sonderheft, H. 33.

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.

Kreutzmann, A. und Siemer, J. (2005): Teure Exoten - Komplettsysteme 2005: hohe Preise, lange Wartezeiten, unbekannte Module. Photon 4/2005, S. 82-83.

Krey, M. (2006): EEG versus Emissionshandel. E-mail.

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? Vortrag auf dem Seminar: Seminar on monitoring and evaluation of IPARD programmes der Europäischen Kommission in Brüssel am 7. - 8. Juli 2008

LWK Schleswig-Holstein, Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (2008): Infoblatt "Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) in Schleswig-Holstein". http://lwksh.de/ Stand 22.5.2008.

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. 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. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 - Bericht für Schleswig-Holstein. Braunschweig.

Menges, R. (2005): Die Interaktion von Verursacher-, Gemeinlast- oder Nutznießerprinzip - Eine Kategorisierung der Klimaschutzinstrumente auf Basis der Kostenträgerschaft. In: TU Wien, Institut für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft (Hrsg.): 4. Internationale Energiewirtschaftstagung an der TU Wien. Energiesysteme der Zukunft: Herausforderungen und Lösungspfade. Wien. S. 68-69.

Miller, J. (2008): Rede zur 7. Milchfachtagung. Internetseite STMLF Bayern: http://www.stmlf.bayern.de/reden/2008/linkurl_0_5.pdf. Stand 2.5.2008.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2000): Entwicklungsprogramm "Zukunft auf dem Land - ZAL".

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007): Neufassung der Richtlinien 2007 für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" -V 202/5411.31-.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2003): Richtlinien 2003 für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" -V 611/5411.31-.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2004): Richtlinien 2004 für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" –V 614/5411.31-.

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.

Schlumberger, A. und Siemer, J. (2006): Stein des Anstoßes - Der Anstieg der Siliziumpreise rechtfertigt die hohen Modulpreise nicht. Photon 3/2006, S. 52-54.

Scholwin, F., Michel, J., Schröder, G. und Kalies, M. (2006): Ökologische Analyse einer Biogasnutzung aus nachwachsenden Rohstoffen. Leipzig.

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/. Stand 15.4.2008.

Thomsen, J. (2008): Quotenkauf nur noch zum Schnäppchen-Preis. Top Agrar 2/2008, S. 18.

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/. Stand 12.2.2008.

Ullrich-Pohl, C (2005): Landwirtschaftsminister von Bötticher entscheidet Eckpunkte der neuen AFP-Richtlinie. In: Bauernblatt Schleswig-Holstein und Hamburg.

Wilfert, R., Nill, M. und Schattauer, A. (2003): Biogasgewinnung aus Gülle, organischen Abfällen und aus angebauter Biomasse - Eine technische, ökologische und ökonomische Analyse -.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2007): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung. Empfehlungen an die Politik. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI): http://www.fal.de/cln_044/nn_790902/SharedDocs/09__BW/DE/Publikationen/Sonstge/download__bioenergie__de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_bioenergie_de.pdf. Stand 13.2.2008.

ZUMA, Zentrum für Umfragen und Analysen, Porst R. (2008): Zum Bias bei der Befragung von Fördermittelempfängern, e-mail. e-mail vom 03.09.2008.

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 4

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

Projektbearbeitung

Winfried Eberhardt

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

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **II**

Tabellenverzeichnis **II**

4 Kapitel III - Berufsbildung **1**

4.0 Zusammenfassung 1

4.1 Ausgestaltung des Förderkapitels Berufsbildung 3

4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme 3

4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung 3

4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 4

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 5

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle 7

4.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 8

4.4.1 Veranstaltungsangebote 8

4.4.2 Teilnehmerstruktur 12

4.4.3 Zielerreichung auf Outputebene 14

4.5 Administrative Umsetzung 15

4.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 17

4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent? 17

4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert? 25

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich der Inanspruchnahme und der erzielten Wirkungen 30

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 32

Literaturverzeichnis **36**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 4.1: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach beruflicher Position und Betriebsart 12

Abbildung 4.2: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach regionaler Herkunft 13

Abbildung 4.3: Kursteilnehmende 2002 bis 2006 nach Altersklassen und Geschlecht 18

Abbildung 4.4: Hauptgründe für die Teilnahme am geförderten Kurs 22

Abbildung 4.5: Hinderungsgründe für die Teilnahme an Veranstaltungen zur berufsbezogenen Weiterbildung 24

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung 4

Tabelle 4.2: Beispiele zu Weiterbildungsangeboten im Agrarbereich außerhalb von ZAL in Schleswig-Holstein 5

Tabelle 4.3: Arbeitsschritte mit Datenquellen zur Ex-post-Bewertung 6

Tabelle 4.4: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel 7

Tabelle 4.5: Geförderte normale Kurse 2000 bis 2006 und ausgesuchte Indikatoren 9

Tabelle 4.6: Geförderte normale Kurse 2002 bis 2006 nach Kursdauer 10

Tabelle 4.7: Zuschusskurse 2000 bis 2004 und ausgesuchte Indikatoren 11

Tabelle 4.8: Kennwerte 2002 bis 2006 zur Eingangsqualifikation der Teilnehmenden 19

Tabelle 4.9: Themenschwerpunkte der geförderten Kurse 2002 bis 2006 21

Tabelle 4.10: Einfluss auf die persönliche berufliche Entwicklung der Teilnehmenden 28

Tabelle 4.11: Folgeaktivitäten in den Betrieben infolge der Kursteilnahme 29

Tabelle 4.12: Einfluss der befragten Kurse auf die betriebliche Entwicklung 29

Tabelle 4.13: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung 31

Tabelle 4.14: Empfehlungen der Evaluation, die in der neuen Förderperiode umgesetzt werden 35

4 Kapitel III – Berufsbildung

4.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme: In der Förderperiode von 2000 bis 2006 fanden 536 Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 4.230 Teilnehmern statt. Der Anteil der Frauen lag durchschnittlich bei 27 %. Die Dauer der Kurse/Lehrgänge betrug zumeist ein bis fünf Tage. Es wurden also überwiegend kürzere Veranstaltungen gefördert.

Gemessen am Mittelabfluss, blieb die Inanspruchnahme von 2000 bis 2006 insbesondere in den beiden ersten Jahren hinter den Erwartungen zurück. Rund 80 % der ursprünglich in ZAL eingestellten Fördermittel wurden verausgabt. Der geringere Mittelabfluss ist zum großen Teil mit der späten Programmgenehmigung durch die Kommission und den begrenzten Landesmitteln zu erklären. Über die Förderung konnten Kurse angeboten werden, die sonst nicht stattfinden würden. Gleichzeitig können viele Personen aufgrund geringerer Teilnehmergebühren eher teilnehmen.

Wesentliche Wirkungen: Die berufliche Weiterbildung erhöht die Chancen der Teilnehmenden, je nach eigenen Problemlagen, Bedürfnissen oder betrieblichen Herausforderungen schnell hinzuzulernen. Sie erhalten somit Unterstützung, um aktiv Lösungsmöglichkeiten für die eigene Berufs- bzw. Betriebsperspektive zu entwickeln. Fast alle befragten Teilnehmer würden ihren Bildungsträger und besuchten Kurs weiterempfehlen.

Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildung im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung bei „nicht monetär bewertbaren Verbesserungen“. Darunter fallen z. B. Verbesserungen der fachlichen Kompetenz, der beruflichen Qualifikation und der Übernahme neuer Aufgaben. Zugleich entfaltet die Maßnahme positive Wirkungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit. Der Einfluss auf der betrieblichen Ebene fällt geringer aus als im persönlichen Bereich. Über Teilnehmerbefragungen konnten beispielhaft leichte Einkommensverbesserungen sowie erweiterte bzw. verbesserte Dienstleistungsangebote identifiziert werden. Beschäftigungseffekte wurden dagegen nicht festgestellt. Sie werden durch kürzere Kurse nicht erreicht bzw. können bei den TeilnehmerInnen nicht eindeutig als Folge der Kursteilnahme identifiziert werden. Grundsätzlich besteht bei dieser Maßnahme ein höheres Potenzial. Das heißt, es können auch in den Bereichen, in denen hier keine oder geringe Wirkungen angegeben wurden, stärkere positive Wirkungen ausgelöst werden. Voraussetzungen dafür sind ein ausgewogenes breites Themenfeld und auch längere Kurse. Erfreulich war in diesem Zusammenhang die veränderte stärkere Ausrichtung des Veranstaltungsangebotes auf Betriebsleiter (ab 2004).

Durch einige der geförderten Kurse entstanden Synergien zu anderen ZAL-Maßnahmen: Synergieansätze bestanden zu einigen Agrarumweltmaßnahmen. Mindestens Zielgleichheit bestand zum AFP und den beiden Artikel-33-Maßnahmen Biomasse bzw. Tourismus.

Stärken und Schwächen der Maßnahme: Die Stärken dieser Berufsbildungsmaßnahme lagen - trotz der verhältnismäßig geringen finanziellen Ausstattung - in der breiten Palette positiver Wirkungen. Sie reichten von den Verbesserungen bei der persönlichen beruflichen Entwicklung, über positive Umwelteffekte bis hin zu Einkommenseffekten. Die Berufsbildungsmaßnahmen können außerdem bei der Implementierung von Programmen eine wichtige Rolle spielen und zur Akzeptanzverbesserung anderer Programmbereiche beitragen und damit eine Schlüsselposition bei der Umsetzung der Ziele oder einzelner Maßnahmen einnehmen.

Der Verwaltungs-, Abrechnungs- und Kontrollaufwand war verhältnismäßig gering, weil die Veranstaltungen nur von der Landwirtschaftskammer (LWK) bzw. DEULA durchgeführt wurden. Dadurch waren in der Regel nur bis zu zwei Anträge pro Jahr erforderlich und einfachere zusammenfassende Abrechnungsformen möglich.

Als Schwäche wird die verhältnismäßig kurze Dauer vieler Veranstaltungen gesehen. Längere mehrtägige Veranstaltungen (ab sechs Tage) fanden nur selten statt. Hierdurch werden stärkere positive Wirkungen erwartet.

Wesentliche Empfehlungen: Für die neue Förderperiode von 2007 bis 2013 werden zur Qualifizierungs- und Informationsmaßnahme folgende Anregungen gegeben:

– *Finanzielle Abwicklung und Ausgestaltung:* Der Mittelabfluss bzw. der Vollzug dieser vom finanziellen Umfang vergleichsweise kleinen Maßnahme litt in der abgeschlossenen Förderperiode unter der reduzierten Höhe der Landesmittel. Sollte in den nächsten Jahren bei anderen Maßnahmen der Mittelabfluss hinter den Planzahlen zurückbleiben, wird angeregt, im Hinblick auf das vorrangige Ziel der Lissabon-Strategie (mehr Investitionen in Bildung) einen Teil dieser Mittel zusätzlich für die Maßnahme 111 zu nutzen. Im Bereich der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen besteht in der neuen Förderperiode ein großer bzw. steigender Bedarf. Gründe sind u. a. der Strukturwandel, der sehr hohe Ansprüche an die Fähigkeiten der Betriebsleiter stellt (lebenslanges Lernen). Zugleich liegt bei älteren Mitarbeitern die Ausbildung bereits längere Zeit zurück. Ob die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch zusätzliche Mittel möglich ist, sollte deshalb jährlich überprüft werden.

– *Inhaltliche und thematische Ausgestaltung:* Eine Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber, Beschäftigte und ihre Familien einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen ist es eine wichtige Aufgabe, Unternehmergeist für neue Einkommensformen zu „bilden“ und zu

fördern. Zweitens ist für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der Betriebsinhaber und der Mitarbeiter entscheidend.

– *Bildungsmotivation verbessern*: Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/Betriebsinhaber sollen zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

Mehrere Anregungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zur inhaltlichen Ausgestaltung der Maßnahme 111 in der neuen Programmperiode finden sich in der Maßnahmenbeschreibung im neuen Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007 bis 2013 wieder (siehe in Abschnitt 4.8).

4.1 Ausgestaltung des Förderkapitels Berufsbildung

4.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Im Rahmen der Maßnahme c 1 „Berufsbildung für Landwirte“ werden Lehrgangs- und Kursangebote als Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen außerhalb der normalen Ausbildungsprogramme gefördert.

Die Förderangebote für Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Europäischen Sozialfond (ESF) verfolgen im Wesentlichen ähnliche Ziele. Sie richten sich jedoch an nicht in der Land- und Forstwirtschaft tätige Personen.

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

4.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten zur Berufsbildung

Als inhaltliche Ziele waren im Programmplanungsdokument Kursangebote zu handwerklich-technischen bzw. umwelttechnischen Themen aufgeführt. Wesentliche Zielgruppe waren ArbeitnehmerInnen. Damit waren die maßnahmenspezifischen Ziele deutlich enger gefasst als in der Stärken-Schwächen-Analyse zum ZAL-Programm (SWOT). Diese stellte

auf ein breiteres Themenfeld (Kurse insbesondere zur Verbesserung der fachlichen Fähigkeiten der Betriebsleiter, zur Einkommenssicherung und zur Unterstützung bei der Diversifizierung) und hauptsächlich auf die Zielgruppe Betriebsleiter – aber auch alle in der Landwirtschaft tätigen Personen – ab. Auch in der Halbzeitbewertung wurde diese enge Ausrichtung der Maßnahme als kritisch angesehen.

Die Ausrichtung der Maßnahme ist Anfang 2004 vom Land im Rahmen eines Änderungsantrags an die EU breiter gefasst worden. Die neue Schwerpunktsetzung betrifft sowohl eine erweiterte Zielgruppe als auch eine größere Themenbreite. Die maßnahmenspezifischen Ziele sind anschließend vom zuständigen Fachreferat aktualisiert worden. Die unterschiedlichen Zielebenen, die Grundlage für die Bewertung sind, zeigt Tabelle 4.1. Als operationelles Ziel sind danach jährlich 70 bis 90 Lehrgänge mit einer Dauer von ein bis zu zehn Tagen vorgesehen.

Tabelle 4.1: Maßnahmenspezifische Ziele zur Berufsbildung

Oberziele	Unterziele	Operationelle Ziele
• *Schwerpunktsetzung beim Bildungsangebot*; • Anzahl der Teilnehmerzahlen erhöhen und höheren Wirkungsgrad erreichen	• *Ausbau des Angebots für Betriebsleiter im Hinblick auf Einkommenssicherung, u. a. durch Einkommensdiverisfizierung;* • Verbesserung der Qualifikation von land– und forstwirtschaftl. Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zur Sicherung des Arbeitsplatzes bzw. mit dem Ziel einer besseren Entlohnung.	Jährlich werden: 70 – 90 Lehrgänge mit jeweils 10 – 30 Teilnehmern angestrebt; Dauer der Lehrgänge: 1 – 10 Tage

***Kursiv*:** Durch das Fachreferat modifizierte Ziele (30.03.2005).

Quelle: Eigene Darstellung nach Landesregierung Schleswig-Holstein (2000).

4.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Gegenstand dieser Bewertung sind ausschließlich die im Rahmen von „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) im Kapitel III (Berufsbildung) mit EU-Mitteln geförderten Weiterbildungsveranstaltungen von LWK und DEULA. Daneben gibt es vielfältige Berufsbildungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein, die außerhalb von ZAL ohne EU-Mittel umgesetzt werden. Zu diesen nur mit Landesmitteln geförderten Maßnahmen zählen insbesondere die überbetriebliche Ausbildung und als größter Bereich zur Unterstützung der klassischen Offizialberatung ausgewählte Fortbildungen für Ringberater (Beraterfortbildungen). Diese Ringberater sind nicht bei der LWK, sondern bei einständig tätigen Beratungsringen (Rechtsform e.V.) beschäftigt. Einige dieser Angebote zeigt beispielhaft Tabelle 4.2.

Tabelle 4.2: Beispiele zu Weiterbildungsangeboten im Agrarbereich außerhalb von ZAL in Schleswig-Holstein

Anbieter	Angebotsform und Zielgruppe	Jährliche Durchschnittswerte
LWK gemeinsam mit vlf und Beratungsringen	Betriebsleiterseminare für Unternehmer und Hofnachfolger aus dem Agrarbereich	15-20 Seminare mit rund 250-400 Teilnehmenden
QLF (Qualifizierungsfonds Land- und Forstwirtschaft) u. Fachbereich Arbeitnehmer der LWK	Weitere zusätzliche Lehrgänge für ArbeitnehmerInnen außerhalb von ZAL: Angebot besteht seit 2001	5-10 zumeist 1-2-tägige Kurse im LVZ Futterkamp mit rund 50-100 Teilnehmenden
Deutscher Bauernverband, Andreas-Hermes-Akademie, LWK und vlf	Weiterbildungsoffensive in der Landwirtschaft: Inhaber, Leiter landwirtschaftl. Betriebe	5-10 Bauern- und Unternehmerschulungen (BUS-Kurse), mit ca. 80-150 Teilnehmenden
LWK Beraterfortbildung	Fortbildungsseminare Beratungskräfte der LWK und Beratungsringe, Lehrkräfte beruflicher Schulen, Mitarbeiter der Ämter für ländliche Räume, Dienstleister im Agrarbereich (Fortbildungen f. Berater)	20-30 ein- bis dreitägige Seminare mit ca. 400-500 Teilnehmenden
DEULA	Überbetriebliche Ausbildung mit Landesmittel: Auszubildende in der Agrarwirtschaft	Rund 15-20 fünftägige Lehrgänge für die etwa 250 Auszubildenden eines Jahrgangs
vlf (Verband Landwirtschaftl. Fachschulabsolventen in Schl.-Holstein)	Seminare/Lehrgänge für Mitglieder der im Verband zusammen geschlossenen regionalen Vereine	Rund 30-40 Seminare mit 900-1.100 Teilnehmenden

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben in vlf (2004), LWK SH (2005), Drescher (2007).

Seit 2001 gibt es in Schleswig-Holstein wieder einen Qualifizierungsfonds Land- und Forstwirtschaft (QLF). Der QLF führt Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen von Arbeitnehmern und Betriebsnachfolgern im Bereich der landwirtschaftlichen Betriebe und der landwirtschaftlichen Lohnunternehmen durch. Es werden hauptsächlich Arbeitnehmer aus zum QLF beitragspflichtigen Betrieben gefördert. Kommen Arbeitnehmer aus Betrieben, die nicht beitragspflichtig zum QLF sind, werden sie mit Landes- und EU-Mitteln gefördert (LWK SH, 2005). Diese Lehrgänge für landwirtschaftliche ArbeitnehmerInnen behandeln schwerpunktmäßig Fachthemen der Rinder- und Schweinehaltung.

Im Rahmen der im Jahr 2000 bundesweit vom Deutschen Bauernverband und der Andreas-Hermes-Akademie ins Leben gerufenen Weiterbildungsoffensive in der Landwirtschaft gibt es in Schleswig-Holstein eine enge Kooperation zwischen Landesbauernverband, Landwirtschaftskammer und den Vereinen des vlf.

4.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die zur Halbzeitbewertung entwickelte Untersuchungsmethodik hat sich bewährt und wurde deshalb beibehalten. Tabelle 4.3 zeigt den Methodenmix mit seinen zentralen Arbeitsschritten.

Tabelle 4.3: Arbeitsschritte mit Datenquellen zur Ex-post-Bewertung

				Verwendung bei der Analyse und Bewertung von/vom			
Arbeitsschritte	**Datensatzbeschreibung/-größe**	**Neuer Arbeitsschritt**	**Fortflaufender Arbeitsschritt in den Bewertungen**	**Vollzug**	**Output**	**Admin. Umsetzung**	**Ergebnissen, Wirkungen**
Auswertung der Projekterfassungslisten 2000 bis 2006 mit Förder-/Projektdaten	Jährl. Liste der Bewilligungsstelle		**X**	**X**	**X**		**X**
Auswertung der Teilnehmererfassungslisten 2002 bis 2006	397 Listen der Träger mit 3.328 Teilnehmern		**X**		**X**		**X**
Auswertung der Monitoringdaten 2000 bis 2006			**X**	**X**	**X**		
Schriftliche Befragung von Teilnehmenden in ausgewählten längeren Kursen	3 Kurse mit 52 Teiln., Rückl. 62 %	**X**					**X**
Expertengespräche, Leitfadengestütze Interviews mit Trägern und Bewilligungsstelle			**X**	**X**	**X**	**X**	(x)
Literaturauswertung			**X**				(x)

X**:** Sehr wichtige Informations- und Datenquelle;

(x): Weniger relevante Informations- und Datenquelle.

Quelle: Eigene Darstellung.

Als weiterer Arbeitsschritt für die Beantwortung der Frage III.2 und der kapitelübergreifenden Fragen (Wirkungen und Effekte infolge der Teilnahme an Kursen) wurde 2006 zur Ex-post-Bewertung eine schriftliche Befragung von TeilnehmerInnen drei längerer Kurse (Dauer mindestens fünf Tage) durchgeführt. Die Befragung fand rund ein Jahr nach Abschluss der Kurse statt.

Bereits zur Halbzeitbewertung wurde dargelegt weshalb die von der Kommission eingeforderte Wirkungsanalyse auf Basis von Nettoeffekten ebenso wie ein Mit-Ohne-Vergleich nur ansatzweise realisierbar ist: Bereits die Auswahl von Personen für geeignete Referenzgruppen, die nicht an der Maßnahme teilgenommen haben, stellt ein schwerwiegendes methodisches Problem dar, weil sich solche Personengruppen kaum identifizieren lassen. Der Schwerpunkt bei der Anlage der Untersuchung und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen liegt daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen. Beiträge zur Evaluation von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen in der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, z. B. im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF), konzentrieren sich auf umfassende mikroanalytische Analysen mit Kontrollgrup-

pen, die zuvor mit aufwendigen Matching-Verfahren gebildet werden. Zu den geförderten Personengruppen im ESF können, weil wesentlich mehr konkrete personenspezifische Merkmale bekannt sind als zu den Teilnehmern im EAGFL-Bereich, annähernd ähnliche Vergleichsgruppen zusammengestellt werden. Trotzdem blieb es bisher offen, welchen Erklärungsbeitrag diese Verfahren tatsächlich leisten können (zu Unschärfen und Risiken siehe u. a. Blaschke und Plath, 2000; Brinkmann und Wießner, 2002; Jaenichen, 2002; Klose und Bender, 2000). Auch in jüngeren längerfristig angelegten Evaluationsprojekten mit mikroökonomischen Wirkungsanalysen zur beruflichen Qualifizierung sowie der Begleitforschung zum ESF-Programm der Bundesagentur für Arbeit treten trotz einer neu geschaffenen Datenbasis deutlich die Schwierigkeiten und Grenzen bei der Vergleichsgruppenbildung hervor (siehe dazu u. a. in Deeke und Kruppe, 2006; Pfeiffer und Winterhager, 2006). Allein die deutlichen Unterschiede in der Nachhaltigkeit (Dauer) der Maßnahmen lassen diesen Aufwand für den EAGFL nicht angemessen erscheinen. Beim ESF werden die Wirkungen von ein- bis zweijährigen Arbeitsmarktmaßnahmen bewertet, während es sich bei EAGFL-Veranstaltungen in Schleswig-Holstein in der Regel um Kurse von einem Tag bis zu zwei Wochen handelt.

4.3 Finanzmitteleinsatz und Vollzugskontrolle

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

Tabelle 4.4: Geplante und tatsächlich ausgezahlte Mittel

KOM-Entscheidung		**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2000-2006**
		Öffentliche Ausgaben (in Mio Euro insgesamt)							
Plan: EPLR	K (2000) 2625 endg.	0,170	0,170	0,170	0,170	0,170	0,170	0,170	**1,190**
Progr.-Änderung 2004	(Bundestabelle)	0,125	0,109	0,140	0,120	0,164	0,140	0,140	**0,938**
Ist: Auszahlungen (1)		0,101	0,110	0,148	0,127	0,164	0,134	0,162	**0,946**
		EU-Beteiligung (in Mio Euro insgesamt)							
Plan: EPLR	K (2000) 2625 endg.	0,070	0,070	0,070	0,070	0,070	0,070	0,070	**0,490**
Progr.-Änderung 2004	(Bundestabelle)	0,050	0,043	0,056	0,050	0,082	0,070	0,070	**0,421**
Ist: Auszahlungen (1)		0,040	0,044	0,056	0,050	0,082	0,067	0,081	**0,420**

Quelle: Vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

Tabelle 4.4 zeigt, dass in der Förderperiode rund 80 % der im EPLR veranschlagten öffentlichen Mittel bzw. rund 86 % der EU-Mittel ausgezahlt wurden. Die eingeplanten Finanzmittel sind somit nicht voll abgeflossen. Ein wesentlicher Grund dafür ist die angespannte Haushaltslage im Land. Die Landesmittel zur vollständigen Kofinanzierung der

EU-Mittel konnten nicht aufgebracht werden. Die jährlich eingestellten Landesmittel wurden aber nach Angaben des Fachreferats im MLUR der LWK rechtzeitig zugewiesen und in voller Höhe eingesetzt. Die eingeworbenen EU-Mittel trugen aufgrund der knappen Landesmittel entscheidend zur Durchführung der Fördermaßnahme bei (Eberhardt, 2005b).

4.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

4.4.1 Veranstaltungsangebote

Fördergegenstände sind **Kurse und Lehrgänge** zur Berufsbildung. Die Zuwendung beantragen und erhalten die Bildungsträger, die diese Kurse durchführen. An der Durchführung der Kurse sind in Schleswig-Holstein die Landwirtschaftskammer (LWK) und die DEULA (eine 100 %-Tochter der LWK) beteiligt. Sie sind die einzigen anerkannten Fortbildungsträger für den landwirtschaftlichen Bereich Landtechnik und Umwelttechnik. Im Rahmen der Maßnahme wurden zwei Kursformen gefördert. In normal geförderten Kursen können Arbeitnehmer eine volle Förderung für den gesamten Lehrgang erhalten. Daneben gab es bis Ende 2004 sogenannte Zuschusskurse. Darin erfolgte keine volle Unterstützung. Die DEULA erhielt für Lehrgänge zur Absenkung der Lehrgangsgebühren bei Selbstständigen Zuschüsse in Höhe von 12 Euro je Lehrgangstag und Teilnehmer.

Normal geförderte Kurse

Tabelle 4.5 zeigt für den Zeitraum 2000 bis 2006 die Verteilung und Anzahl der normal geförderten Kurse. Die Anzahl der jährlich geförderten Kurse lag im Durchschnitt bei rund 70 Kursen, die Anzahl der Teilnehmenden bei rund 500 pro Jahr. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug 2002 bis 2006[1] durchschnittlich 27 % (nach Kursen und Zielgruppen: in den Arbeitnehmerkursen 21 % und in den Kursen für Betriebsleiter über 50 %).

[1] Vor 2002 wurde keine geschlechtsspezifischen Angaben im Rahmen des Monitoring erfasst.

Tabelle 4.5: Geförderte normale Kurse 2000 bis 2006 und ausgesuchte Indikatoren

Jahr	**Anzahl durchgeführte Kurse**	**Anzahl Kurstage** (Dauer insges.)	**Anzahl Kursstunden** (insgesamt)	**Anzahl Teilnehmer** (insgesamt)	**... davon Anzahl der Frauen**	Gesamt-Kosten der Maßn.* *(in Euro)*	Öffentl. Förderung insgesamt *(in Euro)*	... davon EAGFL-Anteil *(in Euro)*
2000	60	230	*k.A.*	449	*k.A.*	106.068	100.020	40.008
2001	79	391	*k.A.*	455	*k.A.*	119.332	105.583	42.233
2002	91	346	2.419	548	173	128.232	127.423	50.969
2003	66	213	1.476	518	116	112.097	112.097	44.839
2004	65	246	1.710	574	171	136.561	111.731	55.866
2005	65	254	1.782	483	151	123.928	115.148	57.573
2006	65	241	1.716	446	128	123.089	123.089	61.544
Zw.-Summe:	**491**	**1.921**	**9.103**	**3.473**	**739**	**849.307**	**795.091**	**353.032**
2004 ***	20	21	124	400	126	67.215	33.608	16.804
2005 ***	14	17	107	191	174	50.964	25.482	12.741
2006 ***	11	16	103	168	86	43.550	21.775	10.888
Zw.-Summe:	**45**	**54**	**334**	**759**	**386**	**161.729**	**80.865**	**40.433**
Insgesamt	**536**	**1.975**	**9.437**	**4.232**	**1.125**	**1.011.036**	**875.956**	**393.465**

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

** = *Ohne Angaben zu 2000 und 2001.*

*** = *Kurse umfassen neue Themen, v.a. für Betriebsleiter. Diese wurden 2004 neu eingeführt.*

Quelle: Eigene Darstelllung nach Angaben der LWK-SH.

Bei den 536 normal geförderten Kursen in den sieben Jahren lagen die förderfähigen Gesamtkosten zwischen 140 und 12.600 Euro. Bezogen auf die gesamte EAGFL-Fördersumme wird jeder Kurs im Durchschnitt mit rund 730 Euro EAGFL-Mitteln gefördert, bezogen auf die Anzahl der Kurstage beträgt der Durchschnittswert rund 200 Euro und pro Teilnehmer knapp 95 Euro. Von den Gesamtkosten dieser Veranstaltungen (über 1 Mio. Euro) wird rund 1/7 von den Trägern selbst getragen oder über Teilnehmergebühren finanziert.

Aus Tabelle 4.6 geht die Verteilung der normalen Kurse für die Jahre 2002 bis 2006 nach ihrer **Dauer** und weiteren Kennwerten hervor. Bei fast der Hälfte der Kurse betrug die Dauer ein bis zwei Tage. 46 % erstreckten sich über drei bis fünf Tage und nur 5 % der Kurse dauerte mindestens zehn Tage. Insbesondere bei den ein- bis zweitägigen Kursen handelt es sich vielfach um einzelne Module/Bausteine verschiedener Seminarreihen. Diese Seminare bestehen je nach Thema aus zwei bis sechs Modulen, von denen von den Teilnehmern zumeist nur einzelne besucht werden.

Die kürzeren Kurse (ein bis zwei Tage) besuchten rund 2/3 der TeilnehmerInnen. In dieser Kursgruppe fällt der hohe Frauenanteil von 46 % im Vergleich zu den drei anderen Gruppen auf. Insgesamt nahmen 88 % aller Frauen an 1 bis 2-tägigen Kursen teil.

Auf die Gruppe der drei- bis fünftägigen Kurse entfallen rund 64 % der Kurstage und –stunden sowie über 60 % der öffentlichen Ausgaben.

Auf die längeren Kurse (zehn bis 15 Tage) entfallen fast 1/5 der gesamten Kurstage, aber nur rund 1 % der Teilnehmerzahl. Weitere Einzelheiten zum Kursangebot werden in Abschnitt 4.6.1 unter (b) dargestellt.

Tabelle 4.6: Geförderte normale Kurse 2002 bis 2006 nach Kursdauer

Dauer der Kurse	**Anzahl durchgeführte Kurse**	**Anzahl Kurstage** (Dauer insgesamt)	**Anzahl Kursstunden** (insgesamt)	**Anzahl Teilnehmer** (insgesamt)	**... davon Anzahl der Frauen**	Öffentl. Förderung insgesamt *(in Euro)*	.... davon EAGFL-Anteil *(in Euro)*
1 bis 2 Tage	194	245	1.662	2.171	991	245.218	123.198
3 bis 5 Tage	183	864	6.060	1.118	130	411.010	188.788
6 bis 9 Tage	0	0	0	0	0	0	0
10 bis 15 Tage	20	245	1.715	39	4	14.123	6.244
Insgesamt	**397**	**1.354**	**9.437**	**3.328**	**1.125**	**670.351**	**318.230**

Quelle: Eigene Darstelllung nach Angaben der LWK-SH.

Zuschusskurse

Neben den normal geförderten Kursen gab es die so genannten **Zuschusskurse**. Einige dieser Kurse sind deckungsgleich mit den zuvor aufgeführten normal geförderten Kursen, die TeilnehmerInnen unterscheiden sich aber. Um den Stellenwert der Zuschusskurse besser einordnen zu können und weil diese Form der Förderung nach 2004 eingestellt wurde, werden sie separat aufgeführt. Bei den Zuschusskursen erhielten die Träger einen Zuschuss in Höhe 12 Euro pro TeilnehmerIn und Lehrgangstag.[2] Die dazugehörigen Kennwerte zeigt Tabelle 4.7.

[2] In den normalen Kursen können für Arbeitnehmer und Arbeitslose aus land- und forstwirtschaftlichen Betrieben in Schleswig-Holstein die Lehrgangskosten (Gebühren, Unterkunft und Verpflegung) aus Mitteln des Landes und der EU übernommen werden.

Tabelle 4.7: Zuschusskurse 2000 bis 2004 und ausgesuchte Indikatoren

Jahr	**Anzahl durchgeführte Kurse**	**Anzahl Kurstage** (Dauer insges.)	**Anzahl Teilnehmer** (insgesamt)	**... davon Anzahl der Frauen**	Gesamt-Kosten der Maßn.* *(in Euro)*	Öffentl. Förderung insgesamt *(in Euro)*	... davon EAGFL-Anteil *(in Euro)*
2000	64	505	150	*k.A.*	131.258	15.253	6.101
2001	67	566	176	*k.A.*	150.042	17.457	6.983
2002	52	410	147	18	152.584	12.870	5.148
2003	41	298	161	10	**67.143	15.289	6.116
2004	47	310	155	24	169.863	14.568	7.284
Insgesamt	271	2.089	789	52	**670.890	75.437	31.632

* = *Zu den Gesamtkosten zählen seit 2003 nur noch die Kostenarten: Lehrgangskosten und Lohnausfall. Kosten für Lohnausfall werden nur in seltenen Fällen geltend gemacht.*

** = *2003 fehlten bei rund 30 Veranstaltungen diese Kostenangaben. Die Gesamtsumme liegt vermutlich um ca. 70.000 Euro über der hier angegebenen Summe.*

Quelle: Eigene Darstelllung nach Angaben der LWK-SH.

Pro Jahr waren in den Jahren 2000 bis 2004 durchschnittlich 55 Kurse zu verzeichnen. In den insgesamt 271 Zuschusskursen sind für rund 800 förderfähige Personen Zuschüsse für ihre Teilnahme an Bildungsmaßnahmen gezahlt worden. Die geringe durchschnittliche Teilnehmeranzahl von rund drei geförderten Personen pro Kurs deutet auf einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand in diesem Bereich hin. Die **Höhe der Zuwendungen** aus dem EAGFL lag bei rund 115 Euro pro Kurs und bei rund 40 Euro pro förderfähigem Teilnehmer. Die Beiträge aus dem EAGFL betrugen 2003 bis 2004 bei 80 % der Kurse weniger als 100 Euro.

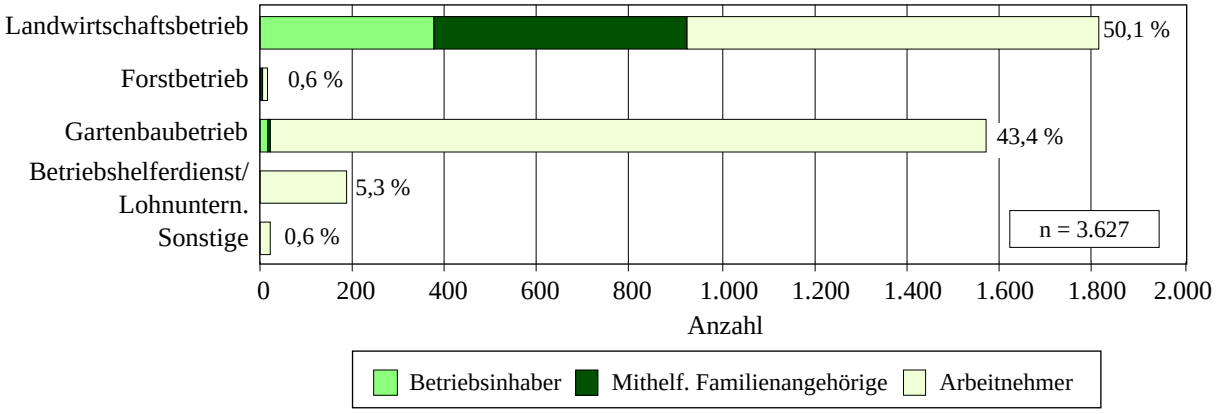
Veranstaltungsorte

Die räumliche Verteilung der Veranstaltungsorte bzw. der geförderten Kurse wurde von der Anbieterstruktur bestimmt. Da als Veranstaltungsorte der Lehrgänge insbesondere das DEULA-Zentrum in Rendsburg und Lehr- und Versuchsanstalten genutzt werden, beschränkt sich die Zahl auch 2003 bis 2006 auf wenige Orte in Schleswig-Holstein: am Schwerpunkt in Rendsburg (Kreis Rendsburg-Eckernförde) fanden etwa 80 % der gesamten Kurse statt (grundsätzlich alle DEULA-Kurse). Die Kurse der LWK verteilen sich hauptsächlich auf die Orte Futterkamp (Kreis Plön), Bad Segeberg (Kreis Segeberg), Kiel-Steenbek (Stadt Kiel) und Bad Oldesloe (Kreis Stormarn).

4.4.2 Teilnehmerstruktur

Zielgruppen der Maßnahme waren bis Ende 2003 insbesondere ArbeitnehmerInnen in den Agrarberufen und nur in geringem Umfang selbständige LandwirtInnen (BetriebsinhaberInnen) und GärtnerInnen. Infolge der Empfehlungen der Halbzeitbewertung wurden seit 2004 vermehrt Kurse für Betriebsleiter angeboten und gefördert (siehe Tabelle 4.5).

Abbildung 4.1: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach beruflicher Position und Betriebsart



Quelle: Eigene Darstellung.

ArbeitnehmerInnen stellten mit Abstand den größten Anteil (72 %) an den Teilnehmenden der geförderten Kurse 2002 bis 2006. Der Anteil bei Betriebsinhabern hat durch die 2004 neu eingeführten Kurse gegenüber der Halbzeitbewertung zugenommen (von 2 auf knapp 12 %). Der hohe ArbeitnehmerInnenanteil basiert auf der ursprünglichen maßnahmenspezifischen Schwerpunktsetzung im EPLR auf Arbeitnehmer und der thematischen Eingrenzung der geförderten Kurse auf land- und umwelttechnische Themen.

Die Zahl der Arbeitskräfte in den landwirtschaftlichen Betrieben[3] lag in Schleswig-Holstein im Jahr 2005 bei insgesamt 37.680 voll- und teilbeschäftigten Personen (davon 16.630 Betriebsinhaber, 13.860 mithelfende Familienangehörige und 7.190 ständige familienfremde Arbeitskräfte). Im gesamten Förderzeitraum haben insgesamt rund 4.230 Personen an den normal geförderten Kursen teilgenommen bzw. rund 600 Personen im Jahr. Dies entspräche einem Anteil von insgesamt rund 11 % an den Arbeitskräften bzw. rund 1,6 % der Arbeitskräfte pro Jahr (Statistikamt Nord, 2008).

[3] In der Agrarstrukturerhebung werden Betriebe mit zwei und mehr ha landwirtschaftlich genutzter Fläche erfasst, darunter auch Erwerbsgarten- und Sonderkulturflächen (z. B. Obstanlagen).

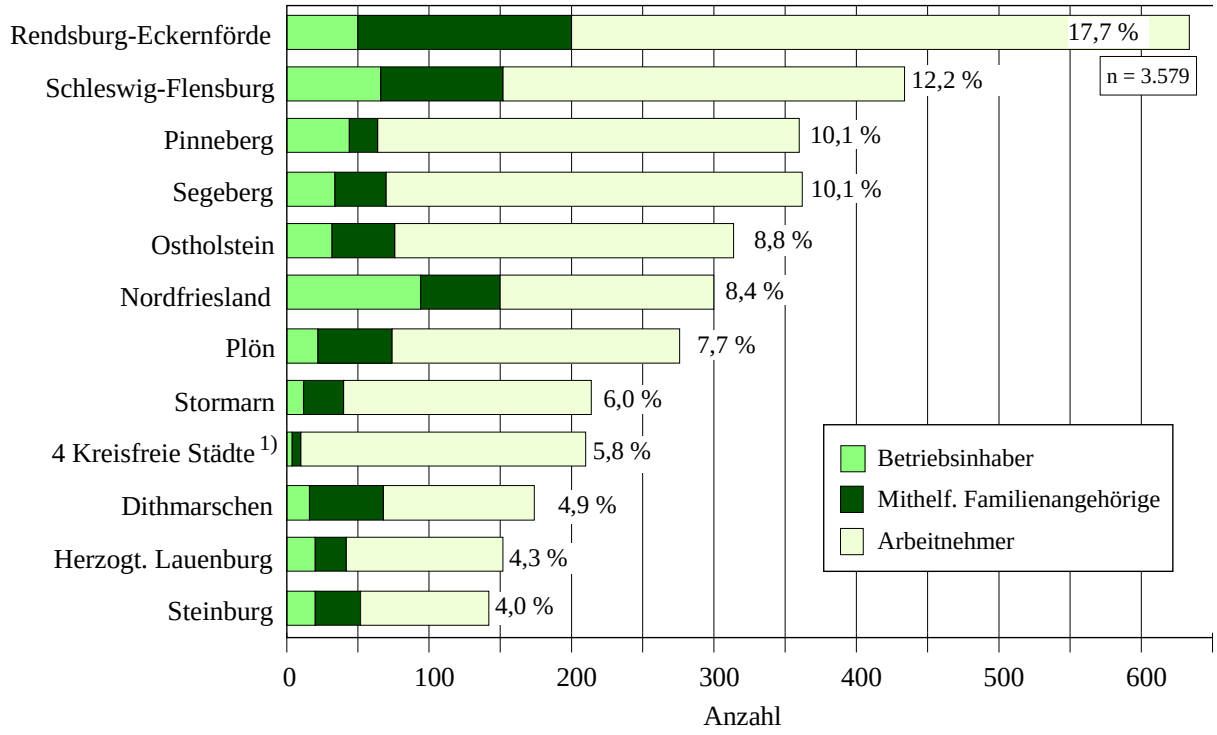
Wird die Arbeitnehmergruppe in den normal geförderten Kursen 2002 bis 2006 als jährlicher Durchschnittswert (rund 370 Personen) den familienfremden Arbeitskräften gegenübergestellt, wird erkennbar, dass pro Jahr rund 5 % der familienfremden Arbeitskräfte über die Kurse erreicht worden sind. Die Einschränkung, dass darunter Teilnehmer sein können, die möglicherweise an mehreren Kursen teilgenommen haben, muss dabei in Kauf genommen werden. Der Aufwand, dazu entsprechende personenspezifische Angaben zu erfassen, wäre unvertretbar hoch.

Rund die Hälfte der Personen, die über die Kurse erreicht wurden, stammten aus der **Betriebsart** Landwirtschaft, über 43 % aus Gartenbaubetrieben.

Regionale Herkunft der Teilnehmer

Abbildung 4.2 zeigt die Herkunft der TeilnehmerInnen nach Kreisen für die Jahre 2002 bis 2006.

Abbildung 4.2: KursteilnehmerInnen 2002 bis 2006 nach regionaler Herkunft



1) Die Kreisfreie Städte Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster wurden zusammengefasst.

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den zwei Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg kommen deutlich mehr Teilnehmer als aus den anderen Kreisen. Mögliche Gründe für die höheren Anteile sind, dass dort im Kreisvergleich nach Nordfriesland die höchsten Werte hinsichtlich der

Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe zu finden sind. Rendsburg ist zudem die Region in der die meisten Veranstaltungen durchgeführt werden. Die hohe Zahl von TeilnehmerInnen aus dem Kreis Pinneberg ist auf den regionalen Schwerpunkt mit dort ansässigen Gartenbau- und Obstbaubetrieben zurückzuführen. Bei den TeilnehmerInnen aus diesem Kreis dominiert das Merkmal ArbeitnehmerIn aus Gartenbaubetrieb. Gleiches gilt für den Kreis Segeberg.

4.4.3 Zielerreichung auf Outputebene

Die Maßnahme verfolgt insgesamt drei operationelle Ziele: 70 bis 90 Lehrgänge pro Jahr und zehn bis 30 TeilnehmerInnen pro Kurs sowie einen Schwerpunkt auf einer Lehrgangsdauer von einem bis zehn Tagen (siehe Tabelle 4.1 in Abschnitt 4.1.2).

Die **Anzahl der jährlich durchgeführten Kurse** wird durch die normal geförderten Kurse von LWK und DEULA erreicht (jährlich im Durchschnitt rund 75 Kurse). Daneben gab es bis 2004 DEULA-Kurse, für die zur Senkung der Lehrgangsgebühren Zuschüsse pro Teilnehmer und Lehrgangstag gezahlt wurden (rund 50 Zuschusskurse im Jahr).

Wird die Untergrenze der **Teilnehmeranzahl** (zehn geförderte TeilnehmerInnen/Kurs) auf die tatsächliche Personenzahl in den normal durchgeführten Kursen bezogen, wird die gewünschte Teilnehmerzahl unterschritten (Istwert: knapp 500 ´geförderte Teilnehmer im Vergleich zum Zielwert: 700-900). Das teilnehmerbezogene Ziel wurde somit nur mit Einschränkungen (rund 55 bis 71 %) erreicht. Allerdings lag die Teilnehmerzahl in den durchgeführten Kursen durch *nicht geförderte* Teilnehmende (nicht förderfähige Personen) sicherlich höher. Hierzu liegen aber keine systematischen Angaben vor, so dass die Gesamtteilnehmerzahlen nicht berücksichtigt werden konnten.

Die **Dauer der Lehrgänge** entspricht den Zielwerten (ein bis zehn Tage). Die Lehrgänge mit längerer Dauer (mindestens 10 Tage) beschränkten sich auf Führerscheinkurse für Schlepper (Themenbereich „Land- und Umweltechnik“). Zum diesem Bereich Land- und Umweltechnik sind außerdem mehrere fünftägige Lehrgänge durchgeführt worden (z. B: Landtechnik, Motorsägen- und Schweißkurse, Baum- und Gehölzpflege, Pflanzenschutzlehrgang für Anwender).

Weitere Angebote von LWK und DEULA zu den Schwerpunkten „Unternehmensentwicklung/Management“ (z. B. Betriebswirtschaft für Frauen), „Diversifizierung“ (Nischenmarketing) und „Gartenbau“ (Verkaufsförderung) bestehen aus mehreren ein- bis zweitägigen Modulen/Bausteinen (LWK SH, 2006). Viele der Teilnehmenden besuchen nur einzelne Teile einer Seminarreihe. Die jährlichen Weiterbildungsbroschüren der LWK für den Ag-

rarbereich und den Gartenbau enthalten auch keine Hinweise darauf, dass alle Module/Bausteine einer Seminarreihe besucht werden sollten.

4.5 Administrative Umsetzung

Die Analyse der administrativen Umsetzung bildete in der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung einen Schwerpunkt. Die vorliegende Ex-post-Bewertung fasst nur die wichtigsten Eckpunkte zusammen. Zu allen weiteren Punkten wird auf die vorangegangenen Bewertungen verwiesen (Eberhardt, 2003; Eberhardt, 2005a).

Zuständigkeit und Verfahrensablauf

Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) ist für die Konzeption sowie Umsetzung der Maßnahme c Berufsbildung für Landwirte (Fortbildung in den Agrarberufen) verantwortlich. Im MLUR erfolgt die Fördermittelbewirtschaftung und die Festlegung der grundsätzlichen Vorgehensweise bei der Umsetzung der Maßnahme (Besondere Dienstanweisungen und Erlasse). Die unmittelbare Bearbeitung der Fördermaßnahme (Antragsannahme, Bewilligungen, Prüfungen) geschieht zentral im MLUR (Referat V 12). Die Zahlungsfunktion wird vom Haushaltsreferat des Ministeriums durchgeführt. Die Verbuchungsfunktion wird von der Leitung der Zahlstelle des MLUR wahrgenommen (Referat V 18).

Auf Antrag des Trägers LWK bewilligt das Land aus Mitteln des Landeshaushaltes und des EAGFL einen jährlichen Zuschuss zu den durchgeführten Bildungsveranstaltungen. Der Bildungsträger beantragt zunächst am Jahresanfang in einem Antrag pauschal die jährlichen Zuschüsse von Land und EU zu den geplanten Kursen. Die EU-Beteiligung an den öffentlichen Ausgaben wurde ab 2004 von 40 auf 50 % erhöht.

Förderhöhe

Die **Förderhöhe** richtet sich nach der Anzahl der durchgeführten Lehrgänge, der Teilnehmeranzahl und den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln. In den normalen Kursen der Landwirtschaftskammer (LWK) und der DEULA ist in der Regel eine volle Förderung für Arbeitnehmer möglich, sie bekommen den gesamten Lehrgang gefördert. Zusätzlich gab es von 2000 bis Ende 2004 die so genannten Zuschusskurse der DEULA. Darin erfolgte keine volle Unterstützung. Die DEULA erhielt zur Verbilligung der Lehrgangsgebühren bei Selbstständigen Zuschüsse in Höhe von 12 Euro je Lehrgangstag und Teilnehmer.

Inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme

Bis 2003 erfolgte eine Schwerpunktsetzung auf die Zielgruppe Arbeitnehmer und handwerklich- und umwelttechnische Kurse (siehe Kapitel 4.1.2). Dieser Bereich konnte nach

Genehmigung des ZAL-Änderungsantrages 2004 durch die EU hinsichtlich der Zielgruppe und der geförderten Kurse erweitert werden.

Das Fachreferat nahm bis Mitte 2004 außer der zuvor dargestellten Antragsprüfung und Verwendungsnachweisprüfung keine weitergehende inhaltliche Auswahl oder Steuerung bei den geplanten Kursthemen vor. Im Herbst 2004 gab es nach Absprache zwischen MLUR, LWK und DEULA folgende wichtige Neuerungen für die ZAL-Maßnahme c:

– Erweiterung des Angebots durch Hinzunahme der Kurse für Betriebsleiter ab 2004;
– Wegfall der sog. Zuschusskurse ab Januar 2005. Dadurch frei werdende Mittel sollen für Angebote an Selbständige/Betriebsleiter zur Verfügung gestellt werden;
– Durchführung regelmäßiger Gesprächsrunden zwischen Fachreferat und Trägern (ca. halbjährlicher Abstand) sowie bei Bedarf zusätzlich bilaterale Kontakte.

Verwaltungsaufwand für Bewilligungsstelle und Träger

Die Umsetzung der Maßnahme wird vom Evaluator aufgrund der Abwicklung von Beantragung und Verwendungsnachweisprüfung in einem pauschalen Antrag für beide Seiten, Träger und Bewilligungsstelle, als sehr effektiv bewertet. Die vereinfachte Abrechnungsform (wenige Sammelanträge pro Jahr mit jeweils größerer Kursanzahl aus mehreren Monaten oder dem letzten Halbjahr) reduziert den Verwaltungsaufwand, vermeidet unnötige Kosten und zeitliche Verzögerungen für die Begünstigten. Dieser Eindruck wird durch die positiven Wertungen in den Trägerbefragungen 2003 und 2005 unterstrichen.

Als sehr vorteilhaft stellt sich die Flaschenhalsfunktion des Trägers dar: die Abrechnung und Auszahlung der Förderung über den Bildungsträger anstatt an jeden einzelnen Teilnehmer erleichtert die Durchführung der Maßnahme sehr deutlich.

Verwaltungskostenanalyse zur Durchführung der Maßnahme

Eine ausführlichere Verwaltungskostenanalyse wird im Rahmen der Programmbewertung in Kapitel 10 (Kapitelübergreifende Fragen) vorgenommen. Dabei werden die maßnahmenspezifischen Implementationskosten (jährlichen Personalkosten in der Verwaltung: MLUR (Fachreferat), Bescheinigende Stelle, Zahlstelle, interner Revisionsdienst und EDV) den durchschnittlich im Jahr aufgewendeten öffentlichen Ausgaben zur Maßnahme gegenübergestellt. Pro Jahr entstehen nach den Angaben des Landes durchschnittlich durch die Durchführung der Qualifizierungsmaßnahme Personalkosten in Höhe von rund 11.700 Euro. Im Vergleich zu den anderen ZAL-Maßnahmen entsteht damit für diese Maßnahme der geringste Verwaltungskostenaufwand. Die durchschnittliche Höhe der öffentlichen Fördermittel betrug rund 134.000 Euro im Jahr. Der Verwaltungskostenaufwand dieser vom Mittelvolumen her kleinen ZAL-Maßnahme entspricht somit 8,7 % dieser Fördersumme. Würden die (Overhead-) Kosten der Programmkoordination pauschal zu gleichen Teilen - unabhängig vom Fördervolumen der Maßnahmen - auf alle ZAL-

Maßnahmen hinzugerechnet, würde der Verwaltungskostenanteil deutlich ansteigen. Eine derartige Kostenverteilung ergäbe jedoch ein „schiefes Bild“ und entspricht nicht dem tatsächlichen Verwaltungshandeln.

4.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die EU-Kommission hat Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren vorgegeben. In diesem Kapitel werden nur noch die relevanten Kriterien, Indikatoren und Ergebnisse dargestellt. Gründe, warum bestimmte Indikatoren in der gewählten Form beantwortet werden oder nicht, wurden bereits in den beiden vorangegangenen Bewertungen dargelegt. Zum Kapitel III sind insgesamt zwei kapitelspezifische Fragen mit den dazugehörigen Kriterien und Indikatoren zu beantworten.

4.6.1 Frage III.1 – In welchem Umfang entsprechen die geförderten Berufsbildungsmaßnahmen dem Bedarf und in welchem Umfang sind sie mit anderen Maßnahmen des Programms kohärent?

	Beantwortet
Kriterium III.1-1. - Die Berufsbildungsmaßnahmen berücksichtigen Bedarf und das Anpassungspotenzial von Einzelpersonen, Sektoren oder Regionen.	**X**
Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/Schwächen oder Potenziale/Möglichkeiten berücksichtigt wurden. (a) Art und Zusammensetzung der Teilnehmer (z.B. Jugendliche, Frauen ...) (in %); (b) Sachgebiete/Inhalte der Kurse (in %); (c) Zufriedenheit der Teilnehmer in ihren Kursen (Beschreibung); (d) Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel (Beschreibung).	X

Zusammenfassung zur Frage III.1

Die Bewertungsfrage III.1 ist für alle Kurse unabhängig von ihrer Dauer relevant. Das Ergebnis der Teilnehmerbefragung zeigt, dass die Kurse zur Berufsbildung die Bedürfnisse zahlreicher Teilnehmer abdecken. Fast alle befragten Teilnehmer hielten ihre Kursteilnahme aus persönlicher und beruflicher Sicht für „Sehr wichtig“ bis „Wichtig“. Die Auswertung lässt außerdem erkennen, dass z. B. ArbeitnehmerInnen mit niedriger Qualifikation über eine Teilnahme insbesondere in den Kursen mit anerkannten Abschlüssen bzw. trägereigenen Zertifikaten, ihre berufliche Situation verbessern wollen und können.

Das Maßnahmenangebot wurde insbesondere den im EPLR formulierten Unterzielen gerecht. 72 % der Teilnehmer sind Arbeitnehmer, somit werden insbesondere deren Bedürf-

nisse über diese Berufsbildungsmaßnahme abgedeckt. Darüber hinaus wurden Aspekte aus der SWOT-Analyse durch Änderungen im Kursangebot ab 2004 stärker berücksichtigt. Die für die Betriebsführung relevanten Personen (Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige) konnten dadurch vermehrt erreicht werden (Anteil der Betriebsleiter stieg auf rund 12 % im Zeitraum 2002 bis 2006, 2002 waren es nur 2 %).

Über eine stärkere Abstimmung mit anderen Förderbereichen im Programm hätten mehr Synergien herbeiführt werden können, z. B. zum AFP, einigen Artikel-33-Maßnahmen (Diversifizierung, Biomasse) und Agrarumweltmaßnahmen.

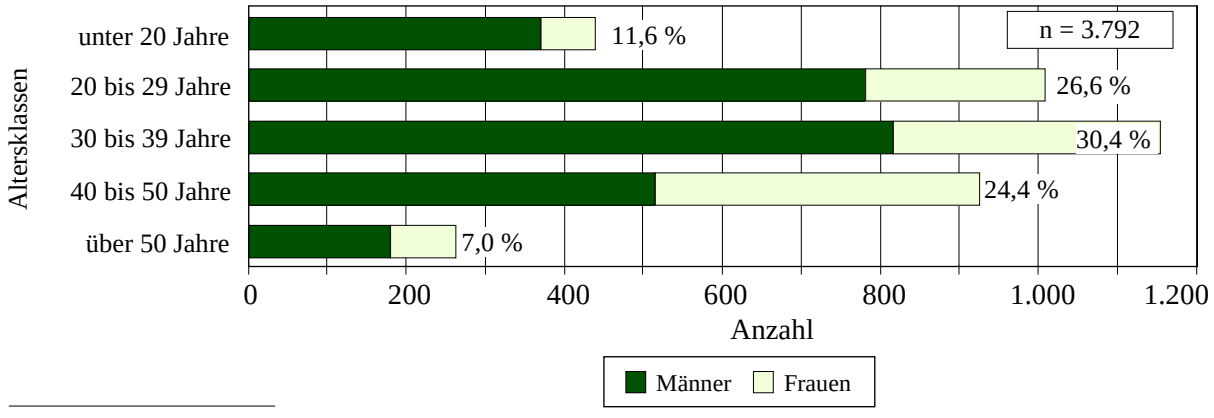
Indikator III.1-1.1 Anteil der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen, bei denen die während der Programmplanung festgestellten Stärken/Schwächen oder Potenziale/ Möglichkeiten berücksichtigt wurden.

(a) - Art und Zusammensetzung der Teilnehmer

Basierend auf der Auswertung der seit 2002 existierenden Teilnehmererfassungslisten konnten detaillierte Auswertungen zur Art und Zusammensetzung TeilnehmerInnen angefertigt werden.

Das **Altersprofil** ist im Vergleich zur Gesamtbevölkerung im Land durch einen relativ hohen Anteil junger Menschen gekennzeichnet (über 38 % der Teilnehmer waren unter 30 Jahre). Bezogen auf den Zeitraum 2002 bis 2004 betrug er sogar 44 %. Die Landeszahlen zur Altersstruktur zum Vergleich: rund 31 % aller Personen waren 2006 unter 30 Jahre; bezogen auf die Gruppe der Erwerbspersonen waren es nur rund 20 %. Das **geschlechterspezifische Verhältnis** von Frauen zu Männern lag in den Kursen bei 30:70 (vgl. Abbildung 4.3). In der Gesamtbevölkerung beträgt der Wert 51:49 (Statistikamt Nord, 2007).

Abbildung 4.3: Kursteilnehmende 2002 bis 2006 nach Altersklassen und Geschlecht



Quelle: Eigene Darstellung.

Beim **Berufsstatus** überwiegt deutlich die Gruppe der ArbeitnehmerInnen, weil auf dieser Zielgruppe der Förderschwerpunkt lag (72 %). Weitere 16 % waren mithelfende Familienangehörige. Betriebsinhaber nehmen durch das seit 2004 erweiterte Kursangebot vermehrt teil, ihr Anteil ist dadurch deutlich angestiegen (von rund 2 % zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung auf rund 12 % im Zeitraum 2002 bis 2006). Über 58 % der ArbeitnehmerInnen kommen aus dem Gartenbau und rund ein Drittel aus der Landwirtschaft (vgl. Abbildung 4.1 in Abschnitt 4.4). BetriebsinhaberInnen und mithelfende Familienangehörige stammen hauptsächlich aus Gemischtbetrieben und Futterbaubetrieben (rund 40 bzw. 30 %). Personen aus Gartenbaubetrieben sind darunter kaum vertreten (unter 3 %).

Zusätzlich ist der höchste erreichte **Schul- und Berufsabschluss** der Teilnehmenden erfasst worden. Tabelle 4.8 weist ein ähnliches Niveau im Vergleich zum allgemeinen Schulabschluss aller 15 bis 65 jährigen Personen in Schleswig-Holstein aus: der Anteil niedriger Schulabschlüsse bis einschließlich Hauptschule beträgt jeweils rund 45 % (Statistikamt Nord, 2007). Beim Berufsabschluss ist bei den Teilnehmenden ein deutlicher Anteil gering qualifizierter Personen zu verzeichnen. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass sich bis zum Jahr 2003 darunter auch ein Teil jüngerer Menschen (unter 20 Jahre) befanden, die zur Zeit der Teilnahme noch eine Schule besucht haben. Diese haben zumeist Führerscheinkurse besucht, diese Kurse wurden aber in den letzten Jahren nicht mehr gefördert (siehe Abschnitt 4.5). Trotzdem lassen die Werte auf den grundsätzlichen Bedarf zusätzlicher Basisqualifikationen für die betreffenden Teilnehmer aus dem landwirtschaftlichen Bereich schließen, damit sie ihre beruflichen Chancen durch Teilnahmezertifikate (z. B. Motorsägen- oder Gabelstaplerscheine) verbessern können.

Die Möglichkeit ein Zertifikat oder einen anerkannten Abschluss zu erwerben, war für ein Viertel der Befragten ein wichtiger Gund für die Teilnahme an ihrem Lehrgang (Teilnehmerbefragung der FAL 2006, siehe Abbildung 4.4).

Tabelle 4.8: Kennwerte 2002 bis 2006 zur Eingangsqualifikation der Teilnehmenden

Bewertungskriterium		**Anteil in %**
Schulabschluss der Teilnehmer	Ohne Abschluss	5
	Sonderschule	2
	Hauptschule	38
	Mittlere Reife	35
	Abitur	20
Berufsabschluss der Teilnehmer	Keine Qualifikation	6
	Angelernt	8
	Auszubildende	11
	Mit Berufsabschluss	55
	Meister	14
	FH-/Universitätsabschluss	6

(n = 3.549)

Quelle: Eigene Darstellung.

(b) - Sachgebiete/Inhalte der Kurse

Bis 2003 lagen die Schwerpunkte im Hinblick auf die Anzahl der Kurse eindeutig auf: mehrtägigen Führerscheinkursen, mehrtägigen Motorsägen- und Gehölzpflegelehrgängen sowie kurzen eintägigen PC- und EDV-Einführungs- oder Grundkursen.

Die Hauptthemen für Arbeitnehmer und Betriebsleiter in den Jahren 2002 bis 2006 mit Kennwerten zeigt Tabelle 4.9. Die meisten TeilnehmerInnen verzeichneten die Bereiche „Baum- und Gehölzpflege“, „Floristik“ sowie „Einsatz- und Ausbildung an Maschinen“. Hinsichtlich der eingesetzten EU-Mittel entfielen die größten Summen auf Kurse zur Baum- und Gehölzpflege sowie zur und Landtechnik. Die meisten Themenschwerpunkte wurden im Wesentlichen von ArbeitnehmerInnen nachgefragt, der zumindest bis 2003 im Vordergrund stehenden Zielgruppe.

Die Zusammensetzung der KursteilnehmerInnen bei den Kursen spiegelt geschlechtsspezifische Arbeitsfelder und Rollenbilder wider: Frauen erreichen die höchsten Anteile in Kursen zu den Gebieten Floristik und EDV. Typische Männerdomänen sind Kurse zu Land- und Maschinentechnik, Schweißen, Führerschein sowie Baum- und Gehölzpflege.

Die Kursangebote für ArbeitnehmerInnen haben sich gegenüber den Vorjahren nicht gravierend geändert. Es wurden 2004 bis 2006 jedoch mehr Kursthemen angeboten, die nicht zu den technischen/umwelttechnischen Themen zu rechnen sind (z. B. Erfolgreiche Schweinehaltung, Warenpräsentation im Gartenbau und Baumschulen, Verkaufsschulungen).

Durch die neu in diese Maßnahme aufgenommenen Kurse für BetriebsleiterInnen kamen ab 2004 Kursthemen hinzu, die es zuvor im Rahmen dieser ZAL-Maßnahme nicht gab. Es wurden z. B. Seminare zur strategischen Entwicklung von Betrieben (Unternehmensführung und Betriebswirtschaft) angeboten.

Tabelle 4.9: Themenschwerpunkte der geförderten Kurse 2002 bis 2006

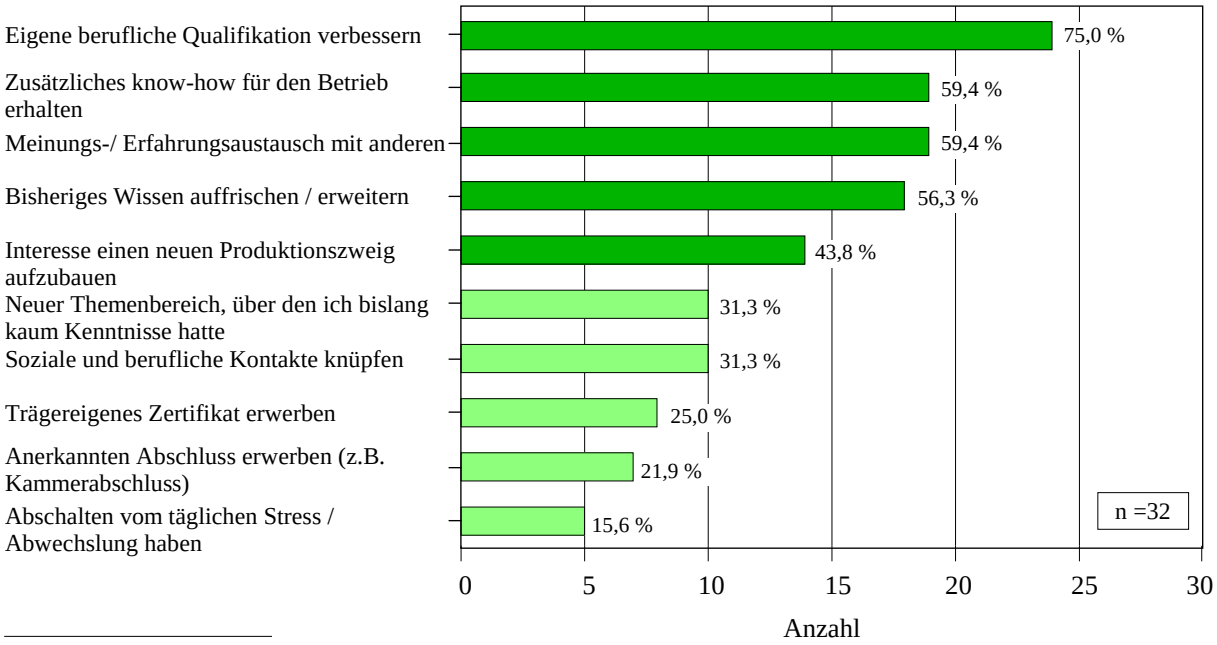
Themenschwerpunkte Arbeitnehmer- und Betriebsleiterkurse	**Zahl der Kurse**	**Zahl der Teil-nehmer**	davon Anteil der Frauen	einge-setzte EAGFL-Mittel	Vorherrschender Teilnehmerstatus
	Anzahl	Anzahl	%	Euro	
Baum- und Gehölzpflege (z. B. Arbeitssicherheit Baum, Motorsäge, Seilklettertechn.)	82	529	17	75.820	AN aus Gartenbaubetr.
EDV-Kurse (z. B. Word-bzw. Excel-Grund- u. Aufbaukurse, Internet)	49	240	50	10.830	AN aus landw. Betr.
Einsatz und Ausbildung an Maschinen (z. B. Mähdrescher, Gabelstapler, Minibagger, Radlader)	45	403	7	32.500	AN aus ldw. Betr., Gartenbaubetr. und Betriebshelferd.
Florististik (Verkaufstraining, Warenpräsentation, Feng Shui)	33	516	75	27.080	AN aus Gartenbaubetr
Schweißkurse (z. B. Lichtbogen, Schutzgas)	32	173	5	29.790	Männl. AN aus ldw. Betr.
Schweine- bzw. Milchviehhaltung (z. B. Erfolgreiche Schweinehaltung, Klauenpflege, Milcherzeugung)	31	86	19	8.120	AN aus landw. Betr.
Landtechnik und Pflanzenschutz (z. B. Sachkunde Pflanzenschutz, Moderne Landtechnik)	27	274	4	43.330	AN aus landw. Betr.
Garten- und Landschaftsbau (z. B. Gartengestaltung, Teichbau, Bau- und Pflasterlehrgänge)	25	225	27	24.370	AN aus Gartenbaubetr.
Schlepper-Führerschein-Kurse (B, BE, CE, T)	20	39	10	5.420	Mith. FA aus ldw. Betr.
Sonstiges (z. B. Betriebshelferlehrgg, Mitarbeiterführung, Teamarbeit)	8	84	20	13.540	AN aus ldw. Betr., Betriebshelferd.
Gesamt Arbeitnehmerkurse	**352**	**2.569**	**29**	**270.800**	
Kurse für Betriebsleiter 2004-2006 (z. B. Betriebswirtschaft für Frauen, Unternehmensführung, Nischenmarketing, Einkommensalternativen, Solarstrom, EU-Agrarreform):	**45**	**759**	**51**	40.430	BI u. mith. FA aus ldw. Betr. (v. a. Gemischt- u. Futterbaubetr.)
Insgesamt 2002-2006	**397**	**3.328**	**34**	**311.230**	

AN = Arbeitnehmer; mith. FA = mithelfende Familienangehörige; BI = Betriebsinhaber

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4.4 gibt beispielhaft einen Überblick, welche Motive die Teilnehmenden bewogen haben, an ihrem Kurs zu dieser Berufsbildungsmaßnahme teilzunehmen.

Abbildung 4.4: Hauptgründe für die Teilnahme am geförderten Kurs



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Teilnehmerbefragung 2006.

Neben den grundsätzlich für alle Teilnehmenden relevanten Motiven[4] (z. B. Eigene berufliche Qualifikation verbessern; Meinungs-/Erfahrungsaustausch mit anderen), stehen mehrere Gründe im Vordergrund (v.a. zusätzliches Know-how für den Betrieb erhalten; Interesse neuen Produktionszweig aufzubauen) die vorwiegend von Personen mit Leitungsfunktionen in den Betrieben genannt wurden (Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige).

Nach Ansicht des Evaluators ist die thematische Ausweitung des Lehrgangsangebots in den letzten Jahren positiv zu werten. Zum Angebot 2004 bis 2006 soll abschließend auf zwei Punkte hingewiesen werden: erstens hat die Anzahl der geförderten Führerscheinkurse für Schlepper erfreulicherweise deutlich abgenommen. Zweitens sind diese Lehrgänge leider die einzigen Angebote unter den wenigen längeren Kurse geblieben (Dauer sechs Tage und mehr). Die Teilnahme an nur einzelnen ein- bis zweitägigen Modulen/Bausteinen innerhalb mehrteilig konzipierter Seminarreihen entspricht nicht dem durchgehendem Besuch eines längeren Kurses.

[4] 2006 wurden Teilnehmende aus drei längeren Kursen befragt (Kursdauer fünf Tage; Durchführung in 2005): zwei Kurse vorrangig für die Zielgruppe Arbeitnehmer: Sachkunde Pflanzenschutz und Betriebshelferlehrgang sowie ein Kurs für die Zielgruppe Betriebsleiter: Bauernhofpädagogik.

(c) - Zufriedenheit der Teilnehmer in ihren Kursen

Bewertungen der Kurse

Die Ergebnisse aus der Teilnehmerbefragung 2006 der FAL in Schleswig-Holstein weisen eine positive Beurteilung der Kurse aus:

– Über 90 % der Befragten gaben an, sie würden beides – Kursthema und Träger – weiterempfehlen.

– Rund 94 % der Befragten hielten die Kursteilnahme aus persönlicher und beruflicher Sicht für „Sehr wichtig“ bzw. „Wichtig“.

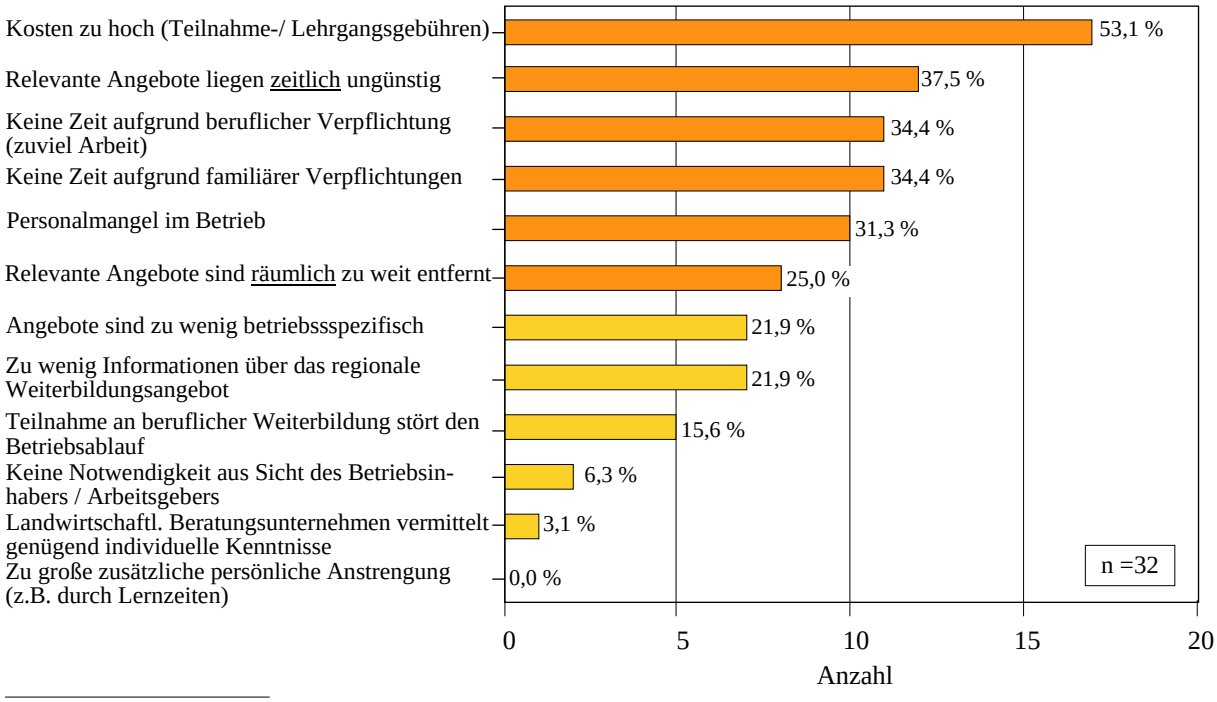
Berufliche Weiterbildungsaktivitäten und Hinderungsgründe

Im Rahmen der FAL-Teilnehmerbefragung wurde auch das Interesse an berufsbezogenen Fortbildungsaktivitäten untersucht. Über zwei Drittel der Befragten besuchen demnach pro Jahr ein bis zwei Weiterbildungsveranstaltungen, jeder Zehnte sogar mindestens drei Veranstaltungen. Fast 80 % aller Befragten würden gerne öfter an Veranstaltungen teilnehmen. Die bevorzugte zeitliche Veranstaltungsform hängt für die meisten Personen vom Veranstaltungsthema ab. Es werden hauptsächlich zwei Veranstaltungsformen, nämlich Blockveranstaltungen (mehrtägige Kurse an aufeinanderfolgenden Tagen) und Einzelveranstaltungen (eintägige Kurse) von den Befragten präferiert. Dagegen würden kürzere Einzelveranstaltungen (bis zu einem halben Tag) und feste Termine in regelmäßigen Abständen (mehrtägige Kurse) weitaus weniger gern besucht werden.

Für die Maßnahmenumsetzung ist es sehr wichtig neben den Zufriedenheitsaspekten auch mögliche Hemmnisfaktoren bezüglich der Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen zu identifizieren, um bei Bedarf daraufhin das Maßnahmenangebot anzupassen. Abbildung 4.5 fasst die Hemmnisse, die am häufigsten von den befragten Teilnehmenden in Schleswig-Holstein benannt wurden, zusammen. Hauptgründe sind zu hohe Teilnahmegebühren, gefolgt von Zeit- (beruflich, familiär) und Personalmangel.

Bei mehrtägigen Veranstaltungen blieb die Inanspruchnahme im Förderzeitraum nach den Angaben der LWK deutlich hinter den Erwartungen zurück. Eine Ursache ist nach Teilnehmerrückmeldungen an die LWK der steigende Arbeits- und Kostendruck in den Unternehmen des Agrarbereichs (Drescher, 2007).

Abbildung 4.5: Hinderungsgründe für die Teilnahme an Veranstaltungen zur berufsbezogenen Weiterbildung



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Teilnehmerbefragung 2006.

(d) - Zusammenhang mit kofinanzierten Maßnahmen anderer Programmartikel

Zwischen der Maßnahme Berufsbildung und anderen Förderbereichen besteht in Schleswig-Holstein kein systematischer Zusammenhang. Synergien sind zwar durch die Veranstaltungen zu „Pflanzenschutz mit Sachkundenachweis“ bzw. „Moderner Landtechnik“ in Ansätzen zu einigen Agrarumweltmaßnahmen denkbar. Auch die folgenden Kurse für BetriebsleiterInnen bzw. mithelfende Familienangehörige beinhalten weitere Synergiepotenziale zu anderen Förderbereichen, z. B. zu AFP und Artikel-33-Maßnahmen:

Kursbeispiele	**Beispiel für Förderbereich mit Synergiepotenzial**
Unternehmensführung, Betriebswirtschaft	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)
Einkommensalternativen, Nischenmarketing, Urlaub auf dem Bauernhof, Betriebswirtschaft für Frauen	Tourismus (Art.-33-Maßnahme),
Regenerative Energie	Biomasse (Art.-33-Maßnahme)

Es wird aber nicht strategisch auf das Erzielen von Synergieeffekten hingewirkt, z. B. indem die Teilnahme an Berufsbildungskursen Voraussetzung für die Teilnahme an anderen Fördermaßnahmen wäre. Außerdem unterscheidet sich die Hauptzielgruppe der Berufsbildungsmaßnahme deutlich von den Zielgruppen der anderen sektoral ausgerichteten Maß-

nahmen. Die anderen Fördermaßnahmen richten sich an Betriebsinhaber, die Berufsbildungskurse im ZAL jedoch vorwiegend an Arbeitnehmer.

4.6.2 Frage III.2 – In welchem Umfang haben die erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen die Lage der TeilnehmerInnen und die Lage des land-/forstwirtschaftlichen Sektors verbessert?

Zusammenfassung zur Frage III.2

Im Zuge der Beantwortung der Bewertungsfrage III.2 wird auf die Wirkungen der Bildungsveranstaltungen eingegangen. Die Frage ist insbesondere für Kurse von längerer Dauer (zehn Tage und mehr) bedeutsam, weil die in der Interventionslogik dargestellten persönlichen/betrieblichen Effekte und Wirkungen durch kürzere Kurse in der Regel seltener erreicht werden. Weil in Schleswig-Holstein abgesehen von Führerscheinkursen für Schlepper nur ein- bis fünftägige Veranstaltungen stattfanden, konnten 2006 nur Teilnehmende aus drei fünftägigen Kursen ungefähr ein Jahr nach Ende des Kurses zu Effekten und Wirkungen befragt werden.[5] Da sich die Umsetzungsphase der erworbenen Fähigkeiten oft als längerer Prozess erweist, der sich über mehrere Jahre erstreckt, können nicht alle Aspekte dieser Frage anhand der Befragungsergebnisse quantitativ beantwortet werden. Einige Fragenbereiche werden deshalb qualitativ anhand des Kursangebots, den Ergebnissen aus Expertengesprächen und Erfahrungen aus anderen Ländern beantwortet.

	Beantwortet
Kriterium III.2-1. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen tragen dazu bei, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern	**X**
Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon geförderte TeilnehmerInnen,	
(a) die Betriebsinhaber sind (in %);	
(b) die Arbeitnehmer sind (in %);	X
(c) die auf Grund der Maßnahmen eine bessere Entlohnung erhalten haben (Beschreibung);	
(d) die eine mit nicht in Geld bewertbare Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z. B. Motivation, Zufriedenheit, Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, bereichernde Tätigkeit ...) (Beschreibung).	

[5] In Schleswig-Holstein wurden 2006 im Rahmen der Teilnehmerbefragung Teilnehmende aus drei längeren Kursen befragt (Kursdauer 5 Tage; Kursdurchführung in 2005): zwei Kurse vorrangig für die Zielgruppe Arbeitnehmer: Sachkunde Pflanzenschutz und Betriebshelferlehrgang sowie ein Kurs für die Zielgruppe Betriebsleiter: Bauernhofpädagogik.

Kriterium III.2-2. - Die von den Teilnehmern erworbenen Fähigkeiten/Qualifikationen unterstützen die Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung)	**X**
Indikator III.2-2.1 Anteil der Betriebe (mit geförderten Teilnehmern) mit Umstellung/Neuausrichtung/ Verbesserung dank der Berufsbildung (in %), davon: (a) Betriebe mit neuen/zusätzlichen Tätigkeiten (in %); (b) Betriebe mit verbesserter Qualität/Hygiene/Wertschöpfung im Bereich der Tätigkeiten (in %); (c) Betriebe mit Verbesserungen im Bereich Betriebsführung (in %); (d) Betriebe mit umweltfreundlichen Methoden/Praktiken (in %); (e) Landwirtschaftliche bzw. Forstwirtschaftliche Betriebe (in %).	X

Indikator III.2-1.1 Anteil der geförderten TeilnehmerInnen (sowohl Betriebsinhaber als auch Arbeitnehmer), die dank der Berufsbildung Verbesserungen am Arbeitsplatz erfahren haben (Anzahl/Anteil und Beschreibung), davon geförderte Teilnehmer ....

(a) die Betriebsinhaber/Waldbesitzer sind (in %);

(b) die Arbeitnehmer sind (in %);

Im Zeitraum 2000 bis 2006 nahmen insgesamt rund 4.230 Personen an den Kursen teil. Bei Annahme, dass die Teilnahme an einem Kurs generell zu Verbesserungen am Arbeitsplatz führt, waren von 2002 bis 2006 unter den Teilnehmenden 12 % Betriebsinhaber und 72 % ArbeitnehmerInnen. Der restliche Anteil entfiel auf mithelfende Familienangehörige.

(c) Geförderte Teilnehmer, die auf Grund der Maßnahmen eine bessere Entlohnung erhalten haben (Beschreibung);

In drei Kursen fanden ein Jahr nach Kursende 2006 detaillierte Teilnehmerbefragungen statt. Im Kurs „Bauernhofpädagogik“ sahen über die Hälfte der Teilnehmenden für ihre persönliche Entwicklung ein „höheres Einkommen/bessere Vergütung“ sowie in der betrieblichen Entwicklung eine „Verbesserung des Umsatzes/der Einkünfte“ infolge der Kursteilnahme. Ihr Einkommen „hat geringfügig zugenommen“, teilweise sogar „deutlich zugenommen“. Die Einkommenszunahme wird in erster Linie auf „neue Dienstleistungen“ bzw. „Ausweitung des Angebots“ zurückgeführt.

In den beiden anderen Kursen (sog. Arbeitnehmerkurse) hatte eine höhere Entlohnung/ Verbesserung der Einkünfte keine Bedeutung, weil die Kursinhalte auf andere Ziele ausgerichtet waren.

Neben den Teilnehmerbefragungen waren Wirkungen zum Indikator (c) in den Trägergesprächen in Schleswig-Holstein 2005 (LWK und DEULA) erörtert worden. Diese Ein-

schätzung konnte durch die Erfahrungen aus Expertengesprächen und Erhebungen in anderen Ländern überprüft werden. Daraus ergibt sich zusammengefasst:

Indirekte Wirkungen sind für BetriebsinhaberInnen infolge einer verbesserten Betriebsführung nach Teilnahme an einzelnen Weiterbildungsveranstaltungen denkbar (Erfolgreiche Schweinehaltung, Unternehmensführung, Qualitätsmanagementsysteme, Solarstrom, Verkaufsschulungen für Mitarbeiter). **Direkte** Einkommenswirkungen treten dagegen nur sehr selten auf. Ausnahmen können durch die Kurse zu Einkommensalternativen/Nischenmarketing und mit touristischen Inhalten entstehen.

Für ArbeitnehmerInnen ergeben sich nur Verbesserungen, wenn ihnen die Betriebe bei verbesserten Einnahmen einen höheren Lohn zahlen würden, z. B. aufgrund der erworbenen Zuatzqualifikation (Trägerzertifikat) für die Arbeit mit Geräten und Maschinen (z. B. Motorsäge, Gabelstapler oder Hubsteiger zur Baumpflege). Als indirekte Wirkung für Arbeitnehmer ist auch eine höhere Arbeitsplatzsicherheit anzuführen. Sie entsteht, wenn infolge der Kursteilnahme eines Mitarbeiters/Betriebsleiters Betriebe eine bessere Ertragslage erreichen.

(d) Geförderte Teilnehmer, die eine nicht mit Geld bewertbare Verbesserung am Arbeitsplatz erfahren haben (z. B. Motivation, Zufriedenheit, Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz, abwechslungsreichere Tätigkeit ...) (Beschreibung);

Hinweise zu diesem Indikator gehen aus den Teilnehmerlisten nicht hervor. In der durchgeführten Befragung von Teilnehmern längerer Kurse in Schleswig-Holstein konnten dagegen Wirkungen identifiziert werden. Außerdem sind in den Expertengesprächen denkbare Wirkungen zu diesem Indikator (d) erörtert worden. Neben dieser Einschätzung dienen Erfahrungen aus Erhebungen in anderen Ländern zur Überprüfung:

Im Rahmen der Maßnahme wurden überwiegend ein- bis fünftägige Veranstaltungen durchgeführt. Kürzere Veranstaltungen dienen insbesondere der Informations- und Wissensvermittlung, sie sollen außerdem Aufklären, Interesse wecken, Motivation erzeugen und möglichst auch Kontakte zu Kollegen herstellen. Hinweise und Informationen aus den Verkaufslehrgängen sind kurzfristig anwendbar.

Eine Lehrgangsteilnahme basiert in der Regel auf zufriedenheits- und aufstiegsorientierten Motiven. 68 bis 95 % der TeilnehmerInnen der befragten längeren Kursen sahen bei den folgenden fünf Aspekten einen großen bzw. mittleren Einfluss infolge der Kursteilnahme:

Tabelle 4.10: Einfluss auf die persönliche berufliche Entwicklung der Teilnehmenden

Einfluss des Kurses auf persönliche berufliche Entwicklung im Bereich:	**Großer Einfluss** (gerundet in %)	**Mittlerer Einfl.** (gerundet in %)
• Verbesserung der fachlichen Kompetenz	50	45
• Verbesserte berufliche Qualifikation	56	31
• Übernahme neuer Aufgaben	44	25
• Verbesserte Motivation	28	40
• Größere Zufriedenheit durch abwechslungsreichere, bereicherndere Tätigkeiten	34	34

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der Teilnehmerbefragung in Schleswig-Holstein.

Durch die Kursteilnahme in bestimmten Kursen können Teilnehmer ihre beruflichen Chancen durch (Trägereigene) Zertifikate (z. B. Pflanzenschutz mit Sachkunde, Motorsägenscheine, Gabelstaplerführerschein) verbessern. Außerdem tragen erfolgreiche Kursabschlüsse mit dazu bei, die Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Als Folge der beruflichen Weiterbildung lassen sich darüber hinaus bei vielen Teilnehmern grundsätzlich zwei weitere „weiche Indikatoren“ feststellen: sie können „ihre Aufgaben besser erledigen“ und sie können sie häufig „als Hilfe im Alltag“ nutzen (Bellmann, 2003).

Indikator III.2-2.1 Anteil der Betriebe (mit geförderten Teilnehmern) mit Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung dank der Berufsbildung (in %), davon:

(a) Betriebe mit neuen/zusätzlichen Tätigkeiten;
(b) Betriebe mit verbesserter Qualität/Hygiene/Wertschöpfung im Bereich der Tätigkeiten;
(c) Betriebe mit Verbesserungen im Bereich der Betriebsführung;
(d) Betriebe mit umweltfreundlichen Methoden/Praktiken;
(e) Landwirtschaftliche bzw. Forstwirtschaftliche Betriebe.

Dieser Indikator ist von geringer Relevanz für die Beurteilung der geförderten Berufsbildungsmaßnahmen. Er zielt insbesondere auf Betriebe, in denen eine Umstellung/Neuausrichtung/Verbesserung erfolgte. Betriebliche Veränderungen leiten in der Regel Betriebsinhaber und nicht Arbeitnehmer ein. Über 70 % der Teilnehmenden an den geförderten Veranstaltungen der Jahre 2000 bis 2006 waren aber Arbeitnehmer. Einige Ergebnisse lassen sich allerdings aus der durchgeführten Teilnehmerbefragung ableiten, deren Erbebnisse sind aber nicht verallgemeinerbar. Die Befragten kamen aus landwirtschaftlichen Betrieben, landwirtschaftlichen Betriebshelferdienste/Lohnunternehmen und in geringem Umfang aus Garten-/Landschaftsbaubetrieben. Forstwirtschaftliche Betriebe waren in den befragten Kursen nicht vertreten.

In der Befragung wurde nach möglichen **Folgeaktivitäten** der Kursteilnehmer gefragt (siehe Tabelle 4.11). Bei 65 % der Teilnehmer führte die Teilnahme zu Folgeaktivitäten. Die investiven Aktivitäten bezogen sich hauptsächlich auf die Erstellung von Werbematerialien und bauliche Anlagen.

Tabelle 4.11: Folgeaktivitäten in den Betrieben infolge der Kursteilnahme

Gab es in Folge des berufsbezogenen Kurses anschließend in ihrem Betrieb besondere Folgeaktivitäten? (n=32)	(gerundet in %)
• Ja, Folgeaktivitäten mit Investitionen.	31
• Ja, Folgeaktivitäten ohne Investitionen.	34
• Nein, es gab keine Folgeaktivitäten.	19
• Keine Angabe.	16

Quelle: Eigene Darstellung.

Die in der Interventionslogik zur Berufsbildung zum Kriterium III.2-2 dargestellten möglichen **Beschäftigungswirkungen** haben bisher keine besondere Relevanz. Knapp ein Drittel der Befragten aus dem Kurs Bauernhofpädagogik erwartet allerdings in den nächsten zwei Jahren Arbeitsplatzeffekte.

Hinsichtlich der **Indikatoren (a), (b) und (c)** sind die in Tabelle 4.12 dargestellten Aspekte zur **betrieblichen Entwicklung** relevant: Ein Jahr nach Kursende sahen die Befragten in einer „Verbesserten Kundenzufriedenheit“ und einem „Verbesserten Dienstleistungsangebot“ insgesamt den größten Einfluss infolge der Kursteilnahme.

Tabelle 4.12: Einfluss der befragten Kurse auf die betriebliche Entwicklung

Einfluss des Kurses auf betriebliche Entwicklung im Bereich: (n=32)	**Großer Einfluss** (gerundet in %)	**Mittlerer Einfl.** (gerundet in %)
zu Indikator a:		
• Ausweitung des bestehenden Dienstleitungsangebots	25	12
zu Indikator b:		
• Verbesserung der Zufriedenheit der Kunden	25	25
• Verbesserung des Dienstleistungsangebots	28	15
zu Indikator c:		
• Umstrukturierung von Arbeitsbereichen	9	21

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Einfluss auf die betriebliche Entwicklung fällt in der Einschätzung der Befragten insgesamt geringer aus als im Bereich der persönlichen beruflichen Entwicklung: Die Einflüsse auf der persönlichen Ebene sind für die Teilnehmenden eher spürbar und besser zu identifizieren als auf der betrieblichen Ebene.

Zum **Indikator (d)** wurden ebenfalls mehrere Aspekte zu möglichen Umweltverbesserungen im Rahmen der Teilnehmerbefragung untersucht. In den befragten Kursen wurden keine umweltbezogenen Folgeaktivitäten benannt. Immerhin über zwei Drittel der Befragten gaben aber an, dass durch Kursteilnahme sich „ihr Verständnis und ihre Kenntnisse für umweltfreundliche Methoden/Praktiken“ verbessert hat.

Die thematische Ausrichtung und tendenziell kurze Dauer der Kurse (über die Hälfte ein bis zwei Tage) trägt kaum dazu bei, die Umstellung oder Neuausrichtung in einem Betrieb zu fördern. Dennoch besteht in sehr geringem - aber nicht näher nachweisbarem – Maß die Möglichkeit, dass erhaltene Anregungen und Hinweise in einigen Betrieben aufgegriffen wurden, um umweltfreundlichere Praktiken oder ein verbessertes Angebot zu entwickeln. Dies trifft aber sicherlich nur auf einen kleinen Anteil der Kurse zu. Die Veranstaltungen liefern je nach Thema Anhaltspunkte zum Weiterverfolgen bzw. für eine anschließende betriebsbezogene Individualberatung durch Berater. Die Teilnahme von Betriebsleitern an Kursen zur Unternehmensführung und Schaffung von Einkommensalternativen tragen dazu bei, für den Betrieb zu klären, ob die Umstrukturierung betrieblicher Abläufe oder neue betriebliche Aktivitäten (z. B. Partyservice, Biogas- oder Solarstromanlagen) grundsätzlich sinnvoll sind und finanziell lohnend.

4.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme hinsichtlich der Inanspruchnahme und der erzielten Wirkungen

Gegenstand der Bewertung war ausschließlich die im Rahmen von „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) mit EU-Mitteln geförderte Weiterbildungsmaßnahme. Daneben gibt es vielfältige Berufsbildungsmaßnahmen in Schleswig-Holstein, die außerhalb von ZAL ohne EU-Mittel umgesetzt werden (siehe Abschnitt 4.1.3).

Tabelle 4.13 gibt einen Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Maßnahme. Gemessen am Mittelabfluss (Spalte 6), blieb die Inanspruchnahme im Förderzeitraum 2000 bis 2006, insbesondere in den beiden ersten Jahren, hinter den Erwartungen zurück. Hauptgründe für den geringeren Mittelabfluss sind die späte Programmgenehmigung durch die Kommission und die begrenzten Landesmittel.

Tabelle 4.13: Gesamtüberblick über die Maßnahme Berufsbildung

		Implementation				Wirkungen								
		Verwaltungs-umsetzung												
Geförderte Einheiten 2000 bis 2006 (Ist) (1)	Erfüllung operationelles Ziel (2)	Antragstellung, Bewilligung, Kontrolle (3)	Finanztechnische Abwicklung (4)	Richt-linienge-staltung (5)	Vollzug (6)	Bedarfsgerechtes Angebot (7)	Kohärenz mit anderen Maßnahmen des Entwicklungsplans (7)	Lage der Teilnehmer (7)	Lage land- / forstw. Sektor (7)	- nicht monetär bewertbare Verbesserungen (8)	- Einkommen, Entlohnung (8)	- Beschäftigungseffekte (8)	- Marktposition der Betriebe (8)	- Umweltfreundl. Methoden, Umweltschutz, Tiergesundheit (8)
536 Kurse	ca. 95 %	++	++	(1)	80 %	2	1	2	1	2	1	0	0	2

(1) Nur voll geförderte Kurse von LWK und DEULA, ohne Zuschusskurse der DEULA.
(2) Zielerreichung in %, gemäß der im EPLR jährlich geplanten Lehrgänge / Kurse für die Jahre 2000 bis 2006
(3) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme - gravierende Probleme feststellbar
(4) ++ ohne Probleme + in Teilen Probleme - gravierende Probleme feststellbar
(5) (1) RL-Gestaltung den Anforderungen angemessen (2) RL sollte in Teilen überarbeitet werden
(6) Mittelabfluss in % der ursprünglich gemäß EPLR eingestellten Fördermittel 2000 bis 2006
(7) bezogen auf wichtige Aspekte in den Fragenkomplexen der kapitelbezogenen Fragen sowie
(8) relevante Teilaspekte zu '(7)
positive Wirkungen zu '(7) und '(8) feststellbar: gering = 1, mittel = 2, stark = 3, keine signifinakten Wirkungen = 0

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Verwaltungsumsetzung erfolgt eine effektive Abwicklung bei der Beantragung und Verwendungsnachweisprüfung. Positiv auf den Aufwand wirkt sich die Abwicklung in pauschalen halbjährlichen bzw. jährlichen Anträgen aus. Durch den Wegfall der sog. Zuschusskurse ab 2005 mit den insgesamt geringen Fördersummen wurde der Aufwand weiter reduziert und die Abwicklung erleichtert. Die Abrechnung und Auszahlung der Förderung über den Bildungsträger anstatt an jeden einzelnen Teilnehmer erleichterte die Durchführung der Maßnahme sehr deutlich (Flaschenhalsfunktion des Trägers). Der Verwaltungskostenaufwand (Personalkosten) entspricht rund 8 % der jährlichen Fördersumme (siehe Kapitel 4.5). Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die vom Mittelvolumen her kleine Maßnahme wird vom Evaluator als unterdurchschnittlich eingestuft.

Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Berufsbildungsmaßnahme nach den Angaben in den Teilnehmerbefragungen in den Bereichen „Lage der Teilnehmer“ bzw. teilnehmerbezogene „nicht monetär bewertbare Verbesserungen“ (siehe Abschnitt 4.6.2). Darunter fallen z. B. Verbesserungen bei fachlicher Kompetenz, beruflicher Qualifikation und Übernahme neuer Aufgaben. Zugleich trägt die Maßnahme zu verbesserten Produktionsbedingungen in den Bereichen Umwelt und Tiergesundheit bei. Einkommens-/Entlohnungswirkungen fallen schwächer aus. In einem Kurs für Betriebsleiter konnten beispielhaft leichte Einkommensverbesserungen sowie erweiterte bzw. verbesserte Dienstleistungsangebote identifiziert werden. Direkte Beschäftigungseffekte wurden dagegen

nicht festgestellt. Sie werden durch kürzere Kurse nicht erreicht bzw. können bei den Teilnehmenden nicht eindeutig als Folge der Veranstaltungen identifiziert werden.

Die **konjunkturellen Beschäftigungseffekte** der Maßnahme sind nicht hier bei den kapitelspezifischen Fragen, sondern bei den kapitelübergreifenden Fragen auf Programmebene dargestellt worden (siehe Kapitel 10, Programmbewertung). Diese Beschäftigungseffekte entstehen bei den ausführenden Bildungsträgern (Lehr- und Verwaltungspersonal) durch die Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung der Kurse, und zwar für die gesamte Förderperiode in einer Größenordung von 25 bis 35 Beschäftigtenjahren[6].

Bei dieser Maßnahme besteht grundsätzlich ein höheres Potenzial. Das heißt, es können auch in den Bereichen, in denen hier keine feststellbaren Wirkungen angegeben wurden, stärkere positive Wirkungen ausgelöst werden. Voraussetzungen dafür sind ein ausgewogenes breites Themenfeld und auch längere Kurse. Das Angebot umfasste nur sehr wenige längere mehrtägige Veranstaltungen (über 5 Tage). Erfreulich ist die stärkere Ausrichtung des Veranstaltungsangebotes auf Betriebsleiter.

Durch die durchgeführten Veranstaltungen werden die maßnahmenspezifischen Ziele (Tabelle 4.1) aufgegriffen, ohne dabei alle Teilaspekte voll zu erfüllen (Sicherung des Arbeitsplatzes oder bessere Entlohnung). Über die Veranstaltungsanzahl wird die operationelle Zielsetzung der Maßnahme fast erreicht.

Durch die geförderten Berufsbildungskurse entstehen Synergien zu anderen ZAL-Maßnahmen nicht durch einen systematischen Zusammenhang sondern eher zufällig, weil sich die Kursthemen mit den Inhalten der anderen Maßnahmen überschneiden. Durch die Veranstaltungen zu Pflanzenschutz mit Sachkundenachweis bzw. Moderner Landtechnik sind daher nur Synergieansätze zu einigen Agrarumweltmaßnahmen denkbar. Mindestens Zielgleichheit besteht zum AFP und zwei Artikel-33-Maßnahmen (Biomasse bzw. Tourismus). Dies betrifft z. B. die Kurse zur Unternehmensführung, Angebote für Betriebsleiter zu regenerativen Energien und Seminare zum Urlaub auf dem Bauernhof (siehe Abschnitt 4.6.1).

4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die in diesem Abschnitt formulierten Anregungen und Empfehlungen stellen ein Ergebnis der Bearbeitung und Bewertung dieser Maßnahme dar. Sie sind aus den vorangegangenen

[6] Berechnungsgrundlage sind folgende Werte: (Kursanzahl x2) und (Anzahl der Kurstage x2 bzw. x3). Gesamtsumme der Tage durch 200 Tage (= 1 Beschäftigtenjahr) ergibt Zahl der Beschäftigtenjahre.

Bewertungen zur Berufsbildung, aus Expertengesprächen, Hinweisen aus der Trägerbefragung und eigenen Vorschlägen anhand der Erfahrungen zur beruflichen Weiterbildung in anderen Bundesländern entwickelt worden. Die Entwicklung zu den inhaltlichen und formalen Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung 2003 war in der Aktualisierung 2005 aufgezeigt worden (siehe Aktualisierung der Halbzeitbewertung 2005, Tabelle 4.11).

Die Maßnahme lief zunehmend besser. Die Fortsetzung in der neuen Förderperiode ab 2007 als Maßnahme 111 „Berufsbildung und Informationsmaßnahmen“ wird vom Evaluator deshalb begrüßt.

Anregungen für die neue Förderperiode ab 2007

Im März 2000 hat der Europäische Rat in Lissabon eine ehrgeizige Agenda verabschiedet – die Lissabon-Strategie. Das Ziel: Bis 2010 soll die EU zum "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum" der Welt werden. Nach dem die Europäische Kommission 2005 in der Halbzeitbilanz zur Lissabon-Strategie erhebliche Umsetzungsdefizite testierte, beschloss der EU-Frühjahrsgipfel 2005, die Strategie von Lissabon auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fokussieren. Ein vorrangiges Ziel soll dabei die Förderung des Humankapitals durch mehr Investitionen in Forschung/Bildung/Innovation sein. Im neuen Förderprogramm ist die Berufsbildung eine kleine Maßnahme geblieben. Ihr Anteil an den Programmmitteln beträgt rund 0,4 %.

1) Finanzielle Abwicklung und Ausgestaltung: Der Mittelabfluss bzw. der Vollzug dieser vom finanziellen Umfang vergleichsweise kleinen Maßnahme litt in der abgeschlossenen Förderperiode unter der reduzierten Höhe der Landesmittel. Diese Empfehlung bezieht sich deshalb auf die finanzielle Ausgestaltung. Die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Plan des Landes Schleswig-Holsteins zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007 bis 2013 sollte beibehalten werden und im Hinblick auf die Ziele der Lissabon-Strategie möglichst finanziell ausgeweitet werden, in dem z. B. ungenutzte Landesmittel aus anderen Fördermaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Der Weiterbildung in der Landwirtschaft kommt eine immer größere Bedeutung zu. Gründe sind u. a. der Strukturwandel, der aufgrund immer anspruchsvollerer beruflicher Anforderungen durch wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sehr hohe Ansprüche an die Fähigkeiten der Betriebsleiter stellt (lebenslanges Lernen). Weitere Gründe sind der schnelle technische Wandel und, dass zugleich bei älteren Mitarbeitern die Ausbildung bereits längere Zeit zurückliegt (Wiener, 2005).

2) Inhaltliche und thematische Ausgestaltung: Die Herausforderung besteht grundsätzlich darin, die bildungs- und informationsrelevanten Maßnahmen so zu gestalten, dass diese für Betriebsinhaber, Beschäftigte und ihre Familien einkommenswirksame Tätigkeiten ermöglichen. Unternehmergeist gewinnt als Voraussetzung für die Schaffung innovativer Einkommen immer stärker an Bedeutung. Diesen Unternehmergeist im Bereich der

Unternehmensführung (z. B. bei Fragen des Wachstums- und Risikomanagements) zu „bilden“ und zu fördern ist eine wichtige Aufgabe für agrarische (Weiter-) Bildungseinrichtungen.

Die Impulse, die von Investitionen in Weiterbildung und Unternehmerschulungen ausgehen, sollten nicht unterschätzt werden, wenn es darum geht, neue Diversifizierungsstrategien in den Betrieben zu entwickeln (Seifert und Fink-Keßler, 2007).

Für die Weiterentwicklung der einzelnen Betriebe ist neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und der fachlichen Qualifikation die soziale Kompetenz der BetriebsinhaberIn (z. B. Mitarbeiterführung, Zeitmanagement) und der MitarbeiterInnen entscheidend (Herzog, 2003). Weitere wichtige elementare Fähigkeiten für Personen in landwirtschaftlichen Betrieben, deren Bedeutung häufig unterschätzt wird, sind z. B. Teamarbeit, Konfliktbewältigung zwischen den Generationen, Kreativität, Motivation und Ausübung von Ehrenämtern. Entsprechende persönlichkeitsbildende Elemente können mit fachlichen Themen verknüpft werden.

3) Bildungsmotivation verbessern: Die Bildungsmotivation der in der Landwirtschaft tätigen Menschen zu erhöhen, bleibt eine ebenso wichtige wie schwierige Aufgabe. Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/Betriebsinhaber sollen zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die betriebliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht weiter verschlechtert.

4) Fachkräftemangel begegnen: Einem Fachkräftemangel im Agrarsektor - Dauerstellen für Fachkräfte können gegenwärtig nicht immer mit geeigneten Bewerbern besetzt werden - kann durch Umschulungen und die Ausbildung von Nachwuchskräften sowie Quereinsteigern entgegengewirkt werden (Fasterding und Rixen, 2005; Wiener, 2004; Wiener, 2005). Beide Lösungsansätze gehen deutlich über das vergleichsweise kleine Angebot der bisherigen Weiterbildungsmaßnahme in ZAL hinaus. Hier soll aber auf den grundsätzlichen Bedarf hingewiesen werden, der sich zudem in der nächsten Dekade regional zusätzlich durch den demographischen Wandel verschärfen kann.

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung enthielt weitere Anregungen zur inhaltlichen und formalen Ausgestaltung in der neuen Programmperiode. Davon finden sich folgende Punkte in der Beschreibung der Maßnahme 111 im neuen Plan des Landes Schleswig-Holstein für die Förderperiode 2007 bis 2013 wieder (MLUR, 2007):

Tabelle 4.14: Empfehlungen der Evaluation, die in der neuen Förderperiode umgesetzt werden

Anregung aus der Aktualisierung 2005	**Ausgestaltung der neuen Berufsbildung und Informationsmaßnahme 111**
• Mehr Angebote zu längeren mehrtägigen Lehrgängen/Kursen schaffen	Angebot derartiger Maßnahmen soll gegenüber 2000 bis 2006 erhöht werden.
• Breite inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme	Förderziele der Maßnahme lassen auf breites Themenfeld der Kurse schließen.
• Förderfähigen Personenkreis beibehalten	Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Familienangehörige sind weiterhin förderfähig. In Ausnahmefällen auch Auszubildende, jedoch nur wenn der Kursinhalt nicht Bestandteil der regulären Ausbildung ist.
• Berufl. Weiterbildungsangebote für Berater der landwirtsch. Betriebe aufnehmen (Multiplikatoren- und Synergieeffekte)	Beratungsniveau durch Fortbildungen der Berater sichern, BeraterInnen werden explizit in der Zielgruppe der Maßnahme mit benannt

Quelle: Eigene Darstellung.

Empfehlungen für zukünftige Evaluierung

Die zur Halbzeitbewertung eingeführte Projektliste zur Erfassung der jährlich durchgeführten Lehrgänge/Veranstaltungen und die Teilnehmererfassungslisten sollten auch zukünftig bei der Durchführung der Maßnahme genutzt werden, um die erforderlichen Output- und Ergebnisindikatoren liefern zu können. Auf ihnen können spätere Bewertungen aufgebaut werden.

Literaturverzeichnis

Bellmann, L. (2003): Datenlage und Interpretation der Weiterbildung in Deutschland. Bielefeld.

Blaschke, D. und Plath, H.-E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.): Erfolgskontrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg, S. 462-482.

Brinkmann, C. und Wießner, F. (2002): Zur Wirkungsforschung aktiver Arbeitsmarktpolitik - neue Herausforderungen für Monitoring und Evaluation. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. S. 373-386.

Deeke, A. und Kruppe, T. (2006): Die Evaluation des ESF-BA-Programms am Beispiel der Förderung beruflicher Weiterbildung. In: Brinkmann, C., Hujer, R. und-Koch, S. (Hrsg.): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3 und 4/2006. S. 391-424.

Drescher, K. (2007): Schreiben der LWK SH vom 26.11.2007 zum Berichtsentwurf der ZAL-Fördermaßnahme Berufsbildung im Rahmen der Ex-post-Bewertung. 26.11.2007.

Eberhardt, W. (2005a): Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Kapitel 4. Braunschweig.

Eberhardt, W. (2005b): Expertengespräch zur ZAL-Maßnahme Berufsbildung mit Fachreferat im MUNL. Leitfadengestütztes Expertengespräch/-interview mit Frau Dr. M. Boye und Herrn M. Seefeld am 23.03.2005.

Eberhardt, W. (2003): Berufsbildung - Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Kapitel 4. Braunschweig.

Fasterding, F. und Rixen, D. (2005): Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte agrarpolitischer Maßnahmen. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, H. 05/2005. Braunschweig.

Herzog, H. (2003): Lebensmittel "Bildung": Bildung als existenzsichernder "Produktionsfaktor". Ländlicher Raum 2003, H. 2, S. 23-27.

Jaenichen, U. (2002): Mikroevaluationen: Bildung von Vergleichsgruppen zur Schätzung individueller Förderwirkungen. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. BeitrAB 250. Nürnberg, S. 387-397.

Klose, C. und Bender, S. (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose - ein Weg zurück in Beschäftigung? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/2000. Nürnberg.

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

LWK SH, Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (2005): Weiterbildungsangebote im Agrarbereich in Schleswig-Holstein. Email am 24.06.2005.

LWK SH, Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (2006): Weiterbildungsveranstaltungen 2006/2007. Liste der Abteilung 2 mit Themenvorschlägen der LK-Fachabteilungen/Lehrveranstaltungen und der DEULA.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Deutschland) für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 - Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR). Kiel.

Pfeiffer, F. und Winterhager, H. (2006): Vermittlungsgutscheine und Beauftragungen Dritter im Vergleich. In: Brinkmann, C., Hujer, R. undKoch, S. (Hrsg.): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, H. 3 und 4/2006. S. 425-446.

Seifert, K. und Fink-Keßler, A. (2007): Arbeit und Einkommen in und durch Landwirtschaft. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. Heft 519. Stuttgart/Filderstadt.

Statistikamt Nord, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2008): Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2007/2008. Kiel. Internetseite www.lds.sh.de:

vlf, Verband landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen in Schleswig-Holstein (2004): Arbeitsberichte der Vereine für das Geschäftsjahr 2003. Kiel.

Wiener, B. (2005): Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben ... Der Landwirtschaft droht eine Fachkräftelücke. B&B Agrar 2005, H. 3, S. 107-111.

Wiener, B. (2004): Aus- und Weiterbildung, Anforderungen an die Qualifikation von Nachwuchskräften in der Landwirtschaft (Vortrag auf der Klausurtagung des Präsidiums des Landesbauernverbandes Sachsen-Anhalt am 18.11.2004). Internetseite Zentrum für Sozialforschung Halle e. V. an der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg (zsh):

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 5

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

Projektbearbeitung 5a

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

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

Projektbearbeitung 5b

Karin Reiter

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

Thomas Horlitz

Ingenieurbüro entera

Braunschweig • Hannover November 2008

Ex-post-Bewertung des Programms
„Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 5a

Kapitel V (a) - Benachteiligte Gebiete

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

5a Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete **5**

5a.0 Zusammenfassung 5

5a.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung 7

5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme 7

5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 9

5a.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 9

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 10

5a.2.2 Datenquellen 12

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 13

5a.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 15

5a.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Ausgleichszulage vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 16

5a.6 Kapitelspezifische Bewertungsfragen 18

5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen 18

5a.6.2 Frage V.2 – Beitrag der Ausgleichszulage zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen 28

5a.6.3 Frage V.3 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum 32

5a.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt 38

5a.6 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme 43

5a.7 Ausblick – Entwicklung der Ausgleichszulage unter veränderten politischen Rahmenbedingungen 46

5a.7.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien 46

5a.7.2 Anpassung unter veränderter Agrarpolitik 48

5a.7.3 Lenkungswirkung der Ausgleichszulage 52

5a.7.4 Förderoptionen der Ausgleichszulage 53

5a.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 54
5a.8.1 … hinsichtlich der Förderausgestaltung 54
5a.8.2 … hinsichtlich des Zielsystems, der Methodik und Datengrundlage 56
5a.8.3 Forschungsbedarf 59
Literaturverzeichnis 60

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 5a.1: Verteilung der L-Betriebe bzgl. der individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage (Gewinn je ha LF) 21

Abbildung 5a.2: Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe in den unterschiedlichen Gebietskategorien zwischen 1999 und 2005 31

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 5a.1:	Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Schleswig-Holstein (2000 bis 2006)	8
Tabelle 5a.2:	Überblick über die Fallstudienregionen	11
Tabelle 5a.3:	Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mitteleinsatz) für die Ausgleichszulage 2000 und 2004, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2006)	14
Tabelle 5a.4:	Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger (2000 bis 2006)	15
Tabelle 5a.5:	Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2006	15
Tabelle 5a.6:	Höhe der Ausgleichszulage je Betrieb und je Hektar LF (2000 bis 2006)	16
Tabelle 5a.7:	Durchschnittlicher Gewinn je Betrieb und außerlandwirtschaftliches Einkommen der Betriebsleiterehepaare innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete	19
Tabelle 5a.8:	Unterschiede bei Einkommen und Gewinn zwischen mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete (abzüglich Ausgleichszulage)	20
Tabelle 5a.9:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der L-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten	23
Tabelle 5a.10:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der geförderten Betriebe im Vergleich zu Futterbaubetrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete (WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06)	24
Tabelle 5a.11:	Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der L-Betriebe im Kleinen Gebiet und der eF-Betriebe in der Benachteiligten Agrarzone (WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06)	25
Tabelle 5a.12:	Unterschiede bei Einkommen und Gewinn zwischen mit Ausgleichszulage geförderten L-Betrieben im Kleinen Gebiet und eF-Betrieben ohne Ausgleichszulage in der Benachteiligten Agrarzone in Schleswig-Holstein	26
Tabelle 5a.13:	Gegenüberstellung der Daten des Testbetriebsnetzes, der auflagenbuchführenden Betriebe und der amtlichen Agrarstrukturerhebung für Schleswig-Holstein	28
Tabelle 5a.14:	Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, Schleswig-Holstein (1999 und 2005)	37
Tabelle 5a.15:	Indikatoren zur Messung umweltfreundlicher Bewirtschaftung in AZ-geförderten und nicht geförderten Betrieben zu zwei Zeitpunkten	40
Tabelle 5a.16:	Beschreibung der in FARMIS modellierten Szenarien	48

5a Kapitel V (a) – Benachteiligte Gebiete

5a.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme

Das Land Schleswig-Holstein gibt im Programmverlauf 2000 bis 2006 jährlich ca. 1,6 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 350 Betriebe erhalten jährlich die Förderung, Tendenz sinkend. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen liegt im Jahr 2000 bei ca. 13.848 ha und steigt bis 2006 auf 15.200 ha an.

Erzielte Wirkungen

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe. Die Betriebe im Kleinen Gebiet I erzielen zu allen Untersuchungszeitpunkten niedrigere Gewinne als vergleichbare Betriebe außerhalb des benachteiligten Gebietes in Schleswig-Holstein. Die Gewinnunterschiede werden im Durchschnitt zu 40 bis 67 % ausgeglichen.

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren, scheint das Ziel der Sicherung der flächendeckenden Bewirtschaftung im Kleinen Gebiet I in Schleswig-Holstein erfüllt. Im direkten Mit-Ohne- und Vorher-Nachher-Vergleich ist die LF-Entwicklung im Kleinen Gebiet I positiver verlaufen als im nicht benachteiligten Gebiet oder in der nicht mehr geförderten Benachteiligten Agrarzone.

Der Beitrag der Ausgleichszulage auf die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung kann allerdings 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 zufriedenstellend nachweisen.

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten. Der Hauptbeitrag der Ausgleichszulage zur Sicherung der Umwelt liegt in Schleswig-Holstein im Erhalt des Dauergrünlandes. Der Rückgang des

Dauergrünlandes ist im Kleinen Gebiet moderater verlaufen als außerhalb der benachteiligen Gebiete oder in der Benachteiligten Agrarzone.

Wesentliche Empfehlungen

- Analyse der Kostenstruktur der Betriebe, insbesondere der Transportkosten, da diese bei Betrieben auf Inseln ohne feste Straßenanbindung den größten Nachteil darstellen, der mit Hilfe der Ausgleichszulage ausgeglichen werden soll.
- Keine flächendeckende Kürzung der Ausgleichszulage mittels Rasenmähermethode bzw. Förderung mit dem Mindestbetrag, besser wäre eine Umschichtung der verbleibenden AZ-Mittel in andere Fördermaßnahmen.
- Eher Regionalisierung der AZ-Mittel insofern, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Regionen zugute kommen, die den höchsten Bedarf aufweisen. Dies wären die Inseln ohne feste Straßenanbindung sowie die Halligen, da hier mit höheren Transportkosten zu rechnen ist.

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.

5a.1 Ausgestaltung des Förderkapitels mit Fokus auf Veränderungen seit der Halbzeitbewertung

5a.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Höhenlage, Hangneigung, schlechte klimatische Voraussetzungen, hoher Grünlandanteil, schlechte Erreichbarkeit und geringere Bodenqualität sind natürliche Bedingungen, mit denen Standorte mit natürlichen Benachteiligungen 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 Schleswig-Holsteins in *Benachteiligte Agrarzonen* und *Kleine Gebiete* trägt den spezifischen Eigenschaften Rechnung und wurde während des gesamten Förderzeitraums nicht verändert. Die Förderung der Flächen mit Ausgleichszulage erfolgt in Schleswig-Holstein jedoch nur in Teilen des *Kleinen Gebiets* (Kleines Gebiet I[1]). Die Vorgaben für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage beruhen weiterhin auf den Grundsätzen der GAK und den Förderrichtlinien Schleswig-Holsteins. Ausführliche Darstellungen zu beiden finden sich im Bericht zur aktualisierten Halbzeitbewertung (Plankl et al., 2005). Schleswig-Holstein verzichtet auf eine LVZ-abhängige Staffelung der Ausgleichszulage und differenziert die Förderung zum einen nach Deichen und Vorländereien, zum anderen nach Inseln ohne feste Anbindung und Halligen, wobei die Förderung vom außerlandwirtschaftlichen Einkommen abhängt.

[1] Das Kleine Gebiet I umfasst Alkersum, Borgsum, Gröde, Hörnum, Hooge, Kampen, Langeneß, List, Midlum, Nebel, Nieblum, Norddorf, Nordstrand mit dem Gemeindeteil Nordstarndischmoor, Oevenum, Oldsum, Pellworm, Rantum, Süderende, Sylt-Ost, Utersum, Wenningstedt, Witsum, Wittdün, Wrixum, Wyk auf Föhr. Die Deiche und Vorländereien an der gesamten Westküste und die gefährdeten Deiche an der Ostküste Schleswig-Holsteins zählen ebenso zum Kleinen Gebiet I.

Tabelle 5a.1: Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den benachteiligten Gebieten in Schleswig-Holstein (2000 bis 2006)

Jahr	Höhe und Staffelung der Ausgleichszulage		Höchstbetrag je Betrieb und Jahr	Ergänzende Bedingungen / Beschränkungen	a) Prosperitätsregelung b) Mindestbetrag
	für Grünland	*für Ackernutzung*			
2000	- 146 Euro für Grünland auf Inseln und Halligen - 97 Euro für Grünland auf Deichen und Vorländereien	- 72 Euro	- max. 8.181 Euro je Unternehmen, - im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zusammen max. 32.723 Euro, jedoch max. 8.181 Euro je Zuwendungsempfänger	- nur Förderung der als Grünland bewirtschafteten Fläche, - auf den Inseln ohne feste Straßenanbindung an das Festland auch Förderung auf Ackerflächen gemäß GAK-Förderungsgundsätze	a) keine Förderung bei ausserlandw. Einkommen von >=40.392 Euro oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerten oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke; - bei außerlandw. Einkommen >= 38.347 Euro führt die Überschreitung pro 511 Euro zu einer Kürzung um je 20 % b) 256 Euro
2001	dito	dito	dito	dito	dito
2002 (Veränderung)	dito	dito	- max. **8.200 Euro** je Unternehmen, - im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zus. **800 Euro**, jedoch max. **8.200 Euro** je Zuwendungsempfänger	dito	a) keine Förderung bei ausserlandw. Einkommen von >=**40.000 Euro** oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerten oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke; - bei außerlandw. Einkommen >= **38.000 Euro** führt die Überschreitung pro **500 Euro** zu einer Kürzung um je 20 % b) **250 Euro**
2003 (Veränderungen)	-146 Euro für Grünland auf Inseln und Halligen - **bis zu** 97 Euro für Grünland auf Deichen und Vorländereien **wird an die zu Verfügung stehenden Haushaltsmittel angepasst**	dito	dito	dito	a) keine Förderung bei ausserlandw. Einkommen von >=**40.000 Euro** oder bei Besitz erhebl. nichtlandw. Vermögenswerten oder Erzielung erheblicher Erlöse aus Veräußerung bebauter oder unbebauter Grundstücke; ~~- bei außerlandw. Einkommen >= **38.000 Euro** führt die Überschreitung pro **500 Euro** zu einer Kürzung um je 20 %~~ b) **250 Euro**
2004	Keine neuen Richtlinien				
2005 (Veränderungen)	- 146 Euro für Grünland auf Inseln und Halligen - 146 Euro je ha für Ackerfutter in den Jahren der Hauptnutzung - bis zu 97 Euro für Grünland auf Deichen und Vorländereien	- 72 Euro je ha für Ackerflächen auf Inseln ohne feste Straßenanbindung	- max. **12.000 Euro** je Unternehmen, - im Fall von Kooperationen für alle Zuwendungsempfänger zusammen max. **48.000 Euro**, jedoch max. **12.000 Euro** je Zuwendungsempfänger	Keine Förderung für Flächen die nicht für die landwirtschaftliche Erzeugung genutzt werden	a) dito, 30 000 Euro bei ledigen Antragstellern b) dito
2006	Keine neuen Richtlinien				

Quelle: Eigene Darstellung anhand der Landesförderrichtlinien 2000 bis 2006.

Die Veränderungen der Bedingungen für die Förderung in Schleswig-Holstein sind, ausgehend vom Referenzjahr 2000, nachfolgend dargestellt (vgl. Tabelle 5a.1). Die Veränderungen betreffen hauptsächlich die Festlegung der Förderobergrenzen und die Prosperitätsregelung. Im Jahr 2005 wurde der Förderhöchstbetrag je Betrieb auf 12.000 Euro bzw. 48.000 Euro bei Kooperationen festgelegt und entspricht den Höchstgrenzen gemäß GAK.

Seit 2003 kann die Höhe der Ausgleichszulagenförderung für Deiche und Deichvorland an die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel angepasst werden. Hiervon wurde jedoch kein Gebrauch gemacht.

Die Analyse der Förderkombination zeigt, dass in Schleswig-Holstein die Kombination der Agrarumweltmaßnahmen mit der Ausgleichszulage uneingeschränkt möglich ist. Eine Ausnahme macht das Halligprogramm: Bis zum Jahr 2004 wurde die Ausgleichszulage auf die Förderung nach dem Halligprogramm angerechnet.

Auf Flächen, die aus der Produktion genommen sind (ausschließliche Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance), wird keine Ausgleichszulage gewährt.

5a.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die im Rahmen der GAK-Fördergrundsätze ausformulierten und an die landesspezifischen Bedingungen angepassten landeseigenen Ziele Schleswig-Holsteins sowie ihre Prioritäten werden im Zusammenhang mit den Bewertungsfragen jeweils zu Beginn der Kapitel 5a.6.1, 5a.6.2, 5a.6.3 und 5a.6.4 erörtert. Generell ist festzuhalten, dass in Schleswig-Holstein seit der ersten Zielanalyse im Rahmen der Halbzeitbewertung die landeseigenen Ziele sowie deren Gewichtung unverändert geblieben sind, so dass diese Aussagen weiterhin Gültigkeit haben.

Da in Schleswig-Holstein nur landwirtschaftlich genutzte Flächen in Teilen des *Kleinen Gebietes* gefördert werden, konnte auf eine Differenzierung der Ziele nach verschiedenen Gebietskategorien verzichtet werden.

5a.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 erfolgt den Vorgaben des Bewertungsrahmens, wie sie im „Leitfaden für

die Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 bis 2006“[2] sowie den „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“[3] und den MEANS-Dokumenten niedergelegt sind. Die ergänzenden landesspezifischen Ziele machten Erweiterungen des Bewertungs- und Indikatorenkatalogs erforderlich. Dies umfasst im Wesentlichen die Analyse der Entwicklung der Anzahl der Betriebe.

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. Hierfür wurden über das Vertragsangebot hinausgehend auch Modellberechnungen vorgenommen. Auch wenn der Förderrahmen der benachteiligten Gebiete in den neuen Entwicklungsprogrammen bereits Anwendung findet, sollen 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.

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.

5a.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Wichtigste methodische Neuerung in der Ex-post-Bewertung war die Durchführung regionaler Fallstudien. Dazu wurden fünf Fallregionen in ganz Deutschland ausgewählt: 1. *Vogelsbergkreis* (Hessen), 2. Landkreis *St. Wendel* (Saarland), 3. Landkreis *Oberallgäu* (Bayern), 4. *Altmarkkreis Salzwedel* (Sachsen-Anhalt) und 5a. Harzregion mit den Landkreisen *Osterode a. Harz* und *Goslar* (siehe Tabelle 5a.2) . 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

[2] EU-Kommission (2002).

[3] EU-Kommission (2000).

Beratern, Landschaftspflegern, Naturschützern sowie auch indirekt betroffener Bevölkerungsgruppen, wie z. B. Touristen, eingefangen. 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 benachteiligen Gebieten für die Allgemeinheit abzuleiten. Für andere Bundesländer wurden die Ergebnisse in einem letzten Schritt mit den zuständigen Länderreferenten für die Ausgleichszulage diskutiert.

Tabelle 5a.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 Roggenanbaugebiete 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.

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 Politikszenarien, insbesondere die Kürzung

bzw. den Wegfall der Ausgleichszulage, aber auch den Einfluss der GAP-Reform 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.

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 unterblieb für die Bewertungsfragen V.3 und V.4 in Ermangelung konkreter „Soll-Werte“. Auf eine durch den Bewerter vorgenommene normative Zielfestsetzung wurde verzichtet.

5a.2.2 Datenquellen

Die Beantwortung der Bewertungsfragen in diesem Bericht erfolgte im Wesentlichen mit den gleichen aktualisierten Daten der Halbzeit- und aktualisierten Halbzeitbewertung. Im Zuge der Auswertung der einzelbetrieblichen Buchführungsabschlüsse des BMELV-Testbetriebsnetzes (nicht AZ-geförderte Betriebe) mit den Ergebnissen auflagenbuchführender AZ-geförderter Betriebe im *Kleinen Gebiet* wurden die bislang verwendeten Indikatoren nochmals auf ihren Aussagegehalt hin überprüft und soweit erforderlich durch neue Indikatoren ersetzt, bzw. ergänzt.

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. Während 1999 mit der Landwirtschaftszählung und 2003 mit der Agrarstrukturerhebung jeweils Vollerhebungen aller landwirtschaftlichen Betriebe erfolgten, handelt es sich bei den Agrarstrukturerhebungsdaten von 2005 um eine Repräsentativerhebung. Dadurch sind in einigen Fällen statistische Verzerrungen nicht ausgeschlossen. Auf eine 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 Agrarstrukturerhebung 2007 erwartet werden. Für die im Zu-

sammenhang 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 u. a. die Entwicklung von Flächen, die aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen wurden, 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 Vergleichbarkeit weitestgehend beibehalten. Hintergrund für diese Entscheidung ist das Bemühen, die Wirkung der Ausgleichszulage möglichst direkt erfassen und andere verzerrende Einflüsse gering halten zu können. Eine Unterscheidung nach Betriebsformen ist bei den auflagenbuchführenden Betrieben nicht möglich, da diese Daten in der Buchführung nicht hinterlegt sind. Es kann daher ausschließlich die Gruppe L insgesamt bei den geförderten Betrieben ausgewertet werden. Es wird aber ein Vergleich der geförderten L-Betriebe mit nicht geförderten Betrieben des erweiterten Futterbaus vorgenommen, da die Strukturparameter der geförderten Betriebe darauf schließen lassen, dass es sich hier überwiegend um Betriebe des Betriebsbereichs Futterbau handelt.

Wie bereits erläutert, stützt sich die Beantwortung der Bewertungsfragen neben den genannten Massenstatistiken z. T. auch auf die qualitativen Ergebnisse der durchgeführten Fallstudien und die Ergebnisse der Validierung. In den jeweiligen Kapiteln wird dies explizit betont.

5a.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst ein Finanzvolumen von insgesamt 573,6 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 (vgl. Indikativer Finanzierungsplan, 2000). Für die Förderung benachteiligter Gebiete wurden anfänglich für die gesamte Förderphase 12,52 Mio. Euro eingeplant. Das entsprach einem Anteil von 2,2 % des Gesamtbudgets für die Entwicklung ländlicher Räume in Schleswig-Holstein. 2004 wurden die Planzahlen entsprechend dem bis dahin erfolgten Mittelabfluss auf 11,08 Mio. Euro revidiert, laut indikativem Finanzierungsplan von 2006 wurden dann nochmals Anpassungen vorgenommen. Die Planzahlen von 2006 werden nicht abgebildet, da die Zahlungen nicht getrennt nach *Zahlungen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen* und *Zahlungen für benachteiligte Gebiete* vorliegen. Die Gesamtausgaben für den Entwicklungsplan wurden 2006 ebenfalls nach unten korrigiert. So wurden 489,94 Mio. Euro zur Entwicklung ländlicher Räume in Schleswig-Holstein aufgewendet.

Tabelle 5a.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mitteleinsatz) für die Ausgleichszulage 2000 und 2004, EU-Anteil sowie tatsächliche Ausgaben (2000 bis 2006)

Jahr	geplante öffentliche Kosten (Mittelansatz)		jährlicher EU-Beitrag	tatsächl. Ausgaben (Vollzug)	
	2000	2004		AZ[1)]	Abweichung[2)]
	Mio €	Mio €	(in %)	Mio €	%
2000	1,7	.	52	1,8	7
2001	1,7	.	50	1,7	0
2002	1,8	.	50	1,7	-3,4
2003	1,8	.	50	1,6	-11,1
2004	1,8	1,7	50	1,6	-12,1
2005	1,9	1,9	50	1,8	-3,2
2006	1,9	1,9	50	1,8	-5,3
2000 - 2006	**12,5**	**11,1**	**50**	**12,0**	**-4,2**

1) Angaben aus der GAK-Berichterstattung des Landes Schleswig-Holstein.

2) Abweichungen zu den Planzahlen 2000.

Quelle: Eigene Berechnung an Hand der indikativen Finanzpläne von Schleswig-Holstein, sowie den Auszahlungsdaten nach GAK-Berichterstattung.

In Schleswig-Holstein 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 60 % vom Bund und zu 40 % vom Land zu tragen. Das Land Schleswig-Holstein schöpfte den Kofinanzierungsanteil der EU während der gesamten Programmlaufzeit nahezu voll aus (vgl. Tabelle 5a.4).

Tabelle 5a.4: Tatsächliche Ausgaben für die Ausgleichszulage nach Finanzierungsträger (2000 bis 2006)

Jahr	EU		Bund		Land	
	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %	Mio. Euro	in %
2000	0,88	51,5	0,53	30,9	0,30	17,6
2001	0,87	50,0	0,52	29,9	0,35	20,1
2002	0,87	50,0	0,52	30,0	0,35	20,0
2003	0,82	50,0	0,49	30,0	0,33	20,0
2004	0,79	50,0	0,48	30,0	0,32	20,0
2005	0,90	49,9	0,54	30,1	0,36	20,0
2006	0,91	50,0	0,55	30,0	0,36	20,0
2000 bis 2006	6,04	50,30	3,63	30,16	2,37	19,54

Quelle: Eigene Berechnung anhand der GAK-Berichterstattung des Landwirtschaftsministeriums in Schleswig-Holstein (verschiedene Jahre).

5a.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

In Schleswig-Holstein wurden in dem Jahr 2006 344 Betriebe mit Hilfe der Ausgleichszulage gefördert (vgl. Tabelle 5a.5). Dies sind 58 Betriebe weniger als im Ausgangsuntersuchungsjahr 2000. Die geförderte Fläche hat sich im Untersuchungszeitraum um 1.352 ha erhöht, wovon die Zunahme von Ackerland 323 ha einnimmt. Der geförderte Grünlandanteil liegt bei rund 91 % während des gesamten Betrachtungszeitraums.

Tabelle 5a.5: Mit Ausgleichszulage geförderte Betriebe und Flächen in den Berichtsjahren 2000 bis 2006

Jahr	geförderte Betriebe	geförderte Fläche (ha)			Anteil (%) geförderter Grünland-Flächen
	kleines Gebiet	Acker-fläche	Futter-fläche	insgesamt	
2000	402	1087	12762	13848	92,2
2001	390	1048	12762	13773	92,2
2002	382	1100	12940	14040	92,2
2003	344	1229	13505	14734	91,7
2004	338	1379	13322	14701	90,6
2005	337	1891	13665	15556	87,8
2006	344	1410	13790	15200	90,7

Quelle: Eigene Berechung anhand der GAK-Berichterstattung des Landes Schleswig-Holstein.

Die Höhe der Ausgleichszulage pro Betrieb hat zwischen 2000 und 2006 um ca. 22 % zugenommen, wobei die durchschnittliche Höhe der Förderung je Hektar LF in den einzelnen Jahren schwankt (vgl. Tabelle 5a.6). Insgesamt hat die durchschnittliche Förderung je Hektar LF abgenommen. Ein besonders deutlicher Einbruch in der Förderhöhe je Hektar LF trat zwischen 2002 und 2003 auf (Reduzierung der durchschnittlichen Förderhöhe um rund 11 %). Dies kann darin begründet sein, dass ab diesem Jahr deutlich weniger Antragsteller als im Vorjahr mehr Förderfläche pro Antragsteller beantragten. Möglicherweise überschritten hierdurch mehr Betriebe den maximalen Förderbetrag je Betrieb, was zu einer Verringerung der durchschnittlichen Zahlung pro Hektar führte. Diese Entwicklung bildet den allgemeinen Trend zu weniger, dafür aber flächenstärkeren Betrieben ab, der auch im *Kleinen Gebiet* zu beobachten ist.

Ab 2005 erhöhte sich die durchschnittliche Förderung je Hektar LF wieder, was auf die Erhöhung des Maximalbetrags pro Betrieb von 10.000 auf 12.000 Euro zurückzuführen sein dürfte.

Tabelle 5a.6: Höhe der Ausgleichszulage je Betrieb und je Hektar LF (2000 bis 2006)

	2000 Euro	2001 Euro	2002 Euro	2003 Euro	2004 Euro	2005 Euro	2006 Euro
AZ je gefördertem Betrieb	4362	4487	4572	4748	4685	5332	5303
AZ je gfördertem ha LF	126,6	127,1	124,0	111,0	108,0	116,0	120,0

Quelle: Eigene Berechung anhand der GAK-Berichterstattung des Landes Schleswig-Holstein.

5a.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 Schleswig-Holsteins wurden in Kapitel 5a.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.

Generell sei einleitend vermerkt, dass es in Schleswig-Holstein seit 2003 in der administrativen Umsetzung zu keinen Veränderungen gekommen ist. Die organisatorische Zustän-

digkeit liegt in der Landeshoheit des Landes Schleswig-Holstein. Für die Schritte der Antragstellung, -eingabe, -bearbeitung bis zur Vor-Ort-Kontrolle sind die Ämter für ländliche Räume zuständig. Die Auszahlung erfolgt zentral über die Zahlstelle, die beim Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein angesiedelt ist.

Da es sich bei der Ausgleichszulage um ein in der Umsetzung langjährig praktiziertes Förderinstrument handelt, wurde weder in der Antragsbearbeitung noch in den darauf folgenden administrativen Schritten ein erkennbares Potenzial zur Effizienzsteigerung festgestellt. Durch die elektronische Datenerfassung und -handhabung, die Einbindung in die InVeKoS-Erfassung einerseits und das integrierte Kontrollsystem andererseits erscheinen alle Verwaltungsabläufe bereits optimiert. Die im Zuge der Ex-Post-Bewertung erneut eingeholten Experteneinschätzungen bei zuständigen Personen im Ministerium bestätigen dies.

Der generelle Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage ist nach Angaben des Ministeriums im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums als gering anzusehen. Beinahe alle einzuhaltenden Rahmenbedingungen (mindestens 3 ha LF im benachteiligten Gebiet, Ausschluss bestimmter Kulturarten, etc.) sind elektronisch hinterlegt und müssen nicht manuell geprüft werden. In Schleswig-Holstein, wie in anderen Bundesländern auch erfolgt die obligatorische Vor-Ort-Kontrolle[4] nach einem integrierten System. Das bedeutet, dass Kontrollen über die Einhaltung von Förderrichtlinien (bspw. von Agrarumweltmaßnahmen), Cross Compliance etc. gebündelt zu einem Zeitpunkt durch ein Prüfteam durchgeführt werden. Auch hier scheinen nach Einschätzung des Ministeriums kaum noch Effizienzsteigerungen möglich zu sein.

Die angewendete Prosperitätsregelung verursacht zwar den größten Verwaltungsaufwand, (für die Prüfung des außerlandwirtschaftliche Einkommens der Antragsteller wird etwa eine Stunde pro Antrag benötigt), im Hinblick auf die so eingesparten Fördermittel steht dies aber in einem guten Verhältnis.

[4] Vorgegeben ist, dass mindestens 5 % aller AZ-geförderten Betriebe kontrolliert werden müssen.

5a.6 Kapitelspezifische Bewertungsfragen

5a.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation von Einkommensnachteilen

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 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 sie sowohl durch natürliche als auch durch andere Einflussfaktoren[5] bedingt sein können. Es werden daher ergänzend und stellvertretend zu einigen Kosten- und Ertragsparametern verschiedene Einkommensgrößen, i. d. R. der „Gewinn je Betrieb bzw. je Hektar LF“, untersucht.

Die Zielüberprüfung erfolgt im Querschnittsvergleich unter Heranziehung adäquater Einkommensindikatoren zwischen Gruppen von geförderten und nicht geförderten Betrieben. Dabei wird bei den nicht geförderten Betrieben zwischen Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten unterschieden. Für eine bessere Beurteilung der Entwicklung der Einkommenssituation im Zeitverlauf wird der Querschnittsvergleich der Gruppen zu verschiedenen Zeitpunkten über den Gesamtförderzeitraum durchgeführt.

Schleswig-Holstein nennt im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage V.1 das landesspezifische Ziel *„Kompensation des sich durch die natürlichen Nachteile ergebenden Einkommensdefizits“*. Das Land hat im Zusammenhang mit diesem Ziel vorgeschlagen zu überprüfen, ob die Einkommensdefizite der mit der Ausgleichszulage geförderten Betriebe im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsausrichtung außerhalb der benachteiligten Gebiete ausgeglichen sind. Diesem Ziel wird vom Land in einer dreistufigen Bewertungsskala eine hohe Bedeutung (++) beigemessen. Die von der EU geforderte Auswertung nach Betriebsbereichen ist in Schleswig-Holstein, wie im Methodenteil bereits beschrieben, nicht möglich, da die Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Gruppe der geförderten Betriebe diese Unterscheidung nicht ermöglichen. Da die Strukturparameter der geförderten Betriebe den Schluss nahe legen, dass es sich hier überwiegend um Futterbaubetriebe handelt, wurden die nicht geförderten Betriebe des Betriebsbereichs

[5] Zum Beispiel Management, Marktsituation, Betriebsstruktur, Investitionskosten, Mangel an Produktionsalternativen, etc.

erweiterter Futterbau (eF)[6] als die adäquate Vergleichsgruppe gewählt. Zusätzlich wird der speziellen Fördersituation Schleswig-Holstein entsprechend ein Vergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht (mehr) geförderten Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* vorgenommen. Die Entwicklung der Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* wird als Referenz herangezogen, um so einen Vorher-Nachher-Vergleich sowie einen Mit-Ohne-Vergleich durchzuführen.

Allgemeine Gewinnbetrachtung der Betriebe des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt (L)

Bevor im Einzelnen ermittelt wird, wie die Gewinnunterschiede zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete bzw. nicht mehr geförderten Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* aussehen, sollen für die drei Untersuchungszeitpunkte (Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06) der Gewinn und das außerlandwirtschaftliche Einkommen der Unternehmerfamilie vergleichend dargestellt werden (vgl. Tabelle 5a.7).

Tabelle 5a.7: Durchschnittlicher Gewinn je Betrieb und außerlandwirtschaftliches Einkommen der Betriebsleiterehepaare innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete

			00/01	03/04	05/06	Δ 00-03		Δ 00-05	
Indikator	Betriebs-gruppe		€	€	€	€	%	€	%
Gewinn je Betrieb	L	benachteiligt mit Ausgleichszulage	35.436	31.839	42.270	-3597	-10,2	6.834	19,3
Gewinn je Betrieb	L	benachteiligt ohne Ausgleichszulage	50.985	36.627	48.992	-14358	-28,2	-1.993	-3,9
Gewinn je Betrieb	L	nicht benacht.	47.534	38.332	41.361	-9202	-19,4	-6.173	-13,0
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	L	benachteiligt mit Ausgleichszulage	7.134	16.394	22.130	9260	129,8	14.996	210,2
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	L	benachteiligt ohne Ausgleichszulage	10.475	13.501	12.527	3026	28,9	2.052	19,6
außerl. EK je Betriebsleiterehepaar	L	nicht benacht.	13.497	15.544	17.817	2.047	15,2	4.320	32,0

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Alle Betriebe weisen im Wirtschaftsjahr 2003/04 einen deutlichen Gewinnrückgang im Vergleich zum Wirtschaftsjahr 2000/01 auf. Bei den geförderten Betrieben im *Kleinen Gebiet* ist die Abnahme des Gewinns am geringsten. In allen drei Gruppen erholen sich die

[6] Definiert nach BMELV-Kategorie: Marktfrucht-Futterbau, Milchviehbetriebe, Rindermastbetriebe, Futterbau-Marktfruchtbetriebe, Futterbau-Veredlungsbetriebe, Futterbau-Dauerkulturbetriebe, Veredlungs-Futterbaubetriebe, Dauerkultur-Futterbaubetriebe und Landwirtschaft mit Futterbau. Durch die Erweiterung können Aussagen in einer möglichst großen Stichprobe getroffen werden.

Gewinne zum Wirtschaftsjahr 2005/06, bleiben aber im nicht benachteiligten Gebiet sowie in der *Benachteiligten Agrarzone* unter dem Gewinnniveau des Ausgangsjahres, während im *Kleinen Gebiet* die Betriebe eine deutliche Gewinnsteigerung gegenüber 2000/01 erzielen und hierdurch der Gewinn erstmals höher ist als jener im nicht benachteiligten Gebiet.

Die außerlandwirtschaftlichen Einkommen steigen zwischen dem Wirtschaftsjahr 2000/01 und 2005/06 in allen Gruppen deutlich an, wobei der Anstieg bei den geförderten Betrieben im *Kleinen Gebiet* am größten ist. Mit Ausnahme des Ausgangsjahres weisen die geförderten Betriebe ein höheres außerlandwirtschaftliches Einkommen auf als die Vergleichsgruppen. Das außerlandwirtschaftliche Einkommen übernimmt somit aufgrund seiner geringeren Anfälligkeit gegenüber Schwankungen eine wichtige, das Gesamteinkommen stabilisierende Funktion.

Einkommensunterschiede zwischen geförderten Betrieben in Kleinen Gebieten und Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten für den Betriebsbereich Landwirtschaft (L) und Darstellung der Kompensationswirkung

Der Vergleich der Betriebe des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt (L) zeigt beim um die Ausgleichszulage bereinigten durchschnittlichen Gewinn deutliche Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben (vgl. Tabelle 5a.8). Die geförderten Betriebe erzielen beim bereinigten Gewinn je Betrieb bzw. je Hektar LF jeweils schlechtere Ergebnisse als die nicht benachteiligten Betriebe. Die Gewinnunterschiede fallen in den einzelnen Wirtschaftsjahren unterschiedlich aus; im Laufe der Jahre ist jedoch eine deutliche Verringerung der Unterschiede festzustellen.

Tabelle 5a.8: Unterschiede bei Einkommen und Gewinn zwischen mit Ausgleichszulage geförderten Betrieben und Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete (abzüglich Ausgleichszulage)

			Differenz benacht. Gebiete und nicht benacht. Gebiete				AZ	AZ	Anteil AZ an
		Anzahl Betriebe	Gewinn /Betrieb[1)]	Gewinn /ha[1)]	Verfügb. Eink.	außerlw. Eink. /Unter.-Fam.	/ha	am Gewinn	Gewinn-Differenz Ø
(nicht benachteiligt/benachteiligt)									
Betriebsgruppen			€	€	€	€	€	%	%
Vergleich nicht benachteiligter Betriebe mit geförderten									
	(L)	00/01	626/60	-18.836	-219	-6.396	-3.459	95,9	19,0	43,1
	(L)	03/04	614/29	-13.169	-154	-1.254	850	88,6	20,9	57,4
	(L)	05/06	598/10	-8.070	-96	12.545	4.314	112,8	21,4	117,5

1) Um die Ausgleichszulage bereinigter Gewinn

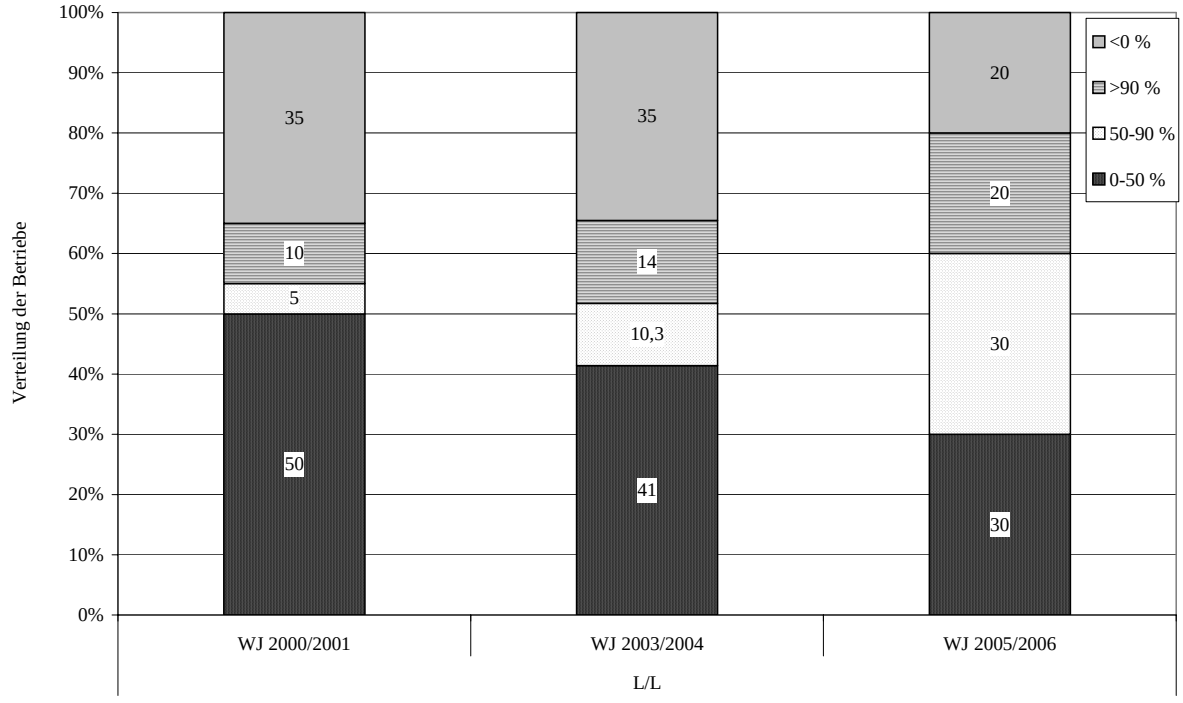
Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Der Rückgang des Gewinnunterschiedes von 2000/01 auf 2003/04 ist u. a. damit zu erklären, dass die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet, bedingt durch die Trockenheit und schlechten Milchpreise, empfindlichere Einbußen hinnehmen mussten. Der Gewinnrückgang fiel bei den Betrieben im *Kleinen Gebiet* überraschender Weise geringer aus, so dass die Gewinndifferenz dadurch kleiner wurde. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 stiegen die Gewinne der Betriebe im benachteiligten Gebiet stärker an als im nicht benachteiligten Gebiet, so dass es zu einer weiteren Reduzierung der Gewinndifferenz kam.

In den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2003/04 kann die Ausgleichszulage im Durchschnitt die Gewinnunterschiede nicht vollständig ausgleichen. Die durchschnittliche Kompensationswirkung liegt bei 43 bzw. 57 %. 2005/06 verringern sich die durchschnittlichen Gewinnunterschiede, so dass bei gleichzeitig ansteigender Ausgleichszulage die durchschnittliche Kompensationsleistung zunimmt und im Durchschnitt von einem vollständigen Ausgleich der Gewinnunterschiede gesprochen werden kann (118 %). Der Wert von über 100 % deutet auf eine Überkompensation hin.

Wie sich die Kompensation durch die Ausgleichszulage je Hektar LF in den einzelnen Betrieben auf das Betriebsergebnis auswirkt, ist in Abbildung 5a.1 für die drei Wirtschaftsjahre dargestellt.

Abbildung 5a.1: Verteilung der L-Betriebe bzgl. der individuellen Kompensationswirkung durch die Ausgleichszulage (Gewinn je ha LF)



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Aus der Abbildung geht hervor, dass die Ausgleichszulage im Wirtschaftsjahr 2000/01 bei der Hälfte der Betriebe den Gewinnabstand zum Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet nur maximal zur Hälfte ausgleicht. Bei über einem Drittel der Betriebe kommt es jedoch gleichzeitig zu einer Überkompensation. Diese Betriebe erwirtschaften bereits vor Auszahlung der Ausgleichszulage höhere Hektargewinne als der Durchschnitt der Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Während sich der Anteil der Betriebe im Wirtschaftsjahr 2003/04 mit einer Kompensation von nur 0 bis 50 % etwas reduziert, bleibt der Anteil der überkompensierten Betriebe gleich. Der Anteil der Betriebe mit einer nahezu optimalen Kompensation der Gewinndifferenz zwischen 50 bis 90 und 90 bis 100 % erhöht sich von rund 15 % auf rund ein Viertel im Wirtschaftsjahr 2003/04. Im letzten Wirtschaftsjahr 2005/06 nimmt der Anteil der Betriebe mit einer deutlichen Unterkompensation (Ausgleich von maximal 50 % der Gewinndifferenz) ab, während der Anteil der Betriebe, die einen Ausgleich ihrer Gewinndifferenz von 50 bis 90 % und von 90 bis 100 % erzielen, zunimmt. Gleichzeitig reduziert sich der Anteil der Betriebe, die überkompensiert werden (d. h. die bereits ohne Ausgleichszulage einen höheren Gewinn erwirtschaften als die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete), auf 20 %.

Bei der Interpretation der Auswertung über die durchschnittliche Gewinndifferenz zwischen Betrieben im *Kleinen Gebiet* und im nicht benachteiligten Gebiet (Tabelle 5a.8) kann grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass die Gewinndifferenz überwiegend auf den natürlichen Nachteilen des Standortes beruht.

Die Gewinndifferenz einzelner Betriebe im *Kleinen Gebiet* zum Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet (Abbildung 5a.1) kann aber nicht so interpretiert werden, denn dann würde man unterstellen, dass die Abweichungen einzelner Betriebe vom mittleren Betriebsergebnis auf die natürlichen Standortnachteile zurückzuführen sind. Große Streuungen beim Gewinn und deutliche Abweichungen einzelner Betriebe vom Mittelwert sind aber sowohl bei der Gruppe der Betriebe im *Kleinen Gebiet* als auch bei der Gruppe der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet vorhanden und haben eine Vielzahl von Ursachen, von denen die Betriebsleiterqualifikation nur eine ist.

Um herauszufinden, wie sich die naturbedingten Nachteile im Einzelfall auf das Betriebsergebnis auswirken und in welchem Maß die Ausgleichzulage diese Nachteile im Einzelfall kompensiert, müssten die Kostenstrukturen der einzelnen Betriebe detailliert untersucht werden. Dabei wären insbesondere die Transportkosten zu betrachten, die bei den Betrieben im *Kleinen Gebiet* gegenüber den übrigen Betrieben in Schleswig-Holstein einen besonderen Kostenfaktor darstellen.

Auf eine Darstellung der individuellen Kompensationswirkung wird daher im Folgenden verzichtet und nur die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage für die Auswertung herangezogen.

Nachfolgend soll anhand ausgewählter Strukturparameter versucht werden, die Gewinnunterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben des Betriebsbereichs Landwirtschaft insgesamt zu erklären (vgl. Tabelle 5a.9). Es zeigt sich, dass die Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet in den Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2003/04 etwas größer sind als die geförderten Betriebe. Im letzten Wirtschaftsjahr 2005/06 bestehen keine Größenunterschiede. Ein deutlicher Unterschied besteht hingegen bei der Flächennutzung der Betriebe. Der Dauergrünlandanteil liegt bei den geförderten Betrieben bei über zwei Drittel, während bei den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete nur rund ein Viertel der Fläche als Dauergrünland genutzt wird. Die Anzahl der Milchkühe je Betrieb ist bei den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet zu allen drei Zeitpunkten höher als im benachteiligten Gebiet. Die Milchkuhleistung liegt jedoch in den geförderten Betrieben der *Kleinen Gebiete* rund 400 bis 500 kg je Kuh höher als in der Vergleichsgruppe. Durch die geringere Anzahl der Milchkühe ergibt sich aber dennoch eine geringere Milchmenge pro Betrieb bei den Betrieben in den *Kleinen Gebieten*. Der Getreideertrag pro ha LF ist im *Kleinen Gebiet* geringer als außerhalb, was der niedrigeren LVZ geschuldet sein dürfte. Auf der Kostenseite sind Personalaufwand sowie der Aufwand für Dünge- und Pflanzenschutzmittel bei den geförderten Betrieben niedriger als bei den nicht benachteiligten Betrieben.[7] Dies gilt auch für den Pachtpreis.

Tabelle 5a.9: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der L-Betriebe zu verschiedenen Zeitpunkten

		Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			**Betriebe im Kleinen Gebiet**		
	Einheit	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	76	79	80	70	75	80
Anteil GL	Prozent	26	26	25	68	72	67
Anzahl Milchkühe	Anzahl	51	56	56	45	46	52
Milchleistung je Kuh	kg	6.876	7.163	7.474	7.254	7.688	7.928
Getreideertrag	dt	83	80	84	68	72	70
LVZ		37,4	37,5	36,5	31,4	31,2	29,7
RGV je 100 ha HFF	RGV	224,1	233,4	233,2	k.A.	k.A.	k.A.
Personalaufwand je AK	€	-3.353	-3.845	-4.189	-1.802	-2.551	-1.868
Aufwand für Düngemittel	€	-8.421	-8.754	-9.469	-6.901	-6.707	-8.254
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-6.854	-7.514	-7.589	-1.913	-2.634	-2.719
Pachtpreis	€ je ha LF	-292	-273	-277	-284	-246	-254

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

[7] Der Begriff „benachteiligte“ bzw. „nicht benachteiligte“ Betriebe meint im Zusammenhang mit dieser Analyse Betriebe, die zu 100 % im benachteiligten Gebiet liegen und Ausgleichszulage erhalten bzw. Betriebe, die außerhalb der benachteiligten Gebiete 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.

Vergleich zwischen geförderten L-Betrieben mit nicht benachteiligten Betrieben des Betriebsbereichs erweiterter Futterbau

Die Strukturanalyse in Tabelle 5a.10 macht deutlich, dass es sich bei den geförderten Betrieben mehr oder weniger um spezialisierte Futterbaubetriebe handelt. Deshalb wird im Folgenden die Gruppe der geförderten Betriebe mit nicht geförderten Betrieben des Betriebsbereichs erweiterter Futterbau (eF) außerhalb der benachteiligten Gebiete verglichen.

Tabelle 5a.10: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der geförderten Betriebe im Vergleich zu Futterbaubetrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete (WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06)

		eF Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet			L-Betriebe im Kleinen Gebiet		
	Einheit	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	70	74	75	70	75	80
Anteil GL	Prozent	46	44	42	67	72	67
Anzahl Milchkühe	Anzahl	51	56	56	45	46	52
Milchkuhleistung	kg	6870	7163	7.470	7253	7.688	7.928
Getreideertrag	dt	75	74	76	68	72	70
LVZ		33,4	33,3	33,4	31,4	31,2	29,7
RGV je 100 ha HFF	RGV	232,1	241,7	232,6	k.A.	k.A.	k.A.
Personalaufwand je AK	€	-2.986	-3.596	-3.992	-1.801	-2.551	-1.868
Aufwand für Düngemittel	€	-6.804	-7.072	-7.425	-6.900	-6.707	-8.254
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-3.355	-3.607	-3.607	-1.913	-2.634	-2.719
Pachtpreis	€ je ha LF	-280	-245	-245	-245	-246	-254

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Die Gewinnunterschiede liegen vor Zahlung der Ausgleichszulage im Wirtschaftsjahr 2000/01 bei 241 Euro, im Wirtschaftsjahr 2003/04 bei 171 Euro und im Wirtschaftsjahr 2005/06 bei 168 Euro/ha LF (vgl. MB-Tabelle 16). Bei einer durchschnittlichen Ausgleichszulage von 96 Euro/ha LF im Wirtschaftsjahr 2000/01 kompensiert die Ausgleichszulage durchschnittlich 40 % der Gewinnnachteile. Die durchschnittliche Ausgleichszulage je Hektar LF nimmt im Wirtschaftsjahr 2003/04 etwas ab (89 Euro/ha LF), da aber der Gewinnunterschied ebenfalls abnimmt, kommt es zu einer durchschnittlichen Kompensationswirkung von 52 %. Im Wirtschaftsjahr 2005/06 reicht die durchschnittliche Ausgleichszulage in Höhe von 113 Euro/ha LF aus, um rund 67 % der Gewinndifferenz zu kompensieren. Damit stellt sich die durchschnittliche Kompensationswirkung bei den Futterbaubetrieben etwas schlechter dar, als dies beim Vergleich aller landwirtschaftlichen Betriebe der Fall war.

Vergleich zwischen geförderten Betrieben (Betriebsbereich Landwirtschaft (L)) in Kleinen Gebieten und nicht geförderten Betrieben (eF) in der Benachteiligten Agrarzone und Darstellung der Kompensationswirkung

Bislang wurden geförderte Betriebe mit Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete verglichen. Nunmehr sollen durch einen Mit-Ohne-Vergleich geförderte Betriebe in *Kleinen Gebieten* mit nicht mehr geförderten Betrieben in der *Benachteiligten Ag*rarzone vorgenommen werden, und es wird entsprechend die Entwicklung im Zeitablauf dargestellt.

Der Vergleich der Strukturparameter (siehe Tabelle 5a.11) macht deutlich, dass die geförderten Betriebe im *Kleinen Gebiet* nur geringfügig größer sind als die Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone*. Der Dauergrünlandanteil liegt bei den eF-Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* deutlich niedriger als bei L-Betrieben im *Kleinen Gebiet*. Die geförderten Betriebe erwirtschaften zu allen Zeitpunkten einen höheren Getreideertrag je ha LF und auch die Milchleistung je Kuh liegt höher. Mit den Aufwandsgrößen und dem Pachtpreis lassen sich die Einkommensunterschiede nur bedingt erklären, da diese Indikatoren in Richtung und Umfang stark streuen.

Tabelle 5a.11: Übersicht über ausgewählte Strukturparameter der Gruppe der L-Betriebe im *Kleinen Gebiet* und der eF-Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* (WJ 2000/01, 2003/04 und 2005/06)

		eF-Betriebe in der benachteiligten Agrarzone			L-Betriebe im Kleinen Gebiet		
	Einheit	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06	WJ 00/01	WJ 03/04	WJ 05/06
Durchschnittl. Betriebsgröße	ha	70	73	74	70	75	80
Anteil GL	Prozent	59	48	48	67	72	67
Anzahl Milchkühe	Anzahl	55	60	59	45	46	52
Milchkuhleistung	kg	6.699	6.691	7.246	7.254	7.688	7.928
Getreideertrag	dt	65	68	70	68	72	70
LVZ		28,1	28,4	27,3	31,4	31,2	29,7
RGV je 100 ha HFF	RGV	215,0	222,7	209,0	k.A.	k.A.	k.A.
Personalaufwand je AK	€	-3.441	-2.872	-3.719	-1.802	-2.551	-1.868
Aufwand für Düngemittel	€	-5.951	-6.775	-6.791	-6.900	-6.707	-8.254
Aufwand für Pflanzenschutzmittel	€	-3.105	-2.904	-3.145	-1.913	-2.634	-2.719
Pachtpreis	€ je ha LF	-283	-243	-261	-284	-246	-254

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und der Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Zu allen drei Beobachtungszeitpunkten bestehen beim Gewinn je Betrieb sowie beim Gewinn je Hektar LF vor Zahlung der Ausgleichzulage deutliche Gewinndefizite bei den geförderten Betrieben (vgl. Tabelle 5a.12). Die Differenzen zwischen den geförderten Betrieben im *Kleinen Gebiet* und den nicht mehr geförderten Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* deuten darauf hin, dass die Benachteiligung im *Kleinen Gebiet* weitaus größer ist als in der *Benachteiligten Agrarzone*.

Bezüglich der Erwerbsmöglichkeiten und der Erzielung außerlandwirtschaftlicher Einkommen scheinen die geförderten Betriebe im *Kleinen Gebiet* Vorteile gegenüber dem Durchschnitt der Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* zu haben.

Tabelle 5a.12: Unterschiede bei Einkommen und Gewinn zwischen mit Ausgleichszulage geförderten L-Betrieben im *Kleinen Gebiet* und eF-Betrieben ohne Ausgleichszulage in der *Benachteiligten Agrarzone* in Schleswig-Holstein

			Differenz Kleines Gebiet und Benachteiligte Agrarzone				AZ je ha	AZ am Gewinn	Anteil AZ an Gewinn-Differenz Ø
		Anzahl Betriebe (BAZ./Kl. Geb)	Gewinn /Betrieb[1)]	Gewinn /ha[1)]	Verfügb. Eink.	außerlw. Eink. /Unter.-Fam.			
Betriebsgruppen			€	€	€	€	€	%	%
Vergleich Betriebe im Kleinen Gebiet mit Betrieben in der BAZ									
(eF/L)	00/01	24/60	-19.606	-286	8.288	-1030	95,9	19,0	33,6
(eF/L)	03/04	28/29	-13.602	-201	-325	4.199	88,5	21	44,1
(eF/L)	05/06	31/10	-15.500	-237	10.693	11.351	112,8	21,2	47,6

1) Um die Ausgleichszulage bereinigter Gewinn

2) die geförderten Betriebe haben mindestens 50 % ihrer LF im benachteiligten Gebiet

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

Der Gewinnnachteil der Betriebe im *Kleinen Gebiet* ist gegenüber den Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* größer als gegenüber den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet. Da die Gewinnunterschiede relativ konstant sind und die durchschnittliche Ausgleichszulage pro Betrieb leicht zugenommen hat, liegt die durchschnittliche Kompensationswirkung der Ausgleichszulage über die Zeit im Bereich von 34 bis 48 %.

Vergleich zwischen ehemals geförderten Betrieben in der Benachteiligten Agrarzone und nicht geförderten Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete

Im Gegensatz zu den Gewinnunterschieden zwischen Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* und geförderten Betrieben im *Kleinen Gebiet* sind Gewinnunterschiede zwischen den Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet und ehemals geförderten Betrieben in der *Benachteiligten Agrarzone* kaum vorhanden. Die L-Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* stehen sogar wirtschaftlich besser da als die nicht benachteiligten L-Betriebe in Schleswig-Holstein insgesamt (vgl. MB-Tabellen 14 und 15). Dies gilt sowohl für den Gewinn je Betrieb als auch für den Gewinn je Hektar LF in allen drei Beobachtungsjahren. Demnach war die Abschaffung der Ausgleichszulage im Hinblick auf das Einkommensziel in der *Benachteiligten Agrarzone* durchaus gerechtfertigt.

Kompensationswirkung der Ausgleichszulage – Beantwortung der Bewertungsfrage

In Schleswig-Holstein wird das mit der Ausgleichszulage verfolgte Ziel (Ausgleich der Einkommensnachteile im Vergleich zu Betrieben mit gleicher Produktionsrichtung) nur teilweise erreicht. Der durchschnittliche Gewinnnachteil von Betrieben im *Kleinen Gebiet* gegenüber Betrieben des erweiterten Futterbaus im nicht benachteiligten Gebiet wurde im Zeitraum 2000 bis 2006 nur zu einem Anteil zwischen 40 und 67 % ausgeglichen. Betrachtet man den durchschnittlichen Gewinnnachteil von Betrieben im *Kleinen Gebiet* im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet, so wird dieser zu 43 bis 118 % ausgeglichen und damit im Jahr 2006 sogar überkompensiert.

Beitrag der Ausgleichszulage zum Einkommen der Betriebe

Davon abgesehen, dass die Ausgleichszulage Gewinnunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Betrieben ausgleichen soll, stellt sie in einigen Betrieben auch eine nicht unwesentliche und zudem berechenbare Komponente des betrieblichen Gewinns dar. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn variierte je nach Betrachtungsjahr zwischen 19 und 21,4 % (vgl. Tabelle 5a.8). Die Ergebnisse machen zugleich aber auch deutlich, dass die Bedeutung der Ausgleichszulage von der jeweils gewählten Einkommensgröße abhängig ist. Bei der Berücksichtigung des außerlandwirtschaftlichen Einkommens und der Verwendung des Gesamteinkommens des Betriebsinhabers reduziert sich die Bedeutung der Ausgleichszulage in erheblichem Maße, während bei der Verwendung des um die Sozialversicherungsabgaben und Steuern bereinigten verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie die Ausgleichszulage wieder an Bedeutung gewinnt. Für die Erreichung der verschiedenen Ziele der Ausgleichszulage dürften neben dem Gewinn und der Höhe der Ausgleichszulage auch weitere außerlandwirtschaftliche Einkommensbestandteile der zum landwirtschaftlichen Haushalt zählenden Personen mitentscheidend sein.

Gesamtbedeutung von Transferzahlungen für das Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe

Neben der Ausgleichszulage tragen aber auch andere Zahlungen, wie Transferzahlungen, zur Stabilisierung betrieblicher Einkommen bei. Daher soll nachfolgend dieser Aspekt näher beleuchtet werden. Wie bereits erwähnt ist für die Erreichung der mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele neben der Höhe der Ausgleichszulage und ihres Beitrags am Gewinn auch die relative Bedeutung der Ausgleichszulage i. V. zu anderen Transferzahlungen sehr entscheidend. Weitere Transferzahlungen dürften neben dem Einkommen aus außerlandwirtschaftlichen Quellen der im landwirtschaftlichen Haushalt lebenden Personen auf den Erhalt der Rentabilität der Betriebe und damit die dauerhafte Flächennutzung einen überlagernden Einfluss ausüben.

Ausgleichszulage und Direktzahlungen

Die Auswertungen der einzelbetrieblichen Buchführungsergebnisse weisen nach, dass die geförderten Betriebe im *Kleinen Gebiet* im ersten Beobachtungsjahr genauso von den produkt-, aufwands- und betriebsbezogenen Zahlungen profitieren wie die eF-Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Der um die Ausgleichszulage bereinigte Anteil am Gewinn liegt in beiden Gruppen bei rund 36 %. In den folgenden Wirtschaftsjahren verschiebt sich dies allerdings geringfügig zu Gunsten der nicht benachteiligten Betriebe. Die Bedeutung dieser Zahlungen am Gewinn der Betriebe nimmt in beiden Gruppen deutlich zu und liegt im Wirtschaftsjahr 2003/04 bei 55 bzw. 60 % bzw. bei 69 bzw. 65 % im Wirtschaftsjahr 2005/06 (vgl. MB-Tabellen 13 bis 16).

Validierung

Um die Aussagekraft der Ergebnisse aus den Testbetriebsauswertungen und der Auswertung der Betriebe mit Auflagenbuchführung zu hinterfragen, werden die Betriebe der Stichprobe mit den Daten der Agrarstrukturerhebung verglichen. Der Vergleich zeigt, dass die Testbetriebe und die auflagenbuchführenden Betriebe wesentlich größer sind als der durchschnittliche schleswig-holsteinische Betrieb (vgl. Tabelle 5a.13). Dies gilt sowohl für die benachteiligte als auch für die nicht benachteiligte Gebietskulisse.

Tabelle 5a.13: Gegenüberstellung der Daten des Testbetriebsnetzes, der auflagenbuchführenden Betriebe und der amtlichen Agrarstrukturerhebung für Schleswig-Holstein

	durchschnittliche Betriebsgröße (in ha)					
	Stichprobe der geförderten Betriebe (L) im Kleinen Gebiet	Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (L) im Kleinen Gebiet	Stichprobe der nicht geförderten Testbetriebe (L) in der ben. Agrarzone	Sonderauswertung der ASE (L) in der ben. Agrarzone	Stichprobe der nicht benachteiligten Testbetriebe (L)	Sonderauswertung der ASE (L) im nicht ben. Geb.
WJ 2000/01	70	40	70	45	76	53
WJ 2003/04	75	42	72	48	79	56
WJ 2005/06	80	47	73	51	80	61

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der amtlichen Agrarstatistik von 1999, 2003 und 2005 sowie den Ergebnissen Testbetriebsauswertung und den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe für die Wirtschaftsjahre 2000/01, 2003/04 und 2005/06.

5a.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 Vergleichsge-

biet. Anders, als durch die EU-Kommission vorgeschlagen, wird aus statistisch-inhaltlichen Erwägungen für die Bewertung anstelle der LN die LF[8] als Indikator herangezogen. Als Vergleichsgebiet wurden, wie bereits in den vorherigen Berichten, die nicht benachteiligten Gebiete von Schleswig-Holstein definiert. Das Land Schleswig-Holstein misst dem Ziel *Verhinderung der Aufgabe der Landbewirtschaftung* bzw. *der Verminderung einer beschleunigten Aufgabe der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit* eine hohe Bedeutung bei (++) (vgl. Kapitel 5a.6.1 des Halbzeitberichts). Bezüglich der letzteren Zielausprägung sieht das Land das Ziel erreicht, wenn die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten nicht schneller zurückgeht als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Da nur noch Flächen im *Kleinen Gebiet* gefördert werden, wird die Entwicklung in der *Benachteiligten Agrarzone* als weiteres Referenzgebiet für einen Mit-Ohne-Vergleich herangezogen.

Entwicklung der Flächennutzung

Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung (1999 - 2003 - 2005)

Abbildung 5a.2 zeigt die Entwicklung der landwirtschaftlichen Flächen insgesamt sowie der Acker- und Grünlandflächen innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete und nach benachteiligten Gebietskategorien in Schleswig-Holstein.

Nach den Daten der Agrarstrukturerhebung ist die LF in Schleswig-Holstein insgesamt zwischen 1999 und 2005 um 2,3 % zurück gegangen. Dabei war der Rückgang mit -2,9 % in der nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone* stärker als im nicht benachteiligten Gebiet (-2,1 %). Im überwiegend noch geförderten *Kleinen Gebiet* ist die Entwicklung der LF wesentlich positiver verlaufen. Hier ergibt sich eine Zunahme der LF um 1,8 %.

Bei der Interpretation der Zahlen ist zu beachten, dass sie durch statistische Effekte beeinflusst werden. Neben der alleinigen Erfassung von Betrieben mit mehr als 2 ha LF[9] spielt auch die GAP-Reform eine Rolle. So erfolgte im Zuge der GAP-Reform die Prämienbeantragung für Flächen, die zwar bereits bewirtschaftet, aber bisher nicht im Rahmen des Sammelantrags erfasst wurden. Weitere Flächen kommen ab dem Jahr 2005 in der Statistik hinzu, weil auch Landschaftselemente als LF erfasst werden. Ein Teil der Flächenveränderung könnte auch dem Betriebssitzprinzip geschuldet sein. In Anbetracht der Tatsache,

---

[8] Diese 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.

[9] Flächen, die zuvor von Kleinstbetrieben mit <2 ha LF bewirtschaftet und nach deren Aufgabe von größeren Betrieben übernommen werden, tauchen dadurch erstmals in der Statistik auf.

dass die Agrarstrukturerhebung von 2005 keine Vollerhebung[10] war, sind auch hierdurch Verzerrungen denkbar Wie stark der Einfluss statistischer Effekte auf die verschiedenen Flächenentwicklungen ist, konnte durch die durchgeführten Fallstudien und einen abschließenden Workshop nicht geklärt werden.

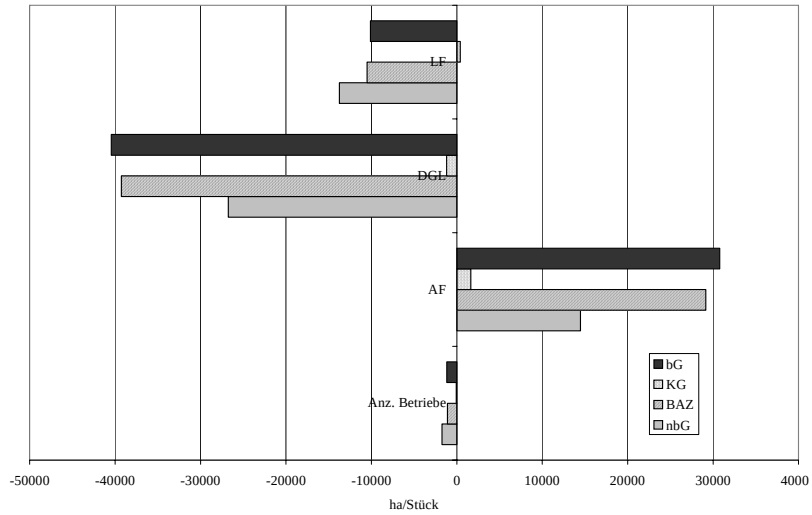
Abgesehen von Einflüssen der GAP-Reform und nicht ganz auszuschließenden statistischen Verzerrungen dürfte die positive Flächenentwicklung in den *Kleinen Gebieten* der Förderung der Ausgleichszulage geschuldet sein. Das Ziel „Beitrag zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen“ wird gemäß dem EU-Indikator somit über den gesamten Förderzeitraum in den noch geförderten Flächen der *Kleinen Gebiete* erreicht, während in der nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone* der verstärkte Flächenrückgang evtl. auch mit dem Aussetzen der Förderung zu erklären ist. Möglicherweise werden hier verstärkt Grenzertragstandorte nicht mehr landwirtschaftlich genutzt, wenn keine Flächenförderung gewährt wird.

Die flächenspezifische Analyse zeigt in Schleswig-Holstein eine starke Abnahme des Dauergrünlandes in allen Gebietskategorien. Besonders stark ist der Rückgang des Dauergrünlandes in der aus der Förderung herausgefallenen *Benachteiligten Agrarzone*. Hier nahm Dauergrünland um 39.258 ha ab, das sind -17 %. Im nicht benachteiligten Gebiet hingegen reduzierte sich das Dauergrünland nur um 26.741 ha, das sind -14,8 %. Im *Kleinen Gebiet* verlief der Rückgang des Dauergrünlandes wesentlich moderater (-8 %). Hierfür dürfte die Ausgleichszulage ein wesentlicher Grund sein. Es ist in Schleswig-Holstein zu einer verstärkten Umwandlung von Dauergrünland in Ackerfläche gekommen, denn im gleichen Zeitraum hat die Ackerfläche im Land zugenommen. Die Abnahme der LF im nicht benachteiligten Gebiet und in den *Benachteiligten Agrarzonen* hat sich also in der Summe vor allem auf Kosten des Grünlandes abgespielt.

[10] Die Agrarstrukturerhebung wird alle vier Jahre (1999, 2003, 2007) als Vollerhebung durchgeführt. Die Veröffentlichungen der Jahre 2001, 2003 und 2005 stammen dagegen aus so genannten repräsentativen Erhebungen bei 100.000 Betrieben und der Hochrechnung dieser Daten auf die Gesamtheit aller Betriebe. Aufgrund der großen Stichprobe stellen die Daten aus den repräsentativen Erhebungen durchaus eine belastbare Basis für Tendenzaussagen dar, Verzerrungen können jedoch nicht ausgeschlossen werden.

Abbildung 5a.2: Entwicklung der LF, der DGL- und Ackerflächen sowie der landwirtschaftlichen Betriebe in den unterschiedlichen Gebietskategorien zwischen 1999 und 2005

(Entw. in %)		99-03	99-05	ha (05)
LF	bG	-2,0	-2,6	380000
	KG	-1,2	1,8	22911
	BAZ	-2,0	-2,9	357089
	nbG	-1,1	-2,1	628596
DGL	bG	-9,0	-17,1	195712
	KG	-6,3	-8,7	12445
	BAZ	-9,2	-17,6	183268
	nbG	-7,7	-14,8	154396
AF	bG	9,1	20,2	183061
	KG	6,7	18,5	10392
	BAZ	9,2	20,3	172669
	nbG	1,7	3,2	476668
Anz. Betriebe	bG	-7,3	-13,7	7430
	KG	-5,2	-12,6	484
	BAZ	-7,4	-13,8	6946
	nbG	-6,7	-14,4	10356



Quelle: Eigene Darstellung anhand der Sonderauswertung der ASE 1999, 2003 und 2005.

Brachflächen

Ein Problem bei der Analyse der Entwicklung speziell genutzter Flächen und der Brachflächenentwicklung ist, dass z. B. beweidetes Grünland oder Grenzertragsflächen, Trocken- bzw. Feuchtgrünland in der landwirtschaftlichen sowie in der allgemeinen Flächenstatistik nicht gesondert als solche aufgeführt werden. Bei diesen Flächen handelt es sich um Flächen, die am ehesten aufgegeben werden. Der Verbleib dieser Flächen ist damit nicht eindeutig nachvollziehbar. Die Veränderungen bei der landwirtschaftlichen Fläche und der Vergleich zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten an Hand der offiziellen Statistikzahlen deuten darauf hin, dass in den *Kleinen Gebieten* kein erhöhtes Bracherisiko besteht. In den benachteiligten Gebieten, die keine Förderung mehr erhalten, sowie in den in den nicht benachteiligten Gebieten, hat die LF recht deutlich abgenommen, sodass ein erhöhtes Bracherisiko nicht auszuschließen ist. Es ist allerdings auch nicht auszuschließen, dass diese Flächenverluste aus der Umwandlung in andere Nutzungsformen (wie beispielsweise Bauland oder Straßenbau) resultieren. Insgesamt lässt sich jedoch sagen, dass das Ziel der *Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung* erreicht worden ist.

Entwicklung der Anzahl der Betriebe

Da Schleswig-Holstein mit der Ausgleichszulage das landesspezifische Ziel verfolgt, dass die Anzahl der Betriebe im benachteiligten Gebiet nicht stärker abnehmen soll als außerhalb der benachteiligten Gebiete, wird nachfolgend explizit auf die Entwicklung der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in Schleswig-Holstein eingegangen.

Aus der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung geht hervor, dass zwischen 1999 und 2005 die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in Schleswig-Holstein um 14,1 % (-2.920 Betriebe absolut) zurückgegangen ist (vgl. Abbildung 5a.2) Dabei ist der Rückgang der Betriebe in der Fördergebietskulisse *Kleines Gebiet* mit -12,6 % (-70 Betriebe) am geringsten. Auch in der nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone* ist der Rückgang der Betriebe mit -13,7 % (1.179 Betriebe) noch geringer als im nicht benachteiligten Gebiet (-14,4).[11]

Das landesspezifische Ziel der Ausgleichszulage, dass der Rückgang der Betriebe im benachteiligten Gebiet nicht schneller sein soll als außerhalb in der Förderkulisse, ist für die Betriebe des Betriebsbereichs Landwirtschaft (L) somit insgesamt erreicht worden.

5a.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 sowie landesspezifischer Zielsetzung in Schleswig-Holstein 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 Schleswig-Holstein identifiziert für die Beantwortung der Bewertungsfrage V.3 darüber hinaus das folgende landespolitische Ziel: *Verhinderung der Abwanderung aus den betreffenden Regionen* (++). Insgesamt soll sich aus all diesen Zielen und den verschiedenen Wirkungszusammenhängen 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 und 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

[11] 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. Sie kann aber den MB-Tabellen 10 und 11 entnommen werden.

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 erreichte der Anteil der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei in Schleswig-Holstein nur noch einen Wert von 2 % an der Bruttowertschöpfung und der Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen liegt im Jahr 2005 bei 3,2 % (Statistik Regional, 2007). Unterschiede zwischen benachteiligten und weniger benachteiligten Landkreisen können in Schleswig-Holstein nicht ausgemacht werden, da es auf Grund der kleinen Fördergebietskulisse nicht möglich war, Landkreise anhand des Anteils benachteiligter Gebiete als solche zu identifizieren. Ein statistischer Nachweis der Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors in der kleinen Fördergebietskulisse der *Kleinen Gebiete* ist nicht möglich.

Trotz der geringen Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors gemessen an diesen makroökonomischen Indikatoren wird der Landwirtschaft weiterhin ein relativ großer Einfluss auf die Wirtschaft 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. Diese Aussagen treffen für die Landwirtschaft allgemein zu. Inwiefern hier möglicherweise Unterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten bestehen, kann nicht ermittelt werden. 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 so genannter „Schlafdörfer“ oder in Schleswig-Holstein auch so genannte „Urlaubsdörfer“ verhindern, da Landwirte durch die bodengebundene Produktion ihren Arbeitsplatz vor Ort haben und somit im Ort präsent sind. Darüber hinaus haben die *Kleinen Gebiete* eine bedeutende Rolle für den Küstenschutz.

Die im Gegensatz zur EU-Interventionslogik in Wirklichkeit komplexeren Zusammenhänge der **Wirkungen der Ausgleichszulage (b)** auf den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum sowie die geringe flächenmäßige Relevanz der *Kleinen Gebiete* 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 auch in der Ex-Post-Bewertung 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 im *Kleinen Gebiet* in Schleswig-Holstein keine signifikanten Hinweise auf eine großräumige Veränderung in der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zu geben. Nachdem zwischen 1999 und 2003 die LF in den *Kleinen Gebieten* ähnlich wie im nicht benachteiligten Gebiet abgenommen hat, hat sie zwischen 2003 und 2005 sogar zugenommen. Die dauerhafte Flächennutzung scheint somit gesichert zu sein. Nicht auszuschließen ist, dass es vereinzelt zu einem Brachfallen landwirtschaftlicher Flächen kommen kann. Die Ausgleichszulage scheint einen positiven Beitrag geleistet zu haben. So ging vergleichsweise in den nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone* die Fläche stärker zurück als im nicht benachteiligten Gebiet von

Schleswig-Holstein. Eine Gefahr für den Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur geht hiervon aber auch dort nicht aus.

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, welche die persönlichen Opportunitätskosten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit verringern (vgl.Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2005, S. 25).

Da durch eine Aktualisierung der erhobenen regionalwirtschaftlichen Daten und das Festhalten am bisher angewendeten Bewertungsschema selbst in Ländern mit einer besseren statistischen Datengrundlage keine weiteren gewinnbringenden Erkenntnisse in der Ex-post-Evaluation zu erwarten sind (siehe auch Cooper, 2006), wurde nach Rücksprache mit den für die Ausgleichszulage zuständigen Länderreferenten während des Fallstudienvalidierungsworkshops auf eine Aktualisierung des intersektoralen Einkommensvergleichs verzichtet.

Abschätzung der Beschäftigungseffekte der Ausgleichszulage

Mit Hilfe der Sonderauswertung der amtlichen Agrarstatistik sowie der Ergebnisse der Modellschätzungen (vgl. Kapitel 5a.7) 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.

Entwicklung der Anzahl der Betriebe und der eingesetzten Arbeitskräfte

Die Entwicklung der Anzahl der Betriebe insgesamt wurde bereits in V.2 hinreichend dargestellt. (siehe Kapitel 5a.6.2). Im Folgenden soll daher verstärkt auf die Entwicklung der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe eingegangen werden. Im benachteiligten Gebiet haben die Haupterwerbsbetriebe absolut etwas stärker abgenommen als die Nebenerwerbsbetriebe (vgl. MB-Tabelle 9). Im nicht benachteiligten Gebiet ist der Rückgang der Haupterwerbsbetriebe jedoch höher. Wird das *Kleine Gebiet* separat betrachtet, fällt auf, dass hier zwischen 1999 und 2005 eine leichte Zunahme bei den Haupterwerbsbetrieben stattgefunden hat (+2,4 %), wohingegen die Anzahl der NE-Betriebe stark abgenommen hat (-29,7 %). Die Entwicklung bei den Haupterwerbsbetrieben ist im Vergleich zu den Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete positiv, während bei den Nebenerwerbsbetrieben in den *Kleinen Gebieten* eine deutliche Abnahme zu beobachten ist.

Bei Betrachtung der Arbeitskräfteentwicklung (vgl. Tabelle 5a.14) zeigt sich zwischen 1999 und 2005 im *Kleinen Gebiet* eine Zunahme bei den Arbeitskräfteeinheiten, während in der *Benachteiligten Agrarzone* und im nicht benachteiligten Gebiet eine Reduzierung der Arbeitskräfteentwicklung von rund 10 % stattgefunden hat. Auch gemessen an den Gesamtarbeitskräften ist die Entwicklung in den *Kleinen Gebieten* am positivsten, während in den *Benachteiligten Agrarzonen* ein Rückgang zu beobachten ist, der deutlich höher ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. In den *Kleinen Gebieten* haben die vollbeschäftigten und Lohn-Arbeitskräfte deutlich zugenommen, während die Familien-AK abgenommen haben. In den nicht benachteiligten Gebieten haben verstärkt die Familien- sowie vollbeschäftigten AK abgenommen, während die Lohn-AK zugenommen haben, jedoch deutlich weniger als dies bei den *Kleinen Gebieten* der Fall war.

Generell lässt sich der Einfluss der Ausgleichszulage auf die Arbeitskräfteentwicklung aufgrund der Vielzahl der Einflussfaktoren jedoch nicht bemessen, es ist aber nicht auszuschließen, dass landwirtschaftliche Unternehmer in Schleswig-Holstein die Ausgleichszulage für die Entlohnung von Arbeitskräften einplanen und die Ausgleichzulage hier ein positive Wirkung entfaltet.

Tabelle 5a.14: Indikatoren zur Beschreibung der agrarstrukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten, Schleswig-Holstein (1999 und 2005)

Betriebsbereich Landwirtschaft insgesamt		Insgesamt	nicht benachteiligtes Gebiet	benachteiligtes Gebiet zusammen	benachteiligte Agrarzone	Kleines Gebiet
L-Betriebe insgesamt (99)	Anzahl	20.706	12.097	8.609	8.055	554
L-Betriebe insgesamt (05)	Anzahl	17.786	10.356	7.430	6.946	484
Veränd. L-Betriebe (05/99)	%	-14,1	-14,4	-13,7	-13,8	-12,6
Anteil F-Betriebe (05)	%	62,7	50,6	79,5	80,3	68,0
Anteil Ackerbau-Betriebe (05)	%	19,0	26,6	8,4	8,2	11,4
Anteil NE (05)	%	39,0	39,3	38,6	38,4	41,5
AKE (99)	Anzahl	28.817	17.973	10.844	10.271	573
AKE (05)	Anzahl	26.049	16.210	9.839	9.244	594
Veränd. AKE[1)] (05/99)	%	-9,6	-9,8	-9,3	-10,0	3,7
AKE je 100 ha LF (99)	Anzahl	2,8	2,8	2,8	2,8	2,5
AKE je 100 ha LF[1)] (05)	Anzahl	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Gesamt-AK (99)	Anzahl	56.187	36.434	19.753	18.566	1.187
Gesamt-AK (05)	Anzahl	52.107	34.645	17.462	16.291	1.170
Veränd. der Gesamt-AK (05/99)	%	-7,3	-4,9	-11,6	-12,3	-1,4
Familien-AK (99)	Anzahl	36.974	20.983	15.991	15.040	951
Familien-AK (05)	Anzahl	31.213	17.653	13.560	12.705	855
Veränd. Familien-AK (05/99)	%	-15,6	-15,9	-15,2	-15,5	-10,1
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (99)	%	65,8	57,6	81,0	81,0	80,1
Anteil Familien-AK an Gesamt-AK (05)	%	59,9	51,0	77,7	78,0	73,1
Lohn-AK in Einzelunternehmen (99)	Anzahl	15.341	12.480	2.861	2.668	193
Lohn-AK in Einzelunternehmen (05)	Anzahl	15.720	12.866	2.855	2.639	216
Veränd. Lohn-AK in Einzelunternehmen (05/99)	%	2,5	3,1	-0,2	-1,1	11,9
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (99)	%	27,3	34,3	14,5	14,4	16,3
Anteil Lohn-AK an Gesamt-AK (05)	%	30,2	37,1	16,3	16,2	18,5

. = 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.

Q ll Ei E i l h dd A k h b 1999 d 2005 (öff li h S d d h d S BA)

Quelle: Eigene Ermittlung anhand der Agrarstrukturerhebung 1999 und 2005 (unveröffentlichte Sonderauswertung durch das StBA).

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 Politikszenarien 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-Tabellen 17 bis 21).

5a.6.4 Frage V.4.A – Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt

Gemäß der Interventionslogik der Europäischen Kommission soll durch die Ausgleichszulage und deren Kopplung an die Einhaltung der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ oder darüber hinausgehender Standards die *Aufrechterhaltung bzw. Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung* gesichert und ein *Beitrag zum Schutz der Umwelt* geleistet werden.

Generell wurden 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. Eine Ausnahme bildet die zwischen 2002 und 2006 im GAK-Rahmenplan enthaltene Auflage, nach der die Zahlung der Ausgleichzulage an einen Viehbesatz von maximal 2 GVE/ha im Betrieb geknüpft war.

Die wichtigste Umweltwirkung entfaltet die Ausgleichszulage durch die in Abhängigkeit von der Flächennutzung gestaffelten Fördersätze. Der Ausschluss bestimmter intensiver Fruchtarten (im Sinne der Definition der GAK) wie zum Beispiel Mais und der im Vergleich zu Ackernutzungen deutlich höhere Fördersatz für Grünland begünstigen die Grünlanderhaltung im Vergleich zur Ackernutzung und die Ackernutzung mit weniger intensiv zu bewirtschaftenden Kulturarten im Vergleich zu Kulturen, von denen stärker negative Umweltwirkungen zu erwarten sind.

Weitere positive Umwelteffekte könnten auch dadurch entstehen, dass Grenzertragsflächen, die ohne Förderung brachfallen 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. Durch den Ausschuss von Flächen, die aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen wurden, und bestimmten Stilllegungsflächen von der Förderung mit Ausgleichszulage können weitere Umweltwirkungen im *Kleinen Gebiet* in Schleswig-Holstein erwartet werden.

Schleswig-Holstein hat für die Ausgleichszulage kein landesspezifisches Umweltziel formuliert. Daher wird die Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage hauptsächlich an Hand der EU-Bewertungsindikatoren bzw. der Kontextindikatoren vorgenommen.

Gemäß Bewertungsrahmen der EU sind zur Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage Programmindikatoren zu bilden, die auf der unterschiedlichen Inanspruchnahme verschieden aggregierter Agrarumweltmaßnahmen basieren:

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

Die EU-Indikatoren lassen sich überwiegend mit Hilfe der InVeKoS-Daten ermitteln. Der Indikator V4.A1-1.1 (a) ist als einziger direkt der Agrarstrukturerhebung zu entnehmen.

Aufgrund der landesspezifischen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen mussten manche EU-Indikatoren anpasst werden. Für die Bewertung der Umweltwirkungen wurden zusätzliche Ersatz- oder Hilfsindikatoren mit Hilfe der Daten der Agrarstrukturerhebung sowie den Testbetriebsdaten ermittelt und es sind zusätzliche Erkenntnisse aus den Fallstudien eingegangen.

Die methodische Konzeption der Ex-post-Bewertung sieht einen Vergleich der Ausgangssituation (Daten von 2001) mit der Ist-Situation im Jahr 2006 vor und vergleicht zu beiden Zeitpunkten die Inanspruchnahme der verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Da die InVeKoS-Sonderauswertung für die Ex-post-Bewertung in Teilen von der Auswertung in der Halbzeitbewertung abweicht, ist eine Eins-zu-Eins-Gegenüberstellung der Ergebnisse nur bedingt möglich.[12] Es können allerdings Tendenzaussagen getroffen werden.

Beurteilung der Umweltwirkung der Ausgleichszulage anhand der EU-Indikatoren

Der *Anteil umweltfreundlich bewirtschafteter LF* (V4.A1-1) (LF auf der Agrarumweltmaßnahmen angewendet werden) liegt im mit Ausgleichszulage geförderten *Kleinen Gebiet* zu beiden Beobachtungszeitpunkten höher als im nicht benachteiligten Gebiet bzw. als in der nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone*. Der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF an der LF hat zwischen 2001 und 2005 in allen Gebietska-

[12] 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.

tegorien aufgrund der im Jahr 2003 neu angebotenen Agrarumweltmaßnahmen, die aus Mitteln der fakultativen Modulation gefördert wurden, zugenommen (vgl. Tabelle 5a.15).

Tabelle 5a.15: Indikatoren zur Messung umweltfreundlicher Bewirtschaftung in AZ-geförderten und nicht geförderten Betrieben zu zwei Zeitpunkten

Indikator	Einheit	benachteiligtes Gebiet ohne Ausgleichszulage		Kleines Gebiet mit Ausgleichszulage		nicht benachteiligtes Gebiet	
		Midterm	Expost	Midterm	Expost	Midterm	Expost
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete LF an LF insges.[1)]	%	kA	10,9	13,0	23,2	3,4	10,6
Anteil ökol. bewirtsch. LF an LF insgesamt[2)]	%	0,9	1,7	2,0	4,9	1,8	3,3
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftete AF an AF[1)]	%	kA	14,8	14,7	20,8	2,3	11,2
Anteil umweltfreundl. bewirtschaftetes GL an GL[1)]	%	kA	6,0	12,4	24,1	6,8	8,7
Anteil AF, auf denen <= 170 kg/ha Wirtschafts- und Mineraldünger aufgebracht werden[1)]	%	kA	1,1	14,9	6,7	2,3	1,5
Anteil ökol. wirtschaft. Betriebe[2)]	%	0,7	1,3	1,3	2,9	1,5	2,6
Anteil Betriebe mit Agrarumweltzahlungen[3)]	%	.-.-.	22,2	1,7	10,0	0,6	19,23
GV/100 ha LF (eF-Betriebe)[2)]	Anzahl	173,2	170,0	131,0	123	158,6	149,5
Prämie Agrarumweltmaßn./Betrieb[3)]	€	.-.-.	1159	3264	3652	.-.-.	2523
Pflanzenschutzmittelaufwand je ha AF[3)]	€	97,7	78,2	84,8	105,1	92,3	88,3
Düngemittelaufwand je ha LF[3)]	€	89,8	97,9	102,3	104,2	115,2	123,1
Anteil Silomais an LF insgesamt (eF-Betriebe)[2)]	%	14,9	20,4	5,9	8,0	10,4	13,4
Anteil GlöZ-Flächen an LF insgesamt	%	.-.-.	0,4	.-.-.	0,6	.-.-.	0,6

Midterm: Auswertung des Wirtschaftsjahres 00/01, InVeKoS 2000 bzw. ASE 1999.
Ex-Post: Auswertung des Wirtschaftsjahres 05/06, InVeKoS 2006 bzw. ASE 2005.
.-.-. Werte nicht plausibel, keine Daten vorhanden.
1) Angaben aus Auswertung InVeKoS.
2) Angaben aus amtlicher Agrarstatistik; wenn keine Einschränkungen in der Tabelle gegeben ist, handelt es sich um den Betriebsbereich Landwirtschaft.
3) Angaben der TB-Statistik für alle eF-Betriebe, bei auflagenbuchf. Betrieben ist der Betriebbereich l insg. abgebildet.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der *Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche, auf der ökologischer Landbau betrieben wird* (V.4.A-1.1 (a)), liegt laut Auswertung der Agrarstrukturerhebung 2005 ebenfalls im *Kleinen Gebiet* am höchsten und hat dort zudem im Vergleich zu den anderen Gebietskategorien im Zeitverlauf den größten prozentualen Zuwachs zu verzeichnen.

Der *Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF, auf der integrierter Pflanzenbau oder Pflanzenschutz betrieben wird* (V.4.A-1.1 (b)) liegt bei 0, da entsprechende Fördermaßnahmen nicht angeboten wurden. Dies gilt auch für den Indikator V4.A-1.3 *Anteil der LF, die für Ackerbau genutzt werden, auf denen die Menge der ausgebrachten Pflanzenschutzmittel so bemessen ist, dass spezifische Schadschwellen berücksichtigt werden.*

Der *Anteil des umweltfreundlich bewirtschafteten Grünlands am Grünland insgesamt* liegt im *Kleinen Gebiet* zu beiden Beobachtungszeitpunkten höher als in den übrigen Gebietskategorien. Im *Kleinen Gebiet* hat sich dieser Anteil im Zeitverlauf besonders positiv entwickelt.

Der EU-Indikator *Anteil der Weiden mit einem Viehbesatz <2 GVE/ha* (V.4.A-1.1 (c)) lag zur Halbzeitbewertung im benachteiligten Gebiet bei 65 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 35 %. Für die Ex-post-Bewertung konnte dieser Indikator wegen des veränderten Auswertungsschemas nicht vergleichbar abgebildet werden. Daher wird die *Viehbesatzdichte bei Futterbaubetrieben* als Hilfsindikator herangezogen. Die **Viehbesatzdichte** hat bei den Futterbaubetrieben in Schleswig-Holstein in der *Benachteiligte Agrarzone* insgesamt von 1999 auf 2005 von 173,2 GV je 100 ha LF auf 170,0 GV je 100 ha LF abgenommen. Dies entspricht einem Rückgang von 1,8 %. Im nicht benachteiligten Gebiet beträgt der Rückgang 2,1 % (von 158,6 auf 149,5 GV je 100 ha LF). In der geförderten Gebietskulisse des *Kleinen Gebietes* ist bei ohnehin geringerer Viehbesatzdichte der Rückgang mit 6,1 % am stärksten.

Die Auswertung des Indikators V.4.A-1.2 *Anteil der LF, die für den Ackerbau genutzt werden und auf denen die ausgebrachte Stickstoffmenge weniger als 170 kg/ha und Jahr* beträgt, ergab für die Halbzeitbewertung, dass der Anteil dieser Flächen in den *Kleinen Gebieten* bei 15 % lag. Im nicht benachteiligten Gebiet lag der Anteil mit 2,3 % deutlich niedriger. Die Auswertung zur Ex-post-Bewertung ergab im *Kleinen Gebiet* einen Anteil von 6,7 %. Im nicht benachteiligten Gebiet ist dieser Anteil ebenfalls deutlich zurück gegangen (1,5 %). In diesen Indikator fließen vor allem die ökologisch bewirtschafteten Flächen ein, daneben ab 2003 auch Blühflächen und Blühstreifen. Der Rückgang dieses Flächenanteils im *Kleinen Gebiet i*st zum Teil darin begründet, dass die geförderte Ackerfläche insgesamt gewachsen ist. Zudem können Veränderungen der Ackerflächen bei den ökologisch wirtschaftenden Betrieben das Ergebnis beeinflussen. Da sich in Schleswig-Holstein die Förderung von Flächen mit der Ausgleichszulage im Wesentlichen auf Grünland konzentriert, wurde den Gründen für die Flächenveränderungen nicht weiter nachgegangen.

Die weiteren Indikatoren zur Bestimmung des Beitrags der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt

Der **monetäre Pflanzenschutz- und Düngemittelaufwand** als Kontextindikatoren aus den Daten des Testbetriebsnetzes für den Betriebsbereich erweiterter Futterbau (bei nicht geförderten Betrieben), bzw. aus den Daten der auflagenbuchführenden Betriebe (L-Betriebe) können als zusätzliche Hilfsgröße für die Beurteilung der Umweltwirkung herangezogen werden. Aufgrund von verschiedenen Einflüssen wie unterschiedliche Anbauverhältnisse, Bodenqualität, sowie der Verfügbarkeit von betriebseigenen Wirtschaftsdüngern, bedingt durch unterschiedlich hohe Viehbestände und Haltungsformen, können

diese Indikatoren jedoch nur als sehr grobe Anhaltswerte dienen. Hinzu kommt, dass nicht bestimmt werden kann, ob diese Betriebsmittel auch im Jahr des Einkaufs in vollem Umfang zum Einsatz gebracht werden. Bei der Auswertung wird deutlich, dass zu beiden Beobachtungszeiträumen der monetäre Aufwand für Düngemittel bei den L-Betrieben im *Kleinen Gebiet* etwa gleich hoch ist wie bei eF-Betrieben außerhalb der benachteiligten Gebiete (vgl. MB-Tabellen 13 bis 16). Die eF-Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* hingegen haben einen niedrigeren Aufwand für Düngemittel je Hektar LF. Der Aufwand von Pflanzenschutzmitteln ist im *Kleinen Gebiet* nur im ersten Beobachtungsjahr niedriger als außerhalb der benachteiligten Gebiete bzw. in der *Benachteiligten Agrarzone*. Im letzten Beobachtungsjahr steigt der Aufwand für Pflanzenschutzmittel im *Kleinen Gebiet* überraschender Weise sehr stark an und liegt höher als in den Vergleichsgruppen.

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 und werden stark gedüngt. Daher ist es positiv zu beurteilen, wenn der Maisanteil an der Gesamt-LF gering ist.

Laut der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung für Futterbaubetriebe liegt der Silomaisanteil im Jahr 2005 in der *Benachteiligten Agrarzone* bei 20,4 % und im nicht benachteiligten Gebiet bei 13,4 %. Seit 1999 hat die Anbaufläche für Silomais sowohl im nicht benachteiligten als auch im benachteiligten Gebiet deutlich zugenommen (+31 %). Im *Kleinen Gebiet* hat die Fläche für Silomais zwar noch stärker zugenommen (+39 %), erreicht aber im Jahr 2005 lediglich einen Anteil von 8 % an der Gesamt-LF. Bei einem Anbauanteil von rund 20 % an der Gesamt-LF ist in der *Benachteiligten Agrarzone* nicht auszuschließen, dass hier der Silomaisanbau bereits regional in Monokultur angebaut wird.

Um spezielle Hinweise zur **Nutzungsintensität** in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten zu erhalten, wurde aus den InVeKoS-Daten der Anteil der Flächen, die als aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen codiert wurden, an der Gesamt-LF ermittelt. Der Anteil an Flächen, die aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen wurden, liegt laut Auswertung der InVeKoS-Daten im benachteiligten Gebiet ohne Ausgleichszulage bei 0,4 % der Gesamt-LF und im nicht benachteiligten Gebiet und *Kleinen Gebiet* bei 0,6 % der Gesamt-LF. Dies macht deutlich, dass eine Mindestbewirtschaftung gemäß Cross Compliance als Alternative zur herkömmlichen Wirtschaftsweise in Schleswig-Holstein weder im benachteiligten noch im nicht benachteiligten Gebiet eine Rolle spielt. Der geringe Anteil an solchen Flächen an der Gesamt-LF ist nach Expertenmeinung aus naturschutzfachlicher Sicht im *Kleinen Gebiet* als positiv zu beurteilen, da bestimmte im *Kleinen Gebiet* zu schützende Vogelarten (wie z. B. der Kiebitz) kurzrasige übersichtliche Flächen als Lebensraum benötigen.

5a.6 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

Inanspruchnahme

Das Land Schleswig-Holstein gab im Programmverlauf 2000 bis 2006 jährlich ca. 1,6 Mio. Euro für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten aus. Cirka 350 Betriebe erhielten jährlich die Förderung, die Zahl der geförderten Betriebe nahm im Zeitverlauf leicht ab. Der Umfang der mit der Förderung erfassten Flächen im Kleinen Gebiet I liegt im Jahr 2000 bei ca. 13.848 ha und nimmt im Programmverlauf auf ca. 15.200 ha im Jahr 2006 zu. Zwischen den Jahren treten Schwankungen auf. Durchschnittlich erhalten die geförderten Betriebe ca. 4.500 Euro Ausgleichszulage, hier ist die Tendenz bei leichten Schwankungen steigend. Je Hektar LF wurden im Durchschnitt zwischen 126,6 Euro im Jahr 2000 und 120 Euro im Jahr 2006 ausgezahlt.

Erzielte Wirkungen

... hinsichtlich des Einkommens

Die Ausgleichszulage leistet einen nicht unbedeutenden Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen der Betriebe (zwischen 19 und 21 % je nach Untersuchungszeitpunkt). Die untersuchten Betriebe im Kleinen Gebiet I erwirtschaften im Durchschnitt zu allen Beobachtungszeitpunkten niedrigere Gewinne als Betriebe vergleichbarer Produktionsrichtungen außerhalb der benachteiligten Gebiete in Schleswig-Holstein.

Im Durchschnitt werden 40 bis 67 % der Gewinnunterschiede zwischen den untersuchten Betrieben im Kleinen Gebiet I und Betrieben mit der Produktionsrichtung „erweiterter Futterbau“ ausgeglichen. Betrachtet man den durchschnittlichen Gewinnnachteil von Betrieben im *Kleinen Gebiet* im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet, so wird dieser zu 43 bis 118 % ausgeglichen und damit im Jahr 2006 sogar überkompensiert.

... hinsichtlich einer dauerhaften Flächennutzung

Gemessen an den verfügbaren Bewertungsindikatoren ist das Ziel der Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung der LF in der Gebietskulisse der *Kleinen Gebiete* Schleswig-Holsteins erfüllt. Im direkten Mit-Ohne- und Vorher-Nacher-Vergleich ist die LF-Entwicklung in den benachteiligten *Kleinen Gebieten* mit Ausgleichszulage positiver verlaufen als in den nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzonen* sowie den nicht benachteiligten Gebieten. Auch im Hinblick auf die Entwicklung der Anzahl der Betriebe ist das Ziel des Landes erreicht worden. Der Rückgang der Betriebe verlief im *Kleinen Gebiet* moderater als in der *Benachteiligten Agrarzone* oder im nicht benachteiligten Gebiet. Die Wirkung der Ausgleichszulage auf die Betriebs- und Flächenentwicklung ist allerdings nicht eindeutig zu quantifizieren. Es kann daher nur angenommen werden, dass die Ausgleichszulage die Flächenentwicklung positiv beeinflusst hat.

Auffällig ist in Schleswig-Holstein die starke Abnahme des Grünlandes. Im geförderten *Kleinen Gebiet* verlief der Rückgang des Dauergrünlandes im Vergleich zu den nicht benachteiligten Gebieten sowie im Vergleich zur nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzone* etwas gedämpfter bei einem insgesamt deutlich höheren Grünlandanteil.

Von der Ausgleichszulage sind strukturkonservierende Effekte zu erwarten, diese lassen sich aber aufgrund der Wirkungsbeeinflussung durch andere agrarpolitische Maßnahmen nicht messen.

... hinsichtlich einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum

Die bislang durchgeführten Analysen lassen es zwar als wahrscheinlich erscheinen, dass die Ausgleichszulage, immer im Verbund mit anderen grundlegenden Einflussfaktoren, Auswirkungen auf das Ziel des Erhalts einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur hat. Den qualitativen Einschätzungen der Berater zufolge und auch nach Einschätzung der im Rahmen der Fallstudie befragten Experten, kommt der Ausgleichszulage sogar ein bedeutender Beitrag bei der Erreichung dieses anspruchsvollen gesellschaftlichen Ziels zu, da die Landwirte und ihre Familienmitglieder für den Erhalt kulturellen Brauchtums und gesellschaftlichen Lebens im ländlichen Raum eine große Rolle spielen. Auch kann die Ausgleichszulage durch ihren Beitrag zum Betriebseinkommen, zum Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe und damit zur Weiterführung der Tätigkeit der Landwirte im benachteiligten Gebiet beitragen sowie 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 ausübt, 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 ab 2010, und somit der Wegfall des Zieles „Erhalt der Gesellschaftsstrukturen“, ist unter den gegebenen Messschwierigkeiten zu begrüßen.

Auswertungen der Entwicklung des Arbeitskräfteeinsatzes weisen für die Gebietskulisse *Kleines Gebiet* auf positivere Entwicklungen bei den Arbeitskrafteinheiten sowie bei den Gesamt-AK und Familien-AK hin, während die Zahlen der vollbeschäftigten sowie der Lohn-AK in den *Kleinen Gebieten* deutlich stärker zurückgegangen sind als in den nicht mehr geförderten *Benachteiligten Agrarzonen* sowie nicht benachteiligten Gebieten. Die Wirkung der Ausgleichszulage hierauf lässt sich allerdings nicht quantifizieren.

... hinsichtlich des Aspektes „Umwelt“

Von der Ausgleichszulage sind aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt nur geringe Umweltwirkungen zu erwarten.

Der wesentliche Beitrag der Ausgleichszulage zur Sicherung der Umwelt liegt in der Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung. Der Rückgang des Dauergrünlandes ist im *Kleinen Gebiet* moderater verlaufen als in der *Benachteiligten Agrar*zone oder im nicht benachteiligten Gebiet.

Weitere positive Umwelteffekte, vor allem im Bereich der Biodiversität können auftreten, wenn sehr ertragsschwache Flächen in (extensiver) Bewirtschaftung gehalten werden. Weitere positive Umweltwirkungen bestehen z. B. darin, dass Flächen in den benachteiligten Gebieten tendenziell extensiver bewirtschaftet werden als Flächen außerhalb der *Kleinen Gebiete*.

Mit dem durchgeführten Vergleich ausgewählter Indikatoren zu mindestens zwei Beobachtungszeitpunkten konnte gezeigt werden, dass in den *Kleinen Gebieten* überwiegend extensiver gewirtschaftet wird (GV je Hektar LF) und dass der Anteil an geförderter umweltfreundlich bewirtschafteter LF an der LF insgesamt dort höher ist als außerhalb der benachteiligten Gebiete oder in der *Benachteiligten Agrarzone*. Anhand des monetären Aufwands für Dünge- und Pflanzenschutzmittel kann dies allerdings nicht bestätigt werden.

Der Maisanbau im *Kleinen Gebiet* ist laut Agrarstrukturerhebung bei Betrieben des Betriebsbereichs Futterbau niedriger als außerhalb der benachteiligten Gebiete bzw. als in der *Benachteiligten Agrarzone*. Ob die Landwirte auf den Anbau von Mais verzichten, weil die natürlichen Vorraussetzungen dies mancherorts nicht zulassen oder ob dies damit zusammenhängt, dass Landwirte für Mais keine Ausgleichszulage erhalten, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht geklärt werden. Sollten Landwirte aber aufgrund der Förderausgestaltung der Ausgleichszulage auf den Maisanbau verzichten, wäre dies eine direkte Umweltwirkung der Maßnahme.

... hinsichtlich der Aussetzung der Förderung der Betriebe in der Benachteiligten Agrarzone

Nach den vorliegenden Untersuchungen war die Aussetzung der Ausgleichszulage in der *Benachteiligten Agrarzone* im Hinblick auf die Entwicklung der Anzahl der Betriebe gerechtfertigt. Diese ist nicht wesentlich anders verlaufen als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Bei der Flächenentwicklung bleibt zu sagen, dass diese in der *Benachteiligten Agrarzone* zwar etwas schlechter verlaufen ist als im nicht benachteiligten Gebiet, aber es handelt sich hier nicht um Ausmaße, die einen Handlungsbedarf erkennen lassen.

Die Auswertung der Testbetriebe lässt ebenfalls den Schluss zu, dass die Abschaffung der Ausgleichszulage für Betriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* die richtige Entscheidung war, denn die Betriebe stehen im Hinblick auf den Gewinn je Betrieb und je Hektar LF deutlich besser da als die Betriebe im *Kleinen Gebiet*. Auch im Hinblick auf die Betriebsergebnisse im Vergleich zu Betrieben außerhalb des benachteiligten Gebiets erwirtschaften die L-Testbetriebe in der *Benachteiligten Agrarzone* bessere Gewinne als die L-Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete.

5a.7 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 Im-
plementierung 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 erfolgt dies anhand einer Berechnung des mathematischen Programmierungsmodells FARMIS.

5a.7.1 Beschreibung von FARMIS und der modellierten Szenarien

FARMIS (Farm Modelling Information System)[13] ist ein komparativ-statisches nichtlineares Programmierungsmodell, das auf der 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

[13] Entwickelt wurde FARMIS im Rahmen des Modellverbundes an der FAL Braunschweig.

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 natural Erträge werden dabei bis in das eingestellte Zieljahr (hier 2015) fortgeschrieben. Preisentwicklungen für die Szenarien basieren auf dem Gleichgewichtsmodell AGMEMOD (Salamon, von Ledebur, 2005).

Verwendete Daten

Die ins 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. Es 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)[14] herangezogen. Die modellierten Szenarien sind in nachfolgender Tabelle 5a.16 dargestellt.

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 50 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 ≤25 %. Analysiert wurden nur Betriebe mit mindestens 50 % der LF im benachteiligten Gebiet. Detaillierte Anmerkungen zu den Auswertungen finden sich im Anhang zu diesem Bericht (MB-Tabellen 16-21). Alle Szenarien wurden auf das Jahr 2015 projiziert, basierend auf den von AGMEMOD angenommenen Ertrags- und Preisentwicklungen[15] (ausgehend von den Durchschnittspreisen der beiden genannten Wirtschaftsjahre).

---

[14] 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.

[15] 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 eine Abschaffung der Milchquote aktuell erst ab 2015, also für das Ende des Projektionszeitraums vorgesehen ist. Durch die unterstellten jährlichen Leistungssteigerungen von etwa 1 % muss sich durch diese Restriktion innerhalb des Modells die Anzahl der gehaltenen Milchkühe reduzieren, um eine Überlieferung der Quote zu vermeiden.

Tabelle 5a.16: 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.

5a.7.2 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. Schlachtprämie, 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 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 2015 einen leichten Zuwachs ihres Betriebseinkommens um 4,1 %, bei leichter Ausdehnung der Getreideanbaufläche (+1,3 %) und Produktionsmenge (+19,2 %). Sowohl der Anbau von Roggen (-14,6 %) als auch der von Silomais (-18,0 %) sind im Modell indes rückläufig. Da das Modell aufgrund der Flächenprämie eine Umwandlung von Acker- in Grünland als betriebswirtschaftlich sinnvoll zulässt, nimmt die Ackerfläche deutlich ab, während Grünland weniger intensiv bewirtschaftet wird. In der Praxis ist eine solche Umwandlung bei den aktuellen Preisentwicklungen eher die Seltenheit (vgl. MB-Tabelle 17).

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 sie häufig vor der Entscheidung stehen, die Bullenmast aufzugeben. Die FARMIS-Ergebnisse stützen diese Einschätzungen tendenziell: Hiernach hätten Rindermastbetriebe nach vollständiger Implementierung der GAP-Reform (BSL) im Vergleich zum Ausgangsjahr (BAS) Einkommenseinbußen 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 ihre Ackerflächen als (nicht prämienberechtigte) 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.[16] 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 2,0 %. 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 17).

Im Allgemeinen werden die Futterbaubetriebe entsprechend der auf Literaturquellen basierenden Überlegungen am deutlichsten von der Entkopplung 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 Acker- in Grünland entscheiden. Bei Betrieben, die produktionstechnisch kaum Alternativen zum Futterbau haben, wäre diese Option auch in der Praxis denkbar (vgl. MB-Tabelle 17).

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 interessanter.

Intensiv wirtschaftende Veredelungsbetriebe mit Schweinen und *Geflügel*, die bisher ebenfalls keine Prämien erhielten, werden nur von der Entkopplung profitieren können, wenn sie im Jahr 2003 über Grünland verfügen. In diesem Falle 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 Veredlungsbetriebe 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 17).

[16] Mutterkuhprämie, Schlachtprämie für die Altkuh und für Kälber (Schlachtalter <5 Monate), Bullenprämie für männliche Absetzer (>8 Monate), ggf. Extensivierungsprämie (wenn Besatzdichte <1,4 GV/ha Futterfläche).

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 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 20).

Bereits in einer früheren Studie (Gömann et al., 2007) wurden anhand von RAUMIS[17] die Auswirkungen der Agrarreform speziell auf Milchviehbetriebe in den deutschen Berggebieten modelliert: Bei stabiler Milchmarktentwicklung ist hiernach durch die Entkopplung der Direktzahlungen kein massiver Rückzug der Milcherzeugung aus den Berggebieten zu erwarten, während ein Preisverfall langfristig zu Einschränkungen führen könnte. Im Bereich der Mutterkuhhaltung wäre dagegen ein deutlicher Abbau zu erwarten.

[17] Regionalisiertes Agrar- und Umweltinformationssystem (auf NUTS III-Ebene).

5a.7.3 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. Bei Betrachtung der unterschiedlichen Produktionsverfahren würden Rindermastbetriebe von einem Wegfall der Ausgleichszulage hinsichtlich ihres Betriebseinkommens am stärksten negativ betroffen sein (vgl. MB-Tabelle 17). Da sie bereits aufgrund der Entkopplung im Rahmen der GAP-Reform Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, scheint die Ausgleichszulage bei diesem Produktionsverfahren noch 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 %) zurück, dafür würde der Anbau von Silomais (2,3 %) zunehmen. Wenn auch nicht auf die LF insgesamt, so scheint die Ausgleichszulage zumindest auf die Art der Flächennutzung einen gewissen Einfluss zu haben. FARMIS prognostiziert im Falle des Aussetzens der Förderung eine z. T. deutliche Zunahme der freiwilligen Flächenstilllegung. Abnehmen würde hingegen die Bewirtschaftung extensiven Grünlands, bei einer geringfügigen Ausweitung der Ackerfläche (MB-Tabelle 18).

Ein produktionslenkender Effekt scheint in gewisser Weise auch beim Tierhaltungsverfahren Mutterkuh gegeben zu sein, bei dem es zu einer Einschränkung um rd. 11 % im Durchschnitt aller betrachteten Bundesländer käme. Am stärksten wäre dieser Effekt mit einem Rückgang von 13,2 % in Bayern. Der Umfang der Milchviehhaltung wird von der Ausgleichszulage nur geringfügig beeinflusst, so ergeben sich im Modell durch die Abschaffung der AZ 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 18).

Hinsichtlich einer möglichen Abschaffung der Milchquotenregelung und einer u. U. dadurch induzierten Milchpreissenkung wird von Seiten der Politik häufiger das Instrument der Ausgleichzulage als Möglichkeit zur Kompensation in die Diskussion gebracht. In FARMIS wurde dazu ein Szenario berechnet, bei dem unter den Bedingungen eines reduzierten Milchpreises auch die Ausgleichszulage wegfallen würde (Szenario 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 verringern, in den großen Betrieben um 4,9 Prozentpunkte. Als weitere Szenarien wurde eine Anhebung der Ausgleichszulage um 25 % bzw. 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 20).

5a.7.4 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 um durchschnittlich 1,5 % weiter ab, wodurch das Hauptziel der Maßnahme, nämlich die Einkommensverbesserung, negativ beeinflusst wird (MB-Tabelle 18). 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 %), die sich bei 50 %iger Reduzierung noch verstärkt. Ackerfläche nimmt leicht zu, Grünland, vor allem extensives, ab. Die LF insgesamt bleibt unverändert. An der produzierten Menge Fleisch und Milch gibt es ebenfalls kaum Veränderungen. Die Ergebnisse entsprechen der 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 werden vor allem die Futterbaubetriebe profitieren, 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 z. B. von einem Wegfall der Ausgleichszulage negativ betroffen sein, während die Milchviehhaltung kaum Änderungen erfahren würde. Wegen der insgesamt im Vergleich zu anderen Transferzahlungen relativ geringen Höhe der Ausgleichszulage ist ihre Lenkungswirkung nicht zu überschätzen. Anpassungen an einen Wegfall der Ausgleichszulage würden vor allem durch Intensivierung der Produktion vorgenommen. Viehbestände würden erhalten, eine flächendeckende Bewirtschaftung aufrechterhalten werden, auch wenn ein Ansteigen von Flächen, die aus der Produktion genommen werden, ein Ergebnis der FARMIS-Berechnung ist. Eine prozentuale Zunahme solcher Flächen würde die flächendeckende Landbewirtschaftung nicht gefährden, weil es sich absolut nur um wenige Hektar handelt.

Die diskutierten Modellergebnisse lassen den Bedarf an tiefer gehenden Untersuchungen sowohl zur Lenkungswirkung der Ausgleichszulage als auch zum Anpassungsverhalten der Landwirte erkennen. Innerhalb des Evaluationsberichts würde dies jedoch den Rahmen sprengen, so dass eine eigenständige Forschungsarbeit sinnvoll erscheint. Für die Beurteilung der Ausgleichszulage in den schleswig-holsteinischen *Kleinen Gebieten* sind die Modellergebnisse und entsprechende Schlussfolgerungen nur partiell zu übertragen.

5a.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bei den folgenden Empfehlungen handelt es sich um konkrete Vorschläge für das Land Schleswig-Holstein. Im länderübergreifenden Bericht können alle Empfehlungen nachgelesen werden, die im Rahmen der zentralen Evaluation der Ausgleichszulage für alle Länder gegeben wurden.

5a.8.1 … hinsichtlich der Förderausgestaltung

a) unter Beibehaltung des Finanzrahmens

Die Analyse der geförderten Betriebe hat ergeben, dass die Ausgleichszulage durchaus eine Wirkung auf den Betriebsgewinn hat. Die Berechnung des durchschnittlichen Kompensationsgrades fällt jedoch in Abhängigkeit von der Betriebsgruppe, die zum Vergleich herangezogen wird, sehr unterschiedlich aus. Dies lässt darauf schließen, dass die Ausgleichszulage bezüglich ihrer Ausgestaltung noch optimiert werden könnte.

Um herauszufinden, wie sich die naturbedingten Nachteile im Einzelfall auf das Betriebsergebnis auswirken und in welchem Maß die Ausgleichzulage diese Nachteile im Einzelfall kompensiert, müsste man die Kostenstrukturen der einzelnen Betriebe detailliert un-

tersuchen. Dabei wären insbesondere die Transportkosten zu betrachten, die bei den Betrieben im *Kleinen Gebiet* gegenüber den übrigen Betrieben in Schleswig-Holstein einen besonderen Kostenfaktor darstellen.

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.

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 zielführend zu sein scheint. Auch einige in den Fallstudien befragten Landwirte empfanden diese Lösung als gerecht. Die Zahl unterkompensierter Betriebe würde sich aber deutlich erhöhen. Vor allem in Bundesländern mit einem geringen Förderbetrag je ha LF wurde von einer gleichmäßigen Kürzung der Ausgleichszulage aus Sorge vor einer Marginalisierung der Wirkung abgeraten. Da die Fördersumme in Schleswig-Holstein jedoch relativ hoch ist (im Vergleich zu anderen Bundesländern), scheint diese Gefahr bei moderaten Kürzungen nicht zu bestehen.

Generell sollten alle Länder prüfen, ob die Förderung auf Regionen konzentriert werden sollte, in denen die Landwirtschaft ein wichtiges Standbein der Regionalentwicklung (z. B. aus touristischer Sicht) darstellt. Da in Schleswig-Holstein nur Flächen in Teilen des *Kleinen Gebiets* gefördert werden, wurde hier diesbezüglich bereits den ersten Schritt getan. Durch die Begrenzung der Ausgleichszulage auf das Kleine Gebiet I hat Schleswig-

Holstein die Problemregionen bereits ausgemacht und die Förderung entsprechend auf diese Regionen konzentriert.

b.2 Umverteilung von Fördermitteln

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 werden in einem Arbeitsbericht des vTI in detaillierter Form noch veröffentlicht.

b.3 Verteilung nach dem Umfang der naturbedingten Nachteile

Die beste Lösung einer Kürzung besteht darin, die Finanzmittel so zu konzentrieren, dass die nach der Kürzung verbleibenden Fördermittel denjenigen Betrieben und Gebieten zugute kommen, die die größten naturbedingten wirtschaftlichen Nachteile aufweisen. In Schleswig-Holstein ist es denkbar, dass es sich bei diesen Gebieten um die Halligen und Inseln ohne feste Straßenanbindung handelt, da in diesen Gebieten zumindest mit erhöhten Transportkosten gerechnet werden muss.

5a.8.2 … 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. Das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage muss aus Sicht der Evaluatoren die **dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen** in den benachteiligten Gebieten sein. Der Ausgleich naturbedingter wirtschaftlicher Nachteile mit der Ausgleichszulage 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 Ein-

bindung 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 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 konkrete und quantifizierte Ziele. Nur 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 Meta-Evaluation zu vergleichen, ist der Ansatz adäquat und liefert für die Förderausgestaltung sowohl der Länder als auch der GAK eine notwendige regional vergleichbare Informationsgrundlage. Aufgrund der Besonderheiten Schleswig-Holsteins, z. B. dass sich die Förderung im *Kleinen Gebiet* konzentriert, wären Detailuntersuchungen zu spezifischen Fragestellungen sinnvoll, da in anderen Bundesländern gewonnene Ergebnisse oft nicht übertragen werden können.

Nach dem PLANAK-Beschluss, auf eine Fortsetzung der zentralen Evaluation zu verzichten, ist in Zukunft für die Beurteilung der Maßnahme und die Ableitung rahmengebender 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 EURO-STAT-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 zukünftig 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. Gerade in Schleswig-Holstein wäre dieses Vorgehen von besonderer Bedeutung, da allgemeine regionalstatistische Daten in Schleswig-Holstein aufgrund methodischer Probleme bisher nicht getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten ausgewiesen werden können. Idealerweise würde zudem unterschieden, um welche Gebietskategorie es sich handelt.

Zusätzlich wird angeregt, Statistiken über die landwirtschaftliche Flächennutzung (Landwirtschaftszählung, Flächenstatistik, Agrarstrukturerhebung und InVeKoS-Daten) getrennt nach benachteiligten Gebietskategorien dem Evaluator zeitnah aufbereitet zur Verfügung zu stellen. Neben diesen Daten ist die Bereitstellung der einzelbetrieblichen Buchführungsdaten (Daten auflagenbuchführender Betriebe) notwendig, da das BMELV-Testbetriebsnetz keine Betriebe im *Kleinen Gebiet* mit Ausgleichszulage in Schleswig-Holstein enthält. Es ist notwendig, dass dem Evaluator eine ausreichend große Stichprobe von geförderten Betrieben im *Kleinen Gebiet* zur Verfügung gestellt wird, um verlässliche Aussagen treffen zu können.

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. Gleichermaßen 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.

5a.8.3 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. 10 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. Für Schleswig-Holstein wäre zu prüfen, ob die konzipierte Fallstudie die Beantwortung noch offener wichtiger Fragen erwarten lässt.

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, 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 Programms
„Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 5b

Kapitel V (b) - Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen **1**

5b.0 Zusammenfassung 1

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels 2

5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie 3

5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen 5

5b.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 5

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 6

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns 6

5b.2.2 Datenquellen 7

5b.3 Vollzugskontrolle 7

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs 8

5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs 8

5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 9

5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 9

5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 9

5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 10

5b.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Kosten und Einkommensnachteilen, die durch umweltspezifische Einschränkungen entstehen 10

5b.6.2 Frage V.4.B – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt 13

5b.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen 13

5b.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen 16

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 17

Literaturverzeichnis **19**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 5b.1:	Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Schleswig-Holstein	4
Abbildung 5b.2:	Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung	8
Abbildung 5b.3:	Anteile verschiedener Betriebsgrößenklassen an der Förderfläche	12
Abbildung 5b.4:	Anteil der Ackerfutterfläche bei geförderten und nicht geförderten Betrieben	15

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 5b.1:	Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006	3
Tabelle 5b.2:	Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel	9
Tabelle 5b.3	Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit	11
Tabelle 5b.4	Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben	12

5b Kapitel V – (b) Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

5b.0 Zusammenfassung

Fördertatbestand, Inanspruchnahme und Finanzen

Grundlage für die Gewährung von Ausgleichszahlungen ist die seit dem Jahr 2001 eingeführte Maßnahme e1, das sogenannte Grünlanderhaltungsprogramm in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen. Förderauflagen sind das Verbot des Grünlandumbruchs und der Verzicht auf die Anlage von neuen Entwässerungseinrichtungen. Die Gebietskulisse umfasst Grünlandflächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten sowie in ausgewiesenen Naturschutzgebieten. Bei einer flächenmäßigen Deckung von Naturschutzgebieten mit der Natura-2000-Kulisse sind die durch die Naturschutzgebietsverordnung festgesetzten und in der Regel restriktiveren Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung unabhängig vom Bezug der Ausgleichszahlung einzuhalten. Eine Kumulation der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete mit der Ausgleichszahlung ist nicht möglich. Bei Deckung der beiden Gebietskulissen optieren die Antragsteller i. d. R. für die höhere Ausgleichszulage. Dagegen ist die Kombination mit anderen Agrarumweltmaßnahmen möglich und wird auch genutzt.

Seit Einführung der Maßnahme 2001 hat sich die geförderte Fläche um etwa 1.650 ha erhöht und betrug im Jahr2006 gut 4.100 ha Grünland. Die durchschnittliche Förderfläche der 424 Beihilfeempfänger umfasst 9,6 ha GL (2006), dies entspricht einer Beihilfehöhe von 742 Euro je Antragsteller und Jahr. Die Einordnung der geförderten Fläche in Relation zur potenziellen Fläche (10.000 ha) ist aufgrund von Erfassungsschwierigkeiten nur eingeschränkt möglich.

Aussagen zur finanziellen Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung lassen sich nicht treffen, da diese gemeinsam mit der Ausgleichzulage in der Haushaltlinie e gebucht wird. Aus den Angaben über durchschnittliche Zahlungen je Betrieb lässt sich allerdings eine Gesamtzahlung von 1,27 Mio. Euro errechnen.

Treffsicherheit

Aufgrund der Bindung an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete bzw. an Naturschutzgebiete ist eine 100 %-ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben.

Wirkungen

Einkommenswirkungen: Die Ausgleichszahlungen gewährleisten einen (Teil-) Ausgleich für aufgrund von Naturschutzauflagen entgangenes Einkommen. Die wirtschaftliche Betroffenheit der Mehrheit der geförderten Betriebe ist als gering einzustufen. Knapp 75 % (2.073 ha) der geförderten Flächen bewirtschaften Betriebe, deren Anteil der Natura-2000-Fläche weniger als 25 % der LF beträgt. Der rechnerische Beihilfebetrag *dieser* Betriebe

beträgt knapp 600 Euro pro Betrieb und Jahr. Eine positive Einkommensbildung im Sinne einer Überkompensation ist weitgehend zu vernachlässigen.

Umweltwirkungen: Wirkungen, die über die Sicherung der Flächen und damit einen indirekten Schutz für die Ressourcen Wasser, Boden und Landschaft hinausgehen, sind lediglich außerhalb ausgewiesener Naturschutzgebiete zu erwarten. Innerhalb der Schutzgebiete müssen hoheitliche Beschränkungen der Nutzung unabhängig von einer Teilnahme an der Maßnahme eingehalten werden. Die Ausgleichszahlung bietet einen Anreiz, die - aus Naturschutzgründen erwünschte - Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrechtzuerhalten. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit hoheitlicher Einschränkungen fördern, Schutzgebietsausweisungen vereinfachen und einen Einstieg in freiwillige Vereinbarungen erleichtern.

Wesentliche Empfehlungen

Empfohlen wird:

– Eine zukünftige Fortsetzung der Ausgleichszahlung für Natura-2000-Gebiete unter Berücksichtigung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Dies sind im Besonderen eine Anpassung der Kalkulationsgrundlagen für die Ausgleichszahlung an die Entkopplung; der inhaltliche Abgleich der ausgleichsrelevanten Fördergrundsätze des Grünlanderhalts mit den Cross-Compliance-Tatbeständen als Base line (unter besonderer Berücksichtigung des Grünlanderhalts).

– Die aktuelle und präzise Berechnung der potenziellen Förderfläche mit Ausweisung des Grünlandanteils und Berücksichtigung von neu ausgewiesenen Natura-2000-Gebieten.

5b.1 Ausgestaltung des Kapitels

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 ermöglicht die Zahlung von Beihilfen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, deren Hauptziel die Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung ist. Nach Art. 16 der Verordnung können Landwirte durch Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten unterstützt werden, die sich in Gebieten durch die Umsetzung von auf **gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften** beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben. Zu den Umweltschutzvorschriften der EU im landwirtschaftlichen Bereich zählen die seit 1979 geltende Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) von 1992. Diese Gebiete bilden gemeinsam das zusammenhängende europäische, ökologische Netz der **Natura-2000-Gebiete.** Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz von Natura 2000 die Pflege von Landschaftselementen zu fördern (**„Kohärenzgebiete“**).

5b.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme und ihre Förderhistorie

Schleswig-Holstein bietet zu Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 das sogenannte Grünlanderhaltungsprogramm in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (e1, vgl. Tabelle 5b.1) an. Die Maßnahme wurde erstmalig im Jahr 2001 angeboten. Im Jahr 2004 wurde die entsprechende Richtlinie überarbeitet (MUNL 2004).

Grundlage für die Gewährung der Ausgleichszahlung sind das Verbot des Grünlandumbruchs und der Verzicht auf die Anlage von neuen Entwässerungseinrichtungen, wie z. B. Drainagen, auf Grünlandflächen innerhalb der Kulisse der Natura-2000-Gebiete sowie der ausgewiesenen Naturschutzgebiete (als Kohärenzgebiete nach Art. 10 der FFH-Richtlinie). Ein Anspruch der Antragstellerin bzw. des Antragstellers auf Gewährung der Beihilfe besteht nicht. Der jährliche Verpflichtungszeitraum läuft vom 01. Januar bis zum 31. Dezember, die Mindestvertragsfläche beträgt zwei ha. Bei einer flächenmäßigen Deckung von Naturschutzgebieten mit der Natura-2000-Kulisse sind die durch die Naturschutzgebietsverordnung festgesetzten und in der Regel restriktiveren Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung unabhängig vom Bezug der Ausgleichszahlung einzuhalten.

Tabelle 5b.1: Maßnahmen für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme		Steckbrief		Förderung seit
e1	Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	-	Gewährung einer Zuwendung für die Erhaltung von Grünlandflächen, Verbot des Grünlandumbruchs, keine Neuanlage von Drainagen oder zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen	2001 EU

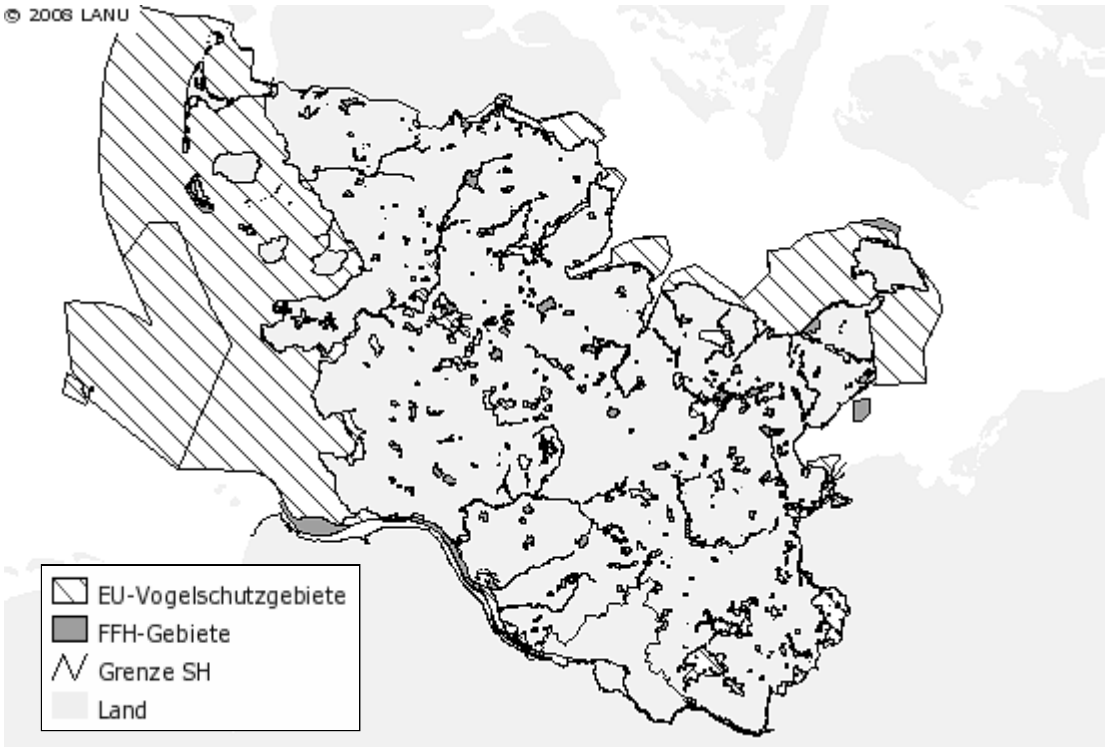
EU: EU-kofinanzierte Maßnahme.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Abbildung 5b.1 gibt eine Übersicht über die Größe und Verteilung der Gebietskulisse. Seit 2000 sind in Schleswig-Holstein 271 FFH-Gebiete mit einer Landfläche von rund 113.600 ha und einer Meeresfläche von rund 580.000 ha ausgewählt und gemeldet worden. Bei den Vogelschutzgebieten belaufen sich die gemeldeten Gebiete auf 46 mit rund 95.800 ha Land- und rund 748.400 ha Meeresfläche (Stand Juli 2007). Hierzu zählen auch große Bereiche der Lebensräume an Nord- und Ostseeküste, die nicht landwirtschaftlich genutzt werden. Zwischen den FFH- und den Vogelschutzgebieten gibt es großflächige Überschneidungen. Der Umfang der landwirtschaftlich genutzten Fläche lag im Jahr 2000 bei ca. 26.000 ha, wovon sich rd. 10.000 ha in privatem und rd. 16.000 ha in öffentlichem

Besitz befanden. Da öffentliche Flächen von einer Förderung ausgenommen sind, beträgt die verbleibende LF ca. 10.000 ha (MLR, 2000, S. 136). Als potenzielle Förderfläche kann von dieser jedoch nur die Grünlandfläche herangezogen werden, da sie entsprechend der Förderrichtlinie ausgleichszahlungsberechtigt ist. Angaben über den GL-Anteil an der LF in den Natura-2000-Gebieten liegen nicht vor. Seit der Halbzeitbewertung hat sich die Gebietskulisse durch Ausweisung weiterer bzw. Erweiterung bestehender Naturschutzgebiete vergrößert. Die Grünlandfläche und damit die potenzielle Förderfläche betrug in diesen laut Änderungsantrag 2004 zusätzlich ca. 530 ha. Ebenfalls im Jahr 2004 sind in erheblichem Umfang neue Natura 2000-Flächen gemeldet worden. Die Zielgrößen sind, da vielfach weitere Flächen in öffentlichem Eigentum einbezogen wurden, nicht laufend nachgeführt worden; allerdings wird für das ELER-Programm 2007 bis 2013 von einem Anstieg auf 16.000 ha LF in Privatbesitz (Stand: 2007) ausgegangen.

Abbildung 5b.1: Übersicht über die Natura-2000-Kulisse in Schleswig-Holstein



Quelle: LANU, 2008 (Stand: Juli 2007).

5b.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Die Zielsetzung der Förderung von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen orientiert sich an den Vorgaben des Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999:

– Sicherung der Schutzwürdigkeit der FFH- und EU-Vogelschutzgebiete sowie der als Trittsteine dienenden ausgewiesenen Naturschutzgebiete durch die Erhaltung von Grünlandflächen,

– Gewährung eines Ausgleichs für das Verbot des Grünlandumbruchs zur Minderung wirtschaftlicher Nachteile der landwirtschaftlichen Betriebe und somit Leistung eines Beitrags zur Erhaltung der Landwirtschaft.

Als operationelle Zielvorgaben der Maßnahme e1 werden 200 bis 250 Begünstigte auf ca. 5.000 ha pro Jahr angestrebt, das entspricht 50 % der Gebietskulisse des Jahres 2000 (10.000 ha), wobei keine Bezugnahme auf die potenzielle Förderfläche (Grünland) erfolgt. Eine Anpassung der Zielformulierung vor dem Hintergrund der Meldung weiterer Natura-2000-Gebiete erfolgte nicht.

Die aufgeführten Zielsetzungen und Wirkungen werden in den gemeinsamen Bewertungsfragen V.1 und V.4.B behandelt.

5b.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Maßnahmen mit ähnlichen Förderzielen oder mit identischen Zielgebieten sind die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (e2) sowie der Vertragsnaturschutz (f2) und das Halligprogramm (f3). Vergleichbare landesfinanzierte Maßnahmen bestehen nicht.

Eine Kumulation der Förderung von e1 und e2 auf der gleichen Fläche ist nicht zulässig. Damit müssen Bewirtschafter von Natura-2000-Flächen für die eine oder andere Förderung optieren, wobei eine Präferierung der Ausgleichszulage wegen des höheren Fördersatzes wahrscheinlich ist. Die im Jahr 2004 geförderte LF in benachteiligten Gebieten (die Halligen, die Inseln Föhr, Amrum, Pellworm, Sylt sowie Deichflächen und Vorländereien) beträgt 14.701 ha, davon ca. 95 % Grünland. Nicht bekannt ist der Grünlandanteil des benachteiligten Gebietes, der der Natura-2000-Kulisse angehört (Ausnahme: Halligen mit knapp 1.700 ha Grünland). Vor diesem Hintergrund ist der Zielerreichungsgrad der Natura-2000-Förderung (s. Kapitel 5b.4) differenziert zu betrachten, stößt jedoch an die genannten datentechnischen Grenzen.

Eine Kombination mit anderen Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (mit Ausnahme des Vertragsmusters „20-jährige Flächenstillle-

gung“), ist hingegen möglich; eine Kumulation der Ausgleichszahlungen mit den Prämien daher erlaubt.

5b.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

5b.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Bewertung der Maßnahme „Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen“ orientiert sich an den Bewertungsfragen der EU-KOM (1999). Die Maßnahme e1 wird hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Wirkungen analysiert. Zur Halbzeitbewertung erfolgte die Analyse nach einer dreistufigen Vorgehensweise. Diese beinhaltete

– die Inanspruchnahme der Beihilfe,

– die administrative Umsetzung des Förderinstruments und

– die Abschätzung der ökonomischen und ökologischen Wirkungen der Maßnahme.

Zur **Aktualisierung der Halbzeitbewertung** (Reiter et al, 2005a) wurde dieses Vorgehen grundsätzlich fortgeführt. Die vorliegende **Ex-post-Bewertung** analysiert die Entwicklung bis zum Ende der Laufzeit des Programms und vertieft dort, wo neue Daten weiter gehende Auswertungen ermöglichen.

Die Frage V.1 hebt auf Einkommensverluste und Kosten ab, die den Landwirten entstehen, die Artikel-16-Flächen bewirtschaften. Eine Beantwortung der Frage ist nur näherungsweise möglich, da sie an inhaltliche und datentechnische Grenzen stößt. In Kapitel 5.6.1 wird die relative Betroffenheit der Betriebe durch die Natura-2000-Gebietsausweisung dargestellt. Die Kalkulation von Kosten- und Einkommenseffekten setzt voraus, dass sich eine Produktionskostenanalyse für das gesamte Programm, zumindest jedoch für repräsentative Betriebe, durchführen lässt. Die ursprünglich dafür geplante Vorgehensweise war die Auswertung des Testbetriebsdatennetzes des BMVEL hinsichtlich der neu eingeführten Variable „Ausgleichszahlungen für Umweltauflagen“. Der Datensatz verfügt jedoch nicht über eine hinreichende Anzahl von Betrieben, die entsprechende Zahlungen erhalten, sodass sich statistische Auswertungen nicht durchführen lassen. Stattdessen werden Auswertungen über die Förderfläche im Verhältnis zur betrieblichen LF vorgenommen, um anhand dieser Kennzahl die relative Betroffenheit einer Schutzgebietsausweisung abzubilden.

Gleichermaßen ist zu beachten, dass die mit der Ausgleichszahlung verbundenen Auflagen - nämlich das Grünlanderhaltungsgebot und das Verbot der Wasserstandsregulierung - Basisauflagen sind, die für alle Natura-2000-Gebiete gelten. Viele dieser Gebiete sind jedoch auch gleichzeitig Naturschutzgebiete mit restriktiveren Auflagen, die tendenziell

zusätzliche und damit höhere Kosten- bzw. Einkommensverluste bewirken. Insofern resultiert schon aus der Ausgestaltung der Ausgleichszahlung in Schleswig-Holstein, dass nur ein Sockelbetrag der durch Naturschutzgebietsausweisung resultierenden Deckungsbeitragsverluste kompensiert wird.

Zur Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme (Frage V.4.B) ist die Verschneidung von Förderdaten mit Datensätzen notwendig, die die ökologische Sensibilität der potenziellen sowie der geförderten Flächen abbilden. Zwar liegt das GIS-System zur Darstellung von Förderdaten in seiner Grundstruktur seit 2006 vor, allerdings sind fehlerfreie Verschneidungen von InVeKoS-GIS-Daten mit der Förderkulisse und damit auch mit umweltrelevanten Grundlagenkarten derzeit noch nicht möglich[1]. Alternativ mussten für die Ex-post-Evaluation nochmals Flächensummen zur Beurteilung der Umweltwirkungen herangezogen werden.

5b.2.2 Datenquellen

Der Update-Bericht zur Halbzeitbewertung (Reiter et al. 2005a) stellt differenziert die bis dahin verwendeten Datenquellen dar. Ergänzend dazu wurden 2007/2008 weitere Interviews mit „Multiplikatoren“ und Telefon-Interviews mit dem Fachreferat des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume geführt sowie Auswertungen der **InVeKoS-Daten** vorgenommen.

5b.3 Vollzugskontrolle

Ausgleichszahlung (e1) und Ausgleichszulage (e2) werden gleichermaßen auf der Haushaltslinie e gebucht, eine Einzelbuchung der Förderansätze erfolgt seitens des Landes nicht. Eine separierte Darstellung des finanziellen Vollzugs der Natura-2000-Förderung ist demzufolge nicht möglich. Der finanzielle Vollzug der Haushaltslinie e kann dem Kapitel 2 entnommen werden.

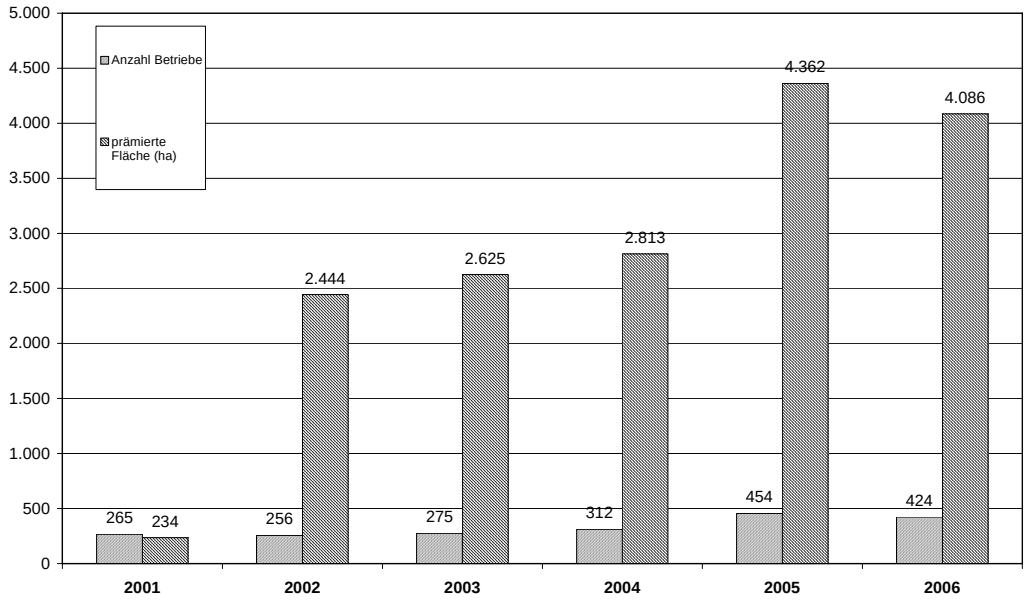
[1] Die zur Verfügung stehenden Daten des InVeKoS-GIS samt anhängendem Flächennachweis auf der einen Seite sowie die Förderdaten zum Grünlanderhaltungsprogramm auf der anderen Seite sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfasst worden und nicht synchronisiert. Ein Teil der Förderdaten konnte daher nicht räumlich dargestellt werden, auf eine Verschneidung wurde verzichtet.

5b.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

5b.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahme und Darstellung des erzielten Outputs

Wie bereits einführend dargestellt, ist die Interpretation der geförderten Fläche vor dem Hintergrund der Zielformulierung aus zweierlei Gründen problematisch. Zum einen beziehen sich die Zielangaben auf die LF der Gebietskulisse und nicht auf die potenziell zu fördernde Fläche, nämlich das Grünland. Zum anderen ist keine Korrektur der Zielformulierung im Zuge der zusätzlichen Ausweisung von Natura-2000-Gebieten erfolgt. Landesweit sind knapp 1.700 ha Grünland sowohl nach e1 wie auch nach e2 förderfähig. Hierbei handelt es sich um die landwirtschaftlichen Flächen auf den Halligen. Infolge des höheren Beihilfebetrages haben die Halliglandwirte vorrangig für e2 optiert; lediglich einige Betriebe mit größerer Flächenausstattung bzw. höheren außerlandwirtschaftlichem Einkünften haben - als Folge der Überschreitung der e2-Förderobergrenzen – Beihilfen nach e2 erhalten. Vor diesem Hintergrund wird nur die Entwicklung der Förderzahlen im Zeitablauf dargestellt (vgl. Abbildung 5b.2). Empfohlen wird eine präzisere Ausweisung der potenziellen Förderfläche.

Abbildung 5b.2: Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung



Quelle: Datensätze 2000 bis 2006 des MUNL/MLUR; eigene Berechnungen.

5b.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Bis 2006 wurden gut 80 % der vorgesehenen Zielfläche in Natura-2000-Gebieten erreicht; gemessen an der Anzahl der Begünstigten wurde bereits 2002 eine hundertprozentige Zielerfüllung verwirklicht (2006: 170 %) (vgl. Tabelle 5b.2). Im arithmetischen Mittel betrug die geförderte Fläche gut 9,6 ha, dieses entspricht einem kalkulatorischen Förderbetrag von ca. 740 Euro je Beihilfeempfänger.

Tabelle 5b.2: Zielerreichung – Vergleich von Output und operationellem Ziel

	2006					
	Output: Unter Auflagen bewirtschaftete Fläche		**Operationelles Ziel bis 2006**		**Zielerreichung**	
Maßnahme	ha	Begünstigte	ha	Begünstigte	Fläche in %	Begünstigte in %
e1 Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	4.086	424	5.000	200 bis 250	82	170

Quelle: Datensätze 2000 bis 2006 des MUNL/MLUR; eigene Berechnungen.

5b.4.3 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Die Umsetzung der Maßnahme e1 ist obligat an die Gebietskulisse der Natura-2000-Gebiete und der Kohärenzflächen gebunden. Formal ist somit eine 100 %ige Treffsicherheit der Ausgleichszahlung gegeben. Die Ausgleichszahlung ist an die Lage der bewirtschafteten Flächen, nicht an den Betriebssitz gekoppelt.

5b.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahme vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Aufgrund der einfachen Struktur der Maßnahme e1 ist der Verwaltungsaufwand für die Maßnahme gering. Durch einfaches Ankreuzen im Sammelantrag, sofern eine Fläche in der Gebietskulisse liegt, wird die Förderung beantragt und kann mit geringem Prüfaufwand bearbeitet werden.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005b) wurden umfangreiche Untersuchungen zu Aspekten der Verwaltungsumsetzung der AUM einschließlich der Ausgleichszahlung vorgenommen. Diese sind

– organisatorische und institutionelle Umsetzung
– Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung
– Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme
– Finanzmanagement.

Da zur Ex-post-Bewertung keine neuen Untersuchungen vorgenommen werden, wird auf den o. g. Bewertungsbericht verwiesen

5b.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und zu erwartenden Wirkungen der Maßnahme (vgl. Kapitel 5b.1) sowie den Ausführungen zu den gemeinsamen Bewertungsfragen (vgl. dazu EU-KOM, 2000) müssen die **Fragen V.1 und V.4.B** beantwortet werden.

5b.6.1 Frage V.1 – Beitrag der Ausgleichszahlungen zur Kompensation von Kosten und Einkommensnachteilen, die durch umweltspezifische Einschränkungen entstehen

Um die Betroffenheit der Betriebe durch die Schutzgebietsausweisung näher abschätzen zu können, wurde der von der Maßnahme betroffene Flächenanteil in den Betrieben untersucht. In Tabelle 5b.3 wird die geförderte Fläche in Bezug zur LF der Betriebe gesetzt. Über 60 % der geförderten Natura-2000-Fläche bewirtschaften Betriebe, deren Natura-2000-Flächenanteil an der LF weniger als 25 % beträgt. Diese Gruppe umfasst 75 % der 424 geförderten Betriebe, die rechnerische Ausgleichszahlung beträgt 621 Euro pro Betrieb. 189 Betriebe - und damit etwas weniger als die Hälfte aller geförderten Betriebe - sind nur mit weniger als 10 % ihrer LF betroffen. Den größten Anteil an der Förderfläche bringen Betriebe ein, die mehr als 10 %, jedoch weniger als ein Viertel ihrer LF in der Natura-2000-Gebietskulisse bewirtschaften. Diese Betriebe beantragen durchschnittlich für 12 ha Grünland Ausgleichszahlung; dies entspricht einem durchschnittlichen Zahlungsbetrag von 943 Euro pro Betrieb und Jahr.

Tabelle 5b.3 Betriebe mit Ausgleichszahlung und ihre flächenmäßige Betroffenheit

Geförderte Fläche	Betriebe		Fläche Natura 2000			
Anteil an LF in %	Anzahl	%	Summe (ha)	%	Mittelwert	Median
< 10	189	44,6	990	24,2	5,2	4,5
10- < 25	128	30,2	1.568	38,4	12,3	10,4
25- < 50	57	13,4	947	23,2	16,6	11,2
50 - < 75	27	6,4	364	8,9	13,5	6,7
75 - < 100	23	5,4	216	5,3	9,1	4,4
Summe	424	100,0	4.086	100,0		

Quelle: InVeKoS 2006; eigene Berechnungen.

Festzustellen ist, dass die Auflagen, die an die Gewährung der Ausgleichszahlung gebunden sind, relativ gering sind und damit bei der Mehrheit der Betriebe keine wesentlichen Deckungsbeitragsverluste bewirken werden. In Anbetracht des relativ geringen durchschnittlichen Förderbetrages kann zwar von einer (anteiligen) Kompensation der entstehenden Deckungsbeitragsverluste ausgegangen werden; (positive) Einkommenswirkungen sind jedoch zu vernachlässigen, zumal Auflagen in den Schutzgebietsverordnungen, die über den geförderten Tatbestand hinausgehen, dennoch einzuhalten sind. Es liegt also eine Kombination aus geförderten und nicht geförderten hoheitlichen Auflagen vor. Gleichwohl können diese weitergehenden Auflagen ebenso wie freiwillige Leistungen über Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere den Vertragsnaturschutz, gefördert werden. Im Jahr 2006 haben die Empfänger der Ausgleichszahlung auf knapp 9 % ihrer LF (3.279 ha) an Agrarumweltmaßnahmen teilgenommen. Diese Fläche entspricht 80 % der Ausgleichszulagenfläche, allerdings kann derzeit der Überschneidungsgrad nicht festgestellt werden. Dagegen ist davon auszugehen, dass die Vertragsnaturschutzflächen der Teilnehmer (knapp 400 ha) zum größten Teil innerhalb der Flächen liegen, für die auch Ausgleichszahlung gewährt wird. Bei gut 350 ha dieser Vertragsnaturschutzflächen handelt es sich um die Maßnahmen „Amphibienschutz“ und „Amphibienschutz in Wiesenbrütergebieten“ (InVeKoS-Daten 2006, eigene Berechnungen). Die Auflagen Grünlandumbruch- und Entwässerungsverbot sind zwar identisch, jedoch nicht in die Kalkulation der Ausgleichszahlungen des Vertragsnaturschutzes eingeflossen. Hinzu kommen im Vertragsnaturschutz biotopgestaltende Maßnahmen, Düngungsverbot und weitere Nutzungsbeschränkungen.

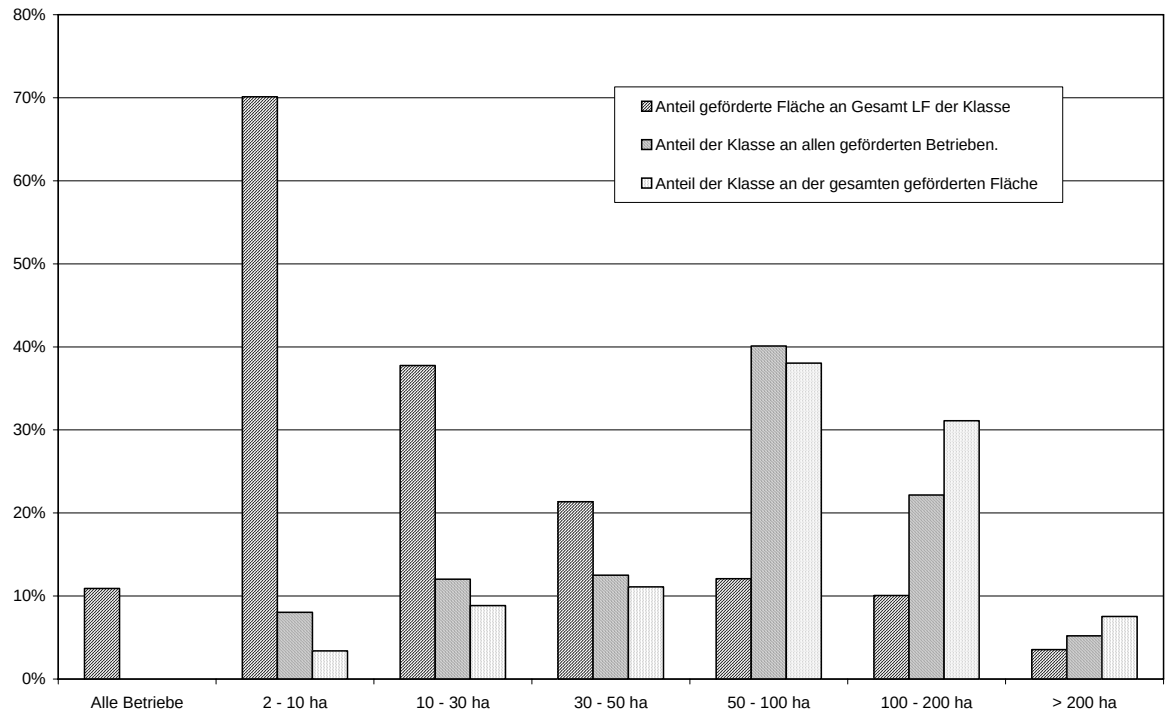
Tabelle 5b.4 stellt die Betriebe, die Ausgleichszahlung erhalten, im Vergleich zu allen Betrieben des Bundeslandes dar. Auffällig ist, dass unter den Betrieben mit Ausgleichszahlung der Anteil mit einer LF von über 50 ha mit 67,5 % erheblich größer ist als bei der Gesamtmenge der Betriebe (43 %). Ebenso wie bei den Teilnehmern des Vertragsnaturschutzes (vgl. Modul „Akzeptanz.) ist hier ein hoher Anteil tendenziell zukunftsfähiger Vollerwerbsbetriebe zu verzeichnen. Noch deutlicher wird dies in Abbildung 5b.3.

Tabelle 5b.4 Größenverteilung von Betrieben mit Ausgleichszahlung im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben

LF in ha	Alle landwirtschaftlichen Betriebe		Betriebe mit Ausgleichszahlung	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
< 10 ha	4.954	28,3	34	8,0
10 - < 30 ha	2.928	16,7	51	12,0
30 - < 50 ha	2.082	11,9	53	12,5
50 - < 100 ha	4.512	25,8	170	40,1
100 - < 200 ha	2.430	13,9	94	22,2
> 200 ha	584	3,3	22	5,2
Betriebe insgesamt	17.490	100,0	424	100,0

Quelle: InVeKoS, 2006, eigene Berechnungen.

Abbildung 5b.3: Anteile verschiedener Betriebsgrößenklassen an der Förderfläche



Quelle: InVeKoS-Daten 2005, eigene Berechnungen.

5b.6.2 Frage V.4.B – Beitrag der Ausgleichszahlungen zum Schutz der Umwelt

Indikator V.4.B-1.1. Anteil der LF an der zu Ausgleichszahlungen berechtigten Fläche

Das für die Maßnahme e1 insgesamt ausgewiesene Fördergebiet beträgt ca. 10.000 ha. Der förderfähige Grünlandanteil daran ist nicht bekannt. Derzeit werden 4.086 ha gefördert (InVeKoS 2006), das sind rd. 41 % der Förderkulisse und 82 % des EPLR-Zielwertes von 5.000 ha. Dabei ist nicht berücksichtigt, dass sich die förderfähige Fläche auf der zusätzlichen Meldung von Natura-2000-Gebieten bzw. der Neuausweisung von Naturschutzgebieten zwischen 2000 und 2006 vergrößert hat.

Indikator V.4.B-1.2. Anteil der zuschussfähigen Betriebe, die Ausgleichszahlungen beziehen

Über den Anteil der zuschussfähigen landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der Gebietskulisse können keine Aussagen getroffen werden, da entsprechende Daten in Schleswig-Holstein nicht vorliegen. Sie würden die Kenntnis der Besitz- bzw. Bewirtschaftungsverhältnisse aller Schläge innerhalb der Natura-2000-Gebiete erfordern. Auf eine Verschneidung von InVeKoS-GIS-Daten mit der Förderkulisse zur näherungsweise Ermittlung des Indikatorwertes wurde aus oben genannten Gründen verzichtet (vgl. Kapitel 5b.2.1).

Indikator V.4.B-1.3. Verhältnis von begünstigten sanktionierten Betrieben zu nicht begünstigten sanktionierten Betrieben

In Zusammenhang mit der Maßnahme e1 sind im Jahr 2006 ebenso wie im Jahr 2005 keine Aussetzungen und keine Sanktionen verhängt worden (schriftl. Mitt. Witkiewicz 2006, 2007).

5b.6.3 Weitergehende Einschätzungen der Umweltwirkungen

Wie bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung formuliert, halten die Evaluatoren die vorgesehenen Indikatoren nicht für ausreichend, um die Umweltwirkungen der Ausgleichszahlung zu beschreiben. Insbesondere ist ein Problem darin zu sehen, dass teilweise gleiche oder ähnliche Tatbestände in manchen EU-Staaten bzw. Bundesländern über Vertragsnaturschutzmaßnahmen gefördert werden, während andere mit der Ausweisung von Schutzgebieten und entsprechenden Ausgleichszahlungen nach Art. 16 arbeiten. Da die „gemeinsamen Bewertungsfragen“ für die Ausgleichszahlungen hinsichtlich der Umweltwirkungen wesentlich weniger differenziert sind, könnte es sein, dass EU-Staaten oder Bundesländer, die stark auf Art. 16 setzen, in geringerem Maße Umweltwirkungen bilan-

zieren. Damit ist die Vergleichbarkeit der Bewertungsergebnisse z. B. für eine Metaevaluierung eingeschränkt. Einige wichtige Aspekte der Umweltwirkungen werden im Folgenden diskutiert.

Die Ausgleichszahlung in Schleswig-Holstein ist immer mit Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung verbunden und vielfach im Zusammenhang mit der hoheitlichen Unterschutzstellung zu sehen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die Erhaltung nicht nur generell von Grünland, sondern u. U. auch in einer naturschutzfachlich erwünschten Nutzungsweise durch die gute fachliche Praxis (bzw. der Cross Compliance-Standards) abgedeckt wird. Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die einen klaren Flächenbezug aufweist, „legt es ... nahe oder ermöglicht es jedenfalls, die standörtlichen Gegebenheiten im Rahmen der Fixierung der guten fachlichen Praxis zu berücksichtigen“ (SRU 2002, TZ 339 unter Bezug auf BGH NJW, 1957, S. 538ff; Di Fabio, 1995, S. 127; SRU, 1985, TZ 1368). Eine solche standortspezifische Empfindlichkeit kann auch gegenüber einer Intensivierung, Veränderung oder Aufgabe einer bestimmten Grünlandnutzung – bspw. aufgrund des Vorkommens gefährdeter Arten – bestehen.

Da andererseits in anderen Bundesländern (und in anderen EU-Mitgliedsstaaten) gleiche oder ähnliche Auflagen über Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes gefördert werden, erscheint es sinnvoll, die umgesetzten Naturschutzziele auch als positive Umweltwirkung anzuerkennen. Für Schleswig-Holstein gilt dies um so mehr, als die Förderung nicht zwangsläufig alle Auflagen kompensiert.

Die zusätzlich damit erreichte Steigerung der Akzeptanz für die Einrichtung von Schutzgebieten stellt zwar keine direkte Umweltwirkung dar, kann sich jedoch indirekt positiv auswirken durch

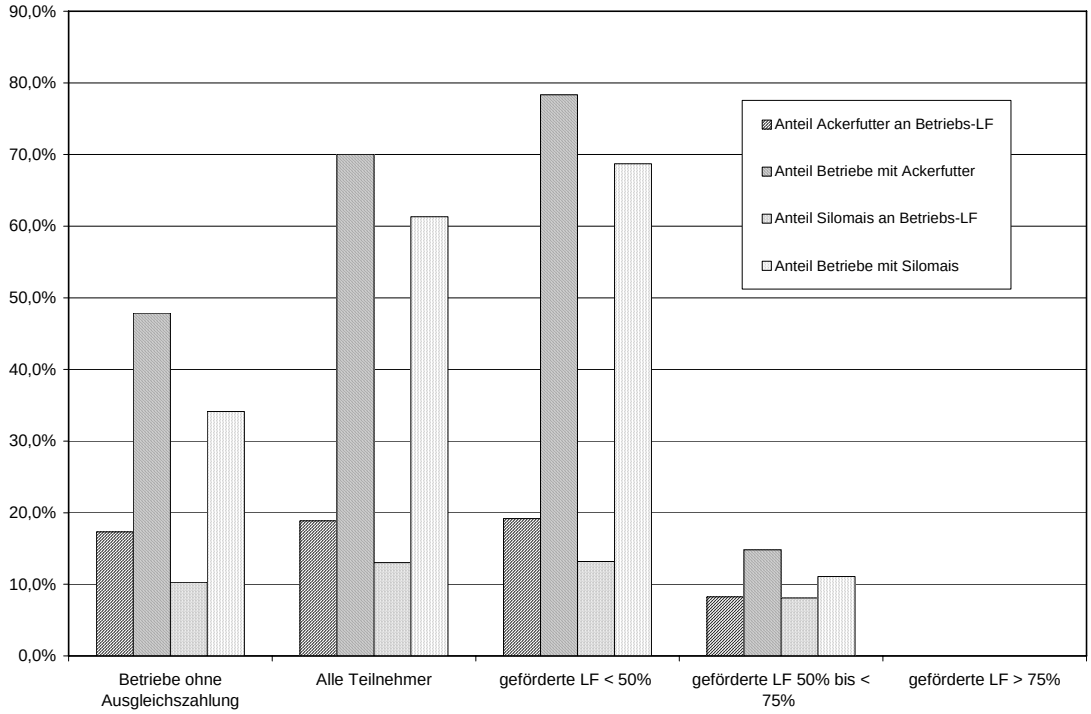
- Abbau von Vorbehalten gegenüber dem Naturschutz,
- Motivationssteigerung für naturschutzbewusstes Verhalten insgesamt,
- Informationsvermittlung über die schutzwürdigen Lebensräume und Arten und ihre Ansprüche.

Für einen parallelen Einsatz der Instrumente Vertragsnaturschutz und Ausgleichszahlung spricht ferner die – in Kombination mit hoheitlichem Schutz – gezielte Sicherung für den Naturschutz besonders wichtiger Flächen.

Vertragsnaturschutz, insbesondere auf theoretisch ackerfähigen Standorten, unterliegt immer dem Risiko des Abspringens der Teilnehmer, sobald sich andere, finanziell lukrativere Bewirtschaftungsoptionen ergeben. In den letzten Jahren sind dem Vertragsnaturschutz in einigen Bundesländern erhebliche Flächen durch den Umstieg auf Nachwachsende Rohstoffe verloren gegangen. Durch hoheitlichen Schutz in Kombination mit Ausgleichszah-

lung können dagegen wichtige Kernflächen unabhängig von sich ändernden Rahmenbedingungen dauerhaft gesichert werden. Die gesellschaftlichen Schutz- und Erhaltungsziele haben in diesem Fall Vorrang gegenüber der wirtschaftlichen Optimierung der Betriebe.

Abbildung 5b.4: Anteil der Ackerfutterfläche bei geförderten und nicht geförderten Betrieben



Quelle: InVeKoS-Daten 2005, eigene Berechnungen

Negative Umweltwirkungen durch Intensivierung auf nicht geförderten Flächen?

Denkbar wäre grundsätzlich, dass neben positiven Umweltwirkungen auf den geförderten Flächen negative Effekte auf den nicht geförderten Flächen auftreten. Dies könnte z. B. durch einen verstärkten Anbau von Ackerfutter (in erster Linie Silomais) als Ausgleich für verminderte Futtererträge auf dem Grünland der Fall sein. Die vorliegenden Zahlen sind für eine abschließende Klärung nicht differenziert genug, da kein Bezug zu Betriebstypen hergestellt werden kann, andererseits der Anbau von Ackerfutter nur für viehhaltende Betriebe sinnvoll ist. Dennoch lässt sich feststellen, dass insgesamt keine signifikante Entwicklung zu überproportionalen Ackerfutterflächen bei Betrieben stattgefunden hat, die Ausgleichszahlung beziehen. Der Anteil der Ackerfutterfläche beträgt bei diesen 18,9 %, während er bei Betrieben ohne Ausgleichszahlung bei 17,3 % liegt. Berücksichtigt man, das die reinen oder fast reinen Marktfruchtbetriebe nahezu ausschließlich in der Gruppe der Nicht-Teilnehmer zu finden sein werden, dürften die geförderten Betriebe kaum einen

höheren Ackerfutteranteil aufweisen als die viehhaltenden nicht geförderten. Aufschlussreich ist ferner die Tatsache, dass mit zunehmendem Anteil der geförderten Fläche an der gesamten LF der Betriebe der Anteil der Ackerfutterfläche stark sinkt bis auf Null % bei den Betrieben mit einem geförderten Anteil von über 75 %. Es dürfte sich hierbei um reine Grünlandbetriebe handeln, denen die Option Ackerfutter nicht zur Verfügung steht. Bereits unter den Betrieben mit 50 bis 75 % Flächenanteil mit Ausgleichszahlung verfügen weniger als 15 % überhaupt über Ackerfutterflächen.

5b.7 Gesamtbetrachtung hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Bis 2006 wurden etwa 80 % des operationellen Zieles von 5.000 ha geförderter Fläche erreicht, also gut 4.000 ha. 2001 erfolgte nur ein sehr geringer Flächenzuwachs von 100 ha, in den beiden folgenden Jahren jeweils von etwa 200 ha. Ein deutlicher Sprung ist von 2004 (2.813 ha) auf 2005 (4.362 ha) zu verzeichnen. Ursache sind im Jahr 2004 neu ausgewiesene Natura-2000-Gebiete (Kruse, 2007). Da das operationelle Ziel nicht angepasst wurde, ist der hohe Zielerreichungsgrad zu relativieren. Im letzten Programmjahr ist aufgrund der Umstellung auf das Feldblocksystem (bzw. der Förderung von Teilen der Feldblöcke anstelle ganzer Flurstücke) eine leichter Rückgang um etwa 300 ha Förderfläche zu verzeichnen.

Die wirtschaftliche Betroffenheit der geförderten Betriebe kann als gering eingestuft werden. 75 % der geförderten Flächen bewirtschaften Betriebe, deren Natura-2000-Flächenanteil weniger als 25 % der LF beträgt. Der rechnerische Beihilfebetrag dieser Betriebe beträgt 621 Euro/Betrieb und Jahr. Obwohl die Auflagen, die durch die Ausgleichszahlung kompensiert werden sollen, relativ gering sind, kann in Anbetracht des vergleichsweise geringen durchschnittlichen Förderbetrages für diese Betriebe zwar von einer (anteiligen) Kompensation der entstehenden Kosten ausgegangen werden, die Einkommensbildung ist jedoch zu vernachlässigen.

Die Maßnahmenauflagen Verzicht auf Grünlandumbruch sowie auf zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen sind Mindestvoraussetzungen zur Grünlanderhaltung. Wirkungen, die über die Sicherung der Flächen und damit einen indirekten Schutz für die Ressourcen Wasser, Boden und Landschaft hinausgehen, sind lediglich außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete zu erwarten. Innerhalb der rechtskräftig nach Landesrecht ausgewiesenen Schutzgebiete müssen hoheitliche Beschränkungen der Nutzung unabhängig von einer Teilnahme an der Maßnahme eingehalten werden.

Allerdings kann durch die Ausweisung von Schutzgebieten ein dauerhafter Mindestschutz für wertvolle Gebiete gewährleistet werden, der mit dem – auf begrenzte Zeiträume befristeten – freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht so gezielt möglich ist. Darüber hinaus können Schutzgebietsverordnungen lediglich Verbote enthalten und keine Verpflichtungen zu aktivem Handeln, d. h. zur Bewirtschaftung. Die Ausgleichszahlung bietet zumindest in landwirtschaftlich ungünstigen Lagen einen Anreiz, die – aus Naturschutzgründen erwünschte – Grünlandnutzung innerhalb von Schutzgebieten aufrechtzuerhalten.

Außerhalb der Schutzgebiete können durch die freiwillige Teilnahme Wirkungen für die Umwelt erzielt werden. Der Anteil dieser Flächen ist jedoch nicht bekannt. Prinzipiell kann die Ausgleichszahlung die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz hoheitlicher Einschränkungen fördern, Schutzgebietsausweisungen vereinfachen und einen Einstieg in freiwillige Vereinbarungen erleichtern.

5b.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde eine Reihe von Empfehlungen einerseits für den verbleibenden Programmplanungszeitraum, andererseits für den Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 gegeben. Da das neue Programm nicht Gegenstand dieser Ex-post-Bewertung ist, wird auf entsprechende Anpassungen hier nicht eingegangen.

Das Modell der Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten und Kohärenzflächen ist nach Ansicht der Evaluatoren weiterhin sinnvoll und ausbaufähig. Bei der Bewertung des Programms 2007 bis 2013 sollte im Rahmen von Fallbeispielen genauer geprüft werden, inwieweit die Auflagen für die Gewährung der Ausgleichszahlung bereits Gegenstand von Cross-Compliance-Anforderungen sind. Dies können z. B. Zahlungen für Auflagen sein, die den Erhalt organischer Substanz im Boden oder den Erhalt der Bodenstruktur bewirken (nach § 2 (1) Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz – DirektZahlVerpflG), wie der Verzicht auf Entwässerungsmaßnahmen, wenn es sich um z. B. moorige Böden handelt.

Zu beachten sind ferner die Regelungen zum Dauergrünlanderhalt im Rahmen von Cross Compliance, die in Deutschland auf der Ebene der Bundesländer umgesetzt werden (BMELV, 2006):

Sobald sich der jeweils aktuell ermittelte Dauergrünlandanteil gegenüber dem Basiswert (2003) um mindestens 5 % verringert hat, ist das Land verpflichtet, eine Verordnung zu erlassen, nach der der Umbruch von Dauergrünland einer vorherigen Genehmigung bedarf.

Sofern sich der jeweils aktuell ermittelte Dauergrünlandanteil gegenüber dem Basiswert

- um **mehr als 8 %** verringert, kann,
- um **mehr als 10 %** verringert, muss

das Land Direktzahlungsempfänger, die umgebrochenes Dauergrünland bewirtschaften, verpflichten, dieses wieder einzusäen oder auf anderen Flächen Dauergrünland neu anzulegen.

Angesichts eines Gründlandverlustes von 4,6 % zwischen 2003 und 2007 (in Schleswig-Holstein und Hamburg; Deutscher Bundestag, 2007/2008) zeichnet sich hier ein Handlungsbedarf deutlich ab. In Bezug auf das Grünland in Natura-2000-Gebieten sollte schon zu Beginn des nächsten Programmplanungszeitraums ein Konzept entwickelt werden, wie ab diesem Zeitpunkt verfahren wird, und auf eine Stellungnahme der KOM hingewirkt werden, durch die geklärt wird, ob bei Erreichen der 10 % Grenze der Grünlanderhalt weiterhin ausgleichsberechtigter Fördertatbestand nach Art. 38 sein kann. Mit Erreichen der 10 %-Grenze wird jeder betriebliche Verstoß gegen das Grünlanderhaltungsgebot einen sanktionsrelevanten Tatbestand gemäß Cross Compliance darstellen, der sich auf die Direktzahlungen für die gesamte Betriebsfläche bezieht.

Der Forderung nach einer aktuellen und präzisen Darstellung der potenziellen Förderfläche ist zu Beginn der Förderperiode 2007 bis 2013 bereits weitgehend Rechnung getragen worden.

Zur künftigen präziseren Beantwortung der Umweltwirkungen der Maßnahme ist eine Verschneidung von Förderdaten mit Datensätzen notwendig, die die ökologische Sensibilität der potenziellen sowie der geförderten Flächen abbilden sowie Auskünfte über Nicht-Teilnehmer innerhalb der Förderkulisse ermöglicht. Als Voraussetzung müsste zukünftige dafür Sorge getragen werden, dass die Förderdaten für Ausgleichszahlungen mit den Daten für die Direktzahlung der Ersten Säule (Feldblockkatasters und Flächennachweis) synchronisiert werden.

Literaturverzeichnis

BGH NJW, (1957): Bundesgerichtshof, in: Neue Juristische Wochenzeitschrift; zit. in SRU (2002).

BMELF - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform –Umsetzung in Deutschland. Ausgabe 2006

Deutscher Bundestag (2007): Drucksache 16/5886, 04.07. 2007. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Behm, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/5704 – „Erhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand".

Deutscher Bundestag (2008) Drucksache 16/7794, 18.01.2008. Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 14. Januar 2008 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, S. 16f.. Zit in Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 14 / 2288, 28. 01. 2008. Antrag der Abg. Dr. Bernd Murschel u. a., GRÜNE, und Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum „Grünlandschwund in Baden-Württemberg".
Im Internet: www.landtag-bw.de/wp14/**drucksachen**/2000/14_2288_d.pdf

Di Fabio, U. (1995): Rechtliche Instrumente zum Schutz von Boden, Wasser und Luft vor landwirtschaftlichen Umweltbelastungen. – Natur und Recht 1995 H. 3. – S. 123–129.

DirektZahlVerpflG (2004): Gesetz zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftlicher Vorschriften über Direktzahlungen. Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21.07.2004. BGBl. 2004, Teil I Nr. 38, Bonn 26.07.2004.

ELER-VO (2005) (Entwurf der) Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), Stand 16.09.2005.

EU-KOM (1999): Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes gemäß der VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates – Aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Maßnahmen, Europäische Kommission VI/10535/99 – DE Rev. 7 in der Fassung vom 23.07.2002.

EU-KOM, Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.).

Kruse, M., MLUR (2008): Informationen zur Grünlanderhaltungsprämie in Schleswig-Holstein. Telefonat mit T. Horlitz vom 14.02.2008

LANU, Landesamt für Natur und Umwelt (2008): Natura 2000-Gebiete (Stand: Juli 2007). InfoNet Schleswig-Holstein: Agrar- und Umweltatlas des Landes Schleswig-Holstein.
Im Internet: http://www.umweltdaten.landsh.de/atlas/script/index.php?aid=637

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2000): Zukunft auf dem Lande (ZAL) Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2000, 2003, 2004): Flächennutzungsdaten für die Ausgleichszahlungen.

MUNL (2004): Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen - Programm zur Grünlanderhaltung. Bekanntmachung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft vom 24. Februar 2004 - V 314/5327.130.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2005, 2006): Flächennutzungsdaten für die Ausgleichs zahlungen.

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002): Sondergutachten - Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Deutscher Bundestag Drucksache 14/9852. SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. – Sondergutachten. – Stuttgart und Mainz: W. Kohlhammer, S. 423.

Reiter, K., Brand-Sassen, H., Daub, R., Doll, H., Plankl, R., Pohl, C., Rudow, K. und Horlitz, T. (2005): Kapitel 5: Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen - Kapitel V der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://www.fal.de/nn_791232/SharedDocs/10__LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb__lr/download__hzb__sh__kap5__de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_hzb_sh_kap5_de.pdf. Stand 26.03.2008.

Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005): Kapitel 6: Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://www.fal.de/nn_791232/SharedDocs/10__LR/DE/Publikationen/Sonstige/hzb__lr/download__hzb__sh__kap6__de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_hzb_sh_kap6_de.pdf. Stand 26.03.2008

Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103 vom 25.4. , zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/49/ EG der Kommission vom 29.07.1997, ABl. EG Nr. 223 vom 13.08.1997 S. 9)

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).

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.

Witkiewicz, K., MLUR (2006): Erläuterungen zur Datenlieferung für das Jahr 2005 der Agrarumweltmaßnahmen u. a. in Schleswig-Holstein. Briefl. Mitt. vom 26.04.2006.

Witkiewicz, K., MLUR (2007): Erläuterungen zur Datenlieferung für das Jahr 2006 der Agrarumweltmaßnahmen u. a. in Schleswig-Holstein. Mitt. per e-mail vom 27.02.2007.

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

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

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **V**

Tabellenverzeichnis **V**

Kartenverzeichnis **VI**

Vorbemerkungen **1**

6.0 Zusammenfassung 1

6.1 Ausgestaltung des Förderkapitels 4

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 8

6.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 12

6.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 13

6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen 13

6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad) 18

6.5 Administrative Umsetzung 20

6.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 21

6.6.1 Frage VI.1.A. - In welchem Umfang sind natürliche Ressourcen geschützt worden … und zwar durch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität? 23

6.6.2 Frage 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? 25

6.6.3 Frage 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? 29

6.6.4 Frage 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? 29

6.6.5 Frage 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)? 31

6.6.6 Frage 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? 35

6.6.7 Frage VI.3. - In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen Landschaften erhalten oder geschützt worden? 36

6.7 Flächennutzung in Schleswig-Holstein und Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen 40

6.7.1 Flächennutzung in Schleswig-Holstein auf Grundlage des Flächennutzungsnachweises des InVeKoS 40

6.7.2 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (f1) 43

6.7.2.1 Winterbegrünung (f1-A1) 43

6.7.2.2 Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (f1-A2) 45

6.7.2.3 Umweltfreundliche Gülleausbringung (f1-A3) 47

6.7.2.4 Blühflächen auf Stilllegung (f1-A4) 48

6.7.2.5 Blühstreifen außerhalb Stilllegung, zum Teil mit Knickpflege (f1-A5) 50

6.7.2.6 Betriebliche Grünlandextensivierung (f1-Bb) 51

6.7.2.7 Extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen (f1-Be) 53

6.7.2.8 Ökologische Anbauverfahren (f1-C) 54

6.7.3 Vertragsnaturschutz (f2) 57

6.7.4 Halligprogramm (f3) 59

6.7.5 Zusammenfassende Einschätzung der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen 60

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 62

6.8.1 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL, f1) 62

6.8.1.1 Zwischenfruchtanbau (f1-A1) 62

6.8.1.2 Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (f1-A2) 63

6.8.1.3 Umweltfreundliche Gülleausbringung (f1-A3) 64

6.8.1.4 Blühflächen (f1-A4) 65

6.8.1.5 Blühstreifen mit und ohne Knickpflege (f1-A5) 65

6.8.1.6 Betriebliche Grünlandextensivierung (f1-Bb) 67

6.8.1.7 Extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen (f1-Be) 69

6.8.1.8 Ökologische Anbauverfahren (f1-C) 69
6.8.2 Vertragsnaturschutz (f2) 70
6.8.3 Halligprogramm (f3) 71
Literaturverzeichnis **71**
Anhang **75**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 6.1: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe an Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 14

Abbildung 6.2: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe an MSL- und Modulationsmaßnahmen (f1) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 17

Abbildung 6.3: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe am Vertragsnatur schutz (f2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 18

Abbildung 6.4: Förderhistorie und operationelle Ziele der Agrarumweltmaßnahmen 19

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein 5

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein (Fortsetzung 1) 6

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein (Fortsetzung 2) 7

Tabelle 6.2: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 8

Tabelle 6.3: Verwendete Datenquellen 11

Tabelle 6.4: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren 12

Tabelle 6.5: Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2006 15

Tabelle 6.6: Übersicht über die Fundstellen der aktuellsten Evaluierungsergebnisse 22

Tabelle 6.7: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Bodenqualität 23

Tabelle 6.8: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers 27

Tabelle 6.9: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Artenvielfalt von Flora und Fauna 30

Tabelle 6.10: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die Habitatvielfalt 32

Tabelle 6.11: Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf Landschaften 36

Tabelle 6.12: Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen 61

Kartenverzeichnis Seite

Karte A-6.1: Flächenanteile und Verteilung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf Kreisebene im Überblick 77

Karte A-6.2: Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten im Ackerbau, Winterbegrünung (f1-A1): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene 78

Karte A-6.3: Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau (f1-A2): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene 79

Karte A-6.4: Ausbringen von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren (f1-A3): Anteil der zur Auszahlung beantragten, gülleproduzierenden GVE, umgerechnet auf ha LF (0,5 ha pro GVE); an der LF 80

Karte A-6.5: Anlage von Blühflächen auf stillgelegten Ackerflächen (f1-A4): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten konjunkturellen Stilllegungsfläche auf Gemeindeebene 81

Karte A-6.6: Anlage von Blühstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen (f1-A5): Geförderte Fläche auf Gemeindeebene, dargestellt in Kilometern bei einer Streifenbreite von 10 Metern 82

Karte A-6.7: Gesamtbetriebliche extensive Grünlandnutzung (f1-Ba): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene 83

Karte A-6.8: Einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung (f1-Bb): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene 84

Karte A-6.9: Ökologische Anbauverfahren (f1-C): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene 85

Karte A-6.10: Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f2): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene 86

Vorbemerkungen

Der vorliegende Bericht fasst in einer komprimierten Form die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 des schleswig-holsteinischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) zusammen. Der Bericht greift dabei ganz wesentlich auf die Ergebnisse der Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2003), der aktualisierten Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005) sowie auf die Modulberichte der Ex-post-Bewertung „Flächennutzung“, „Akzeptanz“, „Landschaft“ und „Ökoeffizienz“ 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 im Zeitraum 2000 bis 2006 angebotenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) unterteilten sich in drei Maßnahmengruppen: Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL) inklusive der so genannten „Modulationsmaßnahmen“, Vertragsnaturschutz und Halligprogramm. Diese unterteilten sich wiederum in 24 Fördertatbestände bzw. Teilmaßnahmen.

Das Ausgabenvolumen an Öffentlichen Mitteln für die AUM umfasste in den EU-Haushaltsjahren 2000 bis 2006 49,02 Mio. Euro, davon entfielen 6,77 Mio. Euro auf Mittel der fakultativen Modulation. Der durchschnittliche Förderbetrag betrug 112 Euro/ha Förderfläche, der durchschnittliche Förderbetrag je Beihilfeempfänger gerundet 3.010 Euro/Jahr, wobei die Förderfläche und Beihilfeempfänger der MSL-Maßnahmen des Jahres 2000 aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht berücksichtigt sind.

Die Bruttoförderfläche (ohne Berücksichtigung einer Kombiförderung auf gleicher Fläche) betrug im Jahr 2006 109.679 ha (ohne Teilmaßnahme umweltfreundliche Gülleausbringung), das entspricht rd. 10,9 % der LF Schleswig-Holsteins. Gut 89 % der geförderten Fläche entfielen auf die MSL-Maßnahmen, gefolgt von den Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit 9,3 % und dem Halligprogramm mit 1,5 %. Die Förderfläche verteilte sich zu annähernd zu 70 % auf Ackerflächen, was insbesondere durch den großen Flächenumfang der MDM-Verfahren und der Winterbegrünung bedingt wurde. Gut 30 % der Förderfläche waren Grünland und sonstige Biotope, einschließlich Salzwiesen. Die MSL-Maßnahmen fanden zu 84 % auf Ackerland statt, während sich der Vertragsnaturschutz zu fast 100 % auf das Grünland konzentrierte. Insgesamt hatten in 2006 3.822 Betriebe (netto; inkl. um-

weltfreundliche Gülleausbringung mit 769 Betrieben) eine AUM-Förderung beantragt, davon 863 Betriebe für Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Die 45 Teilnehmer des Halligprogramms brachten rd. 86 % der förderfähigen Fläche in die Förderung ein.

Die an den AUM teilnehmenden Betriebe wiesen durchweg eine deutlich höhere Flächenausstattung auf als Betriebe ohne AUM-Förderung. Besonders ausgeprägt waren die Größenunterschiede bei Maßnahmen wie MDM-Verfahren, Anlage von Blühflächen und -streifen sowie umweltfreundliche Gülleausbringung, die bevorzugt von großen, ackerbaulich ausgerichteten Betrieben in Anspruch genommen wurden, vor allem in östlichen Hügelland. Ähnliches gilt für die primär auf den Geeststandorten wirtschaftenden Teilnehmer an der Winterbegrünung, die sich zudem – wie auch die Teilnehmer an der umweltfreundlichen Gülleausbringung - durch z. T. sehr hohe Anteile von Maisanbau an der Ackerfläche auszeichneten. Charakteristisch für Teilnehmerbetriebe der betrieblichen Grünlandextensivierung und – mit Einschränkungen - der Vertragsnaturschutzmaßnahmen war neben ihrer ebenfalls deutlich höheren Flächenausstattung ein vergleichsweise hoher Grünlandanteil. Die Teilnehmer des Ökologischen Landbaus waren im Vergleich zu anderen Bundesländern deutlich stärker auf Ackerbau ausgerichtet.

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 standen im Vordergrund und wurden auf 99 % respektive 79 % der Förderfläche realisiert. Maßnahmen mit positiver Wirkung auf das Landschaftsbild umfassten 45 % der Förderfläche, Maßnahmen mit positiver Wirkung auf die Biodiversität dagegen nur rund 25 %. Je nach Schutzgutwirkung der AUM wurden zwischen 4 % und 16 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Schleswig-Holsteins durch die Förderung erreicht.

Positiv für den Bodenschutz wirkte sich der starke Flächenzuwachs von Maßnahmen besonders durch die 2003 neu eingeführten Modulationsmaßnahmen aus (2006: 114.000 ha). Bezogen auf erosionsgefährdete Flächen wiesen die erosionsvermeidenden Maßnahmen allerdings mit nur 8 % der Förderflächen eine sehr geringe Treffgenauigkeit auf. Der Förderumfang der AUM mit Wirkung auf den Gewässerschutz wuchs seit 2000 um das Sechsfache auf 130.300 ha in 2006. Auf rund 70 % der Förderfläche wurde der Gewässerschutz durch Minderung der Dünger- und Pflanzenschutzmittelaufwendungen realisiert. Für rd. 32.000 ha Förderfläche der Teilmaßnahme Winterbegrünung konnte eine Grundwasserschutzwirkung nicht eindeutig nachgewiesen werden. In Bezug auf nitratauswaschungsgefährdete Flächen wurden mit 60 % Treffgenauigkeit deutlich bessere Werte als im Erosionsschutz erreicht.

In ähnlichem Umfang wie für den Bodenschutz konnte die Förderfläche zum Schutz von Flora und Fauna in der Normallandschaft gesteigert werden. Ansatzpunkt dafür war neben der Reduzierung des Betriebsmitteleinsatzes auch die erhebliche Ausdehnung von Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern (vor allem Winterbegrünung, Ökologische Anbauverfahren). Die Förderflächen zur Erhaltung wertvoller Habitate und ökologischer Infrastrukturen konnten vor allem durch Förderflächenzuwachs beim Vertragsnaturschutz etwa verdoppelt werden.

Von rund 74.200 ha AUM-Fläche und damit von rund 7 % der LF in Schleswig-Holstein gingen in 2006 mittelbare Wirkungen auf das Landschaftsbild und das Landschaftserleben aus, vor allem auf die Vielfalt und Kohärenz der Landschaft. Die Förderfläche zur Steigerung der Vielfalt in der Kulturlandschaft verfünffachte sich vor allem infolge der Einführung der Winterbegrünung, als kohärente Landnutzung wurden insbesondere Maßnahmen mit extensiven Nutzungsformen bewertet.

Ausgehend von den dargestellten Beiträgen der AUM zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz wird die prinzipielle Fortführung dieses Förderinstrumentes seitens der Evaluatoren empfohlen, wenngleich auch einige Teilmaßnahmen nicht zur Fortführung empfohlen bzw. Detailanpassungen angeraten werden. In den Empfehlungen finden prognostizierte Anpassungen der Produktionsintensität infolge der GAP-Reform Berücksichtigung. Hieraus kann resultieren, dass Teilmaßnahmen, denen in der Ex-post-Bewertung eine positive Ressourcenschutzwirkung zugesprochen wird, nicht für die Zukunft empfohlen werden. Grundsätzlich besteht zukünftig weiterhin 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.

Wesentliche Empfehlungen

Für folgende Teilmaßnahmen wird

- ohne Einschränkung eine Fortführung der Förderung empfohlen: Ökologischer Landbau, Halligprogramm,
- mit Einschränkung eine Fortführung empfohlen: Zwischenfruchtanbau (Überprüfung der Wirksamkeit bei Anbau nach 30.09., ggf. Anpassung, Lenkung auf sensible Gebiete), MDM-Verfahren (Steigerung der Anteils an Neuanwendern, Kulissenbildung für Erosions- und Gewässerschutz), umweltfreundliche Gülleausbringung (Steigerung des Anteils von Neuanwender der umweltfreundlichen Technologien, Fortschreibung des technischen Fortschritts), Anlage von Blühstreifen (spezifische Förderauflagen je nach Ressourcenschutzziel), Vertragsnaturschutz (Zulassen mäßiger organischer Düngung,

Flexibilisierung von Mahdterminen, Prüfen der Kombinationsförderung mit GAK-Grünlandmaßnahmen),

– keine Fortsetzung empfohlen: Anlage von Blühflächen, betriebliche Grünlandextensivierung, extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen.

6.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) in Schleswig-Holstein sind in drei Teilmaßnahmen (f1 bis f3) unterteilt: Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL, f1), Vertragsnaturschutz (f2) und Halligprogramm (f3). Sie unterteilen sich weiter in 24 Fördertatbestände bzw. Teilmaßnahmen (vgl. Tabellen 6.1 und 6.2).

Während der überwiegende Teil der Vertragsnaturschutzmaßnahmen und das Halligprogramm bereits seit dem Ende der 80er Jahre sowie die MSL-Maßnahmen Ökolandbau und Grünlandextensivierung seit 1993 durch die EU kofinanziert werden, sind weitere mit der Programmierung des ZAL ab dem Jahr 2000 hinzugekommen. Im Jahr 2003 erfolgte nochmals durch Einführung weiterer AUM, die durch Gelder der fakultativen Modulation finanziert wurden (folgend Modulationsmaßnahmen), eine umfangreiche Erweiterung der MSL-Maßnahmen.

Nicht alle Maßnahmen/Teilmaßnahmen werden bzw. wurden durchgehend angeboten. Wie aus den Tabellen ersichtlicht, wurden einige Maßnahmen eingestellt oder sind zur Zeit ausgesetzt. Davon waren seit dem Jahr 2005 alle 2004 erstmalig angebotenen Modulationsmaßnahmen betroffen (das Antragsjahr hierzu war 2003). Außerdem waren davon die Extensiven Produktionsverfahren und die mehrjährige Flächenstilllegung bereits im Jahr 2002 betroffen und die betriebliche Grünlandextensivierung 2006, sodass von den zehn f1-Maßnahmen im Jahr 2006 nur noch der Ökologische Landbau zumindest für Vertragsverlängerer offen war. Die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes (f2) und des Halligprogramms (f3) wurden hingegen durchgehend auch für Neueinsteiger offen gehalten.

Um die Übersichtlichkeit zu wahren, wird die Förderhistorie nur in Bezug auf eine EU-Kofinanzierung dargestellt. Demnach ist der erste Zeitpunkt einer Förderung aus der Tabelle 6.2 nicht abzulesen, sofern es sich anfänglich um eine reine Landesförderung handelte.

Die Teilnahme an AUM ist nur für Landwirte offen und grundsätzlich freiwillig, ihr Verpflichtungszeitraum beträgt fünf Jahre. Die EU-Kofinanzierung kann durch Top-ups aus Landesmitteln nach Genehmigung ergänzt werden.

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein

Maßnahme		**Steckbrief**
f1	**Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL)**	
f1-A	Extensive Produktionsverfahren - bei Dauerkulturen - im Ackerbau	- Varianten: a) Obstkulturen, b) andere Dauerkulturen, c) gezielte Begrünung - betriebszweigbezogen, landesweit angeboten - Herbizidverzicht - Verzicht auf chem.-synth. Dünger und PSM; kein Grünlandumbruch - Viehbesatz 2,0 GVE/ha LF o. entsprechend Wirtschaftsdünger
f1-A1	Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten im Ackerbau (Winterbegrünung)	- Begrünung durch Zwischenfrüchte bis 30.09. (Roggen nach Silomais bis 31.10.) oder Beibehaltung Untersaaten über Winter - mind. 5 % der Ackerfläche inkl. Stilllegungsfläche - kein Umbruch vor 01.03., Bestellung mit Hauptfrucht bis 31.05. - einzelflächebezogen, landesweit angeboten
f1-A2	Anwendung von Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau (MDM)	- Anbau ohne wendende Bodenbearbeitung - mind. 5 % der Ackerfläche inkl. Stilllegungsfläche - keine Förderung für Getreide nach Raps - einzelflächebezogen, landesweit angeboten
f1-A3	Ausbringen von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren (umweltfreundliche Gülleausbringung)	- Varianten: a) Eigenmechanisierung, b) überbetriebliche Maschinenverwendung - bei Eigenmechanisierung gesamter flüssiger Wirtschaftsdünger, bei Fremdmechanisierung Teilmengen (Festlegung Menge in m^3) - Ausbringung bis zum 30.09. (Schleppschlauch-, Schleppschuhverteiler oder Injektion) - jährl. Nährstoffuntersuchung der Gülle auf Gesamt-N u. NH_4-N - landesweit angeboten
f1-A4	Anlage von Blühflächen auf stillgelegten Ackerflächen (Blühflächen)	- jährliche aktive Begrünung bis zum 15.05., spezifische Vorgaben bei der Blühpflanzenmischung, keine Nutzung des Auswuchses - Mindestgröße je Einzelfläche 0,3 ha auf stillgelegter Ackerfläche, max. 15 % der Ackerfläche - Verzicht auf PSM und Düngemittel, keine Bodenbearbeitung - einzelflächebezogen, landesweit angeboten
f1-A5	Anlage von Blühstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen (Blühstreifen)	- Varianten: a) ohne Knickpflege, b) mit Knickpflege - jährliche aktive Begrünung bis zum 15.05., spezifische Vorgaben bei der Blühpflanzenmischung, keine Nutzung des Auswuchses - Mindestgröße je Einzelfläche 0,1 ha, Breite 3-25 m, auf nicht stillgelegter Ackerfläche, keine Nutzung des Aufwuchses - Verzicht auf PSM und Düngemittel, keine Bodenbearbeitung - zusätzlich bei Variante b): Anlage entlang eines Knicks, einmaliges Knicken Pflicht nach mind. 6 Jahren, kein Flächenwechsel - einzelflächebezogen, landesweit angeboten
f1-Bb	Extensive Grünlandnutzung (Betriebszweig)	- Einführung und Beibehaltung, Umwandlung Acker in Grünland, Viehabstockung, Flächenaufstockung - mind. 70 % Dauergrünland an LF, mindestens 1x jährlich nutzen - keine Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland - Viehbesatz 0,3 RGV bis 1,4 RGV je ha Hauptfutterfläche - Wirtschaftsdünger bis max. 1,4 GVE/ha LF - keine PSM-Anwendung, keine Abgabe des erzeugten Grundfutters - betriebszweigbezogen, landesweit angeboten

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein (Fortsetzung 1)

Maßnahme		Steckbrief
f1-Be	Extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen	- Wirtschaftsdünger max. 2 GVE/ha LF; bei Weidehaltung max. 2 GVE/ha - keine PSM-Anwendung, kein chem.-synthetischer Dünger - keine Pflegemaßnahmen, kein Mähen vom 15.3. bis 15.6. - kein Grünlandumbruch, keine Beregnung, keine Melioration - Obergrenze: max. 30 % der LF bzw. 20 ha - Aufzeichnungpflicht über Aufwandmengen und Maßnahmen - keine Abgabe des erzeugten Grundfutters - einzelflächenbezogen, landesweit angeboten
f1-C	Ökologische Anbauverfahren	- Einführung und Beibehaltung der Bewirtschaftung gemäß den Richtlinien des Ökologischen Landbaus VO (EWG) Nr. 2092/1991 - keine Verringerung der Dauergrünlandflächen - Förderung von Acker, Grünland, Dauerkulturen und Gemüsebau - betriebsbezogen, landesweit angeboten
f1-D	Mehrjährige Stilllegung	- 10-jährige Verpflichtung mit Flächengrößenbegrenzung - keine Nutzung des Aufwuchses zu Futterzwecken - keine Düngung, keine PSM - einzelflächenbezogen, landesweit angeboten
f2	**Vertragsnaturschutz**	"Extensivierung der Landbewirtschaftung" - 1992 Ablösung durch "Biotopprogramme im Agrarbereich" - ab 1999 "Vertragsnaturschutz"
f2-Am f2-AmWi	Amphibienschutz/ Amphibienschutz in Wiesenvogelbrutgebieten	- Erhaltung und Förderung des Lebensraumes von Amphibien durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen und biotopgestaltende Maßnahmen - kein Absenken des Wasserstandes, keine Düngung, keine PSM, Begrenzung des Bearbeitungszeitraumes; eingeschränkte Beweidung, eingeschränkte Mahd biotopgestaltende Maßnahmen
f2-Wi	Wiesenvogelschutz	- Erhaltung und Förderung des Lebensraumes von Wiesenvögeln durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen, biotopgestaltende Maßnahmen - kein Absenken des Wasserstandes, keine Düngung, keine PSM, Begrenzung der Mahd- und Bearbeitungszeitpunkte, eingeschränkte Beweidung, ggf. Vernässung
f2-Ts	Trauerseeschwalben	- Erhaltung und Förderung des Lebensraumes von Trauerseeschwalben durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen - kein Absenken des Wasserstandes, eingeschränkte Düngung, keine PSM, Begrenzung des Bearbeitungszeitraumes, eingeschränkte Mahd und Beweidung, biotopgestaltende Maßnahmen
f2-Sd	Sumpfdotterblumen	- Erhaltung und Förderung von Sumpfdotterblumenwiesen durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen - kein Absenken des Wasserstandes, keine Düngung, keine PSM, zeitlich eingeschränkte Mahd, Beweidung und Bodenbearbeitung, biotopgestaltende Maßnahmen
f2-Ks	Kleinseggenwiesen	- Erhaltung und Förderung von Kleinseggenwiesen durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen - kein Absenken des Wasserstandes, keine Düngung, keine PSM, zeitlich eingeschränkte Mahd, Beweidung und Bodenbearbeitung, biotopgestaltende Maßnahmen
f2-Ma	Trockenes Magergrünland	- Erhaltung und Förderung von trockenem Magergrünland durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen - keine Bewässerung, keine Düngung, keine PSM, zeitlich eingeschränkte Mahd, Beweidung und Bodenbearbeitung, biotopgestaltende Maßnahmen

Tabelle 6.1: Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein (Fortsetzung 2)

Maßnahme		Steckbrief
f2-NGE	Nahrungsgebiet für Gänse und Enten	- Erhaltung und Förderung des Lebensraumes von rastenden Gänsen und Enten durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen - Düngung erlaubt, keine PSM, Begrenzung der Bearbeitungs- und Mahdzeitpunkte, eingeschränkte Beweidung, biotopgestaltende Maßnahmen
f2-RV	Rastplätze für wandernde Vogelarten	- Erhaltung und Förderung des Lebensraumes von rastenden Gänsen und Enten durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen auf dem Ackerland - jährliche Einsaat von Winterraps und Winterweizen, Bewirtschaftung ohne PSM und Düngung, keine Bodenbearbeitung nach der Herbstsaat bis zum 31. März, Duldung rastender Vögel
f2-Still	20-jährige Flächenstilllegung	- 20-jährige Stilllegung von Grünland oder Acker - keine Düngung, keine PSM, ggf. Pflegemaßnahmen, biotopgestaltende Maßnahmen
f3	**Halligprogramm**	- Zuwendungen für eine extensive, an den Erfordernissen des besonderen Lebensraumes der Halligen ausgerichteten Landbewirtschaftung
	Bewirtschaftungsentgelt	- Einhaltung der halligspezifischen Tierbesatzstärken, halligtypische Entwässerung, keine Verfüllung von Bodensenken und Mäandern (außer zu Zwecken des Küstenschutzes), keine mineral. N-Düngung, keine Umstellung auf bzw. Erweiterung der Flüssigmistdüngung
	Mähzuschuss	- zusätzliche Auflagen zu f3 - Bewirtschaftungsentgelt: - Einschränkung der Mahd, vor der Mahd Überprüfung auf Brutgelege, Heu ist nach dem Trocknungsvorgang unverzüglich zu bergen und auf den Warften zu lagern
	Ringelgansentschädigung	- zusätzliche Auflagen zu f3 - Bewirtschaftungsentgelt: - im Jahr des Schadensauftrittes durch Ringelgänse Durchführung einer Beweidung, die eine bestmögliche Grasnarbe erhält, Höhe der Entschädigung nach Ausmaß der Schäden
	Prämie für natürlich belassene Salzwiesen	- zusätzliche Auflagen zu f3 - Bewirtschaftungsentgelt: - Herausnahme aus der landwirtschaftlich genutzten Fläche, keine Düngung, keine PSM, keine Nutzung, halligtyp. Entwässerung bleibt erlaubt, rastende und nahrungssuchende Gänse und Enten sind auf den Flächen zu dulden, max. 50 % der Betriebsfläche

Quelle: Eigene Darstellung nach Landesregierung Schleswig-Holstein (2000) sowie Förderrichtlinien und Änderungsanträgen.

Tabelle 6.2: Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006

Maßnahme		EU-Kofinanzierung seit	Förderangebot 2000-2006						
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
f1	**Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL)**								
f1-A	Extensive Produktionsverfahren								
	- bei Dauerkulturen	2001			ausgesetzt				
	- im Ackerbau	1993			ausgesetzt				
f1-A1	Winterbegrünung	2004					ausgesetzt		
f1-A2	MDM-Verfahren	2004					ausgesetzt		
f1-A3	Umweltfr. Gülleausbringung	2004					ausgesetzt		
f1-A4	Blühflächen	2004					ausgesetzt		
f1-A5	Blühstreifen	2004					ausgesetzt		
f1-Bb	Grünlandextensivierung, Betrieb	1993	2)						ausgesetzt
f1-Be	Grünlandextensivierung, Einzelfl.	2004					ausgesetzt		
f1-C	Ökologische Anbauverfahren	1993							ausgesetzt 1)
f1-D	Mehrjährige Stilllegung	2001			ausgesetzt				
f2	**Vertragsnaturschutz**								
f2-Am	Amphibienschutz	1988	********	********	********	********	********	********	********
f2-AmWi	Amphibienschutz in Brutgebieten	1988	********	********	********	********	********	********	********
f2-Wv	Wiesenvogelschutz	1988	********	********	********	********	********	********	********
f2-Ts	Trauerseeschwalben	1988	********	********	********	********	********	********	********
f2-Sd	Sumpfdotterblumen	1988	********	********	********	********	********	********	********
f2-Ks	Kleinseggenwiesen	1988	********	********	********	********	********	********	********
f2-Ma	Trockenes Magergrünland	1988	********	********	********	********	********	********	********
f2-NGE	Nahrungsgebiet Gänse/Enten	2002			********	********	********	********	********
f2-RV	Rastplätze für wandernde Vogelarten	2003				********	********	********	********
f2-Still	20-jährige Flächenstilllegung	1998	********	********	********	********	********	********	********
f3	**Halligprogramm**								
	Bewirtschaftungsentgelt	1988	********	********	********	********	********	********	********
	Mähzuschuss	1988	********	********	********	********	********	********	********
	Ringelgansentschädigung	1988	********	********	********	********	********	********	********
	Natürliche Salzwiesen	1988	********	********	********	********	********	********	********

Im jeweiligen Verpflichtungsjahr angebotene Maßnahme.

******** Maßnahme wird ausschließlich mit Gebietskulisse angeboten.

1) Nur Verlängerung auslaufender Bewilligungen für ein Jahr.

2) Maßnahme erst mit Änderungsantrag 2001 ins ZAL aufgenommen. In den Jahren 1999 und 2000 wurde die Maßnahme nicht zur Neubeantragung angeboten.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Landesregierung Schleswig-Holstein (2000) sowie Förderrichtlinien und Änderungsanträgen.

6.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

Die Ex-post-Bewertung setzt in vier Themenbereichen Schwerpunkte, die in den oben genannten Modulberichten ausführlich behandelt werden. Im vorliegenden Kommissionsbe-

richt werden die Ergebnisse der Modulberichte zusammengeführt und ergänzt um Ergebnisse der Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung, um letztlich die gemeinsamen Bewertungsfragen der KOM mit den vorgegebenen Kriterien und Indikatoren zu beantworten (Kapitel 6.6), aufbauend werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Kapitel 6.8) ausgesprochen. Die Einzeluntersuchungen der Modulberichte vertiefen Fragestellungen, die in den ersten beiden Evaluierungsphasen noch gar nicht oder eher allgemein untersucht werden konnten. 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 betriebsspezifischen Förderdaten als Mit-Ohne-Vergleich. Die bereits in beiden früheren Bewertungsphasen durchgeführten Analysen werden auf Ebene der Teilmaßnahmen aktualisiert und stärker 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 landschaftli-

chen 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 zusammengestellt. Die Analyse bei dreien der vertiefenden Module basiert - wie dargestellt - im Wesentlichen auf der Auswertung von InVeKoS-Daten der Agrarumweltmaßnahmen und ergänzend zur Förderung der ersten Säule, vor allem auf dem GIS-unterstützten Flächennachweis mit angehängten Informationen zur Flächenbindung[1]. InVeKoS-Daten liegen der Evaluierung für die Jahre 2000 bis 2006 vor. Zur Verwendung der Daten wurden umfangreiche Vereinbarungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit getroffen. 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. 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).

[1] Aus Gründen der Bearbeitungsfolge im Gesamtprojekt basieren viele der Auswertungen zur Ex-post-Bewertung, insbesondere große Teile der Module „Ausgangslage“, „Akzeptanz“ und „Ökoeffizienz“ - und folglich die im Kapitel 6.7 dargestellten Zahlen - auf InVeKoS- Daten des Jahres 2005.

Tabelle 6.3: Verwendete Datenquellen

Datenquelle	Datensatzbeschreibung	Verwendungszweck [1]				Jahr [1]	Bezugsquelle
		I	O	W	A		
InVeKoS-Daten für die 1. und 2. Säule	Daten der Flächen- und Nutzungsnachweise und des Sammelantrags (Teilnehmer und Nichtteilnehmer) Angaben zur Flächenbindung der AUM Geometrien des Feldblockkatasters, Förderdaten für umweltfreundliche Gülleausbringung, Vertragsnaturschutz und Halligprogramm	X	X	X		2000 bis 2006	MLUR
Umweltdaten aus den Bereichen Boden, Wasser, Biodiversität	Potenzielles Erosionsrisiko durch Wasser			X		2003	Reiche
	Gewässer aus dem ATKIS-Datensatz			X		2006	
	Bestandsaufnahme Grundwasser WRRL			X		2006	BKG
	Potenzielle Grundwassergefährdung durch diffuse Stickstoffeinträge			X		2006	LANU
	Vegetationsaufnahmen und Fotodokumentation zum Landschaftsbild			X		2006	Kunkel
Zahlstellendaten	Finanzdaten: abgeflossene Mittel der Einzelmaßnahmen	X				2000 bis 2006	Zahlstelle
Expertengespräche	Leitfadengestützte Befragung von Experten und Multiplikatoren zur Umsetzung und Wirkung der Maßnahmen (Berater, Experten der Umweltfachverwaltung, insgesamt 10 Institutionen)		X	X	X	2002 und 2004/2005	Eigene Erhebung
Fachreferentenbefragung	Leitfadengestützte Befragung der zuständigen Fachreferate im Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume		X	X	X	2002, 2004/2005	Eigene Erhebung
Schriftliche Befragung der Teilnehmer	Grundgesamtheit 1.188, Stichprobengröße 388, Rücklauf ca. 54 %		X	X	X	2002	Eigene Erhebung
Schriftliche Befragung der Bewilligungsstellen	Vollerhebung aller Bewilligungsstellen zur Implementation und administrativen Umsetzung des Programms, Rücklauf: ca. 60 %	X			X	2002	Eigene Erhebung

1) I = Input/Vollzug, O = Output/Inanspruchnahme, W = Wirkung, A = Administrative Umsetzung, Jahr = Jahr der Datenlieferung bzw. bei Primärdaten Jahr der Erhebung.

Quelle: Eigene Darstellung.

6.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

In Tabelle 6.4 sind die geplanten Mittel für AUM des indikativen Finanzplans, zum Zeitpunkt der Plangenehmigung, den verausgabten Mitteln gegenüber gestellt[2]. Unterschieden werden gemäß der Vorgaben der EU-KOM Finanzflüsse nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 (Altverpflichtungen) und nach VO (EG) Nr. 1257/1999. Von den ursprünglich eingestellten gut 52 Mio. Euro konnten 35,47 Mio. Euro verausgabt werden, dies entspricht rd. zwei Drittel des Planansatzes. Da bereits in den ersten Jahren der Förderperiode offensichtlich wurde, dass der Finanzabfluss hinter den Erwartungen zurückbleibt, wurde in 2004 das geplante Ausgabenvolumen der Agrarumweltmaßnahmen um knapp ein Drittel auf 36,7 Mio. Euro nach unten korrigiert. Das realisierte Ausgabenvolumen der Förderperiode entspricht 97 % des Planansatzes aus 2004.

Tabelle 6.4: Gegenüberstellung der geplanten und getätigten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach EU-Haushaltsjahren

	AUM nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 [Mio. Euro]		AUM nach VO (EG) Nr. 1257/1999 [Mio. Euro]		AUM Gesamt [Mio. Euro]		
Öffentliche Kosten im Jahr	**geplant**	**getätigt**	**geplant**	**getätigt**	**geplant**	**getätigt**	**Auszahlung [%]**
2000	3,76	3,76	2,14	0,00	5,90	3,76	63,7
2001	1,71	1,71	5,95	1,58	7,66	3,29	43,0
2002	2,12	2,48	5,66	0,92	7,78	3,40	43,7
2003	1,08	2,36	6,86	1,76	7,94	4,12	51,9
2004	0,48	1,50	7,58	4,53	8,06	6,03	74,8
2005	0,00	0,57	6,72	6,72	6,72	7,29	108,5
2006	0,00	0,07	8,34	7,51	8,34	7,57	90,8
Gesamt	**9,15**	**12,45**	**43,25**	**23,01**	**52,40**	**35,47**	**67,7**

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 Zahlstellen der Länder (2006).

[2] Die Mittelansätze der Änderungsanträge bleiben unberücksichtigt. Zur Darstellung der „Plangenauigkeit“ wird der ursprüngliche Planansatz den jährlichen Mittelabflüssen gegenübergestellt.

Nicht in der Finanztabelle abgebildet sind die Ausgaben der separat abzurechnenden fakultativen Modulation, die im Jahr 2005 6,84 Mio. Euro und in 2006 6,71 Mio. Euro betragen (BMELV, 2008) und die zur Kofinanzierung der Modulationsmaßnahmen verwendet wurden. Das Gesamtvolumen der getätigten öffentlichen Ausgaben steigt damit auf 49,02 Mio.

6.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

6.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen

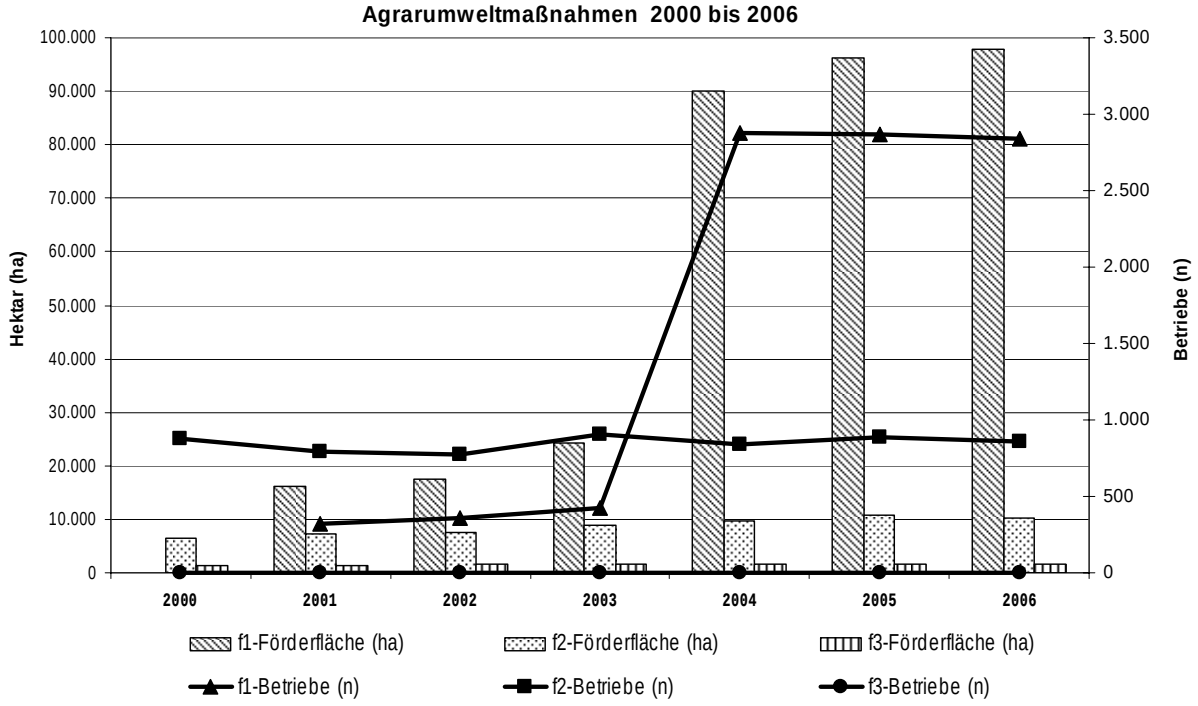
Seit 2003 werden im Rahmen der fakultativen Modulation zusätzliche Agrarumweltmaßnahmen angeboten, hierdurch hat sich im Bereich der MSL-Maßnahmen das Spektrum gegenüber 2000, als nur der Ökologische Landbau und die betriebliche Grünlandextensivierung umgesetzt wurden, deutlich vergrößert. Die ebenfalls angebotenen Maßnahmen extensive Produktionsverfahren bei Dauerkulturen und die mehrjährige Flächenstilllegung hatten keine Teilnehmer und sind seit 2002 ausgesetzt. Auch der extensive Ackerbau (2001 nur ein Teilnehmer) wird seit 2002 nicht mehr angeboten (vgl. Tabelle 6.5). Bei der 10-jährigen Flächenstilllegung führte laut Aussage des MLR die Befürchtung seitens der Landwirte, dass nach 10-jähriger Vertragslaufzeit keine weitere Bewirtschaftung der Flächen gewährleistet sein würde (§ 15a des LNatSchG stellt länger als 5 Jahre nicht bewirtschaftete Sukzessionsflächen als besonders wertvoll unter Schutz) dazu, dass dieses Angebot von Seiten der Landwirte nicht angenommen wurde. Darüber hinaus bestehen Überschneidungen zur 20-jährigen Flächenstilllegung, die im Rahmen des Vertragsnaturschutzes angeboten wird. Die im Rahmen der Modulation neu angebotenen Maßnahmen konzentrieren sich vor allem auf den Bereich Ackerbau, hierzu gehören der Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten (Winterbegrünung), die Anwendung von Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (MDM-Verfahren), die Anlage von Blühflächen bzw. Blühstreifen. Ergänzt wird das Angebot durch die Förderung der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren und dem Angebot der Grünlandextensivierung auf Einzelflächen. Alle Modulationsmaßnahmen wurden jedoch nach einem Jahr wieder ausgesetzt, da das vorgesehene Budget ausgeschöpft war.

Die im folgenden Kapitel dargestellten Zahlen für die MSL-Maßnahmen basieren auf Auswertungen der Flächenbindungen in den an das InVeKoS-GIS gekoppelten Flächennachweisen. Damit werden die insgesamt eingegangenen Zahlungsanträge mit den dazu gehörenden Flächen abgebildet. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl der bewilligten Anträge mit den dazu gehörenden Flächen jeweils geringer gewesen ist. Für die umweltfreundliche Gülleausbringung und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen wurden Auszahlungstabellen ausgewertet.

Die Bruttoförderfläche[3] betrug im Jahr 2006 109.679 ha (Abbildung 6.1), das entspricht rd. 10,9 % der LF Schleswig-Holsteins. Dabei entfallen gut 89 % der geförderten Fläche auf f1-Maßnahmen, gefolgt von den Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit 9,3 % und dem Halligprogramm mit 1,5 %. Die Förderfläche verteilt sich zu knapp 70 % auf Ackerflächen (ohne Berücksichtigung der Maßnahme f1-A3), was insbesondere durch den großen Flächenumfang der MDM-Verfahren und der Winterbegrünung bedingt wird. Gut 30 % der Förderfläche verteilt sich auf Grünland und sonstige Biotope, einschließlich der Salzwiesen. Die MSL-Maßnahmen (exkl. f1-A3) finden zu 84 % auf Ackerland statt, während sich der Vertragsnaturschutz zu fast 100 % auf das Grünland konzentriert.

Insgesamt haben in 2006 3.822 Betriebe (netto; unter Berücksichtigung von f1-A3 mit 769 Betrieben) eine AUM-Förderung beantragt, davon nehmen 2.844 Betriebe an f1-Maßnahmen und 863 Betriebe am Vertragsnaturschutz (f2) teil. Im Halligprogramm sind 45 Teilnehmer vertreten. Bei letzteren handelt es sich um fast alle potenziell Teilnahmeberechtigten mit rd. 86 % der förderfähigen Fläche.

Abbildung 6.1: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe an Agrarumweltmaßnahmen im Förderzeitraum 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der InVeKoS-/Förderdaten 2000 bis 2006.

[3] Aus der Addition der Netto-Förderflächen der Maßnahmen f1, f2 und f3. Etwaige Kombinationsförderungen zwischen diesen Maßnahmen wurden nicht herausgerechnet. Die Maßnahme umweltfreundliche Gülleausbringung f1-A3 wurde bei den Werten nicht berücksichtigt.

Tabelle 6.5: Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen von 2000 bis 2006

Maßnahme		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
		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
f1	**Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung ******			**325**	**16.254**	**355**	**17.483**	**429**	**24.153**	**2.882**	**89.909**	**2.866**	**96.223**	**2.844**	**97.909**
f1-A	Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau u. bei Dauerkulturen	#	#	1	39	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
f1-A1	Winterbegrünung									1.753	31.105	1.714	32.190	1.700	32.136
f1-A2	MDM-Verfahren									948	35.998	930	38.921	919	40.862
f1-A3	umweltfreundliche Gülleausbringung**									790	48.815	775	46.881	769	47.486
f1-A4	Blühflächen									333	1.592	320	1.571	313	1.533
f1-A5	Blühstreifen (z.T. mit Knickpflege)									382	936	379	935	377	930
f1-Bb	Extensive Grünlandnutzung (Betriebszweig)	#	#	78	4.021	89	4.485	98	4.620	93	3.915	92	3.740	89	3.643
	- davon Umwandlung Acker in Grünland	#	#	15	4	15	140	19	241	14	144	20	291	19	279
f1-Be	Extensive Bewirtschaftung best. Grünlandflächen									299	2.533	277	2.376	275	2.353
f1-C	Ökologische Anbauverfahren	#	#	241	12.194	266	12.998	331	19.533	360	22.426	403	25.216	402	25.184
f1-D	Mehrjährige Stilllegung	#	#	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
f2	**Vertragsnaturschutz**	**879**	**6.407**	**796**	**7.205**	**778**	**7.674**	**901**	**8.950**	**842**	**9.591**	**888**	**10.714**	**863**	**10.171**
	Amphibienschutz	379	2.987	408	3.627	492	4.536	573	5.433	709	5.791	601	6.038	592	5.878
	Amphibienschutz in Wiesenvogelbrutgebieten	147	1.113	141	1.300	160	1.477	179	1.645	207	1.729	196	2.047	191	1.979
	Wiesenvogelschutz	5	11	4	11	5	15	5	22	4	21	5	36	4	24
	Trauerseeschwalben	0	0	36	853	45	1.117	52	1.246	74	1.482	71	1.642	56	1.217
	Sumpfdotterblumenwiesen	63	260	58	258	56	258	66	298	72	292	65	284	66	289
	Kleinseggenwiesen	2	10	3	13	3	13	3	13	3	16	2	7	2	6
	Trockenes Magergrünland	3	62	3	77	3	77	6	94	9	73	9	81	8	77
	Nahrungsgebiet für Gänse und Enten	0	0	0	0	0	0	1	13	0		7	80	12	147
	20jährige Flächenstilllegung - Acker	4	15	7	27	7	27	8	30	9	30	8	30	8	30
	20jährige Flächenstilllegung - Grünland	3	146	3	142	7	154	8	156	10	156	9	156	8	155
	Ackerrandstreifen ***	34	109	12	34	-	-								
	Uferrandstreifen ***	12	20	4	5	-	-								
	Extensive Wiesen- und Weidennutzung ***	227	1.675	117	856	-	-								
	Rastplätze für wandernde Vogelarten											20	314	24	368
f3	**Halligprogramm**	**47**	**1.391**	**42**	**1.293**	**47**	**1.598**	**46**	**1.626**	**45**	**1.683**	**43**	**1.571**	**45**	**1.599**
	Bewirtschaftungsentgelt	47	1.293	42	1.195	47	1.464	46	1.523	45	1.574	43	1.459	45	1.499
	- davon Mähzuschuss	21	260	18	264	18	252	20	233	16	195	18	188	17	182
	Prämie für natürlich belassene Salzwiesen	10	98	10	98	11	134	11	103	18	109	18	113	15	100

Daten für die Inanspruchnahme in 2000 lagen nicht vor. * bzw. für den Zeitraum der Teilnahme oder des Maßnahmenangebots. ** Anrechnung von 0,5 ha pro geförderte GVE.
*** Altmaßnahmen, die nach VO (EWG) Nr. 2078/1992 abgeschlossen wurden und 2001 ausgelaufen sind. **** Nettofläche ohne f1-A3.

Anmerkung: Bei den Summenwerten für teilnehmende Betriebe und Förderflächen der Maßnahmen f1, f2, und f3 handelt es sich um Nettoangaben.

Quelle: Datenbank MUNF 2000 bis 2002, InVeKoS 2003 bis 2006, eigene Berechnungen.

Abbildung 6.1 zeigt eine vergleichsweise hohe Konstanz der Teilnehmerzahlen und des Förderflächenumfangs beim Halligprogramm und beim Vertragsnaturschutz, mit kontinuierlich leicht zunehmenden Kennwerten beim Vertragsnaturschutz und einem enormen Förderflächen- und Teilnehmerzuwachs bei den f1-Maßnahmen durch die Einführung der Modulationsmaßnahmen.

Die in der Tabelle 6.5 dargestellten Teilnehmer- und Flächenangaben beziehen sich auf seit dem Jahr 2000 abgeschlossene Verpflichtungen, beinhalten aber auch die während der vorherigen Förderperiode abgeschlossenen, noch laufenden Altverpflichtungen[4]. Seit 2002 werden keine Fördergelder mehr für Ackerrandstreifen, Uferrandstreifen und eine extensive Weiden- und Wiesennutzung gezahlt.

Abbildung 6.2 zeigt die flächenmäßig hohe Bedeutung der Modulationsmaßnahmen innerhalb der MSL-Maßnahmengruppe. Aber auch der Ökolandbau erlangt mit rd. 25.000 ha geförderter Fläche eine hohe Bedeutung, wenn er auch deutlich hinter dem Flächenumfang anderer Bundesländer zurückbleibt. Die Grünlandextensivierung hat mit Einführung der einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung (f1-Be) insgesamt deutlich von rd. 4.000 ha auf 6.400 ha zugenommen, auch wenn die betriebliche Grünlandextensivierung im Gegenzug um ca. 1.000 ha abgenommen hat.

Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen zeigen wie aus der Abbildung 6.3 zu entnehmen ist, eine kontinuierliche Steigerung der Kennzahlen im Förderzeitraum (mit Ausnahme des letzten Förderjahres). Die größte Bedeutung erlangt der Amphibienschutz (f2-Am, f2-AmWi), der allein 77 % der f2-Förderfläche in 2006 umfasst. Es folgen die Schutzmaßnahmen für Trauerseeschwalben (f2-Ts), alle anderen Maßnahmen haben flächenmäßig eine untergeordnete Bedeutung.

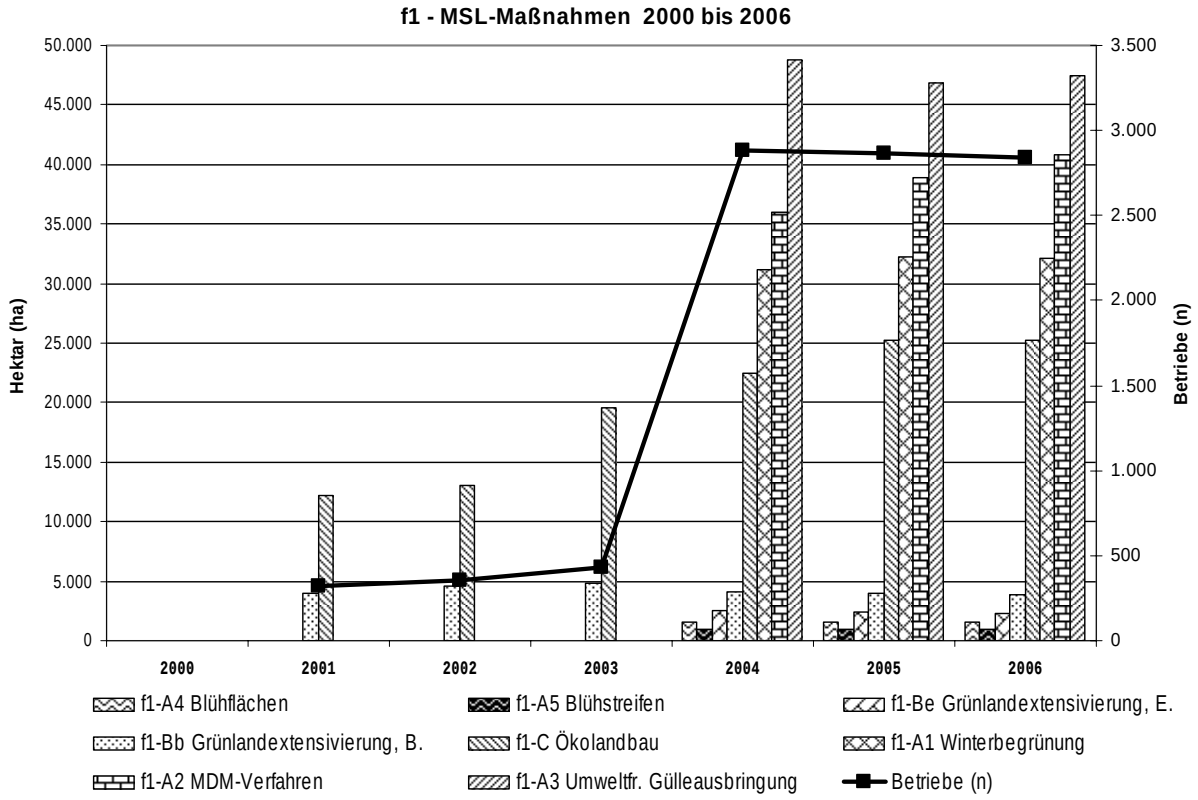
Die Maßnahme Nahrungsgebiete für Gänse und Enten (f2-NGE) wurde nur allmählich und in geringem Umfang angenommen. Im Jahr 2003 lag ein Vertragsabschluss vor, 2004 erfolgte jedoch keine Auszahlung für diese Maßnahme, in 2005 waren es sieben und in 2006 zwölf Teilnehmer mit rd. 86 ha Förderfläche. Durch Anpassung der Fördertatbestände, insbesondere die Herabsetzung der Mindestflächengröße von 25 auf 2 ha sowie Anpassung der maximalen Viehbesatzdichten an die landwirtschaftlichen Erfordernisse erhöhte sich die Bereitschaft zur Teilnahme. Gemäß Änderungsantrag[5] fand darüber hinaus eine Ergänzung des Programms dahingehend statt, dass die Teilmaßnahme Rastplätze für wandernde

[4] 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.

[5] Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) Nr. 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des einheitlichen Programmplanungsdokumentes des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006, Zukunft auf dem Land (ZAL).

Vogelarten (f2-RV) auf bestimmten Ackerkulturen anstelle der bisherigen Beschränkung auf Grünland angeboten wird. Damit hat diese Maßnahme erstmalig in 2005 und 2006 Teilnehmer gefunden und innerhalb der kleineren Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit 368 ha eine recht hohe Bedeutung erlangt.

Abbildung 6.2: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe an MSL- und Modulationsmaßnahmen (f1) im Förderzeitraum 2000 bis 2006

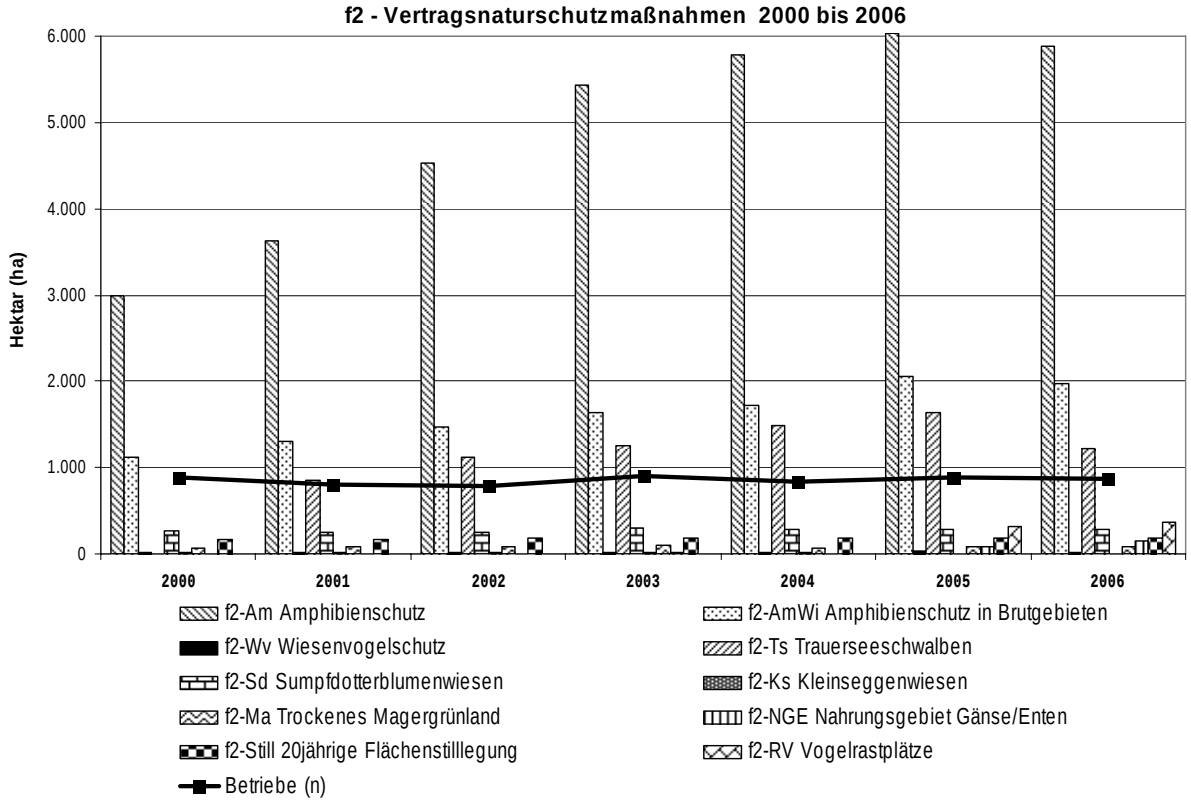


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der InVeKoS-/Förderdaten 2000 bis 2006.

Wie bereits beschrieben, bewegen sich die Kennzahlen des Halligprogramms (f3) seit Jahren auf relativ konstant hohem Niveau. Fast alle Halligbetriebe (45 von ca. 50) nehmen am Programm teil und bringen mit 1.500 ha rd. 86 % der förderfähigen Fläche ein.

Wichtigste Bedeutung erlangt das Bewirtschaftungsentgelt mit 94 % der geförderten Fläche. Innerhalb dieser Teilmaßnahme hat die Förderung des Mähzuschusses von 260 auf 180 ha abgenommen. Der Schutz natürlicher Salzwiesen bewegt sich mit 100 ha mehr oder weniger auf einem konstanten Niveau.

Abbildung 6.3: Vertragsflächen und teilnehmende Betriebe am Vertragsnaturschutz (f2) im Förderzeitraum 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der InVeKoS-/Förderdaten 2000 bis 2006.

Einen Überblick über die Flächenanteile und die Verteilung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen gibt die Karte A-6.1 im Anhang.

6.4.2 Bewertung der erzielten Inanspruchnahme (Zielerreichungsgrad)

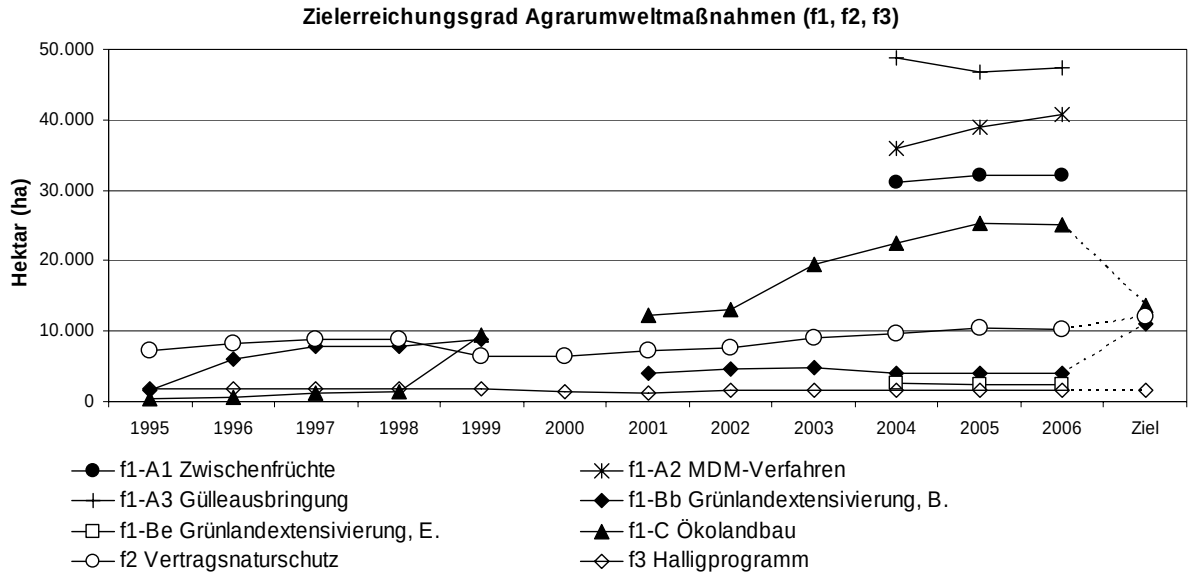
Der Entwicklungsplan des Landes Schleswig-Holstein weist für einige Maßnahmen das operationelle Ziel für den in der Programmperiode angestrebten Output als konkreten Zahlenwert aus. Zur Einordnung des operationellen Ziels wird die Inanspruchnahme im Zeitablauf dargestellt (Abbildung 6.4).

Im Bereich der MSL-Maßnahmen (ohne Modulationsmaßnahmen) wird ein Wachstum über alle Maßnahmen von 300 bis 400 ha pro Jahr bis 2006 angestrebt (konsolidierte Fassung des EPLR von 2005, S. B164). Beim Ökologischen Landbau erfolgte zum Jahr 2002 ein Zuwachs um ca. 800 ha, womit das Doppelte des operationellen Jahreszieles erreicht wurde. Die positive Entwicklung verstärkte sich in den beiden Folgejahren sogar noch,

sodass bis 2004 fast eine Verdopplung der geförderten Fläche erfolgte. Bis 2006 konnte der Flächenumfang weiter gesteigert werden, der Zielerreichungsgrad liegt bei 186 %. Im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt der ökologischen Anbaufläche an der LF von 4,9 % (Stand 2006 laut BMELV) liegt Schleswig-Holstein mit 2,5 % allerdings immer noch deutlich darunter.

Bei der Grünlandextensivierung (f1-Bb) war der Zuwachs bis 2003 verhaltener; mit einem jährlichen Flächenzuwachs von ca. 200 ha wurde das Jahresziel nur gut zur Hälfte erreicht. Im Jahr 2004 gab es einen deutlichen Rückgang beim geförderten Flächenumfang, allerdings wurde hier die einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung (f1-Be) neu eingeführt und mit über 2.500 ha gut angenommen. In der Folge konnten beide Maßnahmen zusammen einen Flächenzuwachs erreichen, dennoch konnte das Gesamtziel von beiden Maßnahmen zusammen nur zu ca. 57 % erreicht werden.

Abbildung 6.4: Förderhistorie und operationelle Ziele der Agrarumweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Für die seit 2003 neu angebotenen Modulationsmaßnahmen werden keine quantitativen Zielvorgaben gemacht. Durch sie wird jedoch die Fläche im MSL-Bereich gegenüber den Vorjahren mehr als verdoppelt. An den Modulationsmaßnahmen haben 2006 insgesamt 2.794 Betriebe (netto) mit einem Flächenumfang von rd. 77.800 ha[6] bei den flächengebun-

[6] Die Hektarangabe ist aus der Summe der Förderflächen aller flächengebundenen Modulationsmaßnahmen ohne Abzug für Förderkombinationen berechnet worden (brutto).

denen Maßnahmen und umgerechnet rd. 47.500 ha für umweltfreundliche Gülleausbringung teilgenommen. Dabei hat eine Reihe von Betrieben an mehr als einer Maßnahme teilgenommen. Mit fast 41.000 ha haben die MDM-Verfahren einen hohen Flächenumfang, gefolgt von der Winterbegrünung mit rund 32.000 ha[7]. Sowohl die Anlage von Blühflächen bzw. -streifen als auch die einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung mit rund 2.500 ha haben flächenmäßig eine deutlich geringere Bedeutung. Den höchsten Förderumfang erreicht die umweltfreundliche Gülleausbringung, allerdings handelt es sich bei der Flächenausweisung um eine kalkulatorische Größe, die nur bedingt aussagekräftig ist (s. Kap. 6.7.2.3).

Für den Vertragsnaturschutz und das Halligprogramm (f2 und f3) gibt der EPLR operationelle Ziele auf Maßnahmenebene vor. Aussagen für Teilmaßnahmen werden nicht getroffen. Im Bereich des Vertragsnaturschutzes sollen 1.500 Begünstigte mit einem Flächenumfang von rd. 12.000 ha erreicht werden. Der Vertragsnaturschutz erreicht 85 % des angestrebten Förderumfangs. Eine besonders hohe Flächenrelevanz haben die Teilmaßnahmen des Amphibienschutzes und des Trauerseeschwalbenschutzes (vgl. oben). Obwohl die flächenmäßigen Zielvorgaben nahezu erfüllt werden, konnten nur knapp 60 % der anvisierten Teilnehmerzahlen erreicht werden, d. h. die Teilnehmer haben durchschnittlich mehr Fläche in den Vertragsnaturschutz eingebracht, als von der Verwaltungsbehörde erwartet wurde.

Mit dem Halligprogramm sollen 50 Begünstigte mit einem Flächenumfang von insgesamt 1.700 ha gefördert werden (konsolidierte Fassung des EPLR von 2005, S. A100), was rd. 87 % der LF auf den Halligen entspricht. Mit 45 Begünstigten und 1.599 ha werden so gut wie alle Zielflächen erreicht und die Halligen fast flächendeckend durch die Maßnahme f3 abgedeckt.

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

[7] Der Zuwachs an Flächen bei der Maßnahme f1-A2 von rund 36.000 ha auf rund 41.000 ha basiert ausschließlich auf Angaben in den Zahlungsanträgen der Teilnehmer. Der Bewilligungsumfang hat sich nach der einmaligen Möglichkeit zur Erstbeantragung seit 2004 nicht erweitert. Gleiches gilt für die Entwicklung der Auszahlungen. Die Angaben könnten darauf hindeuten, dass die Teilnehmer die unter Auflagen bewirtschaftete Fläche freiwillig über das bewilligte Maß hinaus erweitert haben.

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 Halbzeitbewertung 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, 2000b), 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.

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
VI.1.A Ressourcenschutz Boden		
VI.1.A-1.	Verringerung der Bodenerosion.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht)
VI.1.A-2.	Die Verunreinigung des Bodens durch chemische Stoffe wurde verhindert oder verringert.	► Ex-post-Bewertung (vorliegender Bericht), bearbeitet unter 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)
VI.1.B Ressourcenschutz Wasserqualität		
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)
VI.1.C Ressourcenschutz Wasserquantität		
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)
VI.2.A Biologische Vielfalt, Flora und Fauna		
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)
VI.2.B Biologische Vielfalt, Habitate		
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)
VI.2.C Biologische Vielfalt, Tierrassen und Pflanzensorten		
VI.2.C-1.	Das Fortbestehen gefährdeter Rassen/Arten ist gesichert worden.	► Ohne Relevanz.
VI.3 Schutz von Landschaften		
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	► 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 Frage 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 ZAL werden Wind- und Wassererosion als Gefährdungsursachen für den Boden beschrieben (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. A41). Demnach konzentriert sich die Wassererosionsgefährdung auf das östliche Jungmoränengebiet (Schleswig-Holsteinisches Hügelland). Diese Aussagen konnten in der Evaluation bestätigt werden. Darüber hinaus wurden lokal auch erhöhte Gefährdungen in der Hohen Geest ermittelt. So werden insgesamt knapp 69.000 ha LF als wassererosionsgefährdet eingestuft (Gefährdungsstufen ‚mittel’ bis ‚sehr hoch’), das entspricht 6,6 % der LF. Da das Hügelland gleichzeitig die geringsten Dauergrünlandanteile aufweist (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. A42), sind gerade hier die höchsten aktuellen Erosionsgefährdungen zu vermuten. In der Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) wird kein besonderer Handlungsbedarf im Bereich Bodenerosion gesehen.

Die Tabelle 6.7 zeigt den Umfang von AUM im Förderzeitraum, die eine positive Bodenschutzwirkung im Hinblick auf Wassererosion 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.

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 [%]
Kriterium VI.1.A-1. Verringerung der Bodenerosion.								
VI.1.A-1.1. Landwirtschaftliche Flächen, die Vereinbarungen zum Schutz vor Bodenerosion unterliegen.	**20.916**		**25.077**		**105.565**		**113.977**	
a) Art der Bodenerosion	--		--		--		--	
b) Art der Bodennutzung/ Bewirtschaftung	7.920	37,9	8.340	33,3	82.408	78,1	89.060	78,1
c) hauptsächlich Bekämpfung	0	0,0	0	0,0	35.998	34,1	40.862	35,9
d) Verbot von Grünlandumbruch	13.027	62,3	16.878	67,3	23.301	22,1	25.196	22,1
Kriterium VI.1.A-2. Die Verunreinigung des Bodens durch chemische Stoffe wurde verhindert oder verringert.								
► vgl. Frage VI.1.B. in diesem Bericht.								
Kriterium VI.1.A-3. Durch den Schutz des Bodens haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS 2000 bis 2006, eigene Berechnungen.

Es zeigt sich, dass der **Förderflächenumfang** von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2006 um 93.000 ha einen enormen Zuwachs erreicht hat. Das ist im Wesentlichen auf die 2003 neu eingeführten Modulationsmaßnahmen zurückzuführen. Mit dem geförderten Flächenumfang können theoretisch alle wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht werden (Bezugsjahr 2005).

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modul „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen f1 und f2 für wassererosionsgefährdete Flächen untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

– beide Maßnahmengruppen positive und z. T. sehr positive Erosionsschutzwirkungen haben[8]
  - Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: f1-A2, f1-Bb(U), f2-Still;
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f1-A1, f1-A5(K), f1-Bb, f1-Be, f1-C, f2-Am, f2-AmWi, f2-NGE, f2-Ts, f2-Wv;
– das Spektrum der AUM mit sehr positiver Wirkung mit drei Maßnahmen, darunter nur einer flächenstarken Maßnahme, recht schmal ausfällt.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** fokussieren auf wassererosionsgefährdete Gebiete mit ‚mittleren’ bis ‚sehr hohen’ Gefährdungsstufen. Auch in Relation zu den erosionsgefährdeten Flächenanteilen der LF (nur 7 % wassererosionsgefährdete LF) zeigen sich eher als gering einzuschätzende durchschnittliche Treffgenauigkeiten von 8 %. Damit werden de facto nur 13 % der wassererosionsgefährdeten Flächen erreicht. Im relativen Vergleich durchschnittliche und überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

– Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: MDM-Verfahren (8 % Treffgenauigkeit),
– Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: Amphibienschutzmaßnahmen (12 % Treffgenauigkeit), Blühstreifen mit Knickpflege (9 %), Ökolandbau (8 %), Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (8 %).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** sind unter den Maßnahmen mit Wassererosionsschutzwirkung vorrangig die MDM-Verfahren (f1-A2) zu präferieren. Als einzige Maßnahme wird sie sowohl in ihrer Treffgenauigkeit, Flächenrelevanz, als auch aufgrund ihrer Kosten-Wirksamkeitsrelation überdurchschnittlich bewertet. Darüber hinaus hat die Maßnahme eine sehr positive [++] Erosionsschutzwirkung. Als ackerbauliche Maßnahme wird sie auf besonders erosionsanfälligen Standorten wirksam und erfüllt - im Unterschied zu Grünlandmaßnahmen - Vorsorgeziele des Erosionsschutzes. Des Weiteren wäre die Winterbegrünung (f1-A1) mit günstiger Kosten-Wirksamkeitsrelation zu erwähnen, die jedoch schlechte Treffgenauigkeiten aufweist. Beide Maßnahmen verfolgen Bodenschutzziele, ohne jedoch gezielt - d. h. durch Förderkulissenbildung - sensible Gebiete anzusteuern.

[8] Die Wirkungseinschätzung wurde aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung übernommen (vgl. dazu auch Kapitel 6.2).

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden, dass

- im EPLR nur selten hinreichend differenzierte **Ziele** zum Erosionsschutz für die Maßnahmen formuliert wurden (mit Ausnahme der Maßnahmen Winterbegrünung und MDM-Verfahren), sodass die Interventionslogik vieler Maßnahmen nicht nachvollziehbar ist; damit bleibt die Aussagefähigkeit einer Maßnahmenevaluation begrenzt; Ziele zum Schutz des Bodens vor stofflichen Einträgen lassen sich allenfalls in der Formulierung „Schutz des Bodens vor Beeinträchtigungen“ in unkonkreter Form wieder finden;
- insgesamt 13 Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen Bodenerosion aufweisen; 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 18 Teilmaßnahmen; die MDM-Verfahren bekommen in dieser Rubrik eine negative Bewertung;
- keine der Maßnahmen eine explizite **Förderkulisse** zur Bekämpfung der Bodenerosion aufweist, eine gezielte Steuerung damit nicht erfolgt, was sich deutlich 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 111.679 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung zwar ein erhebliches und ausreichendes Potenzial zur Eindämmung der Bodenerosion besteht; auch für den stofflichen Bodenschutz stehen mit 91.101 ha Förderflächen in großem Umfang zur Verfügung;
- die Lenkung der Förderung auf die besonders wassererosionsgefährdeten landwirtschaftlich genutzten Flächen (Gefährdungsstufen ‚mittel’ bis ‚sehr hoch’) und damit auf die Zielflächen jedoch nur 8 % der Förderflächen beträgt. Die **Treffgenauigkeit** der Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung hinsichtlich der besonders erosionsgefährdeten Gebiete muss daher als gering bewertet werden.

6.6.2 Frage 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 ZAL zur Situation der Grund- und Oberflächengewässer zeigen umfangreiche Problembereiche auf, die

z. T. deutlich regional differenziert werden können (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. A42 und A44). Als besonders nitrataustragsgefährdet werden die Vorgeest und die Hohe Geest eingeschätzt, was durch die Messergebnisse des Basismessnetzes bestätigt wurde. Von einer Grundwasserbelastung durch Pflanzenschutzmittel sind in Schleswig-Holstein insbesondere jene Geestbereiche, in denen verstärkt Mais angebaut wird, betroffen. Im Kreis Pinneberg, dem Schwerpunktgebiet des Baumschul- und Erwerbsgartenbaus in Schleswig-Holstein, sind die Belastungen mit Pflanzenschutzmitteln bereits in tiefere, für die Trinkwasserversorgung genutzte Grundwasserleiter vorgedrungen und haben zu Brunnenschließungen geführt (ebenda, S. A43). Die SWOT sieht Entwicklungsmöglichkeiten durch Flächenankauf und freiwillige Vereinbarungen mit Landwirten zur Reduktion des Betriebsmitteleinsatzes (ebenda, S. A54).

Die flächenhafte Ausdehnung nitrataustragsgefährdeter LF kann im Zuge der Evaluation quantifiziert werden. Nach Projektion der Auswertungen des Forschungszentrums Jülich (Kunkel, 2006) auf Feldblockebene ergeben sich 0,55 Mio. ha hoch auswaschungsgefährdete Feldblockfläche (entspricht ca. 53 % der LF). Zwischenzeitlich wurde auch die erstmalige Beschreibung der Grundwasserkörper im Zuge der Bestandserfassung zur WRRL in Schleswig-Holstein abgeschlossen (LANU, 2007). Die Beschreibung erfolgt flächendeckend. Werden auch diese Ergebnisse auf die Feldblöcke bezogen, so ergibt sich eine Feldblockfläche von 0,53 Mio. ha, unter der die Zielerreichung der chemischen Qualität des Grundwassers ‚unklar oder unwahrscheinlich’ ist (entspricht ebenfalls ca. 53 % der LF).

Tabelle 6.8 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Gewässerschutz von 2000 bis 2006. Wie bereits beim Bodenschutz ausgeführt, ist auch hier ein starker Zuwachs des **Förderflächenumfangs** zu verzeichnen: Die geförderte Fläche mit Vereinbarungen zur Reduzierung landwirtschaftlicher Produktionsmittel hat sich mehr als vervierfacht und die Flächen mit grundwasserschützender Bodenbedeckung haben im Förderzeitraum durch die Modulationsmaßnahmen einen enormen Flächenzuwachs auf über 67.000 ha erhalten.

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modul „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen für nitratauswaschungsgefährdete 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-A5, f1-A5(K), f1-Bb(U), f1-C (auf Acker), f2-Am, f2-AmWi, f2-RV, f2-Still, f2-Wv
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f1-A2, f1-A3, f1-Bb, f1-Be, f1-C (auf Grünland), f2-NGE, f2-Sd, f2-Ts;

– die Maßnahme Winterbegrünung (f1-A1) zwar ein Wasserschutzziel aufweist, jedoch aufgrund der Ausgestaltung ihrer Fördermodalitäten keine oder kaum positive Grundwasserschutzwirkung entfaltet. Sie wurde daher mit ‚neutrale oder keine' [0] Wirkung eingestuft;

– das Spektrum der AUM mit sehr positiver Wirkung mit neun Maßnahmen groß ist; darunter ist allerdings nur der Ökolandbau als flächenstarke Maßnahme vertreten.

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 [%]
Kriterium 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.	**22.209**		**26.542**		**89.615**		**91.101**	
a) weniger chemisch-synthetische Düngemittel	18.188	81,9	22.036	83,1	89.615	100,0	91.101	100,0
b) weniger Wirtschaftsdünger/ geringere Besatzdichte	22.209	100,0	8.312	100,0	40.800	45,5	43.615	47,9
c) Anbau von Extensivfrüchten	7.893	35,5	26.542	31,3	15.677	17,5	16.438	18,0
d) weniger PSM	20.916	94,2	25.077	94,5	40.508	45,2	43.326	47,6
VI.1.B-1.2. Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
VI.1.B-1.3. Stickstoffbilanz (kg/ha*a).	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.1.B-2. Die Transportwege, auf denen chemische Stoffe in die Grundwasserschichten gelangen, sind ausgeschaltet worden.								
VI.1.B-2.1. Flächen, auf denen Fördermaßnahmen durchgeführt werden, die zu einer Verringerung des Eintrags von Schadstoffen in Grundwasserschichten führen.	**4**		**140**		**59.690**		**67.440**	
a) bestimmte Bodenbedeckung	4	100,0	140	100,0	59.690	100,0	67.440	100,0
b) andere Maßnahmen/ Mittel	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Kriterium VI.1.B-3. Verbesserte Qualität des Oberflächen- und/ oder des Grundwassers.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								
Kriterium VI.1.B-4. Durch den Gewässerschutz haben sich weitere Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe oder die Gesellschaft ergeben.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS 2000 bis 2006; eigene Berechnungen.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** berücksichtigen einerseits die ‚hoch' nitratauswaschungsgefährdeten Flächen entsprechend der Analysen des FZJ. Nach einer Projektion auf die Feldblöcke Schleswig-Holsteins nehmen sie ca. 53 % der LF ein. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung liegt für diese Flächen bei 60 %. Damit werden rd. 17 % der sensiblen Gebiete erreicht. Andererseits werden die Ergebnisse der Bestandserfassung zur WRRL in die Analysen einbezogen: 53 % der Feldblockfläche liegt auf Grundwasserkörpern, die eine ‚unwahrscheinliche/ unklare' Zielerreichung haben. Gut die Hälfte (54 %) der Maßnahmen sind treffgenau, sie erreichen rd. 16 % der sensiblen Flächen. Mit beiden Ansätzen werden demnach Treffgenauigkeiten ermittelt, die knapp über den Anteilen der als sensibel eingestuften LF liegen, sie sind damit nicht als gut einzustufen. Im relativen Vergleich überdurchschnittliche Treffgenauigkeiten erlangen

– Maßnahmen auf ‚hoch' nitratauswaschungsgefährdeten Flächen: 20-jährige Flächenstilllegung (83 % Treffgenauigkeit), MDM-Verfahren (76 %), Blühstreifen mit

Knickpflege (70 %), umweltverträgliche Gülleausbringung (65 %) und Wiesenvogelschutz (61 %);

– Maßnahmen auf Grundwasserkörpern mit ‚unwahrscheinlicher/unklarer’ Zielerreichung: Winterbegrünung (87 % Treffgenauigkeit, bei allerdings weitgehend fehlender Wirkung), 20-jährige Flächenstilllegung (87 %), Umwandlung von Acker- in Grünland (74 %), Blühstreifen mit Knickpflege (69 %), Amphibienschutz (60 %) und Blühstreifen (58 %).

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** ist in beiden Analyseansätzen ein ähnliches Maßnahmenspektrum zu präferieren: Die umweltfreundliche Gülleausbringung (f1-A3), die MDM-Verfahren (f1-A2), der Ökolandbau (f1-C) und die Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (f1-Be), ergänzt um die Winterbegrünung (f1-A1) in den sensiblen Gebieten gemäß WRRL, haben ein günstiges Input-Output-Verhältnis. Die genannten Maßnahmen erlangen gleichzeitig die höchsten Flächenanteile in den sensiblen Gebieten. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass die MDM-Verfahren lediglich ein Jahr zur Teilnahme geöffnet waren und somit davon ausgegangen werden kann, dass im Vergleich zu langjährig geöffneten Maßnahmen der Anteil der Förderfläche, der bereits in den Jahren vor der Förderung entsprechend der Auflagen bestellt wurde, überproportional hoch ist, was die „tatsächliche Wirksamkeit“ der Förderung in Frage stellt. Die Maßnahme Winterbegrünung ist in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht zu empfehlen, da ihre Grundwasserschutzwirkung nicht sichergestellt ist.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden, dass

– klar definierte **Grundwasserschutzziele** insbesondere für die 2003 eingeführten Modulationsmaßnahmen bestehen, ansonsten allgemeingültige Ressourcenschutzziele für die MSL-Maßnahmen formuliert wurden. Vertragsnaturschutzmaßnahmen haben keine Grundwasserschutzziele. Die Interventionslogik ist daher nicht bei allen Maßnahmen vollständig abbildbar und die Empfehlungen der Evaluation beschränkt;

– insgesamt 18 Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen Nitratauswaschung und diffuse Stoffausträge aufweisen; bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert;

– keine explizite **Förderkulisse** zur Sicherung oder Verbesserung der Grundwasserqualität besteht und somit keine gezielte Lenkung der Maßnahmen erfolgt;

– mit insgesamt gut 159.000 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Grundwasserschutzwirkung (zwar) ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der Nitratauswaschung (und von PSM-Einträgen) besteht

– und 60 % dieser Förderflächen ‚hoch' nitratauswaschungsgefährdete landwirtschaftlich genutzte Flächen erreichen (Austragsgefährdung nach FZJ). Die **Treffgenauigkeit** der Maßnahmen mit Wirkung gegen Nitratauswaschung muss jedoch vor dem Hintergrund von 53 % auswaschungssensibler LF als nur durchschnittlich bewertet werden. Auch die Analyse der Grundwasserkörper, die eine ‚unwahrscheinliche/unklare' Zielerreichung haben, zeigt ähnliche Ergebnisse: 54 % der Förderflächen sind als treffgenau einzustufen, aber 53 % der LF liegen auf sensiblen Grundwasserkörpern.

6.6.3 Frage 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?

► Vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).

6.6.4 Frage 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" zeigt ein hohes Gefährdungspotenzial von Tier- und Pflanzenarten (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. A37 f.). So werden durchschnittlich 50 % der Tier- und Pflanzenarten in den Roten Listen geführt. Von den Vegetationstypen müssen sogar über dreiviertel als gefährdet oder ausgestorben eingestuft werden. Die SWOT-Analyse sieht insbesondere im Biotopverlust und der qualitativen Habitatveränderung (Intensivierung, Nährstoffanreicherung, Entwässerung) Kernursachen des Artenrückgangs und schlägt als Reaktion einen Instrumentenmix aus den verschiedenen Programmbereichen des ZAL vor (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. A54). Darunter sind neben z. B. Flurbereinigung, Flächenankauf und Biotopanlage auch mehrjährige Agrarumweltmaßnahmen genannt.

Tabelle 6.9 zeigt die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Artenschutz von 2000 bis 2006. Es wird eine hohe Steigerung des geförderten Flächenumfangs bei allen Indikatoren deutlich. Insbesondere geförderte Flächen mit Betriebsmittelreduzierungen haben sich auf über 91.000 ha fast versechsfacht. Die Maßnahmen mit den größten Flächenbeiträgen sind die Umweltfreundliche Gülleausbringung und der Ökolandbau, die zusammen 72.600 ha umfassen. Im Hinblick auf die Betriebsmittelreduzierung in der „Normallandschaft" (im Unterschied zum Indikator VI.2.B.) kommen folgende Maßnahmen zur Anrechung:

– sehr positiver [++] Wirkung: f2-20-jährige Flächenstilllegung, f1-C (Acker),

– sowie mit positiver [+] Wirkung, f1-A3, f1-A5, f1-Ba, f1-Bb, f1-C (Grünland), f2-Amphibien (beide Varianten), f2-Wiesenvögel, f2-Trauerseeschwalbe, f2-Sumpfdotterblumenwiesen und f3 insgesamt.

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 [%]
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.								
VI.2.A-1.1. Flächen, auf denen Fördermaßnahmen zur Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel durchgeführt wurden.	**16.215**		**17.269**		**89.615**		**91.101**	
a) weniger PSM	16.215	100,0	17.269	100,0	40.508	45,2	43.326	47,6
b) weniger Düngemittel	16.215	100,0	17.269	100,0	89.615	100,0	90.954	99,8
c) kein Produktionsmitteleinsatz in bestimmten Zeiträumen	0	0,0	0	0,0	2.418	2,7	2.662	2,9
VI.2.A-1.2. Vollständige Verringerung des Einsatzes landwirtschaftlicher Produktionsmittel pro Hektar aufgrund vertraglicher Vereinbarungen.	**16.215**		**17.269**		**40.800**		**43.615**	
a) Verzicht PSM	16.215	100,0	17.269	100,0	40.800	100,0	43.615	100,0
b) Verzicht chem.-synthetische Düngemittel	12.194	75,2	12.784	74,0	36.593	89,7	39.168	89,8
c) Verzicht organische Dünger	0	0,0	0	0,0	8.955	21,9	9.286	21,3
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.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.2.A-2. Anbaumuster landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die für die Flora und Fauna von Vorteil sind, sind erhalten oder wiedereingeführt worden.								
VI.2.A-2.1. Flächen mit umweltfreundlichen Anbaumustern landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die aufgrund von Fördermaßnahmen erhalten/ wiedereingeführt wurden.	**7.889**		**8.172**		**82.779**		**89.436**	
VI.2.A-2.2. Flächen, die aufgrund von Fördermaßnahmen während der kritischen Zeiträume mit einer umweltfreundlichen Vegetation/ Ernterückständen bedeckt waren.	**--**		**--**		**67.677**		**73.916**	
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.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							
Kriterium VI.2.A-3. Die Fördermaßnahmen sind erfolgreich auf die Erhaltung schutzbedürftiger Arten ausgerichtet worden.								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS; eigene Berechnungen.

Es erfolgt sowohl eine Einschränkung des Düngemittel- als auch des Pflanzenschutzmitteleinsatzes durch die Förderauflagen.

► Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen durch Reduzierung der Düngung auf die Biodiversität ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

Flächen mit „umweltfreundlichen Anbaumustern“ sowie einer Bodenbedeckung in „kritischen“ Zeiträumen gehen auf die Winterbegrünung, MDM-Verfahren und den Ökolandbau auf Ackerflächen zurück. Flächenmäßig weniger bedeutsam, aber ergänzend kommen die Umwandlung von Acker- in Grünland und die Blühstreifen hinzu. Insbesondere wegen der

großen Flächenanteile der Modulationsmaßnahmen, werden mit fast 90.000 ha knapp 9 % der schleswig-holsteinischen LF erreicht.

6.6.5 Frage 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)?

Die „quantifizierte Beschreibung der derzeitigen Lage“ nennt Hochmoore, Heiden, Trockenbiotope (Trockengrasfluren, Trockenhochstaudenfluren, Binnendünen) und Wallhecken (Knicks) als wertvolle, naturnahe Flächen, die nach LNatSchG direkt geschützt sind. Sie nehmen nur noch 3,7 % der Landesfläche ein und verteilen sich der Schätzung nach auf über 150.000 Einzelflächen. Darüber hinaus sind bedeutsame Feuchtbiotope (im Wesentlichen über Niedermoorböden) charakteristisch, die etwa 6 % der Landesfläche umfassen (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. A18). Torfabbau, Entwässerung und Nährstoffanreicherung sind neben dem Nutzungswandel und der Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung Hauptgefährdungsfaktoren (ebenda, S. A37). Ein Instrumentenmix aus verschiedenen Programmbestandteilen des ZAL wird von der SWOT-Analyse als mögliches Steuerungsinstrument genannt (vgl. oben).

Durch intensive landwirtschaftliche Nutzung bedingte Boden- und Grundwasserbelastungen wirken über den oberflächennahen Abfluss auf die Fließ- und Stillgewässer (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. A44). Als besonders gravierend wird die frühere Rodung von Auwäldern mit nachfolgender Entwässerung und Nutzungsintensivierung eingeschätzt. Eine nähere Quali- oder Quantifizierung der Aussagen erfolgt in der Lagebeschreibung jedoch nicht. In dem äußerst gewässerreichen Bundesland ist von einer weiträumigen Problematik der Gefährdung von Oberflächengewässern durch die landwirtschaftliche Nutzung auszugehen.

Im Rahmen der Evaluation wurde das ATKIS-Gewässernetz für die Analyse zugrunde gelegt. Daran angrenzend liegen 0,86 Mio. ha Feldblockfläche (inkl. der angeschnittenen Feldblöcke in einem 125 m-Radius vom Gewässerrand). Das entspricht rd. 82 % der LF. Außerdem konnte ein hoher Ackerflächenanteil entlang der Fließgewässer ermittelt werden: rund 65 % der Nutzungen an Gewässern ist eine ackerbauliche Nutzung.

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 Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f2) und das Halligprogramm (f3) 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 auf 11.217 ha verdoppelt. Ein Schwerpunkt der Wirkungen liegt im Schutz seltener Habitate mit Vorkommen spezifischer Arten, deren Erhaltung ein zentrales Anliegen des Vertragsnaturschutzes ist. Sie sind auf eine angepasste Bodennutzung im Hinblick auf Intensitäten und Nutzungszeitpunkte angewiesen. Innerhalb der Vertragsnaturschutzmaßnahmen liefert die Maßnahme Amphibienschutz mit 5.900 ha den Hauptbeitrag, gefolgt vom Amphibienschutz in Wiesenvogelbrutgebieten und dem Trauerseeschwalbenprogramm. Die anderen Vertragsnaturschutzmaßnahmen spielen flächenmäßig eine untergeordnete Rolle. Den Vertragsnaturschutzmaßnahmen kommt dabei mit einer Ausnahme ein sehr positiver [++] Wirkungsbeitrag zu.

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 [%]
Kriterium VI.2.B-1. Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind, sind auf landwirtschaftlichen Flächen erhalten worden.								
VI.2.B-1.1. Auf landwirtschaftlichen Flächen vorhandene Habitate, die für die Natur sehr wichtig sind u. durch Fördermaßnahmen geschützt werden.	**5.736**		**8.957**		**11.087**		**11.217**	
a) Erhaltung spezifische Bodennutzung	5.736	100,0	8.957	100,0	10.978	99,0	10.970	97,8
b) Verhinderung von Überwucherung/ Nutzungsaufgabe	5.736	100,0	8.957	100,0	9.496	85,6	9.752	86,9
c) Habitate in Natura-2000-Gebieten [1)]	--		1.987	22,2	2.683	24,2	3.501	31,2
d) Habitate mit spezifischen Arten	5.736	100,0	8.957	100,0	11.087	100,0	11.217	100,0
e) seltene Habitate	5.736	100,0	8.957	100,0	8.031	72,4	8.354	74,5
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.								
VI.2.B-2.1. Geförderte ökologische Infrastrukturen mit Habitatfunktion oder gefährderte, nicht bewirtschaftete Schläge auf Flächen, die mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehen.	**347**		**465**		**10.078**		**10.125**	
a) Linienstrukturen	0	0,0	0	0,0	379	3,8	368	3,6
b) nicht bewirtschaftete Flächen	258	74,4	315	67,8	295	2,9	286	2,8
c) Flächen mit Einzelmerkmalen	160	46,2	181	38,9	9.590	95,2	9.656	95,4
d) Biotopverbund	0	0,0	0	0,0	9.699	96,2	9.757	96,4
Kriterium 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.								
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 Habitate verringern/ unterbinden. [2)]	--		--		--		**127.377**	
VI.2.B-3.2. Angrenzende wertvolle Feuchtgebiete oder aquatische Habitate, die aufgrund von Fördermaßnahmen geschützt werden.	► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).							

1) 2002 und 2004 Schätzwerte; 2006 berechnete Werte auf Basis von GIS- und Förderdaten von 2005.
2) 2006 berechnete Werte auf Basis von GIS- und Förderdaten von 2006; zuvor keine räumliche Auswertung möglich.

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS 2000 bis 2006; eigene Berechnungen.

Das Bewirtschaftungsentgelt aus dem Halligprogramm liefert auf 1.500 ha ebenfalls einen hohen Beitrag zur Erhaltung naturschutzfachlich wertvoller Habitate. Das Halligprogramm entfaltet vor dem Hintergrund einer Referenzsituation, die durch extensive Nutzung bestimmt wird, einen positiven [+] Wirkungsbeitrag.

► Eine ausführliche, differenzierte Darstellung der Maßnahmenwirkungen auf naturschutzfachlich wichtige Habitate ist in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung nachzulesen (Reiter et al., 2005).

Kriterium VI.2.B-2. Geförderte ökologische Infrastrukturen oder geförderte nicht bewirtschaftete Schläge

Ökologische Infrastrukturen, d. h. Strukturelemente der Agrarlandschaft wie Knicks, Gebüsche, Einzelbäume oder Baumreihen, 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).

Die grundsätzliche Bedeutung aller schleswig-holsteinischen Vertragsnaturschutzmaßnahmen für die Erhaltung ökologischer Infrastrukturen begründet sich vor allem in der Verpflichtung zur Durchführung biotopgestaltender Maßnahmen (BGM). Die Durchführung von BGM auf mindestens 2 % der Vertragsflächen ist bei f2-Maßnahmen obligatorisch. Angelegt werden u. a. Säume, ungenutzte Zwickelflächen, Knicks, Blänken und Kleingewässer. Darüber hinaus kann eine Regulierung des Wasserstands durchgeführt werden. Die BGM tragen so zu einer dauerhaften Aufwertung der Vertragsflächen bei.

Kriterium VI.2.B-3. Schutz aquatischer Habitate (Gewässer) vor Stoffeinträgen

Die Entwicklung des Flächenbeitrags (in ha) der AUM zum Schutz der Gewässer vor Stoffeinträgen weist die Tabelle 6.10 nur für das Jahr 2006 aus, da zuvor keine räumlichen Auswertungen möglich waren. In den Jahren zuvor wurden pauschal Förderflächen mit mutmaßlichem Gewässerbezug angerechnet. Aquatische Habitate werden hier ausschließlich als Oberflächengewässer definiert. Der **Förderflächenbeitrag** zum Schutz von Oberflächengewässern liegt mit über 127.000 ha, d. h. 80 % des gesamten Maßnahmenvolumens, sehr hoch, was nicht zuletzt durch ein dichtes Oberflächengewässernetz bedingt wird[9].

[9] Hinsichtlich der methodischen Implikationen vgl. das Modul „Ökoeffizienz“.

Um die tatsächliche **Wirkung** der AUM genauer bewerten zu können, wurden im Modul „Ökoeffizienz“ u. a. der Wirkungsbeitrag, die Treffgenauigkeit und Kosten-Wirksamkeit der Teilmaßnahmen mit Gewässerschutzwirkung untersucht. Dabei wurde hinsichtlich der Maßnahmenwirkung deutlich, dass

– fast alle AUM positive Gewässerschutzwirkung haben:
  - Maßnahmen mit sehr positiver [++] Wirkung: f1-A5, f1-A5(K), f1-Bb(U), f1-C (auf Ackerflächen), f2-Am, f2-AmWi, f2-RV, f2-Still, f2-Wv;
  - Maßnahmen mit positiver [+] Wirkung: f1-A2, f1-A3, f1-Bb, f1-Be, f1-C (auf Grünland), f2-NGE, f2-Sd, f2-Ts.

– die Maßnahme Winterbegrünung (f1-A1) zwar ein Wasserschutzziel aufweist, jedoch aufgrund des zulässigen Anbaus von Zwischenfrüchten nach Mais keine oder kaum positive Wasserschutzwirkung entfaltet. Sie wurde daher mit ‚neutrale oder keine’ [0] Wirkung eingestuft;

– das Spektrum der AUM mit sehr positiver Wirkung mit neun Maßnahmen groß ist; darunter ist allerdings nur der Ökolandbau als flächenstarke Maßnahme vertreten.

Die **Treffgenauigkeitsanalysen** berücksichtigen alle Feldblöcke, die durch den 125 m-Puffer, der um die Gewässer gelegt wurde, angeschnitten werden. Sie nehmen ca. 86 % der LF ein. Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen mit Gewässerschutzwirkung liegt auf diesen Flächen bei 80 %, damit werden rd. 15 % der sensiblen Gebiete erreicht. Im relativen Vergleich überdurchschnittlich gute Treffgenauigkeiten erlangen

– Maßnahmen mit sehr positiver Wirkung: Vogelrastplätze (100 % Treffgenauigkeit), Wiesenvogelschutz (100 %), Amphibienschutz in Brutgebieten (99 %), 20-jährige Flächenstilllegung (92 %), Amphibienschutz (92 %), Blühstreifen (86 %), Umwandlung von Acker- in Grünland (80 %), darunter nur letztere mit Wasserschutzziel und nur der Amphibienschutz mit nennenswerten Flächenanteilen;

– Maßnahmen mit positiver Wirkung: Nahrungsgebiet für Gänse/Enten (100 % Treffgenauigkeit), Trauerseeschwalben (97 %), Sumpfdotterblumenwiesen (96 %), Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (93 %), betriebliche Grünlandextensivierung (90 %), Ökolandbau auf Grünland (86 %), MDM-Verfahren (82 %), darunter vier Maßnahmen mit Wasserschutzzielen und die MDM-Maßnahmen als sehr flächenstarke Maßnahme.

Unter **Kosten-Wirksamkeitsgesichtspunkten** zeichnet sich ein sehr heterogenes Bild ab. Zwar erreicht die umweltverträgliche Gülleausbringung (f1-A3) mit Abstand die besten Werte, gefolgt von der Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (f1-Be), den MDM-Verfahren (f1-A2), dem Ökolandbau (f1-C) und der Betrieblichen Grünlandextensivierung (f1-Bb), aber zumindest die Gülleausbringung und die MDM-Verfahren als besonders flächenstarke Maßnahmen haben nur eine einfach positive Wirkungseinschätzung und keine besonders guten Treffgenauigkeiten. Unter diesen Gesichtspunkten schneiden die Grün-

landextensivierungsmaßnahmen und der Ökolandbau besser ab, jedoch ohne größere Flächenanteile in den sensiblen Gebieten.

Insgesamt kann vor dem Hintergrund der Indikatoren und der Zusatzuntersuchungen festgehalten werden, dass

- **Ziele** zum Schutz der Oberflächengewässer bei den Maßnahmen Gülleausbringung, Blühstreifen, Winterbegrünung und MDM-Verfahren bestehen, ergänzt um allgemeine Ressourcenschutzziele der anderen MSL-Maßnahmen. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen verfolgen keine Gewässerschutzziele in diesem Sinne. Die Interventionslogik kann streng genommen nur bei den Maßnahmen mit Zielsetzung vollständig nachvollzogen werden;
- insgesamt 18 Teilmaßnahmen eine positive oder sehr positive **Wirkung** gegen diffuse Stoffausträge in Oberflächengewässer aufweisen; bei den meisten AUM ist auch eine starke multifunktionale Wirkung auf verschiedene Ressourcen festzustellen, was ihre Kosteneffizienz aus Ressourcenschutzsicht verbessert. Lediglich die Winterbegrünung fällt aktuell mit der Bewertung ‚keine Wirkung' aus dem Raster, hat jedoch ein hohes Wirkungspotenzial;
- keine der Maßnahmen eine **Förderkulisse** aufweist, die im Hinblick auf den Oberflächenwasserschutz definiert wurde, was z. T. unzureichende Treffgenauigkeiten erklären kann. Davon sind auch die Maßnahmen mit Wasserschutzzielsetzungen betroffen;
- mit insgesamt gut 159.000 ha **Förderfläche** von Maßnahmen mit Gewässerschutzwirkung ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der diffusen Stoffeinträge besteht;
- und immerhin 80 % dieser Förderflächen die sensiblen Gebiete entlang der Gewässer erreichen. Die **Treffgenauigkeit** ist vor dem Hintergrund von 86 % sensibler LF jedoch nur eingeschränkt positiv zu bewerten.

6.6.6 Frage 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 Frage VI.3. - In welchem Umfang sind aufgrund der Agrarumweltmaßnahmen Landschaften erhalten oder geschützt worden?

Das „Landschaftsbild“ oder „Landschaften“ finden in der quantifizierten Beschreibung der derzeitigen Lage und der SWOT des ZAL keine explizite Erwähnung. Das Landschaftsbild wird jedoch als integraler Bestandteil der Kulturlandschaft gesehen und in diesem Zusammenhang in die Programmstrategie integriert. Auf diesem Wege werden auch ästhetische Qualitäten der Vertragsflächen berücksichtigt.

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: f1-A5, f1-Bb, f1-Be, f1-C, f2-Magergrünland, f2-Kleinseggenwiesen, f2-Sumpfdotterblumenwiesen;

– positiver [+] Wirkung: f2-Trauerseeschwalben, f2-Wiesenvogelschutz, f2-Amphibienschutz, f2-20-jährige Flächenstilllegung, f3-Halligprogramm.

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 [%]
Kriterium 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.								
VI.3-1.1. Landwirtschaftliche Flächen, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und die zur Kohärenz mit den natürlichen/ biologischen Merkmalen des betreffenden Gebiets beitragen.	**14.320**		**18.369**		**40.527**		**42.803**	
a) Bodennutzungsformen	14.320	100,0	18.369	100,0	40.039	98,8	42.335	98,9
b) biotische Merkmale	14.320	100,0	18.369	100,0	39.953	98,6	42.253	98,7
c) Landschaftsformen/ Konturen	1.293	9,0	1.464	8,0	1.064	2,6	1.023	2,4
d) Erhaltung des Wasserspiegels	5.772	40,3	9.014	49,1	15.779	38,9	15.390	36,0
Kriterium VI.3-2. Die wahrzunehmende/ kognitive (visuell usw.) Differenzierung (Homogenität/ Vielfalt) der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten oder verbessert worden.								
VI.3.-2.1 Landwirtschaftliche Flächen, für die vertragliche Vereinbarungen bestehen und die zu der mit den Sinnen wahrzunehmenden kognitiven Unterschiedlichkeit der Landschaft beitragen.	**13.887**		**17.584**		**70.010**		**74.186**	
a) vielfältige Bodennutzungsformen/ Fruchtfolgen	8.151	58,7	8.627	49,1	51.616	73,7	53.009	71,5
b) vielfältige biotische Merkmale	13.883	100,0	17.444	99,2	36.377	52,0	39.586	53,4
c) von Menschenhand geschaffene Merkmale	1.293	9,3	1.464	8,3	2.820	4,0	2.752	3,7
Kriterium VI.3.-3. Die kulturelle Eigenart der landwirtschaftlichen Flächen ist erhalten bzw. verbessert worden.								
VI.3-3.1. Landwirtschaftliche Flächen, für die Vereinbarungen bestehen und die zur Erhaltung/ Verbesserung der kulturellen/ historischen Merkmale eines Gebiets beitragen.	**5.736**		**8.957**		**11.543**		**12.038**	
a) traditionelle Kulturpflanzen oder Tiere	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
b) linienförmige Strukturen	1.293	22,5	1.464	16,3	379	3,3	368	3,1
c) punktuelle/ freistehende Strukturen und Merkmale	0	0,0	0	0,0	9.590	83,1	10.171	84,5
d) traditionelle landwirtschaftliche Tätigkeiten	0	0,0	0	0,0	1.955	16,9	1.871	15,5
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).								
► vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung (Reiter et al., 2005).								

Quelle: Förderdaten aus InVeKoS 2000 bis 2006; eigene Berechnungen.

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“). Eine kohärente landwirtschaftliche Flächennutzung kann in Einzelfällen der landschaftlichen Vielfalt oder naturschutzfachlichen Zielen entgegenstehen, z. B. wenn in bereits grünlandreichen Regionen Ackerflächen in Grünland umgewandelt werden.

Bodennutzungsformen, Umweltmerkmale Flora und Fauna

Grünland ist auf vielen Standorten (z. B. auf Niedermoor- und Auenstandorten) als kohärentere Nutzung anzusehen als Acker. Die grünlandbezogenen MSL- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen tragen zum Grünlanderhalt bei. Insbesondere im Vertragsnaturschutz werden sehr extensive Nutzungsformen gefördert, die sich im Vergleich zur intensiven Bewirtschaftung, durch eine standorttypische Ausprägung auszeichnen. Die landschaftliche Kohärenz ist hier besonders gut ablesbar. Auch die Prämie für natürlich belassene Salzwiesen im Rahmen des Halligprogramms trägt zum Hervortreten der natürlichen Merkmale aufgrund der geförderten Nutzungsaufgabe bei.

Biotische Merkmale

In der Vegetation extensiven Dauergrünlands drücken sich Standort und Nutzung sichtbar aus (Lührs, 1994). So lassen sich feuchte und trockene Standorte problemlos aus der Grünlandvegetation ablesen. MSL- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen tragen aufgrund der Verringerung der Nutzungsintensität dazu bei, dass sich die natürlichen Bedingungen in der Vegetation ausdrücken können.

Auf dem Grünland Schleswig-Holsteins besteht die Gefahr einer Nutzungsintensivierung bis hin zur Umwandlung von Grünland in Ackerland. Der Anteil des Grünlands an der Landwirtschaftsfläche geht kontinuierlich zurück. Die im Rahmen des Moduls „Landschaft“ in Eiderstedt durchgeführten Untersuchungen weisen nach, dass auch der betrieblichen Grünlandextensivierung positive Wirkungen auf das Landschaftsbild zugesprochen werden kann, wenn sie den Grünlandumbruch aufhält und zur Fortsetzung der Weidewirtschaft beiträgt.

Landschaftsformen/Konturen

Die Maßnahmen des Halligprogramms (f3) erfordern explizit eine Durchführung der halligtypischen Entwässerung. Darüber hinaus besteht ein Verbot des Verfüllens von Bodensenken und Mäandern. Sowohl die natürlich als auch anthropogen entstandenen Bodenformen und Entwässerungssysteme werden damit erhalten. Bei der Maßnahme Blühstreifen (Knickpflege) (f1-A5) werden mit den Knicks bedeutende Landschaftsformen gefördert.

Erhaltung des Wasserspiegels

Alle Teilmaßnahmen des Vertragsnaturschutzes und des Halligprogramms sehen eine Erhaltung der bestehenden (Grund-) Wasserspiegel vor. In einigen Fördertatbeständen soll darüber hinaus eine Anhebung der Wasserstände durch biotopgestaltende Maßnahmen erfolgen. Dies gilt insbesondere für die f2-Teilmaßnahmen „Trauerseeschwalben“, „Amphibienschutz“, „Wiesenvogelschutz“, „Kleinseggenwiesen“ und „Sumpfdotterblumenwiesen“.

Indikator VI.3.-2.1. 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. Unter Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzung wird die Unterschiedlichkeit von Landschaftsmerkmalen, der Bodennutzung und der Landschaftsstruktur gefasst (EU-KOM, 2000a). Zur Anrechnung kommen als Maßnahmen mit

– sehr positiver [++] Wirkung: f1-A5, f2-Sumpfdotterblumenwiesen, f2-Kleinseggenwiesen, f2-trockenes Magergrünland,
– positiver [+] Wirkung: f1-A1, f1-A4, f1-Bb, f1-Be, f1-C, f2-Amphibienschutz, f2-Wiesenvogelschutz, f2-Trauerseeschwalben, f2-20-jährige Flächenstilllegung, f3-Halligprogramm.

Wie unter Indikator VI.2.A-2.3 dargestellt, werden in ökologisch wirtschaftenden Betrieben mehr Fruchtarten angebaut als in konventionellen Betrieben. Hinsichtlich des Ackeranteils unterscheiden sich ökologisch wirtschaftende Betriebe mit Ackerflächen und vergleichbare konventionelle Betriebe nicht. Die Umwandlung von Acker- in Grünland trägt i. d. R. zur landschaftlichen Vielfalt bei.

Der höhere Deckungsgrad blühender Ackerunkräuter auf ökologisch bewirtschafteten Feldern erhöht, v. a. in den Randbereichen, die visuelle Attraktivität der Flächen. Die im Rahmen der Maßnahmen f2 und f3 extensiv bewirtschafteten Flächen zeichnen sich durch ein deutlich höheres Artenspektrum als konventionell bewirtschaftete Flächen aus (Eigner und Rabe, 2002; Hälterlein, 2002; Krüss und Tscharntke, o.J.; Rabe, 2002b; Rabe, 2002a; Schmidt, 2001). Auffällige, blütenreiche Nass- und Magerwiesen oder besondere Tierarten sind gut in der Landschaft wahrnehmbar. Durch den Vertragsnaturschutz und das Halligprogramm werden für den Naturschutz besonders wertvolle Gebiete geschützt, die i. d. R. selten oder bedroht sind und landschaftliche Besonderheiten darstellen (z. B. Halligen, Magerrasen). Sie tragen daher entscheidend zur erlebbaren Vielfalt der Landschaft bei.

In den Ackerlandschaften tragen besonders die optisch auffälligen Blühstreifenmaßnahmen zur Vergrößerung der landschaftlichen Vielfalt bei. Eine im Rahmen des Moduls „Landschaft“ durchgeführte Fallstudie hat gezeigt, dass Blühstreifen (f1-A4 / f1-A5) in

großteiligen und strukturarmen Ackerlandschaften die optische Qualität von Ackerlandschaften spürbar aufwerten. Wenn diese Streifen von Rad- und Fußwegen oder kleineren Straßen einsehbar sind und ihre Blühaspekte an die ästhetischen Erfahrungen der Erholungssuchenden anknüpfen, sind sie geeignet zu einem positiv empfundenen Landschaftsbild beizutragen. Voraussetzung ist jedoch, dass bei der Zusammensetzung der Saatmischungen auf Blühaspekte über die ganze Vegetationsperiode geachtet wird. Die Anziehungskraft der Blühstreifen für Schmetterlinge kann zusätzlich zu einer wahrnehmbaren ästhetischen Aufwertung intensiver Ackerlandschaften beitragen.

In einigen Regionen (z. B. Grünlandgebiete in Eiderstedt) kann eine Kombination aus Maßnahmen auf dem Grünland (betriebszweigbezogene und einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung sowie Vertragsnaturschutz) offensichtlich das Nutzungsinteresse am Grünland fördern, so z. B in Form der Weidewirtschaft.

Indikator VI.3.-3.1. Erhaltung und Verbesserung der kulturellen Eigenart 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-Sumpfdotterblumenwiesen, f2-Kleinseggenwiesen, f2-trockenes Magergrünland,

– positiver [+] Wirkung: f1-A5, f2-Amphibienschutz, f2-Wiesenvogelschutz, f2-Trauerseeschwalben, f2-20-jährige Flächenstilllegung, f3-Halligprogramm.

Bei der Bewertung dieses Indikators 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, 2000a). 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). Die Halligen als unbedeichte Marschinseln stellen eine Besonderheit im nordfriesischen Wattenmeer dar. Sie werden traditionell mit geringen Besatzdichten genutzt und tragen zur Aufrechterhaltung angepasster, traditioneller Nutzungsformen im Ökosystem Wattenmeer bei.

Traditionelle landwirtschaftliche Tätigkeiten sind z. B. die Heumahd oder Bewirtschaftung des unbedeichten Grünlands auf den Halligen. Dementsprechend sind deshalb neben dem

Halligprogramm jene Varianten des Vertragsnaturschutzes anzurechnen, die sich auf traditionell als Heuwiesen genutzte Grünlandtypen beziehen, also „trockenes Magergrünland“, „Kleinseggenwiesen“ und „Sumpfdotterblumenwiesen“.

Die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung kann besonders in den Marschen eine Bedeutung für die Erhaltung des Interesses an der Weidewirtschaft haben, welche das Landschaftsbild der Marschen in charakteristischer Art und Weise prägt.

Mit der Blühstreifen-Knickpflege-Maßnahme werden lineare Strukturen in der intensiv genutzten Ackerlandschaft geschaffen bzw. erhalten. Mit dem Halligprogramm werden die typischen (linearen) Entwässerungssysteme erhalten.

6.7 Flächennutzung in Schleswig-Holstein und Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen

6.7.1 Flächennutzung in Schleswig-Holstein auf Grundlage des Flächennutzungsnachweises des InVeKoS [10]

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.

– Im Jahr 2005 werden nach InVeKoS-Daten rd. 1.011.300 ha LF von 18.180 landwirtschaftlichen Betrieben bewirtschaftet, davon 676.800 ha Ackerland (67 %). Die durchschnittliche Flächenausstattung der Betriebe beträgt 56 ha LF. Im Durchschnitt bewirtschaften die Unternehmen 70 % ihrer LF als Acker. Der Ackeranteil steigt mit zunehmender Betriebsgröße und beträgt in landwirtschaftlichen Unternehmen der Größe „2 bis 10 ha LF“ 10 %, in Betrieben mit mehr als 200 ha LF 86 %.

– In den Naturräumen Schleswig-Holsteins variiert der Ackerflächenanteil zwischen knapp 50 % auf der hohen Geest und 82 % im Hügelland. Im Landesmittel wird auf knapp der Hälfte der Ackerfläche Getreide angebaut. Den geringsten Getreideanteil weist die Vorgeest mit 28 % auf, den höchsten das durch Ackerbau geprägte Hügelland (58 %). Die flächenmäßig stärkste Getreidekultur im Land ist Weizen mit rd. 218.800 ha oder zwei Drittel der Getreideanbaufläche. Mit deutlichem Abstand folgt Gerste mit rd. 68.600 ha. Der Anteil der Sommergetreide liegt bei rd. 11 % der Getreidefläche. Der Anbau von Handelsgewächsen und Ölsaaten bindet 8 % der LF oder 82.300 ha, davon werden auf 81.700 ha Raps angebaut. Der Anbau von Hackfrüchten

[10] Die ausführliche Darstellung ist dem Materialband „Ausgangslage“ zu entnehmen.

ist mit 18.100 ha (knapp 3 % der AF) in Schleswig-Holstein praktisch ohne Bedeutung. Das Anbauspektrum auf dem Acker konzentriert sich auf die Kulturen Winterweizen, Silomais und Raps. Diese drei Kulturen binden 60 % der Ackerfläche.

- In Schleswig-Holstein wird das Dauergrünland zu 11 % als Wiesen (37.170 ha), zu 41 % als Mähweiden (rd. 137.500 ha) und zu 47 % als Weiden (rd. 155.000 ha) genutzt. Der Anteil der extensiven Nutzungsform der Hutungen ist mit 0,1 % (335 ha) zu vernachlässigen. Mit rd. 502.000 ha wird annähernd die Hälfte der LF des Landes als Hauptfutterfläche genutzt. Ein Viertel der Hauptfutterfläche ist mit Silomais bestellt.
- Der höchste Ackerfutteranteil an der AF ist auf der Vorgeest mit 53 % anzutreffen. Die dominierende Ackerfutterkultur ist in dieser Region Silomais mit mehr als 32.100 ha (28 % der Hauptfutterfläche).
- Im Jahresmittel 2005 ermelken die Betriebe Schleswig-Holsteins 6.825 kg Milch/Kuh (Destatis, 2005). Diese Milchleistung entspricht einem Platz im Mittelfeld im Bundesländervergleich. Laut Agrarstatistik halten die Landwirte ca. 1.052.700 GV, davon 853.600 RGV (Destatis, div. Jgg.). Dies entspricht einem GV-Besatz von gut 1 GV/ha und einem Raufutterfresserbesatz von 1,7 RGV/ha HFF.
- Im Land werden 59.600 ha der obligatorischen Stilllegung zugeführt. Der Stilllegungsanteil an der Ackerfläche schwankt zwischen 8,8 % in Dithmarschen und 10,5 % im Landkreis Segeberg. Konzentrierungstendenzen auf Ebene der Naturräume sind nicht feststellbar. Auf knapp 46 % der obligatorischen Stilllegungsfläche werden Nachwachsende Rohstoffe angebaut. Der Anbauanteil der Nachwachsenden Rohstoffe an der Stilllegungsfläche schwankt zwischen den Naturräumen und beträgt in der durch Ackerfutteranbau geprägten Vorgeest 28 %, auf der hohen Geest und der Marsch 39 % und im ackerbaustarken Hügelland 52 %.
- Rund 4.900 ha und damit 0,5 % der landwirtschaftlichen Fläche ist aus der Produktion genommen worden und unterliegt dem Cross-Compliance-Standard des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes (GLÖZ). Eine naturräumliche Konzentration dieser Flächen ist nicht zu verzeichnen, in allen Naturräumen liegt ihr Flächenanteil bei deutlich unter einem Prozent.
- Laut FNN-Daten werden 28.000 ha Landschaftselemente gemeldet. 60 % der Fläche (knapp 17.000 ha) sind Landschaftselemente, die sich an oder auf Ackerflächen befinden. Das Verhältnis von Landschaftselementen auf Acker zu Landschaftselementen auf Grünland (60 % zu 40 %) entspricht in etwa dem Acker-Grünland-Verhältnis (67 % zu 33 %). 69 % der knapp 40.000 Nennungen von Landschaftselementen entfallen auf Cross-Compliance relevante Elemente. Mit deutlichem Abstand zu den anderen Landschaftselementen werden die für Schleswig-Holstein typischen Hecken am häufigsten aufgeführt.

– Ein Zeitreihenvergleich der Jahre 2000 bis 2005 von 11.727 Betrieben, die 92 % der in 2005 im InVeKoS erfassten LF (96 % Acker, 83 % Grünland) und 64 % aller Betriebe repräsentieren, hat folgende Ergebnisse:
  - Die durchschnittliche Flächenausstattung der Betriebe steigt im Betrachtungszeitraum von knapp 75 auf 78 ha[11]. Die Betriebe der Zeitreihenuntersuchung stocken die von ihnen bewirtschaftete LF zwischen 2000 und 2005 um 4,2 % oder gut 36.000 ha auf. Während die bewirtschaftete Ackerfläche um rd. 43.700 ha zunimmt, verringert sich die Grünlandfläche um ca. 7.000 ha. Der Grünlandanteil an der LF fällt um 2 Prozentpunkte auf 30 %. Die Grünlandbewirtschaftung verschiebt sich zugunsten der Mähweiden, deren Bewirtschaftungsumfang um gut 24.000 ha steigt, während der Nutzungsumfang der Weiden und Wiesen rückläufig ist. In Verbindung mit dem deutlichen Anstieg des Silomaisanbaus auf 95.000 ha bei einer Wachstumsrate von 28 % (rd. 21.000 ha), sind deutliche Intensivierungstendenzen im Futterbau zu verzeichnen.
  - Von dem o. g. Flächenwachstum partizipieren - bei Einteilung der Unternehmen nach Größenklassen - Betriebe ab der Größenklasse „50 bis 100 ha LF“. Ihr Flächenzuwachs verläuft im Zeitablauf relativ kontinuierlich. Die Wachstumsschwelle liegt bei rd. 73 ha LF. Die Größenklassen mit weniger als 50 ha LF sind von Flächenverlusten betroffen. Deutliche Reformeffekte sind für diese Betriebe zwischen 2004 und 2005 auszumachen, die Rate des Flächenverlusts ist überdurchschnittlich. Für Betriebe „< 2 ha LF“ stellen sich die Reformeffekte dahingehend dar, dass sie im Vorfeld der GAP-Reform einerseits im hohen Maß Flächen abgeben, andererseits jedoch 2005 geringe Flächenumfänge zurückhalten. Es ist zu vermuten, dass sie die Flächen behalten, um die zuvor durch Flächenabgabe ‚verdickten’ Zahlungsansprüche aktivieren zu können.
  - Die Unternehmen ab der Größenklasse „50 bis 100 ha“ weisen zusammen einen Flächenzuwachs von 55.500 ha auf. Hiervon entfallen gut 88 % auf Ackerflächen. Getreide ist im Betrachtungszeitraum relativ konstant mit über 60 % an der Ackerfläche die dominante Kultur, innerhalb der Getreidearten herrscht Weizen vor.
  - Die Größenklasse „50 bis 100 ha LF“ ist die einzige, die den Anstieg der LF von rd. 7.300 ha alleinig über eine deutliche Erhöhung der Ackerfläche (plus rd. 10.700 ha) bei Verringerung des Grünlands rekrutiert. Zwar ist der Flächenzuwachs von 2 % im Zeitraum 2000 bis 2005 eher gering, jedoch sind bei dieser Größenklasse neben dem Grünlandverlust weitere Intensivierungstendenzen zu verzeichnen. Während die Anbaufläche für Ackerfutter im Betrachtungszeitraum um rd. 5 % von 71.300 auf 74.700 ha anstieg und damit in etwa der relativen Zu-

[11] Die Differenz der Durchschnittsflächen begründet sich darin, dass insbesondere im Vorfeld der Vergabe von Zahlungsansprüchen 2005 verstärkt kleine Betriebe im InVeKoS erfasst wurden. Diese Betriebe drücken den betrieblichen Größendurchschnitt.

nahme der Ackerflächen entspricht, wuchs die Anbaufläche für Silomais zu Ungunsten der Ackergräser um knapp 30 % auf knapp 45.000 ha an.

6.7.2 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (f1)

6.7.2.1 Winterbegrünung (f1-A1)

Teilnehmerakzeptanz

– Die Förderung der Winterbegrünung wurde im Jahr 2006 von rd. 1.700 Betrieben auf 32.190 ha in Anspruch genommen. Die Abbrecherquote seit Beginn der Förderung in 2004 war sehr gering. Laut Daten der Agrarstrukturerhebung hat sich nach Einführung der Förderung die Fläche mit Winterbegrünung fast versechsfacht. Bezogen auf Betriebe mit Ackerbau liegt die Teilnahmequote bei 14 %, bezogen auf Betriebe mit Sommerkulturen im Anbauspektrum beläuft sich der Anteil auf 35 %.

– Mit im Mittel rd. 105 ha LF (Median 91 ha) sind die teilnehmenden Betriebe fast doppelt so groß wie der Durchschnitt aller Ackerbaubetriebe und auch deutlich größer als die Betriebe der Vergleichsgruppe (80 ha, Nichtteilnehmer mit Sommerkulturen). Die Winterbegrünung wird im Mittel auf 36 % der Ackerfläche oder auf 70 % der Anbaufläche von Sommerkulturen ausgebracht, also deutlich über der Mindestverpflichtung von 5 % der Ackerfläche.

– Dominierende Ackerkultur der Teilnehmer ist der Mais, speziell der Silomais mit einem Anteil von 43 % (vs. 29 % bei Nichtteilnehmern). Dagegen spielt der Getreide- und Rapsanbau bei Nichtteilnehmern eine deutlich größere Rolle. Die Einbeziehung der Tierangaben aus dem Sammelantrag lässt den Schluss zu, dass der Großteil der Teilnehmer an der Winterbegrünung als flächenstarke Futterbaubetriebe[12] auf der Basis von Silomais einzuordnen ist.

– Silomais ist auf vier Fünftel aller Förderflächen die Hauptkultur nach der Zwischenfrucht. Damit wird auf ca. einem Viertel der Maisanbaufläche in Schleswig-Holstein eine Zwischenfrucht vorgeschaltet. Silomais ist mit Abstand auch die bedeutendste Hauptfrucht vor der Winterbegrünung, sodass häufig von reinen Mais-Fruchtfolgen auszugehen ist. Unter den Sommerkulturen ohne vorgeschaltete Zwischenfrucht nehmen in der Marsch vor allem Kartoffeln, Feldgemüse (Kohl) und Sommerweizen ei-

[12] Die Einstufung landwirtschaftlicher Betriebe nach Betriebsformen, hier z. B. zur Kategorie ‚Futterbaubetrieb', erfolgt normalerweise anhand von Standarddeckungsbeiträgen, die unserer Analyse aber nicht zugrunde liegen. Der Begriff wird hier näherungsweise aufgrund der beschriebenen Betriebsparameter benutzt.

nen größeren Anbauumfang ein, im Hügelland trifft gleiches für den Anbau von Zuckerrüben zu.

– In der regionalen Verteilung (siehe Karte A-6.2) wird die starke Konzentration der Inanspruchnahme auf Vorgeest und Geest deutlich. Diese Regionen sind insgesamt durch Futterbau orientierte Betriebe mit hohem Maisanteil an der Hauptfutterfläche geprägt. Teilnehmende Betriebe weisen aber auch dort höhere Silomaisanteile als Nichtteilnehmer auf. Der Silomais dominiert somit den Anbau auf den Ackerflächen in diesen Regionen.

Ressourcenwirkungen

– Aus Sicht des abiotischen Ressourcenschutzes besitzt die Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten ein hohes Wirkungspotenzial je Flächeneinheit. Dieses ist je nach Schutzziel positiv [+] (Erosionsschutz) bis sehr positiv [++] (Schutz von Grund- und Oberflächengewässern) einzustufen. Die Bodenbedeckung über Winter trägt zur Erosionsvermeidung bei und bindet den im Herbst noch im Boden befindlichen Reststickstoff. Diese Funktion ist besonders wichtig, wenn die Zwischenfrucht Hauptkulturen folgt, die aufgrund hoher N-Restmengen nach der Ernte für den Grundwasserschutz als Problemkulturen anzusehen sind (Osterburg und Runge, 2007). Hierzu zählen insbesondere Zuckerrüben, Kartoffeln, Silomais und Raps. Gerade auf den besonders austraggefährdeten Geeststandorten mit hohem Maisanteil im Ackerbau ist die Zwischenfrucht daher von hoher Bedeutung. Die flächenbezogene N-Bilanz wird jedoch nur positiv beeinflusst, insofern die Nährstoffgehalte der Zwischenfrucht auch in der Düngeplanung der Folgefrucht Berücksichtigung finden.

– Die skizzierten Umweltwirkungen stellen sich nur ein, wenn eine ausreichende Entwicklung der Zwischenfrucht vor Winterbeginn gesichert ist. Bei der in Schleswig-Holstein aufgrund der Ausnahmeregelung häufig praktizierten späten Aussaat der Zwischenfrucht nach Mais wird diese laut Berateraussagen häufig nur bedingt oder gar nicht erreicht.

– Im Grundwasserschutz ist die Maßnahmeneffizienz getrennt nach nitratauswaschungsgefährdeten Flächen und sensiblen Gebieten im Sinne der WRRL zu betrachten. Die Bewertung der Treffgenauigkeit fällt heterogen aus. Die Winterbegrünung erreicht hier mit 55 % (Nitratauswaschung) unterdurchschnittliche bzw. mit 87 % (WRRL) stark überdurchschnittliche Treffgenauigkeiten. Dementsprechend fällt die Bewertung der Kosten-Wirksamkeit nur bei Betrachtung der sensiblen Gebiete nach WRRL überdurchschnittlich aus. Ihre positive Gewässerschutzwirkung konnte die Maßnahme - wie oben beschrieben - jedoch häufig nicht entfalten, da die Förderbedingungen (späte Aussaattermine) keine ausreichende Stickstofffixierung in den Zwischenfrüchten gewährleisten können. Im Hinblick auf den Schutz von Oberflächengewässern erreicht die Winterbegrünung nur unterdurchschnittliche Treffgenauigkeiten.

– Auf den potenziell erosionssensiblen Standorten erreicht die Winterbegrünung mit 7 % (bei 6,6 % erosionsgefährdeter LF) im Maßnahmenvergleich nur unterdurchschnittliche Treffgenauigkeiten, d. h. von über 30.000 ha Maßnahmenfläche liegen nur rd. 2.200 ha auf erosionsgefährdeten Ackerschlägen. Der Beitrag der Maßnahme zum Erosionsschutz ist damit gering. Hingegen tragen Zwischenfrüchte aber erheblich zur Aufrechterhaltung der Humusbilanz auf Ackerstandorten bei.

– Bei Verwendung reich blühender Zwischenfrüchte, wie sie z. B. die verschiedenen Schmetterlingsblütler oder auch Phacelia darstellen, wird zudem eine Verbesserung der Nahrungsgrundlage für blütenbesuchende Insekten erreicht. Positive Wirkungen ergeben sich darüber hinaus für das Bodenleben.

6.7.2.2 Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (f1-A2)

Teilnehmerakzeptanz

– Die MDM-Verfahren wurden im Jahr 2006 auf 919 Betrieben im Umfang von 40.862 ha angewendet. Dies entspricht 6 % der über die InVeKoS-Daten erfassten Ackerfläche. Die Teilnehmerzahl hat gegenüber dem ersten Verpflichtungsjahr um drei Prozent abgenommen. Zu beachten ist, dass die mit MDM-Verfahren tatsächlich bestellte Fläche vermutlich größer ist als die geförderte, da insbesondere der nicht förderfähige Getreideanbau nach Raps über Mulchsaat bereits seit Jahren in Schleswig-Holstein praktiziert wird (Expertengespräche, 2005).

– Teilnehmende Betriebe zeichnen sich durch eine wesentlich höhere Flächenausstattung (im Mittel 175 ha versus 70 ha LF) und einen höheren Ackerlandanteil (81 %) gegenüber den Nichtteilnehmern (67%) aus. Über ein Viertel der Teilnehmer bewirtschaftet ausschließlich Ackerflächen. Die teilnehmenden Betriebe haben auf durchschnittlich 29 % ihrer Ackerfläche MDM-Verfahren eingesetzt (Median 23 %) und die Mindestverpflichtung von 5 % der Ackerfläche damit erheblich überschritten.

– Betriebsanalysen zeigen, dass bevorzugt große Marktfruchtbaubetriebe, vor allem solche aus dem östlichen Hügelland, an dieser Maßnahme teilnehmen. Daneben bilden Futterbaubetriebe[9] auf der Geest eine wichtige Teilgruppe. Dementsprechend zeigt auch die Karte mit der regionalen Verteilung der Förderflächen eine Konzentration der MDM-Verfahren in beiden genannten Regionen, die besonders hoch im östlichen Hügelland ausfällt (siehe Karte A-6.3). In der Marsch fällt die Teilnahme vergleichsweise gering aus, da typische schwere Marschböden für diese Anbautechnik weniger geeignet sind.

– Gemessen am Flächenumfang der in Mulchsaat angebauten Kulturen ist Winterraps eindeutig die dominierende Kultur (15 % der Anbaufläche). Den höchsten Anteil der mit MDM bestellten Kulturen an der gesamten Anbaufläche im Land erreichen mit rd. 28 % Zuckerrüben, bei Silomais sind es nur rd. 7 % der Anbaufläche. Größere Bedeu-

tung hat die Technik noch bei der Ansaat von Leguminosen. In den übrigen Sommerkulturen wie z. B. Kartoffeln werden MDM-Verfahren kaum angewendet. Auf 6.675 ha Förderfläche findet eine Kombination mit Winterbegrünung statt.

Ressourcenwirkungen

- Mulch-, Direktsaat- und Mulchpflanzverfahren erzielen im Bereich des Erosionsschutzes sehr positive Wirkungen. Dies bedeutet gleichzeitig auch einen höheren Schutz der Oberflächengewässer gegenüber dem Eintrag von Nährstoffen, Pflanzenschutzmitteln und Bodensediment. Einen aus Sicht des Erosionsschutzes effizienten Einsatz erlangt die Maßnahme jedoch nur, wenn sie in besonders erosionsgefährdeten Gebieten zur Anwendung kommt. Bei 8 % Treffgenauigkeit ist vor dem Hintergrund von 6,6 % erosionsgefährdeter LF die Treffgenauigkeit als ‚mittel’ einzustufen.
- Die Wirkungen für den Grundwasserschutz werden einfach positiv [+] angerechnet, insbesondere im Hinblick auf eine Reduzierung von Nitrateinträgen in das Grundwasser. Allerdings können bei der Anwendung von MDM-Verfahren häufig höhere Pflanzenschutzmittelapplikationen beobachtet werden, die sich potenziell negativ auf den Gewässerschutz auswirken können. Die Treffgenauigkeit der Maßnahme ist mit 76 % auf nitratauswaschungsgefährdeten Flächen im Maßnahmenvergleich als überdurchschnittlich und somit als gut einzuschätzen, mit 46 % in sensiblen Gebieten der WRRL fällt sie hingegen unterdurchschnittlich aus. Vor dem Hintergrund ihrer großen Flächenrelevanz und des guten Input-Outputverhältnisses erlangt sie in beiden Fällen im Maßnahmenvergleich hinsichtlich des Wasserschutzes eine gute Kosten-Wirksamkeitsbeurteilung.
- Entlang von Oberflächengewässern erreichen die MDM-Verfahren im relativen Maßnahmenvergleich durchschnittliche Treffgenauigkeiten (82 % bei 86 % LF an Oberflächengewässern) bei guter Einschätzung der Ökoeffizienz.
- Eine positive Wirkung erzielt die konservierende Bodenbearbeitung zusätzlich durch Schonung der Humusvorräte im Boden infolge des im Vergleich zur Pflugfurche verringerten Humusabbaus (Heinemeyer, 2004).
- Hinzuweisen ist noch auf die Bedeutung, die nach Ansicht einiger Autoren die konservierende Bodenbearbeitung durch erhöhte Infiltrationsleistung für den Hochwasserschutz erlangt (Schmidt et al., 2001).
- Laut Berateraussagen hat in manchen Regionen ein bedeutender Anteil der Teilnehmer (Angaben schwanken zwischen 20 und > 50 %) bereits vor dem Einstieg in die Förderverpflichtung Mulchsaatverfahren eingesetzt, weil mit diesem Produktionsverfahren Arbeitszeit- und Kostenersparnis möglich ist, allerdings häufig eben nach Raps. Diese Teilnehmer haben mit dem Einstieg in die Förderung die Mulchsaatflächen jedoch meist ausgedehnt, auch auf andere Kulturen.

6.7.2.3 Umweltfreundliche Gülleausbringung (f1-A3)

Teilnehmerakzeptanz

- Die Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger mit besonders umweltfreundlicher Technik wird sowohl mit Eigenmechanisierung als auch mit Einsatz von Fremdtechnik gefördert. Die Fördermaßnahme war im Förderzeitraum nur einmalig im Jahr 2004 für Neubeantragungen geöffnet. Die einmalige Öffnung der Maßnahme führt tendenziell zu einer Verzerrung der Teilnehmerstruktur und zwar dahingehend, dass sich im Teilnehmerkreis ein erhöhter Anteil von Betrieben befindet, die keine oder nur geringe Anpassungsleistungen für eine Teilnahme erbringen mussten.
- In 2006 beträgt die kalkulatorische Förderfläche 47.486 ha, 769 Betriebe nehmen an der Förderung teil. Damit bringen rd. 4 % aller schleswig-holsteinischen Betriebe auf 4,7 % der LF Gülle mit umweltfreundlicher Technologie aus. Bei der Interpretation der Förderfläche ist allerdings zu beachten, dass in Ermangelung der realen Förderfläche ihre Berechnung mittels eines Umrechnungsschlüssels erfolgt und somit nur einen Näherungswert darstellt. Zur Berechnung wird der in den Bewilligungsdaten ausgewiesene Großviehbesatz unter der Annahme genutzt, dass die max. zulässigen 2 GVE/ha erreicht werden. Eine Restriktion für die Charakterisierung der Teilnehmer im Vergleich zu den Nichtteilnehmern besteht darin, dass Aussagen zur Tierhaltung nicht möglich sind, da die im Sammelantrag erhobenen Tierdaten zu grob klassifiziert sind.
- Der Teilnehmerkreis setzt sich überwiegend aus großen Betrieben zusammen. Die mittlere LF der Betriebe beträgt 115 ha (Landesdurchschnitt 55 ha LF). 60 % der für die Förderung angerechneten Gülle stammt aus Teilnehmerbetrieben mit mehr als 100 ha LF. Nur von rd. 10 % der teilnehmenden Betriebe liegt die Betriebsfläche unter 50 ha LF. Auffällig ist der deutlich über dem Landesschnitt liegende Ackeranteil der Teilnehmer von durchschnittlich 83 %. Diese Aussage gilt auch für die kleineren Teilnehmerbetriebe, die sich normalerweise durch hohe Grünlandanteile an der LF auszeichnen. Weiterhin weisen die Betriebe durch einen vergleichsweise hohen Maisanteil (Silomais, Corn Cob Mix) an der LF aus. Auf einem Viertel der landwirtschaftlichen Fläche bauen sie Mais an, die Kultur, die im besonders hohen Maß für die Düngung mit Gülle prädestiniert ist. Von einer überwiegenden Ausbringung der Gülle auf Ackerflächen kann ausgegangen werden.
- Eine räumliche Konzentrierung der Förderung ist im Hügelland auszumachen, hier hat die Hälfte der Teilnehmer ihren Betriebsschwerpunkt (siehe Karte A-6.4).

Ressourcenwirkungen

- Die Wirkung der umweltfreundlichen Gülleausbringung für den abiotischen Ressourcenschutz besteht vor allem in der Verminderung schädlicher Ammoniakemissionen durch die verbesserte Ausbringungstechnik. Dadurch kann über Wirkketten die

N-Deposition in anderen Ökosystemen und die damit einhergehende Bodenversauerung reduziert werden.

– Durch die exakten Ausbringungsverfahren wird eine gezieltere Verteilung der Gülle erreicht, sodass sich die Düngergaben räumlich dem Nährstoffbedarf der Pflanzen besser anpassen lassen. Die Umweltwirkung einer umweltfreundlichen Gülleausbringungstechnologie auf die Ressourcen Wasser und Boden stellt sich nur ein, wenn im Gegenzug die mineralische Düngung verringert wird. Ob und inwieweit dies unter Praxisbedingungen erfolgt, ist bis dato nicht untersucht. Einige Berater gehen davon aus, dass sich Verbesserungen mit Einführung der Maßnahmen eingestellt haben. Eine Quantifizierung ist jedoch nicht möglich.

– Die Wasserschutzwirkung der Maßnahme muss differenziert betrachtet werden. Zwar schneidet die Maßnahme durchgehend mit der besten Kosten-Wirksamkeitseinschätzung ab (sowohl in den nitratauswaschungsgefährdeten Gebieten als auch in den Zielgebieten der WRRL), ihre Treffgenauigkeit liegt jedoch nur auf den nitratauswaschungsgefährdeten Flächen mit 65 % leicht über dem Durchschnitt aller Maßnahmen. In den Zielgebieten der WRRL schneidet sie mit 48 % Treffgenauigkeit deutlich unterdurchschnittlich ab. Die gute Kosten-Wirksamkeitsrelation der Gülleausbringung ist vorrangig auf ihr günstiges Input-Outputverhältnis (Euro/ha) zurückzuführen. Allerdings können mit dieser flächenstarken Maßnahme viele Flächen erreicht werden, wenn auch nur mit einfach positiver [+] Grundwasserschutzwirkung.

6.7.2.4 Blühflächen auf Stilllegung (f1-A4)

Teilnehmerakzeptanz

– Die Anlage von Blühflächen erfolgte 2006 in 313 Betrieben auf einer Gesamtförderfläche von 1.533 ha. Die Abbrecherquote beträgt sechs Prozent, die Förderfläche ist um vier Prozent geschrumpft. Die entsprechend der Auflagen bewirtschaftete Fläche nimmt einen Anteil von 2,6 % an der gesamten stillgelegten Fläche und knapp 5 % der Stilllegungsflächen ohne Anbau von Nachwachsenden Rohstoffen ein.

– Teilnehmende Betriebe sind um 20 % größer als Nichtteilnehmer (Median 97 ha LF, arithmetisches Mittel 154 ha) und um 50 ha größer als Betriebe im Landesdurchschnitt. Ein Fünftel bewirtschaftet mehr als 200 ha LF, vier Betriebe sogar mehr als 1.000 ha. Auch der Ackeranteil in Betrieben der Teilnehmergruppe - im Median 87 % - ist deutlich höher als in der Vergleichsgruppe und zeichnet die Mehrzahl als große Ackerbaubetriebe aus. Weitere charakteristische Merkmale sind der hohe Anbauanteil von Getreide und Raps. Hingegen ist der Anteil von Ackerfutter, vor allem von Mais, bei den Teilnehmern deutlich geringer als bei Nichtteilnehmern.

– Die skizzierten Strukturmerkmale sind besonders für Betriebe des ostholsteinischen Hügellandes charakteristisch, wo 40 % der Teilnehmer und 54 % aller Förderflächen

zu finden sind. Die regionale Inanspruchnahme (siehe Karte A-6.5) weist eine insgesamt lückige, breit gestreute Verteilung auf, nur 27 % der Gemeinden Schleswig-Holsteins werden erreicht.

– Ein weiteres Merkmal der Teilnehmer ist, dass ein Großteil (82 %) von ihnen zusätzlich an mindestens einer der anderen ackerbaulich ausgerichteten Modulationsmaßnahmen teilnimmt. Von den Teilnehmern haben gleichzeitig auch 145 Blühstreifen angelegt, nehmen 150 an der Winterbegrünung und 121 an den Mulch- und Direktsaatverfahren teil.

Ressourcenwirkung

– Die Ressourcenschutzwirkung der Blühflächen wird im Vergleich zu Stilllegungsflächen ohne Anbau Nachwachsender Rohstoffe bewertet, weil die Anlage von Blühflächen gegenüber Nachwachsenden Rohstoffen auf Stilllegung finanziell nicht konkurrenzfähig ist und folglich keine Substitutionseffekte zugunsten der Blühflächen eintreten. Blühflächen auf Stilllegungsflächen erzielen im Vergleich keinen höheren Wirkungsbeitrag für den abiotischen Ressourcenschutz.

– Von den eingesäten Blühpflanzenmischungen werden vor allem Wirkungen auf eine Verbesserung der Artenvielfalt in der Normallandschaft und auf das Landschaftsbild erzielt. Blühflächen dienen zum einen als wichtiger Lebensraum für die Wirbellosenfauna. Auch für Feldvögel und Kleinsäuger haben Buntbrachen und Blühflächen eine große Bedeutung. Aus ökologischer Sicht ist die Verpflichtung zur jährlichen Neueinsaat im Vergleich zu dauerhaften Buntbrachen mit bedarfsweiser Nachsaat weniger günstig zu bewerten.

– Für den floristischen Biotop- und Artenschutz sind die Blühflächen von geringerer Bedeutung, weil die Einsaatarten die Entwicklung spontaner Vegetation einschränken, die aus naturschutzfachlicher Sicht teilweise gewünscht ist. Auf Standorten mit hoher Trophie und intensiver Vornutzung hingegen lässt sich die Entwicklung artenarmer und problematischer Dominanzgesellschaften über die Einsaat von Buntbrachen vermeiden (Ringler, 2003).

– Buntbrachen leisten in ausgeräumten Ackerlandschaften einen wichtigen Beitrag zur optischen Aufwertung des Landschaftsbilds. Auffällig blühende Pflanzen und eine differenzierte Struktur mit unterschiedlichen Wuchshöhen lassen Blühflächen als wichtigen Beitrag zur Entwicklung eines attraktiven Landschaftsbildes erscheinen.

6.7.2.5 Blühstreifen außerhalb Stilllegung, zum Teil mit Knickpflege (f1-A5)

Teilnehmerakzeptanz

- In 2006 haben 377 Betriebe in einem Flächenumfang von insgesamt 930 ha Blühstreifen angelegt, die Abbrecherquote beträgt 1 %. Die Variante Blühstreifen ohne Knickpflege wird von 279 Betrieben auf 558 ha umgesetzt, 184 Teilnehmer nehmen an der Variante mit Verpflichtung zur Knickpflege auf 376 ha teil. Im Mittel haben die Teilnehmer auf 3,6 % ihrer Ackerfläche Blühstreifen angelegt.
- Teilnehmende Betriebe sind mit durchschnittlich 138 ha um rd. 50 ha größer als Betriebe der Vergleichsgruppe und bewirtschaften einen deutlich höheren Anteil ihrer LF als Ackerflächen, bauen deutlich mehr Ölfrüchte, vor allem Raps, und mehr Getreide an, etwas mehr Hackfrüchte und umgekehrt deutlich weniger Ackerfutter. Die dargestellten Kennziffern weisen die Teilnehmergruppe als flächenstarke, ackerbaulich ausgerichtete Betriebe aus.
- Die Förderung wurde in der zurückliegenden Förderperiode relativ breit gestreut über das Land in Anspruch genommen (siehe Karte A-6.6). Deutlich erkennbar sind einige regionale Konzentrationen, vor allem die im nördlichen, geestbestimmten Teil der Landkreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland sowie im Landkreis Ostholstein. Welche Bestimmungsgründe dafür ausschlaggebend waren (Beratereinfluss, Lohnunternehmer, Landschaftsstruktur o. ä.), konnte nicht geklärt werden.
- Den größten Anteil an der Förderfläche weisen die Naturräume Geest und das östliche Hügelland auf. Insbesondere die Variante mit Knickpflege konzentriert sich in diesen beiden Naturräumen. Von den 27.474 ha im Flächenantrag angegebenen Landschaftselementen in Schleswig-Holstein, die Knicks als Bestandteil aufweisen, liegen aber nur 0,35 % an oder auf Förderflächen. Zudem erhält nur die Hälfte davon Förderung für Knickpflege.

Ressourcenwirkung

- Obwohl die Blühstreifen in erster Linie biotische Schutzziele verfolgen, wirken sie auch für den abiotischen Ressourcenschutz in mehrfacher Hinsicht positiv. Durch die Pflege der Knicks werden Strukturen erhalten, die wirksam zur Vermeidung von Wasser- und Winderosion beitragen können. Außerdem wird durch das Ausbringungsverbot von PSM und Düngern auf den Blühstreifen der Eintrag von Schadstoffen unterbunden und somit eine positive Wirkung für die Boden- und Wasserqualität erreicht.
- Der positive Effekt des Verbots eines PSM-Einsatzes wird z. T. kompensiert, wenn zur Abtötung des Aufwuchses vermehrt Totalherbizide eingesetzt werden. Dies betrifft ausschließlich die Blühstreifen, die jährlich rotieren und die vor Aussaat der Folgefrucht entsprechend behandelt werden.

– Blühstreifen wird eine hohe Bedeutung als Lebensraum für die Wirbellosenfauna zugemessen. Auch für Feldvögel und Kleinsäuger haben Blühstreifen eine große Bedeutung (Weibel und Zbinden, 1998). Unter günstigen Umständen können Blühstreifen durch Nützlingsförderung auch zur Verringerung des Schädlingsbefalls und damit des PSM-Einsatzes in der Agrarlandschaft beitragen (Thies und Tscharntke, 2000).

– Die Bewertung von Schon- und Blühstreifen aus der Sicht des floristischen Artenschutzes fällt je nach Bodensubstrat unterschiedlich aus, weil die Vegetationsentwicklung bei Ackerflächen auf unterschiedlichen Böden sehr differenziert verläuft. Blühstreifen empfehlen sich insbesondere für hochintensiv genutzte Ackerlandschaften auf sorptionsstarken Böden im subatlantisch getönten Klimabereich, auf denen die Entwicklung naturschutzfachlich bedeutender Ackerunkrautgesellschaften nicht zu erwarten ist.

– Eine im Rahmen des Moduls „Landschaft“ durchgeführte Fallstudie hat gezeigt, dass Blühstreifen (f1-A4 / f1-A5) in großteiligen und strukturarmen Ackerlandschaften die optische Qualität von Ackerlandschaften spürbar aufwerten. Wenn diese Streifen von Rad- und Fußwegen oder kleineren Straßen einsehbar sind und ihre Blühaspekte an die ästhetischen Erfahrungen der Erholungssuchenden anknüpfen, sind sie geeignet, zu einem positiv empfundenen Landschaftsbild beizutragen.

6.7.2.6 Betriebliche Grünlandextensivierung (f1-Bb)

Teilnehmerakzeptanz

– Wie in allen vorhergehenden Jahren weicht auch im Untersuchungsjahr 2005 die geförderte und die tatsächlich entsprechend der Richtlinie bewirtschaftete Grünlandfläche voneinander ab. Während die Förderfläche 3.740 ha[13] beträgt, umfasst die bewirtschaftete Grünlandfläche der 277 Teilnehmer 5.170 ha. Das innerhalb dieser Maßnahme extensiv bewirtschaftete Grünland hat einen Anteil von 1,7 % am Dauergrünland Schleswig-Holsteins. Die Inanspruchnahme bleibt damit auf einem sehr geringen Niveau. Dies begründet sich z. T. in der über die GAK-Regelung hinausgehende landesspezifische Auflage, wonach nur Betriebe mit einem mindestens 70 %-igen Anteil Dauergrünland an der LF förderberechtigt sind.

– Ein räumlicher Schwerpunkt der Inanspruchnahme liegt in den küstennahen Marschgebieten der Landkreise Dithmarschen und Nordfriesland; darüber hinaus ist im nördlichen Küstenbereich des Landkreises Plön eine Inanspruchnahme über einige zusammenhängende Gemeinden zu verzeichnen (siehe Karte A-6.7). Bezogen auf die Naturräume werden mit deutlichem Abstand zur Vorgeest (0,7 %) und zum Hügelland

[13] Förderfläche in 2006: 3.650 ha mit 89 Betrieben.

(0,5 %) in der Marsch 2,9 % und auf der hohen Geest 1,8 % der Grünlandfläche durch die Maßnahme erreicht.

– Die größte Teilnehmergruppe an der Grünlandextensivierung bilden mit 65 % reine Grünlandbetriebe. Die Teilnehmer bewirtschaften durchschnittlich knapp 63 ha LF, wovon 97 % Hauptfutterflächen sind, die zur Berechnung des RGV Besatzes herangezogen werden. Die durchschnittliche Grünlandfläche der Teilnehmer beträgt gut 57 ha, die kalkulatorische Förderfläche 35 ha. Rund 92 % der LF sind in den geförderten Betrieben Grünland, der durchschnittliche Grünlandanteil liegt damit deutlich über der o. g. Förderauflage von 70 %.

– 92 Teilnehmer stehen 7.409 Nichtteilnehmer gegenüber. Bei den Nichtteilnehmern handelt es sich um Betriebe, die die Auflage des 70 %-igen Anteils Grünland an ihrer LF ebenfalls erfüllen. Inwieweit die Auflage zum Tierbesatz von 0,3 bis 1,4 RGV/ha HFF restriktiv wirkt und gegen eine Teilnahme spricht, kann anhand der zur Verfügung stehenden Daten nicht geprüft werden. Bei einem um 4 Prozentpunkte höheren Grünlandanteil (96 %) bewirtschaften die Nichtteilnehmer mit 18 ha durchschnittlich nur ein Drittel der Grünlandfläche der Teilnehmer. Ihre Grünlandfläche liegt signifikant unter der der Nichtteilnehmer.

Ressourcenwirkung

– Eine Verminderung des Einsatzes von PSM- und Düngemitteln wird auf ca. 80 % der Förderfläche erreicht (FAL, 2003). Der Viehbesatz wurde demnach im Mittel (Medianwert) um 0,3 RGV/ha HFF reduziert, die mineralische Düngung im Durchschnitt um 68 kg/ha (Medianwert). Die Menge ausgebrachter Pflanzenschutzmittel hat sich infolge der extensiven Grünlandbewirtschaftung geringfügig vermindert, da auch vor der Teilnahme i. d. R. nur chemische Teilflächen- bzw. Horstbehandlung durchgeführt wurden. Im Fall der Beibehaltung einer bereits extensiven Nutzungsweise wird keine Reduzierung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmittel realisiert, jedoch eine mögliche Intensivierung verhindert.

– Aufgrund der geringen Akzeptanz der Maßnahme - nur knapp 2 % des Dauergrünlandes des Schleswig-Holsteins werden erreicht - ist der Beitrag der Grünlandextensivierung zum Schutz des Bodens und des Wassers sehr gering. Für den abiotischen Ressourcenschutz hat die Maßnahme flächenmäßig eine untergeordnete Bedeutung. Ihre potenzielle Boden- und Wasserschutzwirkung wird einfach positiv [+] eingeschätzt. Die Analysen des Moduls „Ökoeffizienz“ ermitteln darüber hinaus im relativen Maßnamenvergleich deutlich unterdurchschnittliche Treffgenauigkeiten im Boden- und Gewässerschutz. Aufgrund geringer Flächenrelevanz, schlechter Treffgenauigkeiten und begrenzter Wirkung wird die Maßnahme mit unterdurchschnittlicher Kosten-Wirksamkeitsrelation eingestuft. Lediglich beim Schutz der Oberflächengewässer erreicht sie etwas bessere Ergebnisse.

– Bei der Untervariante „Umwandlung von Acker- in Grünland“ entstehen sehr positive Wirkungen und sind z. T. deutlich bessere Treffgenauigkeiten zu verzeichnen.

– Die Wirkungen der betrieblichen Grünlandextensivierung für den Biotop- und Artenschutz sind als gering einzuschätzen. Die erlaubte Gesamtstickstoffmenge liegt oberhalb jener Schwelle, die eine Entwicklung oder Stabilisierung artenreicher und naturschutzfachlich bedeutender Grünlandgesellschaften ermöglichen würde. Nur bei wenigen teilnehmenden Betrieben, die traditionell auf einem niedrigen Stickstoffniveau wirtschaften, ist von einem Beitrag zur Erhaltung naturschutzfachlich bedeutendem Grünlands auszugehen.

– Da es in Schleswig-Holstein kaum Landschaften mit großflächigen Verbrachungstendenzen gibt, ist die Bedeutung des Extensivierungsprogramms für den Erhalt der Kulturlandschaft gering. Insbesondere eine Stützung der Weidetierhaltung könnte die landschaftsästhetischen Qualitäten positiv beeinflussen, hierauf ist die Förderung jedoch nicht explizit ausgelegt. Im Bereich der floristischen Erscheinungsvielfalt sind kaum wahrnehmbare Effekte im Rahmen des Moduls „Landschaft“ festgestellt worden.

6.7.2.7 Extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen (f1-Be)

Teilnehmerakzeptanz

– Die Maßnahme „Extensive Grünlandnutzung bestimmter Grünlandflächen“ stand als Modulationsmaßnahme nur einmalig für Neuantragsteller im Jahr 2004 offen.

– Das von den 277 Teilnehmern im Jahr 2005 bewirtschaftete Grünland beträgt 10.860 ha, ihre Verpflichtungsfläche dagegen 2.376 ha Grünland. Diese Zahlen dokumentieren, dass von den Teilnehmern eine starke Flächenauswahl für die Förderung vorgenommen wird. Der Grad der Selektion wächst zwar mit der betrieblichen Grünlandfläche, ist jedoch regional vergleichbar. Die durchschnittlich geförderte Fläche je Betrieb liegt bei 8,6 ha Grünland, die bewirtschaftete Grünlandfläche der Teilnehmer bei 39 ha. Damit bewirtschaften die Teilnehmer der einzelflächenbezogenen Grünlandextensivierung im Mittel rd. 18 ha weniger Grünland als die Teilnehmer an der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung, jedoch deutlich mehr Grünland als die Nichtteilnehmer (19 ha).

– Der Grünlandanteil in den teilnehmenden Betrieben beträgt im Mittel 47 % ihrer LF. Eine Teilnahme an der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung ist ihnen damit verwehrt, da diese einen GL-Anteil von mindestens 70 % vorsieht. Die teilnehmenden Betriebe weisen in allen Naturräumen einen deutlich geringeren Grünlandanteil als die Nichtteilnehmer auf.

– Die Landkreise mit den höchsten Teilnahmen sind die westlichen Landkreise Nordfriesland und Dithmarschen, im Osten des Landes Ostholstein und die Hansestadt Lübeck. Insgesamt ist auf der Marsch und im Hügelland eine höhere Teilnahme zu erkennen als auf den Geeststandorten (siehe Karte A-6.8).

– Der hohe Grad der Auswahl von Förderflächen lässt erwarten, dass die Teilnehmer Flächen in die Förderung einbringen, deren Flächenintensität nahe der der Förderauflagen liegt und somit keine wesentlichen Einschränkungen der Bewirtschaftungen entstehen. Hierbei könnte es sich bspw. um hofferne Flächen handeln oder um Flächen schlechten Zuschnitts.

Ressourcenwirkung

– Laut Richtlinie sind aufgrund des Verbotes synthetischer Düngung und des Spätmahdgebotes grundsätzlich einfach positive [+] Wirkungen zu erwarten. Die Beweidung ist auf 2 GVE/ha begrenzt. In der Zeit vom 15.03 bis 15.06 sind Pflege und Mäharbeiten verboten. Tendenziell ist von einer wenig veränderten extensiven Bewirtschaftung auszugehen, da die Betriebe eher mit marginalen oder schlecht gelegenen Flächen in die Maßnahme einsteigen.

– Die Wirkungen für Pflanzen, Tiere, Vegetation und das Landschaftsbild sind ähnlich denen der betrieblichen Grünlandextensivierung als gering einzuschätzen.

– Trotz geringer Flächenrelevanz wie bei der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung erreicht die Extensivierung auf Einzelflächen z. T. deutlich bessere Treffgenauigkeiten im abiotischen Ressourcenschutz, die im Bodenschutz und entlang von Oberflächengewässern im relativen Maßnahmenvergleich sogar überdurchschnittlich ausfallen. Bei allen untersuchten Ressourcen wird der Grünlandextensivierung auf Einzelflächen ein überdurchschnittliches Kosten-Wirksamkeitsverhältnis bescheinigt.

6.7.2.8 Ökologische Anbauverfahren (f1-C)

Teilnehmerakzeptanz

– Der Förderumfang stieg von knapp 12.000 ha und 241 Betrieben in 2001 auf 25.200 ha und 402 Betriebe in 2006.

– In 2005 wurden 25.216 ha LF entsprechend der Maßnahme gefördert, dies entspricht 2,4 % der LF Schleswig-Holsteins. Der Umfang der nach den Grundsätzen des Ökologischen Landbaus von den geförderten Betrieben bewirtschafteten Fläche geht mit 29.779 ha darüber hinaus. Die Differenz begründet sich i. d. R. in Flächen, für die die Förderbedingungen nicht erfüllt werden, wie z. B. Flächen ohne 5-jährige Pachtverträge. Demnach bewirtschaften die geförderten Ökobetriebe 3 % der LF des Landes (Bundesdurchschnitt 4,6 %, BMELV, 2007). 2,4 % der Ackerfläche Schleswig-

Holsteins wird von den Beihilfeempfängern nach ökologischen Grundsätzen bewirtschaftet und 3,6 % des Grünlands. Von 403 geförderten Betrieben (2,2%) werden 29.779 ha LF ökologisch bewirtschaftet, davon 17.879 ha Ackerfläche (60 %) und 11.802 ha Grünland.

– Ökologisch wirtschaftende Betriebe sind im Landesdurchschnitt deutlich größer als konventionelle, allerdings bestehen regionale Unterschiede. Im Landesmittel übersteigt die LF der Ökobetriebe mit 74 ha um knapp 20 ha oder ein gutes Drittel die LF der Nichtteilnehmer. In den Naturräumen der Marsch und der hohen Geest sind die Ökobetriebe um 44 % bzw. 67 % größer als konventionelle Unternehmen. Im durch Ackerland geprägten Hügelland ist die Flächenausstattung der Öko- und konventionellen Betriebe vergleichbar.

– 12 % der Geförderten sind reine Ackerbaubetriebe, knapp 20 % reine Grünlandbetriebe. Der Ackerflächenanteil wie auch die bewirtschaftete Ackerfläche ist in Öko- und konventionellen Unternehmen vergleichbar. Die Ökobetriebe bewirtschaften jedoch absolut mehr Grünland als die Vergleichsgruppe.

– Die Ackerflächennutzung der Ökobetriebe Schleswig-Holsteins ist typisch für dieses Anbauverfahren. Bei in etwa gleichem Anbauumfang für Getreide bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern liegt der Flächenumfang für Weizen in den Ökobetrieben signifikant unter dem der Nichtteilnehmer. Der Anteil an Sommergetreidearten fällt dagegen deutlich höher aus. Der Anbauumfang an Hackfrüchten und Handelsgewächsen der Ökobetriebe ist signifikant geringer als in der Vergleichsgruppe. Kein Öko-Betrieb baut Zuckerrüben an.

– Für den Ökologischen Landbau typisch, spielt im Ackerfutteranbau Kleegras eine dominante Rolle. Während der Anbau von Silomais bei den konventionellen Betrieben im Vordergrund steht, ist dieser hinsichtlich seines Anbauumfangs bei den Ökobetrieben zu vernachlässigen.

– Hinsichtlich der räumlichen Akzeptanz der Förderung sind keine ausgesprochenen Schwerpunktregionen zu erkennen (siehe Karte A-6.9). Für die Naturräume ergibt sich hinsichtlich des Flächenanteils der ökologischen Bewirtschaftung an der LF bzw. den beiden Hauptnutzungen Acker- und Grünland der Regionen folgendes Bild:
  - Marsch: 3,1 % der LF, 2,9 % des Ackerlands, 3,3 % des Grünlands,
  - hohe Geest: 2,6 % der LF, 2,7 % des Ackerlands, 2,5 % des Grünlands,
  - Vorgeest: 1,9 % der LF, 1,3 % des Ackerlands, 2,8 % des Grünlands,
  - Hügelland: 3,3 % der LF, 2,7 % des Ackerlands und 6,2 % des Grünlands.

Ressourcenwirkung

– 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)[14], dadurch auch
- geringeres Treibhauspotenzial, 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 in Schleswig-Holstein sehr allgemein gehaltene Boden- und Wasserschutzziele. Seine potenzielle Ressourcenschutzwirkung ist sowohl im Bodenschutz als auch im Gewässerschutz als einfach positiv [+] einzustufen; allerdings erreicht er auf Ackerflächen auch eine sehr positive [++] Wasserschutzwirkung.
- Hinsichtlich der Erosions- und der Gewässerschutzwirkung weist der Ökolandbau im Maßnahmenvergleich überdurchschnittlich gute Ergebnisse auf. Er schneidet sowohl in seiner Flächenrelevanz in den sensiblen Gebieten, als auch aufgrund seiner Kosten-Wirksamkeitsrelation im Vergleich gut ab. Allerdings erreicht die Maßnahme nur unterdurchschnittliche Treffgenauigkeiten. Dennoch kommt ihm im bestehenden Maßnahmenspektrum eine Bedeutung zur Erhaltung erosionsmindernder Nutzungen bzw. zur Verhinderung von Stoffausträgen in Gewässer zu.

[14] Hierdurch werden die durch die mechanischen Bearbeitungsschritte verursachten Energieaufwendungen überkompensiert.

6.7.3 Vertragsnaturschutz (f2)

Teilnehmerakzeptanz

- Für den Vertragsnaturschutz gelten weitgehend eng gefasste Förderkulissen. Innerhalb dieser Kulissen erfolgt ein Vertragsabschluss auch ohne vorherige Begehung. Außerhalb der Kulissen ist ein Vertragsabschluss nach Einzelfallprüfung möglich. Etwa die Hälfte der Abschlüsse erfolgt außerhalb der Kulissen. Die Kombination von Einzelfallprüfung und Kulisse trägt zur hohen Treffsicherheit der Maßnahme bei (siehe Karte A-6.10).
- Die Konzentration der Maßnahmen auf Zielarten vermittelt den Teilnehmern ein Bild von den Zielen der Maßnahme, welches die Akzeptanz stärkt. Die Benennung nach Zielarten hat sich in diesem Sinne bewährt.
- 890 von 18.190 Betrieben (5 %) nahmen zum Förderhöchststand 2005 am Vertragsnaturschutz teil und bewirtschafteten ca. 1 % der schleswig-holsteinischen Landwirtschaftsfläche (3 % des Grünlands) als Vertragsfläche. Bei insgesamt 10.714 ha Vertragsfläche entfallen im Mittel auf jeden Teilnehmer 12 ha, was einem durchschnittlichen Anteil von 15 % ihrer LF entspricht. Die Abweichungen von diesem Mittelwert sind jedoch sehr hoch.
- Die Teilnehmer sind erheblich größer als die Nichtteilnehmer. Sie bewirtschaften im Mittel 83 ha LF und 36 ha Grünland (43 % Grünlandanteil). Gegenüber den Nichtteilnehmern mit 56 ha LF und 20 ha Grünland (35 % Grünlandanteil) verfügen sie über 48 % mehr LF und 80 % mehr Grünland.
- Der Anteil der Milchvieh haltenden Betriebe ist unter den Vertragsnaturschutzteilnehmern mit 67 % der Höfe erheblich höher als bei den Nichtteilnehmern, von denen nur 53 % über Milchvieh verfügen. Aussagen zur Besatzdichte waren aufgrund der vorliegenden Daten nicht möglich. Drei Viertel der Vertragsfläche wird von Milchvieh haltenden Betrieben bewirtschaftet.
- Die Schafhaltung ist von wesentlich geringerer Bedeutung und wird nur von 17 % der Teilnehmer auf 23 % der Vertragsfläche praktiziert. Bei den meisten dieser Höfe handelt es sich gleichzeitig um Milchviehbetriebe. Reine Schafbetriebe, die in anderen Ländern häufig eine große Bedeutung für den Vertragsnaturschutz haben, sind in Schleswig-Holstein für diese Maßnahmegruppe unbedeutend.
- Betriebe ohne Raufutterfresser nehmen nur in speziellen Zusammenhängen am Vertragsnaturschutz teil.
- Insgesamt 87 von 772 (11 %) Teilnehmern an Grünlandextensivierung und Ökolandbau nehmen gleichzeitig am Vertragsnaturschutz teil. Gegenüber der Teilnehmerquote aller Betriebe am Vertragnaturschutz von 5 % ist der Anteil mehr als doppelt so groß. Daraus folgt, dass der Vertragsnaturschutz für Betriebe, welche an Maßnahmen der

Grünlandextensivierung und des Ökolandbaus teilnehmen, deutlich attraktiver ist als für den durchschnittlichen Hof in Schleswig-Holstein.

– Der größte Teil der Vertragsnaturschutzfläche in Schleswig-Holstein wird von großen Betrieben bewirtschaftet, deren Struktur mittelfristig als zukunftsfähig zu beurteilen ist (vgl. Kapitel 6.7.1). Es gibt insbesondere in den Marschen keinen Widerspruch zwischen intensiver Milchviehwirtschaft und gleichzeitiger Teilnahme am Vertragsnaturschutz. Größere „Landschaftspflege-Spezialbetriebe“ sind im Gegensatz dazu nur vereinzelt von Bedeutung.

Ressourcenwirkung

– Die klar umrissenen Leistungspakete sind teilweise weniger flexibel als in anderen Ländern, doch berichten die interviewten Experten, dass den Landwirten die Anforderungen sehr klar sind und deshalb nicht jeder Vertragsabschluss neu verhandelt werden muss.

– Die inhaltlich sehr eng gefassten Maßnahmen haben sich einerseits bewährt, doch führt die Beschränkung auf bestimmte Artengruppen/Biotoptypen auch dazu, dass der Vertragsnaturschutz in vielen Zusammenhängen nicht anwendbar ist. Die Maßnahme „Amphibienschutz“ bietet aufgrund der flexiblen Auswahl der (auch einzelbetrieblich geeigneten) Bewirtschaftungsmöglichkeiten, in Verbindung mit den obligatorischen Biotopgestaltungsmaßnahmen, den breitesten Einsatzbereich.

– Da in Schleswig-Holstein ein wesentlicher Teil des Vertragsnaturschutzes auf landwirtschaftlich hochwertigen Flächen stattfindet, die ohne Vertragsnaturschutz vermutlich einer intensiven Nutzung unterlägen, hat er eine nicht zu unterschätzende Wirkung für die Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität sowie als positive Nebenwirkung im abiotischen Ressourcenschutz.

– Die Variante Amphibienschutz leistet einen effektiven Beitrag zur Erhaltung extensiv bewirtschafteten, strukturreichen Grünlands und bei einer Beibehaltung der Wasserstände speziell zur Sicherung und Verbesserung der Lebensräume für Amphibien. Über die besondere Förderung der Beweidung wird auch ein Beitrag zur Erhaltung extensiver Weidelandschaften und zur Bereicherung des Landschaftsbildes geleistet.

– Die Variante Wiesenvogelschutz liefert einen entscheidenden Beitrag zur Sicherung der Bestände von Wiesenvögeln. Untersuchungen haben zwar auch eine positive Wirkung der Amphibienschutzmaßnahmen auf Wiesenvögel gezeigt, häufig sind jedoch Wasserstandsanhebungen der entscheidende Faktor für langfristige Erfolge. Teilnahmehindernisse sind, neben der kleinen Gebietskulisse, die z. T. sehr späten Mahdtermine, die biotopgestaltenden Maßnahmen in Form von Wasserhaltemaßnahmen und die bislang vergleichsweise niedrigen Prämiensätze.

– Die Variante „Trauerseeschwalben“ ist auf die spezielle Situation in Eiderstedt zugeschnitten, was die große Akzeptanz erklärt. Die Wirkungen der Maßnahme gehen weit

über den Schutz der Trauerseeschwalbe hinaus, weil sie in Eiderstedt zur Erhaltung einer traditionellen Marsch-Weidelandschaft beiträgt. Die Konzentration der Maßnahme auf eine relativ enge Kulisse führt bei der guten Akzeptanz der Maßnahme zu einer wahrnehmbaren Wirkung. Der hohe Strukturreichtum der Vertragsflächen bereichert zugleich das Landschaftsbild. Durch einen grundsätzlichen Verzicht auf mineralische Dünge- und Pflanzenschutzmittel in einer ansonsten intensiv genutzten Landschaft wird ein positiver Beitrag zum Boden- und Wasserschutz geleistet.

– Die durch die Varianten „Sumpfdotterblumenwiesen“, „Kleinseggenwiesen“ und „Trockenes Magergrünland“ geförderten Biotoptypen geben Zeugnis einer traditionellen Nutzung, die sich konsequent an den Standortbedingungen orientiert. Auf diesen Flächen haben hoch spezialisierte, seltene Pflanzen- und Tierarten ihren Lebensraum. Die Maßnahmen tragen dazu bei, eine standortangepasste Mindestnutzung der Flächen sicherzustellen, die sonst voraussichtlich von Nutzungsaufgabe bedroht wären.

– Die Variante „Nahrungsgebiete für Gänse und Enten“ schafft für rastende Gänse und Enten störungsarmes Grünland als Äsungs- und Ruhefläche. Mit der neuen, sich auf Ackerflächen beziehenden Maßnahme „Rastplätze für wandernde Vogelarten“ gibt es eine sinnvolle Ergänzung für den Ackerbereich.

– Eine vollständige Nutzungsaufgabe bei Sicherstellung einer geschlossenen Pflanzendecke bei der Variante „20-jährige Flächenstilllegung“ bewirkt einen bestmöglichen abiotischen und - je nach Lage der Flächen - auch biotischen Ressourcenschutz. Durch die gleichzeitige Anlage von Gehölzen ergeben sich auch verbesserte visuelle Wirkungen für die Landschaft.

6.7.4 Halligprogramm (f3)

Zielgebiet und Zielgruppen

– Über das ALR Husum besteht eine ortsnahe Anlaufstelle für die Halliglandwirte. Positiv hervorzuheben sind die Arbeitskreise aus Landwirten, ALR Husum, Nationalparkverwaltung, Landkreis, Bauernverband und MLUR. Diese Vorgehensweise führt zu erhöhter Akzeptanz bei gleichzeitiger Identifikation mit den Maßnahmen.

– Das Halligprogramm ist langjährig eingeführt und erfährt eine sehr hohe Akzeptanz. Nahezu die gesamte förderfähige Fläche wird erfasst. Insgesamt nehmen 45 von 50 Landwirten mit 1.599 ha teil.

Ressourcenwirkung

– Die Auflagen für das Bewirtschaftungsentgelt sehen neben einer halligspezifischen niedrigen Viehbesatzdichte u. a. das Verbot von mineralischen Stickstoffdüngern sowie des Schleppens und Walzens der Flächen vor. Auf diese Weise wird den Ansprü-

chen der Bodenbrüter Rechnung getragen. Gleichzeitig werden die Standortbedingungen für die Salzwiesenvegetation optimiert.

– Untersuchungen haben gezeigt, dass die Nutzungsaufgabe von Salzwiesen den meisten Vogelarten zugute kommt. Dieser Aspekt wird durch die Prämie für natürlich belassene Salzwiesen gefördert.

– Die unterschiedlichen Teilmaßnahmen des Halligprogramms tragen insgesamt dazu bei, ein Mosaik von Kulturflächen und natürlichen Landschaftselementen zu schaffen, wie sie für das traditionelle Bild der Halligen typisch sind. Grundsätzlich sind die Maßnahmen des Halligprogramms positiv bewertet worden. Da sich die Salzwiesen im Bereich hoheitlichen Naturschutzes befinden und es sich bereits in der Ausgangssituation um hochwertige Flächen handelt, wurde das Halligprogramm bei der Wirkungseinschätzung bewusst nicht höher bewertet.

6.7.5 Zusammenfassende Einschätzung der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen

Die Tabelle 6.12 gibt einen zusammenfassenden Überblick zu ausgewählten Aspekten der Maßnahmenbewertung aus den vorangegangenen textlichen Erläuterungen. Es werden Ergebnisse aus dem Output, dem Zielerreichungsgrad und der Ressourcenschutzwirkung der Maßnahmen ebenso dargestellt, wie einige Resultate der Module „Akzeptanz“ und „Ökoeffizienz“. Keine Berücksichtigung finden in der tabellarischen Übersicht die Ergebnisse der Module „Flächennutzung“ und „Landschaft“.

Tabelle 6.12: Zusammenfassende Einschätzung der Agrarumweltmaßnahmen

	Geförderte Fläche [1] (ha) im Jahr 2005 [3]	Zielerfüllung [2] (%) im Jahr 2005 [3]	Ressourcenschutzwirkung 4				Treffgenauigkeit (%)				Ökoeffizienz 5 im Jahr 2005			
Maßnahmencode 6			Boden	Wasser	Biodiversität	Landschaft	Erosionsgefährdung	Nitratauswaschungsgef.	Zielgebiete WRRL	Oberflächenwasserschutz	Erosionsgefährdung	Nitratauswaschungsgef.	Zielgebiete WRRL	Oberflächenwasserschutz
f1 - MSL	96.223													
f1-A	-		++	++	+	+								
f1-A1	32.190		+	0	0	0	7	55	87	69	↑	↓	↑	↓
f1-A2	38.921		+	+	0	0	8	76	46	82	↑	↑	↑	↑
f1-A3	46.881		+	+	0	0		65	48	79		↑	↑	↑
f1-A4	1.571		0	0	0	+	(keine weitere Bewertung, da keine Wirkung auf Boden u. Wasser)							
f1-A5	935		+	++	+	+	9	61	62	82	↓	↓	↓	↓
f1-Bb	3.740	37	+	+	0	0	2	22	38	90	↓	↓	↓	↑
f1-Be	2.376		+	+	+	+	8	35	47	93	↑	↑	↑	↑
f1-C	25.216	186	++	++	++	+	8	49	47	82	↑	↑	↑	↑
f2 - VNS	10.714	87												
f2-Am	6.038		+	+	++	++	12	47	60	92	↑	↓	↓	↓
f2-AmWi	2.047		+	+	++	++	0	13	18	99	↓	↓	↓	↓
f2-Wi	36		+	+	++	++	0	61	15	100	↓	↓	↓	↓
f2-Ts	1.642		++	++	++	++	0	4	0	97	↓	↓	↓	↓
f2-Sd	284		+	+	++	++		47	51	96		↓	↓	↓
f2-Ks	7		0	0	++	++	(keine weitere Bewertung, da keine Wirkung auf Boden und Wasser)							
f2-Ma	81		0	0	++	++								
f2-NGE	80		+	+	++	++	0	5	5	100	↓	↓	↓	↓
f2-RV	314		++	++	++	+		0	3	100		↓	↓	↓
f2-Still	186		++	++	++	++	4	83	87	92	↓	↓	↓	↓
f3 - Halligpr.	1.571	92					(keine Untersuchung im Modul Ökoeffizienz)							
Bewirtschaftungsentgelt	1.459		+	+	+	+								
- davon Mähzuschuss	188		+	+	+	+								
Salzwiesenprämie	113		+	+	+	+								

1) Für die Gesamtflächenangabe bei f1 - MSL: Ohne Flächen der Gülleausbringung (f1-A3).
2) Zielerfüllung gemessen am operationellen Ziel der Maßnahmen.
3) Im Jahr des Förderhöchststandes.
4) Ressourcenschutzwirkung: ++ sehr positiv, + positiv, 0 neutral/keine.
5) Im relativen Maßnahmenvergleich überdurchschnittliche (↑) bzw. unterdurchschnittliche (↓) Kosten-Wirksamkeitsrelation.
6) Zu den Maßnahmenkürzeln: Vergleiche u.a. Kapitel 6.1.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

6.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.8.1 Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL, f1)

6.8.1.1 Zwischenfruchtanbau (f1-A1)

– 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 Schleswig-Holstein gegeben ist. Daher wird die Aufnahme einer entsprechenden Maßnahme in das Förderprogramm 2007 bis 2013 ausdrücklich begrüßt. Auch der neue Zuschnitt auf eine Kulisse nach Erfordernissen der Wasserrahmenrichtlinie wird als sinnvoll erachtet. Damit wird die dringend erforderliche Zielausrichtung für eine effiziente Maßnahmenanwendung vollzogen.

– Von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit der Maßnahme wird sein, ob ausreichend entwickelte Zwischenfruchtbestände vor Winter erreicht werden können. Nach allen vorliegenden Hinweisen ist eine solche Anforderung mit der Ausnahmeregelung für Winterroggen nach Silomais nicht zu erfüllen. Davon ausgehend ist die Ausnahmeregelung für verspätete Einsaat als nicht zielführend zu bewerten und sollte daher nicht fortgeführt werden. Andernfalls ist in der neuen Förderperiode ein auf diese Kernfrage abgestelltes Wirkungsmonitoring mit Erhebungen auf den geförderten Betrieben zu installieren und der Auflauferfolg der Zwischenfrucht vor Ort zu überprüfen.

– Da Mais die zentrale Problemkultur in vielen Regionen Schleswig-Holsteins darstellt, ist aus Ressourcenschutzsicht besonders auf die Integration einer Winterbegrünung in die häufig engen Maisfruchtfolgen abzuzielen. Anzustreben wäre, die dafür besonders geeigneten, aber bislang nur wenig praktizierten Untersaaten stärker in der Praxis zu etablieren. Dabei wird wieder auf eine gezielte Bewerbung dieses Anbauverfahrens durch die Beratung[15] verwiesen.

– 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.

[15] Siehe Empfehlungen ‚Train the Trainer’ in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung.

– 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 (vgl. Lütke Entrup, 2008). 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 Förderauflagen oder -bausteine ähnlich der Maßnahme I.1 in der nationalen Rahmenregelung wären extra zu honorieren.

– Aus Ressourcenschutzsicht sollte auf eine Vermeidung des Herbizideinsatzes zum Abtöten der Winterbegrünung abgezielt werden. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob ein Herbizidverzicht extra zu honorieren wäre. Denkbar wäre auch, den Anbau von nicht abfrierenden Winterzwischenfrüchten, die im Frühjahr mit chemischen Mitteln abgespritzt werden müssen, von der Förderung auszunehmen.

6.8.1.2 Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren (f1-A2)

– Die MDM-Verfahren haben mit positiven bis sehr positiven Wirkungen eine wichtige Bedeutung für den abiotischen Ressourcenschutz auf Ackerflächen, besonders im Hinblick auf Wassererosion und sollten auch zukünftig in einem auf dieses Schutzziel ausgerichteten Förderprogramm berücksichtigt werden. Der Bedarf für Maßnahmen mit Erosionsschutzwirkung in Schleswig-Holstein 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. Allerdings bleibt abzuwarten, welche neuen Grundanforderungen ab 2009 definiert werden.

– Die Treffsicherheit der MDM-Verfahren auf gefährdeten Standorten deckt noch nicht den vorhandenen Schutzbedarf. Wenn das Schutzziel Wassererosion weiter verfolgt wird, ist zur Effizienzsteigerung der eingesetzten Mittel eine räumliche Steuerung der Maßnahme auf erosionsgefährdete Standorte erforderlich. So könnte zukünftig ähnlich der Vorgehensweise für das Modul „Ökoeffizienz“ und in Anlehnung an die niedersächsische Methode des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) die Erosionsgefährdung jedes einzelnen Feldblocks ermittelt werden. Mit dieser Datengrundlage kann die Förderung auf gefährdete Standorte konzentriert und die Förderauflagen nach den Erosionsgefährdungsklassen entsprechend der Cross-Compliance-Einstufung differenziert werden.

– Bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung sind mögliche Richtlinienanpassungen zur Anhebung der Förderschwellen dargestellt worden, wenn sich diese Anbautechniken zunehmend etabliert haben und nur noch der technische Fortschritt in Einzelfällen förderfähig wird. Infrage kommen etwa die einmalige Teilnahmemög-

lichkeit oder die angekündigte Öffnung für einen begrenzten Zeitraum oder die Erhöhung des Mindestanteils der entsprechend den Auflagen zu bewirtschaftenden Fläche, ggf. mit regionaler oder betriebstypabhängiger Differenzierung.

– Denkbar wäre auch, aus Effizienzgesichtspunkten die Förderung auf spezifische Problemkulturen bzw. Problemsituationen zu begrenzen. Zum Beispiel ist fraglich, ob aus Ressourcenschutzsicht die Förderung bei Winterraps über MDM-Verfahren 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 Kartoffelbau. Blattfrüchten ist zwingend eine Winterbegrünung vorzuschalten.

– Sollten MDM-Verfahren zukünftig mit klimapolitischer Zielsetzung wegen des vorhandenen CO_2-Minderungspotenzials 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_{org}-Gehalt einstellen. Die Funktion als CO_2-Senke kann aber nur unter der Voraussetzung einer dauerhaft bodenschonenden Bewirtschaftung erzielt werden. Schon der einmalige Pflugeinsatz würde langjährig aufgebaute Kohlenstoffvorräte wieder freisetzen.

6.8.1.3 Umweltfreundliche Gülleausbringung (f1-A3)

Aus den in Kapitel 6.7 dargestellten Aussagen leiten sich folgende Empfehlungen ab: die Förderung einer umweltfreundlichen Gülleausbringung sollte unter Einschränkung in der folgenden Förderperiode fortgeführt werden. Diese sind:

– Prüfung einer degressiven Prämienstaffelung in Abhängigkeit von der Förderfläche je Antragsteller mit dem Ziel einen höheren Teilnahmeanreiz auf kleinere Betriebe auszuüben, die i. d. R. tendenziell ältere Ausbringungstechnik einsetzen.

– Im Förderzeitraum ist kritisch zu prüfen, ob und inwieweit die geförderten Ausbringungsverfahren - auch regional - den Stand der Technik erreichen. Tritt dies ein, ist die Förderung für die entsprechenden Verfahren abzusetzen.

– Öffnung der Förderung für Neuantragsteller über mehrere Jahre mit dem Ziel, den Anteil von Beihilfeempfängern zu erhöhen, die eine Anpassungsleistung an die Förderauflagen zu erbringen haben.

– Da die Förderung einer umweltfreundlichen Gülleausbringung fortgeführt wird, ist zur Halbzeitbewertung 2010 die Akzeptanz der Förderung insbesondere die Teilnehmerstruktur erneut zu analysieren. Ausgehend von den Ergebnissen sollte eine kritische Überprüfung der Fördermaßnahme erfolgen.

– Die positive Umweltwirkung für Wasser und Boden tritt nur ein, wenn das daraus resultierende Einsparpotenzial an Dünger auch unter Praxisbedingungen genutzt wird. Ob und inwieweit Landwirte infolge der Anwendung von umweltfreundlichen Gülleausbringungstechnologien ausgeglichene Nährstoffbilanzen realisieren, ist bis dato nicht nachgewiesen. Daher sollte in der nächsten Förderperiode die von der Arbeitsgruppe ‚Agrarumweltindikatoren im Bereich Wasser und Boden – Abstimmung der Begleitung und Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen 2007 bis 2013' unter Leitung des vTI für die Maßnahmen der Nationalen Strategie vorgelegte Methode in einem Wirkungsmonitoring Anwendung finden.

6.8.1.4 Blühflächen (f1-A4)

– Eine Fortsetzung dieser Fördermaßnahme ist unter den derzeitigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen des voraussichtlich endgültigen Wegfalls der obligatorischen Flächenstilllegung nicht angezeigt.

– Außerdem war die bisherige Ausgestaltung der Fördermaßnahme wenig zielführend, denn die primär intendierten biotischen Zielsetzungen werden nur unter bestimmten Voraussetzungen erreicht, die wiederum eine spezifische Zielfestlegung erfordern. Die Eignung jährlicher Einsaaten im Vergleich zur Selbstbegrünung für das primär intendierte Ziel wird in den folgenden Empfehlungen zur Anlage von Blühstreifen (f1-A5) dargelegt.

6.8.1.5 Blühstreifen mit und ohne Knickpflege (f1-A5)

– Die Maßnahmen werden mit ihren vielfältigen positiven Wirkungen als wichtig für den Ressourcenschutz im Ackerbau bewertet. Blüh- und Schonstreifen tragen zur Erhaltung der Artenvielfalt und Verbesserung des landschaftlichen Erlebens in der Normallandschaft bei. Die Fortsetzung eines derartigen Förderangebotes, besonders in ausgeräumten und monotonen Ackerbauregionen, wird aus Ressourcenschutzsicht als dringend erforderlich angesehen, besonders nach Wegfall der Stilllegungsverpflichtung im Ackerbau. Die Einführung einer Förderkulisse im neuen Förderprogramm wird aus Sicht der Evaluation ausdrücklich begrüßt.

– Allerdings dürfte die Akzeptanz unter den aktuell herrschenden Marktbedingungen für landwirtschaftliche Produkte als gering eingeschätzt werden, obschon die Streifenprogramme mit der Möglichkeit zur Flächenrotation eher angenommen werden als mehr-

jährige Stilllegungsverpflichtungen. Zur Akzeptanzschaffung wäre zukünftig also eine deutliche Prämienanhebung erforderlich, vor allem, wenn ackerbauliche Intensivstandorte erreicht werden sollen.

– Bei Fortsetzung der Fördermaßnahmen ist eine eindeutige Zielfestlegung erforderlich, die es besser als in der Vergangenheit ermöglicht, die Förderauflagen spezifisch auf ein Ressourcenschutzziel auszurichten. Soll sie z. B. dem Boden- und Gewässerschutz dienen, wäre wegen der besseren Wirksamkeit die Anlage mehrjähriger Streifenstrukturen, gebunden an eine Förderkulisse, zu empfehlen, ggf. auch in Form einer Selbstbegrünung (ähnlich Uferrandstreifen) oder mit höherem Gräseranteil in der Saatgutmischung sowie mit jährlicher Abfuhr des Aufwuchses.

– Aus faunistischer Sicht wären ebenfalls eine Selbstbegrünung oder einmalige Einsaat der Flächen ohne Rotation gegenüber einer jährlichen Einsaat oder der Anlage von Schonstreifen zu bevorzugen. Die Wirkung einer Einsaat ließe sich ggf. durch Anpassung der Artzusammensetzung der Saatgutmischung wegen der Bindung einzelner Tierarten an spezielle Wirtspflanzen erhöhen. Sollte dennoch die Anlage von Schonstreifen im Bestand der Ackerkultur als Fördervariante geplant werden, können zusätzliche Wirkungen (Aspekte Wildschutz) erreicht werden, wenn die Saatdichte der jeweiligen Kultur um etwa die Hälfte verringert und/oder der Reihenabstand erhöht wird.

– Steht das Landschaftserleben als Zielsetzung im Vordergrund, wäre die jährliche Einsaat bei Rotation mit stärkerem Sommer- und Herbstblühaspekten als die am besten geeignete Fördervariante zu empfehlen. Bei einer Variante mit mehrjähriger Einsaat ohne Rotation sollte gerade für diese Zielsetzung die Möglichkeit einer Nachsaat zur Erhaltung des Blühaspektes eröffnet werden, um Bestände mit unerwünschter Entwicklung aufzubessern. Eine Optimierung der ästhetischen Wirkung kann angestrebt werden, indem die Einseh- und Erlebbarkeit der Flächen über Festlegungen zu deren Lage im Raum verbessert wird.

– Aus Sicht des Ressourcenschutzes sollten die Mindestbreite der Streifen auf mindestens sechs Meter, besser noch zehn Meter, erhöht werden. Daraus ergeben sich vor allem für abiotische und faunistische Schutzziele eindeutige Vorteile; es gilt der Grundsatz, je breiter umso besser. Durch eine Anhebung der Mindestbreite würde zudem der nach Düngeverordnung in gewissen Fällen einzuhaltende Mindestabstand an Gewässern überschritten und damit in allen Fällen oberhalb der Baseline gefördert.

– Floristische Ziele sind für Blühstreifen nicht vorrangig sinnvoll. Hier wäre im Zweifelsfall ein naturschutzfachliches „Ackerrandstreifenprogramm" mit gezielter Flächenauswahl zu bevorzugen.

– Bereits zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde empfohlen, eine Bodenbedeckung über Winter verpflichtend einzuführen, entweder durch Einsaat der Folgefrucht oder durch Belassen des Pflanzenaufwuchses auf der Fläche. Aus Gründen des Res-

sourcenschutzes ist es abzulehnen, wenn Blühflächen bzw. -streifen im Spätherbst gepflügt werden und über Winter unbestellt bleiben.

6.8.1.6 Betriebliche Grünlandextensivierung (f1-Bb)

– Empfehlungen zur Fortführung der betriebszweigbezogenen Grünlandextensivierung sind vor dem Hintergrund der aktuellen Anpassung agrarpolitischer Rahmenbedingungen 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, der zeitlich gestaffelte Übergang von betriebsindividuellen Zahlungsansprüchen zu einem Modell regionseinheitlicher Direktzahlungen, die Aufhebung der Roggenintervention sowie die Reform der Zucker- und Milchmarktordnungen und die Aussetzung der obligatorischen Stilllegungsverpflichtung. Letztlich sind die Reformschritte der GAP 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 infolge 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. Von einem bis zu 75 %-igen Rückgang des Mutterkuh- und Ammenkuhbestandes ist bis 2015 im Vergleich zur Basis 2004/2006 auszugehen. Die Rindfleisch- und Kalbfleischerzeugung wird nach ihren Modellrechnungen um 10 % eingeschränkt. Allerdings treten regional z. T. gegenläufige Effekte auf. Der Trend zur Wanderung der Milcherzeugung auf die spezialisierten Milchregionen wird mit der Einführung (geplant April 2010) eines bundesweiten Quotenhandels fortgesetzt. Gunstregionen der Milcherzeugung sind bspw. das Allgäu oder die Küstenregionen Norddeutschlands.

– Für Schleswig-Holstein prognostizieren die Autoren einen Rückgang des Rindviehbestandes von weniger als 10 % sowie eine Steigerung der Milchproduktion. Mit Verlagerung der Milchproduktion in spezialisierten Milchregionen setzt eine Intensivierung der Produktion ein. 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.

– Für die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung in Schleswig-Holstein bedeutet dies, dass die Besatzobergrenze von 1,4 RGV/ha HFF weiterhin greift. Eine Fort-

führung der Maßnahme würde zwar tendenziell mit einer Extensivierung der Produktion einhergehen, der Teilnehmer-/Nichtteilnehmer-Vergleich zeigt jedoch, dass die Akzeptanz der Förderung in Schleswig-Holstein nur sehr gering ist. Die Auswertungen bestätigen, dass das primäre Ausschlusskriterium für eine Teilnahme nicht die landesspezifische Förderbedingung eines 70 %-igen Grünlandanteils an der LF ist. Wahrscheinlicher spricht gegen eine Teilnahme die Besatzgrenze für Raufutterfresser von 1,4 RGV/ha HFF. Es kann davon ausgegangen werden, dass die ökonomische Attraktivität der Förderung für Milchproduzenten i. d. R. nicht gegeben ist. Erschwerend wirkt, dass zukünftige Teilnehmer der Grünlandextensivierung von den o. g. Wachstumstendenzen durch Milchaufnahme ausgeschlossen sind. Aus dem Gesagten lässt sich folgern, dass Besatzobergrenzen nicht der adäquate Ansatzpunkt sind, um eine Extensivierung der Milcherzeugung und der Rindfleischproduktion zu implementieren. Mit der bisherigen Ausgestaltung wurde neben der geringen Akzeptanz zudem eine geringe Treffgenauigkeit im Boden- und Wasserschutz und infolgedessen ein schlechtes Kosten-Wirksamkeitsverhältnis der Maßnahme im abiotischen Ressourcenschutz erzielt.

– Aus oben genannten Erwäggründen wird die Fortführung der betrieblichen Grünlandextensivierung in der Ausgestaltung der vergangenen Förderperiode nicht empfohlen. Wie bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung geäußert (Reiter et al., 2005), besteht nach Auffassung der Evaluatoren dennoch in intensiven Futterbauregionen, insofern diese auch gleichzeitig Gebiete mit hoher Ressourcenbelastung sind (ggf. Grundwasser/Oberflächenwasser), der Bedarf zur Implementierung von Maßnahmen, die den betrieblichen Stickstoff-Einsatz verbessern und überhöhten N-Salden entgegenwirken. Dies gilt in Schleswig-Holstein vor allem für die Geestregionen. Hierzu sollte bspw. die im vTI entwickelte (vgl. Osterburg, 2008) und im Rahmen des Projektes WAgriCo[16] erstmalig in Niedersachsen getestete ergebnisorientierte Honorierung einer Verbesserung der Stickstoffausnutzung auf ihre Praktikabilität und Umsetzbarkeit in den Schleswig-Holsteiner Produktionsstrukturen geprüft werden. Eine Bindung entsprechender Fördermaßnahmen an Zielgebiete der Wasserrahmenrichtlinie, wie im neuen Förderprogramm für Teilmaßnahmen vorgesehen ist, wird begrüßt.

– Unter dem Blickwinkel der Erhaltung floristischer und faunistischer Vielfalt im Grünland sowie zur Bewahrung des Landschaftscharakters ist eine extensive Grünlandnutzung weiterhin anzuraten. Idealer Weise sind dabei Nutzungsintensitäten anzustreben, die unter den Auflagen der heutigen Grünlandextensivierung liegen (max. 100 kg N/ha Düngung gesamt, möglichst mit Anteilen von Festmistdüngung). Naturschutzfachlich besonders interessantes Grünland wird aber erst bei noch geringeren Düngergaben er-

[16] WAgriCo = Water Resources Management in Co-Operation with Agriculture – Förderprojekt der Europäischen Kommission - LIFE0 ENV/D0001825, Siehe auch: http://www.wagrico.org/site/WAgriCo/wagricoorguk/content/home oder www.wagrico.de

reicht. 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. Für das hochertragreiche Marschengrünland sind diese Empfehlungen allerdings nicht zutreffend.

6.8.1.7 Extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen (f1-Be)

– Mit der Förderung werden nur sehr eingeschränkt die angestrebten Zielbetriebe erreicht. Geplant war, Veredlungs- und Marktfruchtbetriebe anzusprechen, die ihr (Rest-)Grünland in die Förderung einbringen. Hierdurch sollte gewährleistet werden, dass das Grünland in der Bewirtschaftung bleibt und ein Grünlandumbruch verhindert wird.

– Stattdessen werden grünlandstarke Betriebe mit der Förderung erreicht, die sich gezielt Einzelflächen fördern lassen. Die Erhebungsergebnisse legen nahe, dass auf den Förderflächen keine oder nur geringe Produktionsanpassungen erfolgen. Unter Bezugnahme auf die oben dargestellten Ausführungen ist der Ressourcenschutzeffekt als gering einzustufen. Eine Fortführung der Förderung ohne Anpassung der Förderinhalte wird nicht empfohlen. In der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandflächen nicht mehr Fördertatbestand.

6.8.1.8 Ökologische Anbauverfahren (f1-C)

– Die Teilnehmeranalyse zeigt, dass die ökologischen Anbauverfahren in Schleswig-Holstein grundsätzlich geeignet sind, Ressourcenschutzprobleme zu vermeiden, die aus der landwirtschaftlichen Produktion resultieren. Zwar erreicht der Ökolandbau im Boden- und Gewässerschutz mit seinen positiven bis sehr positiven Wirkungen im relativen Maßnahmenvergleich nur unterdurchschnittliche Treffgenauigkeiten, seine Gesamteffizienz ist dennoch als vergleichsweise gut zu bewerten. Hinsichtlich der stofflichen Belastungen durch Dünger und Pflanzenschutzmittel sorgt der Ökolandbau für eine allgemeine „Entstressung“ der intensiv genutzten Agrarlandschaft, was insbesondere auch den Tierarten der Feldflur zugute kommt.

– Im Gegensatz zu den Empfehlungen bei einigen anderen Maßnahmen sollte daher das breite Zielspektrum des Ökolandbaus aufrechterhalten bleiben und auch keine räumliche Steuerung der Maßnahme erfolgen.

– Aus den o. g. Erwäggründen wird die Fortsetzung der Maßnahme uneingeschränkt empfohlen. Die Fortführung der Förderung ökologischer Anbauverfahren erfolgt im schleswig-holsteinischen Förderprogramm 2007 bis 2013.

6.8.2 Vertragsnaturschutz (f2)

- Die bisherige Anwendung des Vertragsnaturschutzes in einer räumlich definierten Kulisse, auf Einzelflächen nach vorheriger Prüfung sowie auf bestimmten Biotoptypen hat sich bewährt und sollte fortgeführt werden. Dieses Vorgehen gewährleistet einen hohen Zielerreichungsgrad und ist relativ einfach administrierbar. Grundsätzlich ist es sinnvoll, die Gebiete des Natura-2000-Netzwerks als wichtige Kulisse für den Vertragsnaturschutz zu nutzen. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, dass langjährige, erfolgreiche Naturschutzverträge außerhalb dieser Kulissen gekündigt werden.
- Die Orientierung des Vertragsnaturschutzes an Zielarten hat sich bewährt, weil sich hierdurch die Ziele der jeweiligen Maßnahmen auch Nichtfachleuten selbst erklären. Auf diesem Wege trägt das Konzept zur Erhöhung der Akzeptanz bei.
- Auch im Rahmen des Vertragsnaturschutzes ist es in Teilen sinnvoll, auf bestimmten Flächen eine geringe bis mäßige (organische) Düngung zuzulassen. Dies war bisher ausschließlich im Rahmen des Trauerseeschwalbenprogramms innerhalb eines festgelegten Zeitraums möglich. Sinnvoll wären beispielsweise Angebote mit ausschließlicher Mistdüngung oder eine Variante, welche eine zeitliche Beschränkung der Düngung auf den Spätsommer fordert, um eine Düngung vor dem ersten Schnitt auszuschließen. Ohne die Möglichkeit zur organischen Düngung auf Vertragsflächen, können viehhaltende Betriebe kaum mit einem großen Flächenanteil am Vertragsnaturschutz teilnehmen, was gerade bei Projekten des Wiesenvogelschutzes wichtig ist.
- Fest vereinbarte Mahdtermine führen häufig zu Problemen. Mahdvorgaben sind nur dort notwendig, wo spezifische faunistische Artenschutzziele, z. B. im Rahmen des Wiesenbrüterschutzes, umzusetzen sind. Vor diesem Hintergrund sollte die Möglichkeit bestehen, auch Verträge ohne Mahdvorgaben abzuschließen. Da in Schleswig-Holstein die meisten Vertragsnaturschutzmaßnahmen primär auf Ziele des faunistischen Naturschutzes ausgerichtet sind, ist eine flexible Handhabung von Mahdterminen in Abhängigkeit vom jahreszeitlichen Witterungsverlauf besonders wichtig.
- Um die Akzeptanz von Wasserstandsänderungen im Rahmen biotopgestaltender Maßnahmen zu stärken wird empfohlen, Veränderungen des Wasserstands zukünftig für eine Laufzeit zu vereinbaren, die an den entsprechenden Naturschutzvertrag gebunden ist.
- Einzelflächenbezogene Extensivierung und Vertragsnaturschutz könnten einen engen Bezug zueinander haben, wenn sie als Teile eines umfassenden Grünlandkonzeptes aufgefasst werden. Denkbar wäre es beispielsweise, die einzelflächenbezogene Extensivierung als Basis für spezielle aufsattelnde Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu nutzen.

6.8.3 Halligprogramm (f3)

– Den Empfehlungen der Halbzeitbewertung ist nichts hinzuzufügen. Das in seinen Wirkungen sehr erfolgreiche und gut akzeptierte Halligprogramm ist in dieser Form fortzusetzen, um die naturschutzgerechte Nutzung der traditionellen Hallig-Kulturlandschaft weiterhin zu gewährleisten.

Literaturverzeichnis

Blab, J., Terhardt, A. und Zsivanovits, K. P. (1989): Tierwelt in der Zivilisationslandschaft, Teil 1: Raumeinbindung und Biotopnutzung bei Säugetieren und Vögeln im Drachenfelser Ländchen. Kilda-Verlag, Greven.

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.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Agrarbericht der Bundesregierung 2007. Internetseite BMVEL: http://www.bmelv-statistik.de. Stand 25.2.2008.

Destatis (div. Jgg.): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Viehbestand und tierische Erzeugung. Fachserie 3, Reihe 4. Wiesbaden.

Destatis (2005): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Milcherzeugung und -verwendung. Fachserie 3, Reihe 4.2.2. Wiesbaden.

Eigner, J. und Rabe, I. (2002): Arbeitsschwerpunkte 2001 der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Fachinstitutionen der Länder, Schleswig-Holstein. Natur und Landschaft / Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein 77, H. 5.

EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000a): Common evaluation questions with criteria and indicators. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/eval/index_en.htm. Stand 12.12.2000a.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): 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 (2005): Leitfadengestützte Befragung zu Agrarumweltmaßnahmen durch FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (2003): Landwirtebefragung zur Evaluierung von Agrarumweltmaßnahmen. Schriftliche Befragung von landwirtschaftlichen Betrieben.

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.

Hälterlein, B. (2002): Was wissen wir über den Einfluss der Salzwiesenbewirtschaftung an der Nordseeküste auf Brutvögel? Sind Nationalparkzielsetzung und Brutvogelschutz hier vereinbar? -. Internetseite Nationalparkamt Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, Tönning: www.wattenmeer-nationalpark.de/flag/brut.pdf. Stand 2.12.2002.

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.

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.

Krüss, A. und Tscharntke, T. (o.J.): Erfolgskontrolle Grünlandextensivierung: Flora, Fauna, Interaktionen. -Faunistische Untersuchungen auf Grünlandflächen im Niederungsbereich der Bilsbek unter besonderer Berücksichtigung von Flächen des Biotopprogrammes im Agrarbereich (Endbericht). - Fachgebiet Agrarökologie Georg-August-Universität, Göttingen. Göttingen.

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

LANU, Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (2007): Methodik der Bestandserfassung zur WRRL in Schleswig-Holstein. Email.

Lührs, H. (1994): Die Vegetation als Indiz der Wirtschaftsgeschichte. Notizbuch 31 der Kasseler Schule, AG Freiraum und Vegetation, Kassel.

Lütke Entrup, N. (2008): Konservierende Bodenbearbeitung und Direktsaat als strategisches Element des Erosionsschutzes und der Verbesserung der ökonomischen Effizienz von Pflanzenbausystemen. In: Frangenberg, A. (Hrsg.): Strategien zum Bodenschutz - Sachstand und Handlungsbedarf. Schriftenreihe des ILU, H. 15/2008. S. 179-190.

Neumann, H., Geweke, O., Mauscherning, 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 Niedersächischen Gewässerforum 2007. Hildesheim.

Osterburg, B. und Runge, T. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, H. Sonderheft 307. Braunschweig.

Rabe, I. (2002a): Der Bodenbrüter und die Weidemast - eine Symbiose, Vertragsnaturschutz auf Eiderstedt: die Trauerseeschwalben stehen im Blickpunkt. Bauernblatt / Landesamt für Naturschutz und Landschaftspflege Schleswig-Holstein 2. März 2002.

Rabe, I. (2002b): Kurze zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der Effizienzuntersuchungen zur Extensivierungsförderung, den Biotopprogrammen im Agrarbereich und dem Vertragsnaturschutz in der Landwirtschaft. Flintbek.

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 Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL), Kapitel 6, Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Institut für Ländliche Räume (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-80.

Reiter, K., Roggendorf, W., Runge, T., Schnaut, G., Horlitz, T. und Leiner, C. (2005): Kapitel 6: Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig. S. 1-160. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/bitv/dk037271.pdf. Stand 4.3.2008.

Ringler, A. (2003): Die Bedeutung von Brachen für den Naturschutz: Ein Überblick. In: Deutsche, Wildtierstiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Flächenstilllegung im Rahmen der EU-Agrarpolitik, Tagungsband. Hamburg.

Schmidt, J. (2001): Auswirkungen des Vertragsnaturschutzes und weiterer Förderprogramme auf die Vegetation ausgewählter Grünlandflächen. Abschlußbericht 2001. Kurzfassung. I.A. des Landesamtes für Natur und Umwelt Schleswig-Holstein, Abteilung Naturschutz und Landschaftspflege. Alt Bennebek.

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.

Thies und Tscharntke (2000): Biologische Schädlingskontrolle durch Landschaftsmanagement. Ökologie und Landbau 3/2000.

Weibel, G. und Zbinden (1998): Feldlerche und Buntbrachen. Infobroschüre Schweizer Nationalfonds.

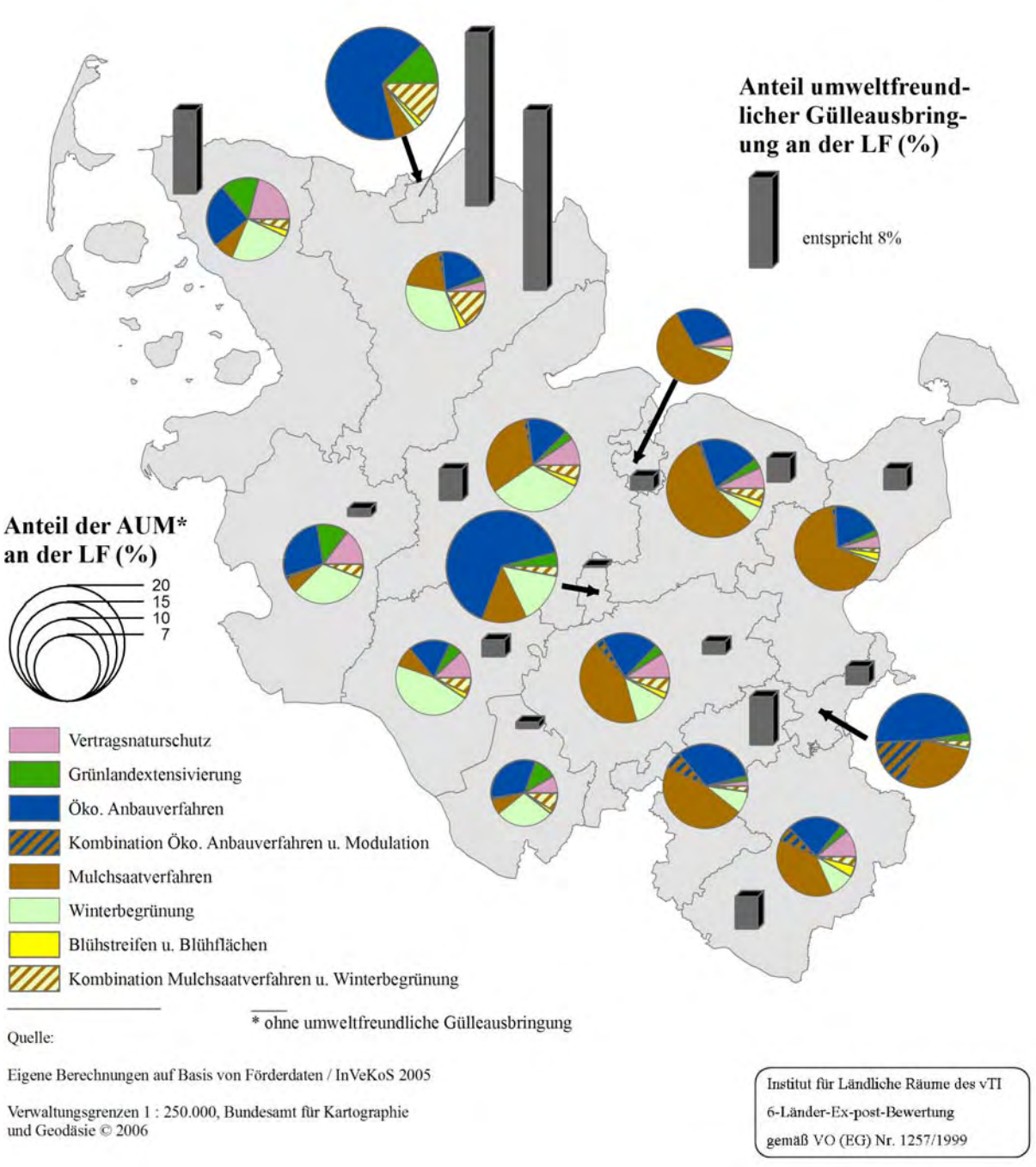
Zahlstellen der Länder, Niedersachsen Schleswig-Holstein Nordrhein-Westfalen Hessen Hamburg Bremen (2006): Tabelle 104, Aufstellung der geleisteten und der voraussichtlichen Angaben in Euro, Ausgaben der Haushaltsjahre 2000 bis 2006, jeweils vom 16.10. des Jahres bis 15.10. des Folgejahres.

Anhang

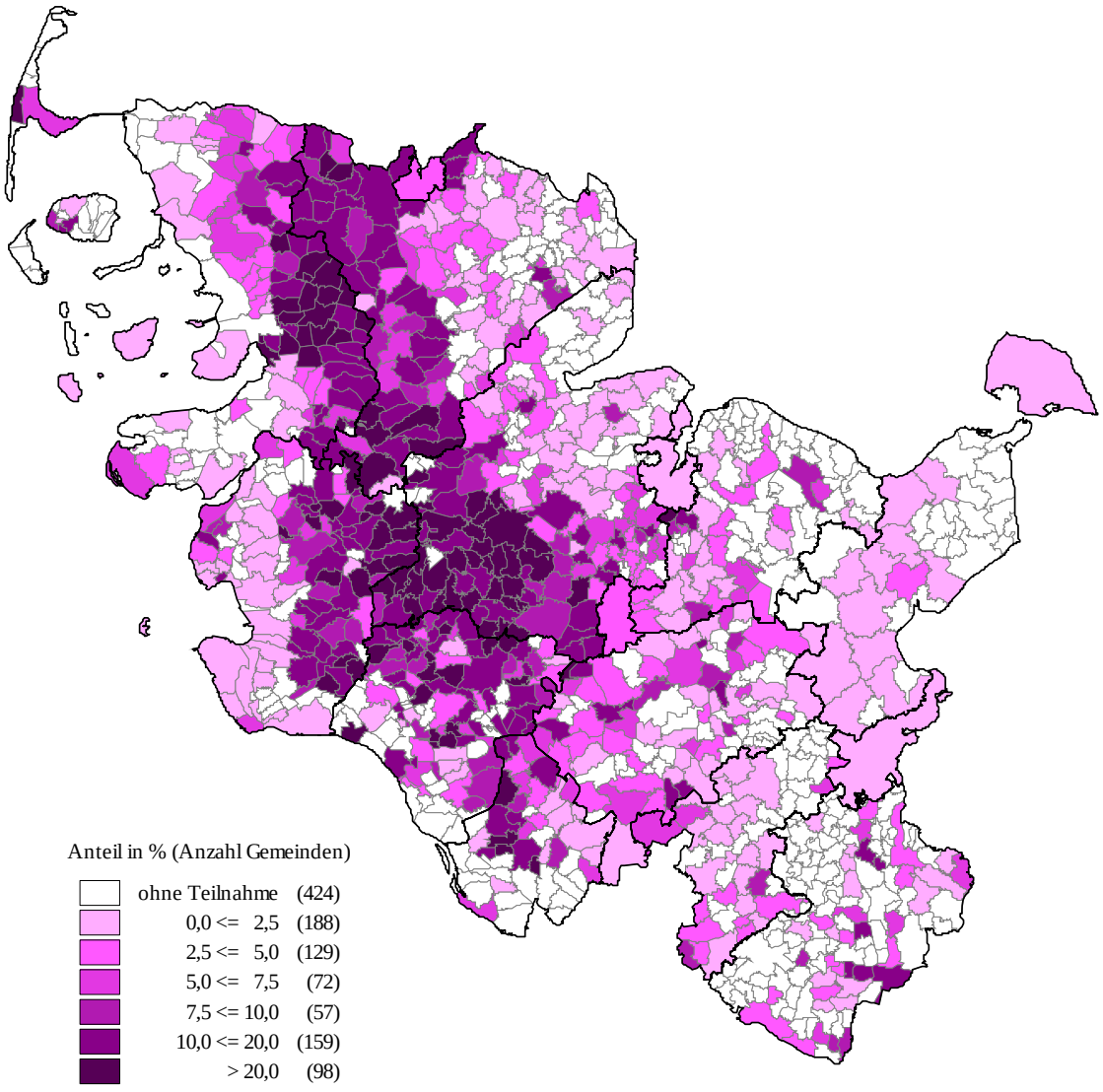
Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen

Karten

Karte A-6.1: Flächenanteile und Verteilung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen auf Kreisebene im Überblick



Karte A-6.2: Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten im Ackerbau, Winterbegrünung (f1-A1): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene

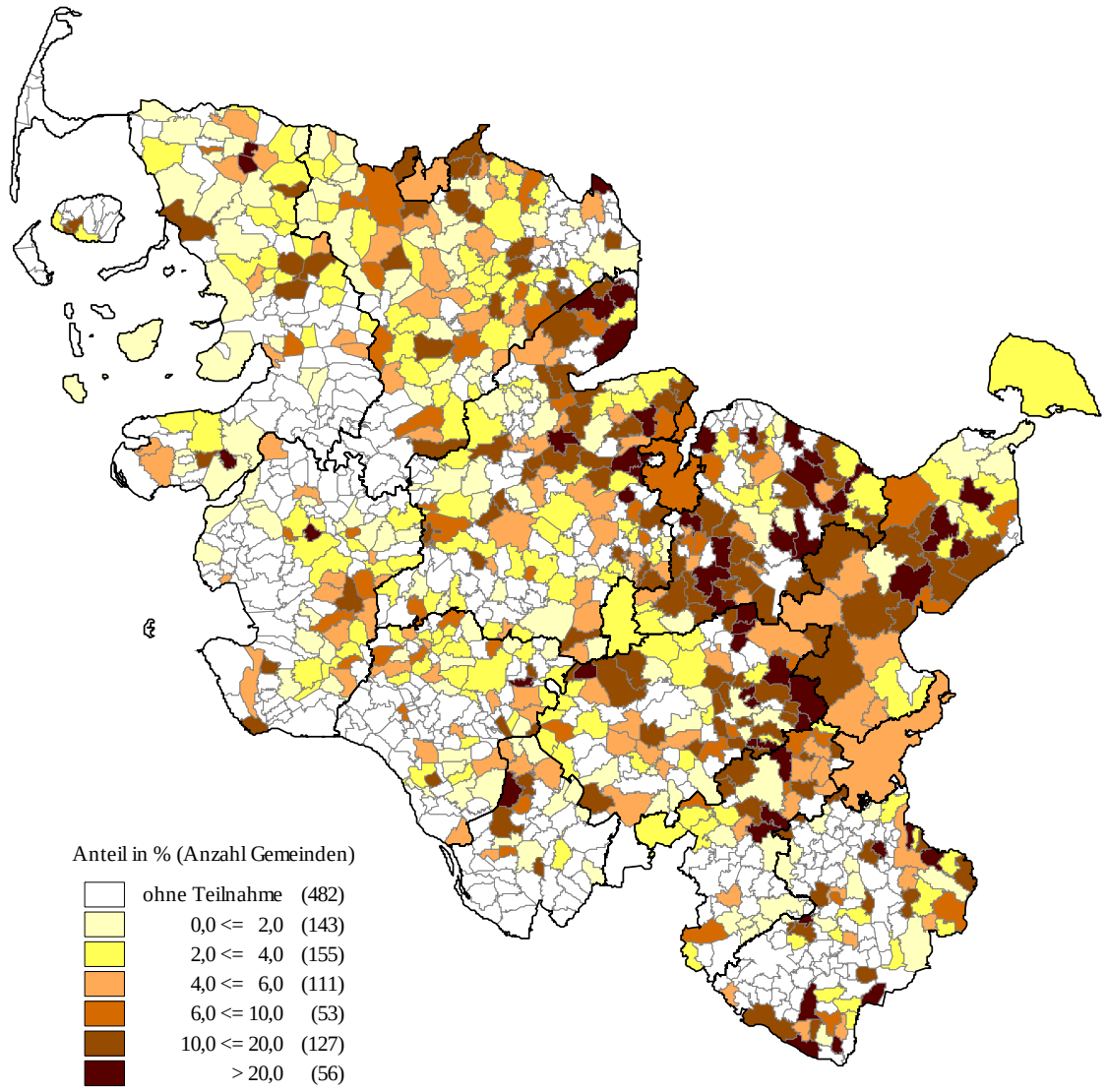


Maximum: 75,98 (Westerland)
Landesdurchschnitt Schleswig-Holstein: 6,12
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 5,96

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.3: Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau (f1-A2): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Ackerland auf Gemeindeebene

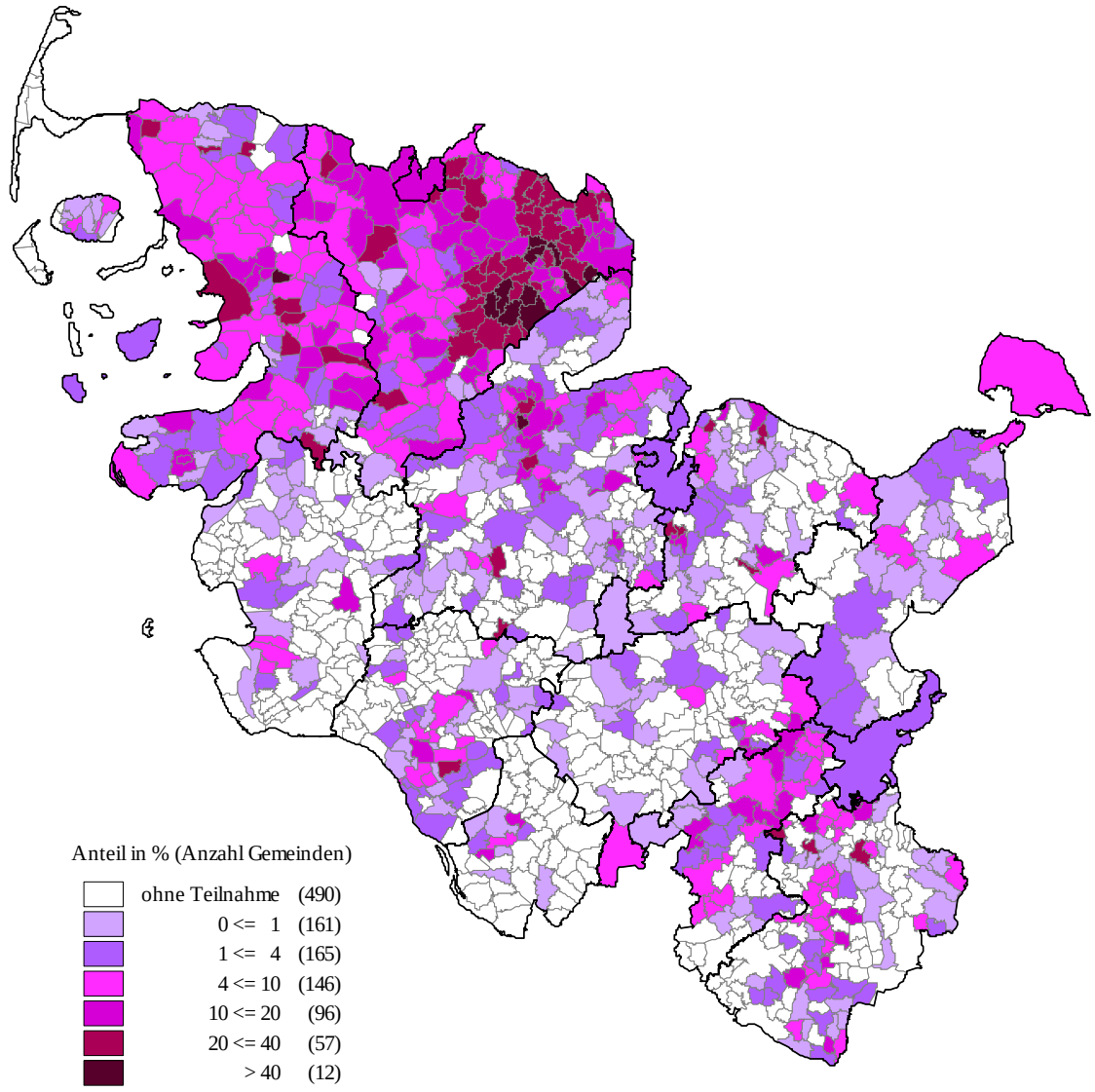


Maximum: 63,01 (Sehestedt)
Landesdurchschnitt Schleswig-Holstein: 4,64
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 5,47

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.4: Ausbringen von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren (f1-A3): Anteil der zur Auszahlung beantragten, gülleproduzierenden GVE, umgerechnet auf ha LF (0,5 ha pro GVE); an der LF

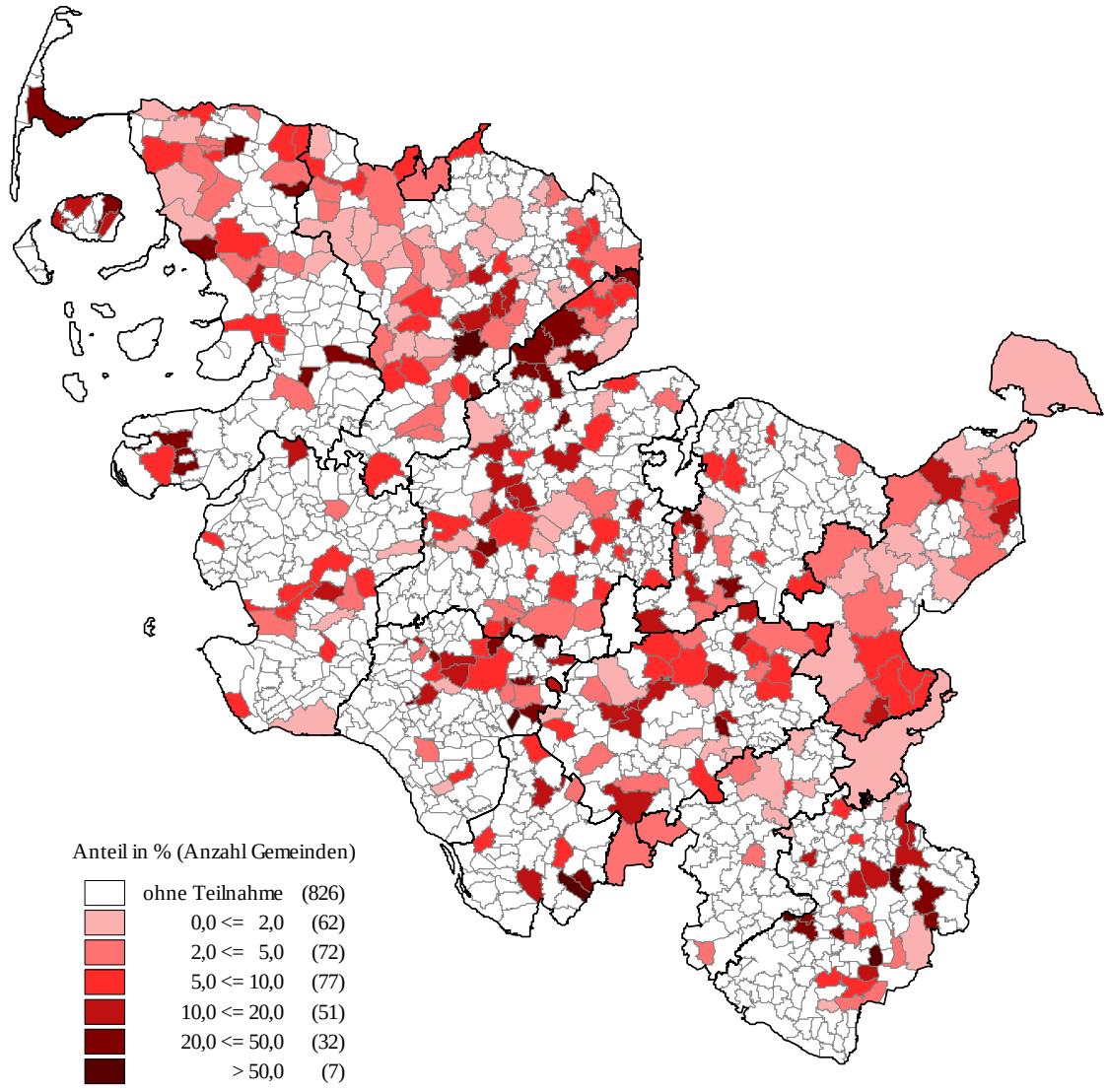


Maximum: 63,17 (Grödersby)
Landesdurchschnitt Schleswig-Holstein: 4,29
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 3,80

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.5: Anlage von Blühflächen auf stillgelegten Ackerflächen (f1-A4): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten konjunkturellen Stilllegungsfläche auf Gemeindeebene



Maximum: 100,00 (Rellingen)
Landesdurchschnitt Schleswig-Holstein: 2,74
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 5,72

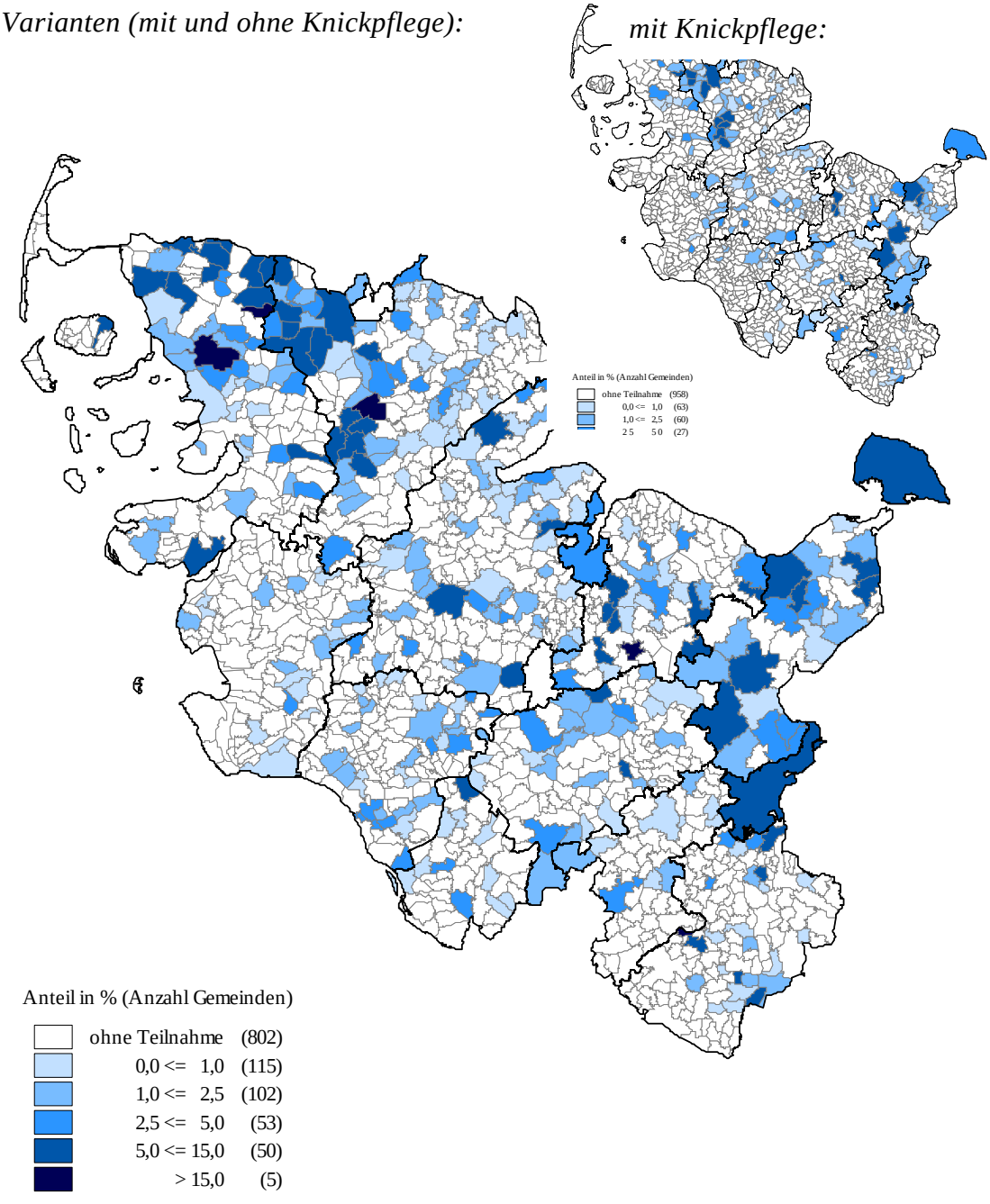
Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.6: Anlage von Blühstreifen außerhalb von Stilllegungsflächen (f1-A5): Geförderte Fläche auf Gemeindeebene, dargestellt in Kilometern bei einer Streifenbreite von 10 Metern

beide Varianten (mit und ohne Knickpflege):

mit Knickpflege:

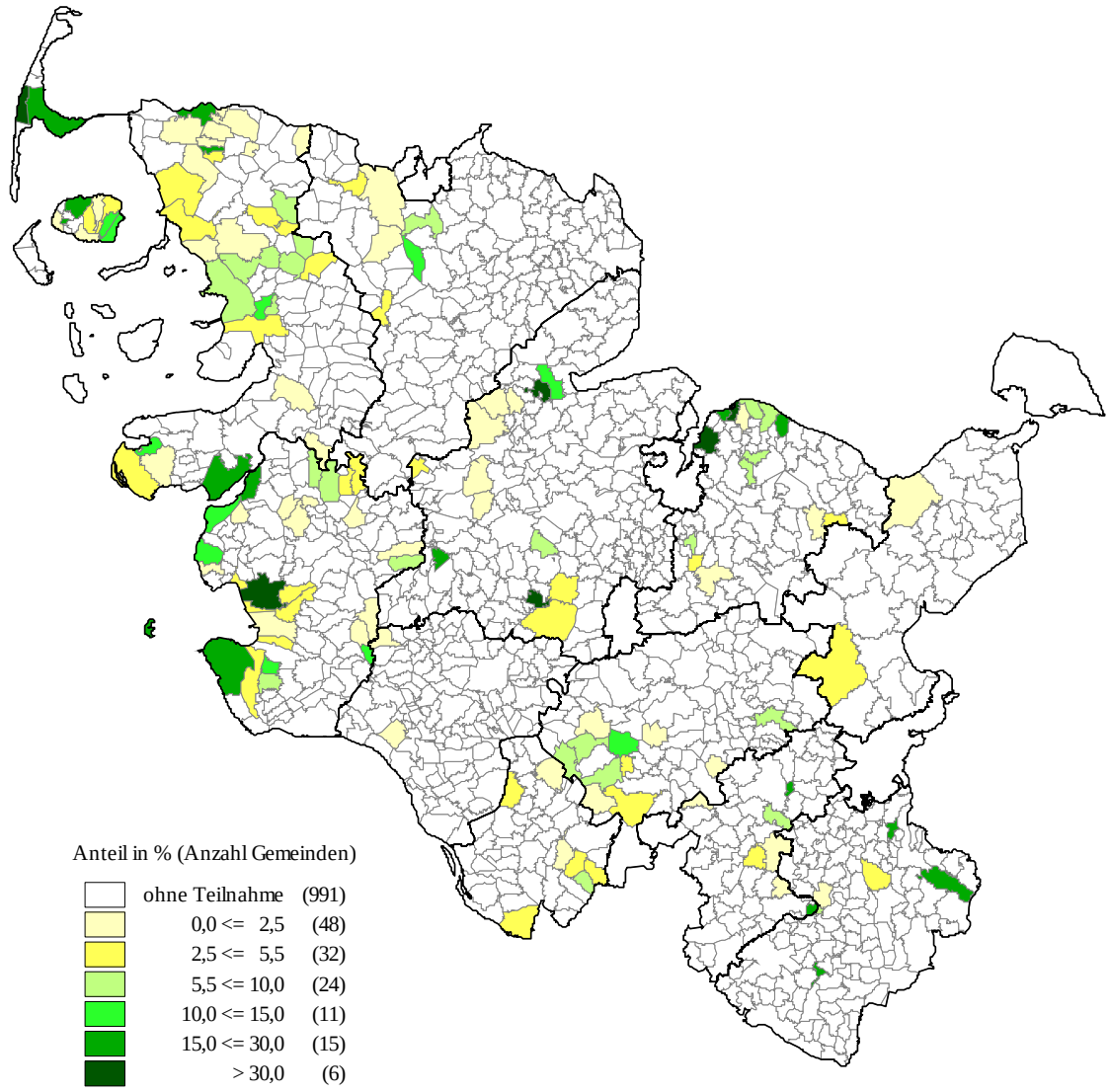


Maximum: 23,43 (Hamfelde)
Landesdurchschnitt Schleswig-Holstein: 0,83
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 1,58

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.7: Gesamtbetriebliche extensive Grünlandnutzung (f1-Ba): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene

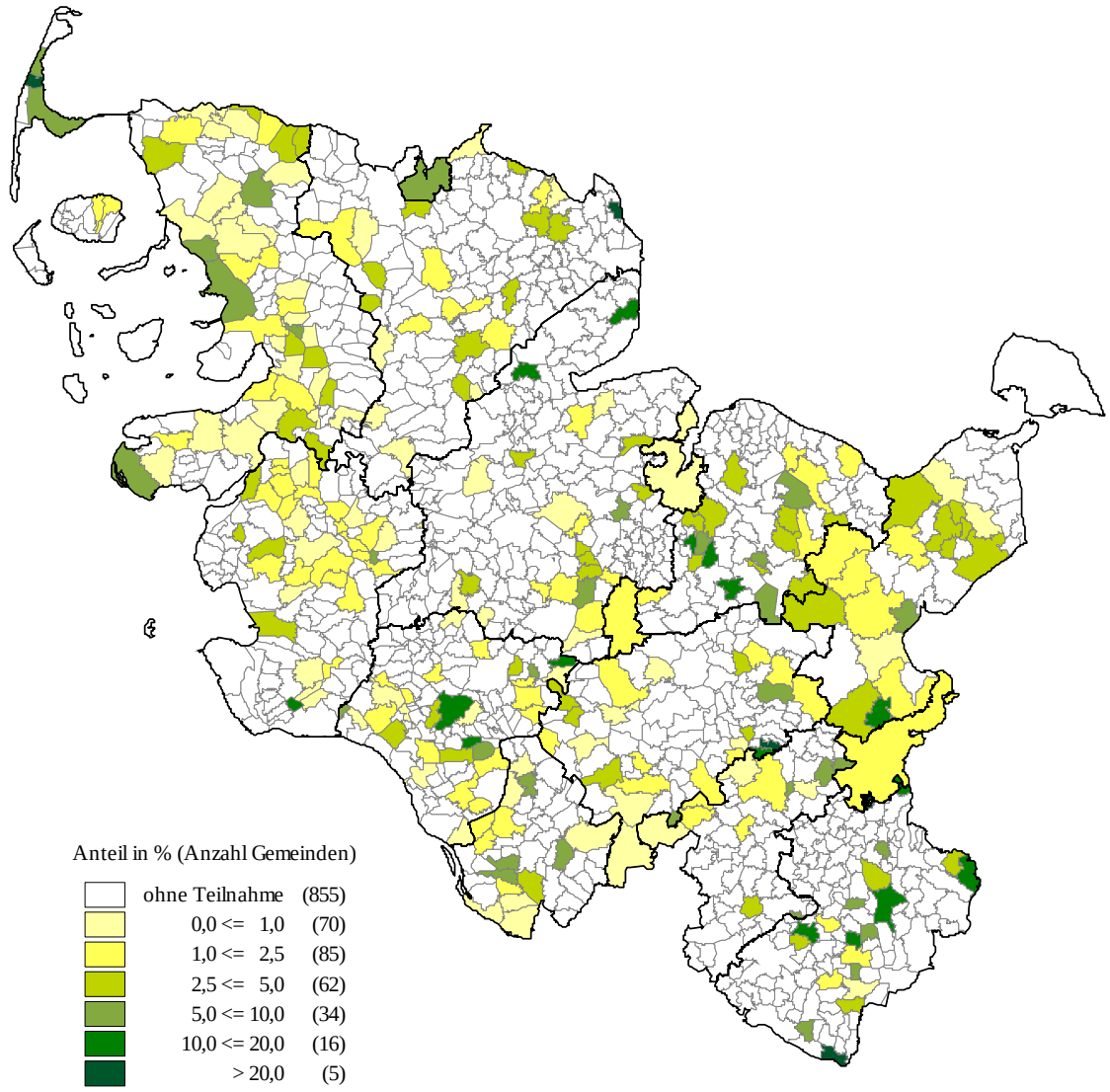


Maximum: 47,74 (Osterby)
Landesdurchschnitt Schleswig-Holstein: 0,93
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 4,58

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.8: Einzelflächenbezogene Grünlandextensivierung (f1-Bb): Anteil der geförderten Fläche am gesamten Dauergrünland auf Gemeindeebene

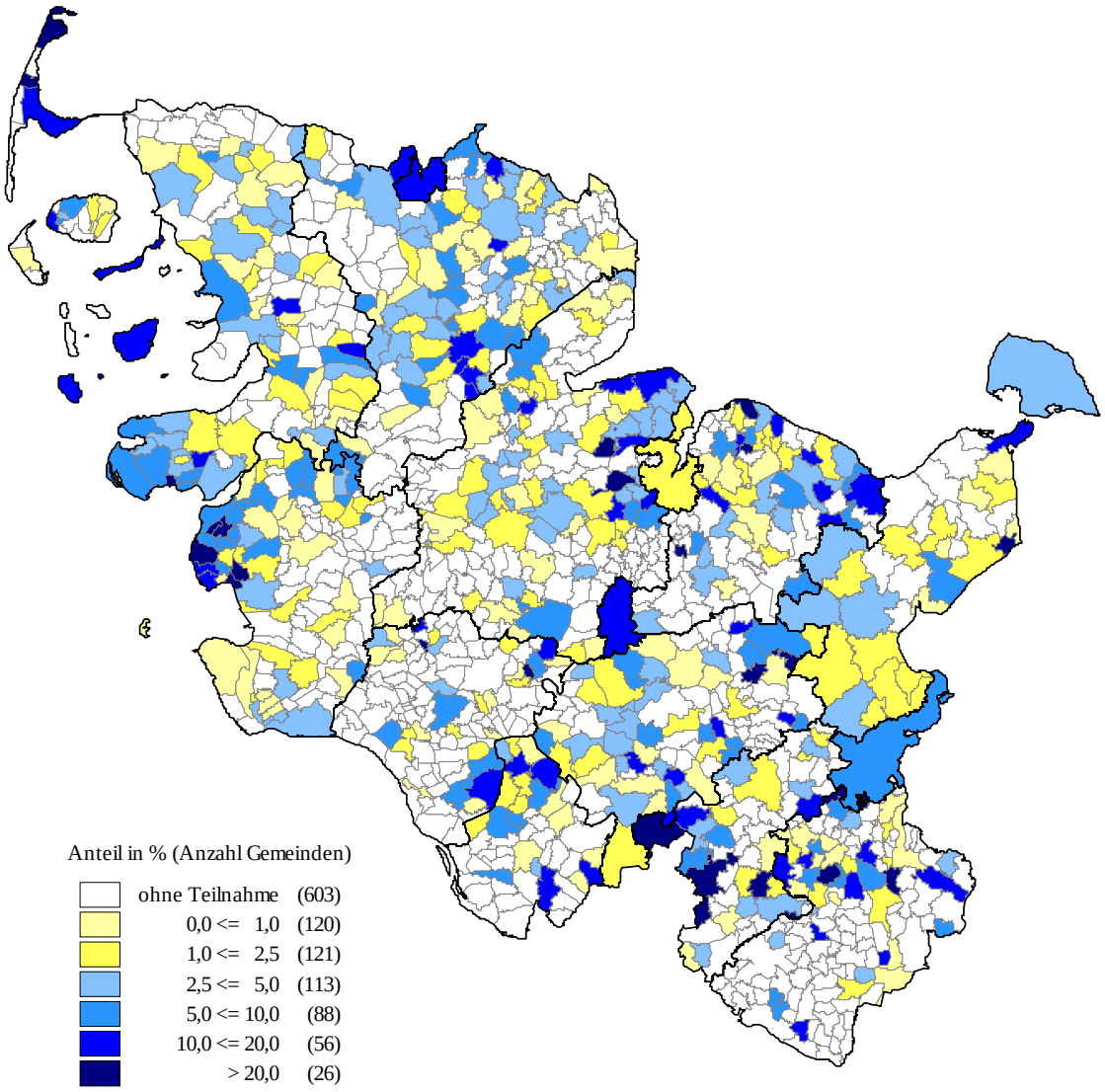


Maximum: 49,71 (Kronsgaard)
Landesdurchschnitt Schleswig-Holstein: 0,89
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 1,95

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.9: Ökologische Anbauverfahren (f1-C): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene

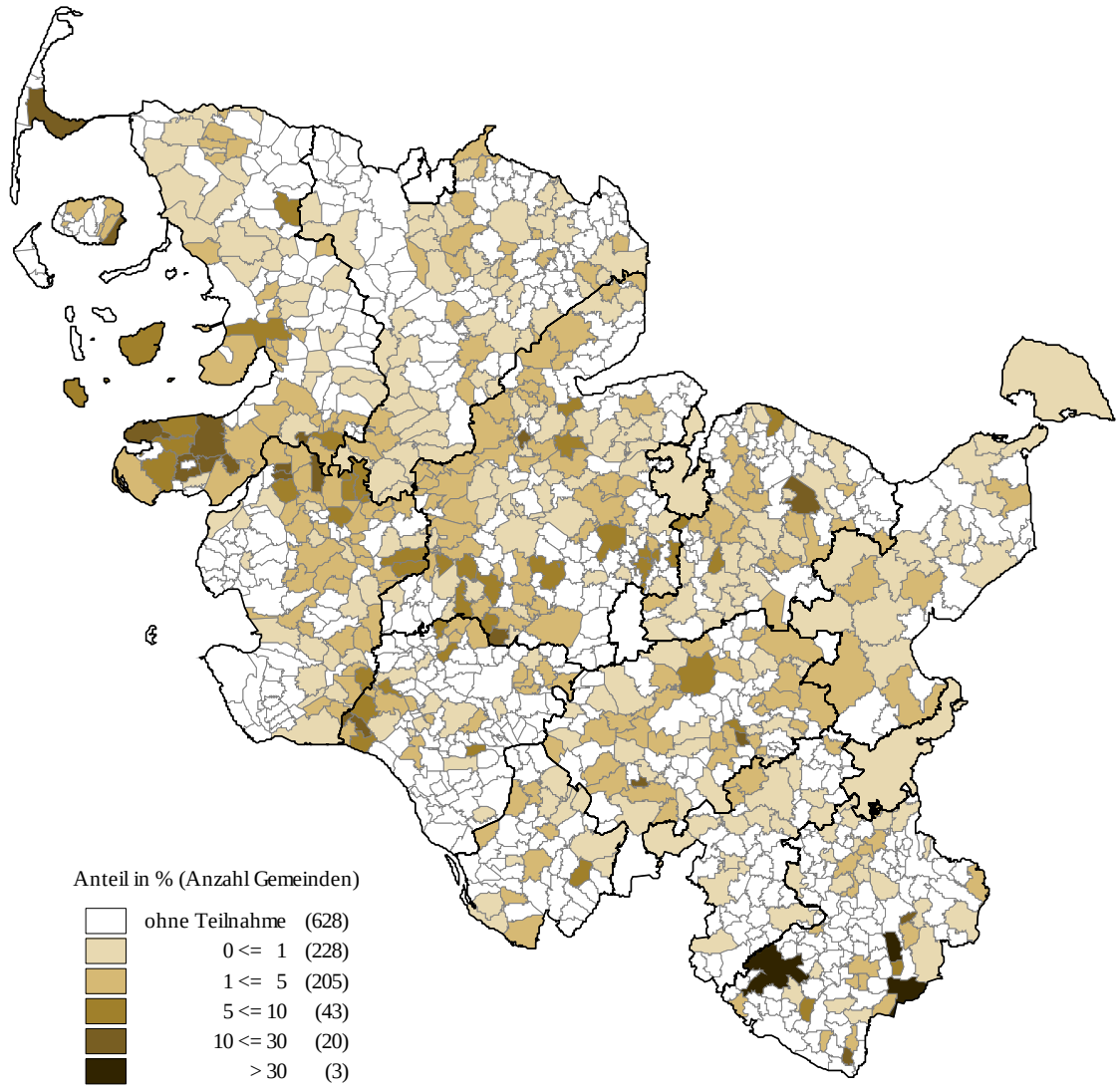


Maximum: 80,53 (List)
Landesdurchschnitt Schleswig-Holstein: 2,71
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 2,76

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Karte A-6.10: Vertragsnaturschutzmaßnahmen (f2): Anteil der geförderten Fläche an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Gemeindeebene



Maximum: 72,68 (Sachsenwalde (Forstgutsbezirk), gfG)
Landesdurchschnitt Schleswig-Holstein: 1,20
Median der Gemeinden mit Teilnahme: 1,12

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten und InVeKos (2005).

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 7

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

Projektbearbeitung

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

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse **1**

7.0 Zusammenfassung 1

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels (mit Fokus auf Veränderungen seit 2003) 2

7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme 6

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 8

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 9

7.2 Untersuchungsdesign und Datengrundlage 10

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 16

7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 16

7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste 17

7.4.2 Milch und Milcherzeugnisse 20

7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm 20

7.4.2.2 Wirkungsanalyse der Förderung im Milchsektor 21

7.4.3 Obst & Gemüse 24

7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm 24

7.4.3.2 Wirkungsanalyse anhand der Projektliste 24

7.4.4 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse 25

7.4.5 Fleisch 26

7.4.6 Speisekartoffeln 27

7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003 28

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 48

7.7.2 Anhang I- Problematik 49

7.8 ELER-Verordnung und GAP-Reform - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013 50

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 53

7.9.1 Landesspezifische Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung 53

7.9.2 Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung 54

Literaturverzeichnis **57**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 7.1: Bedeutung verschiedener Sektoren des verarbeitenden Ernährungsgewerbes in SH im Jahre 2005 (gemessen am Umsatz) 5

Abbildung 7.2: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung 14

Abbildung 7.3: Entwicklung der Milchauszahlungspreise in SH, MV, Ni und Deutschland 21

Abbildung 7.4: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland SH 32

Abbildung 7.5: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t0) und nach Abschluss (t2) der geförderten Investition 36

Abbildung 7.6: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt t_0 und t_2 nach Sektoren in Schleswig-Holstein 39

Abbildung 7.7: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen 44

Kartenverzeichnis

Karte 7.1: Bedeutung der Förderung in den verschiedenen Sektoren in SH (Abschluss 2006) 18

Karte 7.2: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in SH (Abschluss 2006) 19

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 7.1:	Verkaufserlöse der Landwirtschaft	3
Tabelle 7.2:	Einige Struktur- und Leistungsparameter der Landwirtschaft in SH	4
Tabelle 7.3:	Gewinn der Haupterwerbsbetriebe der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen	4
Tabelle 7.4:	Überblick der Förderrichtlinien und Finanzierungsquellen in SH	7
Tabelle 7.5:	Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	11
Tabelle 7.6:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000-2006 - Maßnahme g: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung	16
Tabelle 7.7:	Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in SH (Abschluss 2006)	17
Tabelle 7.8:	Betriebseinkommen je Ak im Gartenbau	25
Tabelle 7.9:	Summe der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in 1 000 Euro	29
Tabelle 7.10:	Anteil der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in %	30
Tabelle 7.11:	Nennung der Einzelziele nach Sektoren	30
Tabelle 7.12:	Anzahl der geförderten Betriebsstätten mit steigendem oder verringertem Einsatz von Energie, Trinkwasser und Abfall	45
Tabelle 7.13:	Geförderte Betriebsstätten und ihre Energie-Effizienz in Schleswig-Holstein	45
Tabelle 7.14:	Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele – Teil 1	47

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. Die Auswertung stützt sich auf eine Wirkungsanalyse mittels Vorher-Nachher-Vergleich der Angaben in den EB. Von 79 geförderten Projekten lagen für 14 Unternehmen/Betriebe/Betriebsstätten Abschlussbögen vor, die allesamt brauchbar sind und als Basis der Wirkungsanalyse dienen. Sie beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen einzelner Standorte auf 21 Förderprojekte. Da nur von ¼ der Projekte EB vorliegen, die 45 % der ausgegebenen Fördermittel abdecken, ist die Beurteilung der Maßnahme entsprechend nur eingeschränkt möglich.

Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für SH in den ländlichen Regionen bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung und Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Förderung zielte auf eine verbesserte Marktorientierung und generellen Modernisierung sowie eine Verbesserung der Vermarktungsstrukturen. Ferner war mit der Förderung eine Zielgruppenorientierung verbunden: Es sollten vornehmlich standorttreue mit der Region verwurzelte Unternehmen unterstützt werden, um eine bessere Wirkung für den betroffenen ländlichen Raum zu erreichen.

In SH wurden die Sektoren V&F, MI, O&G, KA, B&Z und OEP gefördert, die allesamt für dieses Bundesland Relevanz haben. Die geförderten Investitionen deckten sich – soweit erkennbar – mit den formulierten Zielsetzungen. Die Investitionsbereitschaft blieb gemessen an der ursprünglichen Planung hinter den Erwartungen zurück. In den Sektoren Milch und Milcherzeugnisse sowie O&G frisch wurden mehr Mittel nachgefragt als eingeplant waren. Insgesamt musste der Mittelansatz um 23 % reduziert werden. Hintergrund war die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation. Die verspätete Einführung des Programms sowie knappe Haushaltsmittel zu Beginn der Förderperiode spielten ebenfalls eine Rolle.

Die Analyse der EB ergab in der Tendenz eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit unter anderem durch eine verstärkte Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) und einer höheren Wertschöpfung wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Qualitätsverbesserungen ließen sich aus den vorgenannten Aspekten sowie über die Nutzung von Qualitätszu- und -abschlägen und einem gesteigerten Einsatz von Öko-Rohwaren ableiten. E-

benfalls waren mit Ausnahme des Milchsektors positive Wirkungen der Förderung für den Erzeugernutzen zu erkennen. Bzgl. Rohwarenbezüge und Vertragsbindungsanteil trat eine Erhöhung ein. Insgesamt kann von einer erhöhten Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten ausgegangen werden. Ein positiver Einfluss der Förderung auf umweltrelevante Merkmale ist ableitbar, insbesondere über eine Verbesserung der Energieeffizienz und in gewissem Maße auch über die Steigerung des Bezuges von Rohwaren aus ökologischem Anbau.

Insgesamt mangelt es an erkennbaren Innovationen wie auch an sichtbarer Marktgestaltung durch die Einführung neuer Produkte. Dies sind Aspekte einer auf die Zukunft gerichteten Sicherung und Ausdehnung der Marktposition und damit der Aussichten der Erzeuger auf günstige Absatzbedingungen.

Die Verbesserung des Erzeugernutzens ist zentrales Ziel der Maßnahme. Entsprechend sollte ambitioniert auf eine Verwirklichung des Zieles in geförderten Projekten gedrungen werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen nach GAK nicht aus, sondern es sollten Projektauswahlraster eingesetzt werden. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

Neben den vorgenannten Aspekten ist das wirkungsvollste Instrument zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Unternehmensförderung hat Auswirkungen auf Wettbewerber. Dies sollte bei der Bewilligung gründlich beachtet werden. Wenn Förderung zu Umsatzeinbußen und Beschäftigungsabbau in konkurrierenden Unternehmen führt, richtet sie mehr Schaden als Nutzen an. Daher darf Unternehmensförderung immer nur zurückhaltend eingesetzt werden.

Die eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern sollte noch weiter verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden und drohenden Förderwettbewerb zu mildern.

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels (mit Fokus auf Veränderungen seit 2003)

Die Landwirtschaft ist ein prägender Bestandteil des ländlichen Raumes sowie des Bundeslandes SH insgesamt. Durch die natürlichen Bedingungen wird die Landwirtschaft mit einem hohen Grünlandanteil und entsprechender Bedeutung der Tierproduktion betrieben

(vgl. Tabelle 7.1). Der Gartenbau ist traditionell in SH von großer Bedeutung und trug in den vergangenen Jahren mit etwa 15 % zum Produktionswert der Landwirtschaft bei. Die Landwirtschaft in SH hat im nationalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Anteil an der Bruttowertschöpfung von insgesamt allerdings marginalen ca. 2 %. Ebenfalls hinsichtlich der Beschäftigtenzahlen ist die Landwirtschaft mit ca. 3,5 % an den Erwerbstätigen relativ unbedeutend für den Arbeitsmarkt.

Tabelle 7.1: Verkaufserlöse der Landwirtschaft

Erzeugnis	1999		2004		2005		2006		1999-2006
	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro	Anteil in %	Mittelwert Anteil
Baumschulerzeugnisse	168	9,2	218	11,0	216	11,1	204	10,0	9,8
Getreide	175	9,5	174	8,8	154	7,9	171	8,3	8,9
Gemüse incl. Champignons	66	3,6	66	3,3	69	3,5	105	5,1	4,1
Ölsaaten	55	3,0	93	4,7	87	4,5	100	4,9	4,1
Blumen und Zierpflanzen	50	2,7	51	2,6	38	2,0	48	2,3	2,5
Zuckerrüben	36	2,0	33	1,7	33	1,7	17	0,8	1,6
Obst	24	1,3	37	1,9	28	1,4	25	1,2	1,5
Kartoffeln	30	1,6	15	0,8	15	0,8	19	0,9	1,1
Pflanzliche Erzeugung	**608**	**33,1**	**693**	**35,1**	**646**	**33,2**	**695**	**34,0**	**33,9**
Milch	668	36,4	669	33,9	650	33,4	649	31,7	35,0
Schweine	203	11,1	299	15,1	317	16,3	351	17,1	14,4
Rinder und Kälber	288	15,7	253	12,8	268	13,8	283	13,8	13,0
Eier	24	1,3	12	0,6	11	0,6	16	0,8	1,1
Schafe und Ziegen	18	1,0	21	1,1	23	1,2	22	1,1	1,1
Geflügel	21	1,1	19	1,0	19	1,0	18	0,9	1,0
Tierische Erzeugung	**1.228**	**66,9**	**1.283**	**64,9**	**1.299**	**66,8**	**1.351**	**66,0**	**66,1**
Verkaufserlöse insgesamt	**1.836**	**100,0**	**1.976**	**100,0**	**1.945**	**100,0**	**2.046**	**100,0**	**100,0**

Quelle: http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp.

Die Landwirtschaft in SH ist im nationalen Vergleich sowohl was strukturelle Aspekte anbelangt als auch hinsichtlich der erzielten Leistungen als überdurchschnittlich einzustufen (vgl. Tabelle 7.2). Dementsprechend ist auch die Gewinnsituation in der Landwirtschaft und im Gartenbau im bundesdeutschen Vergleich überdurchschnittlich. Insgesamt stehen den nachgelagerten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen wirtschaftlich leistungsfähige landwirtschaftliche Marktpartner zur Verfügung.

Tabelle 7.2: Einige Struktur- und Leistungsparameter der Landwirtschaft in SH

		2003 bzw. 2002/03		2006 bzw. 2005/06	
		DE	SH	DE	SH
Gewinn/landw. Unternehmen	Euro	27.000	31.000	36.000	42.000
Gewinn/AK in landw. Unternehmen	Euro	18.500	21.000	23.000	26.500
Durchschnittliche Betriebsgröße	ha	36	55	46	55
Weizenertrag	dt/ha	65	86	72	87
Durchschnittlicher Bestand	Milchkühe/Betrieb	35	57	38	58
Durchschnittliche Milchleistung	Kuh und Jahr	6.272	6.750	6.761	6.970
Durchschnittlicher Bestand	Schweine/Betrieb	223	561	303	684

Quelle: MUNL SH 2005 (b).

Tabelle 7.3: Gewinn der Haupterwerbsbetriebe der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen

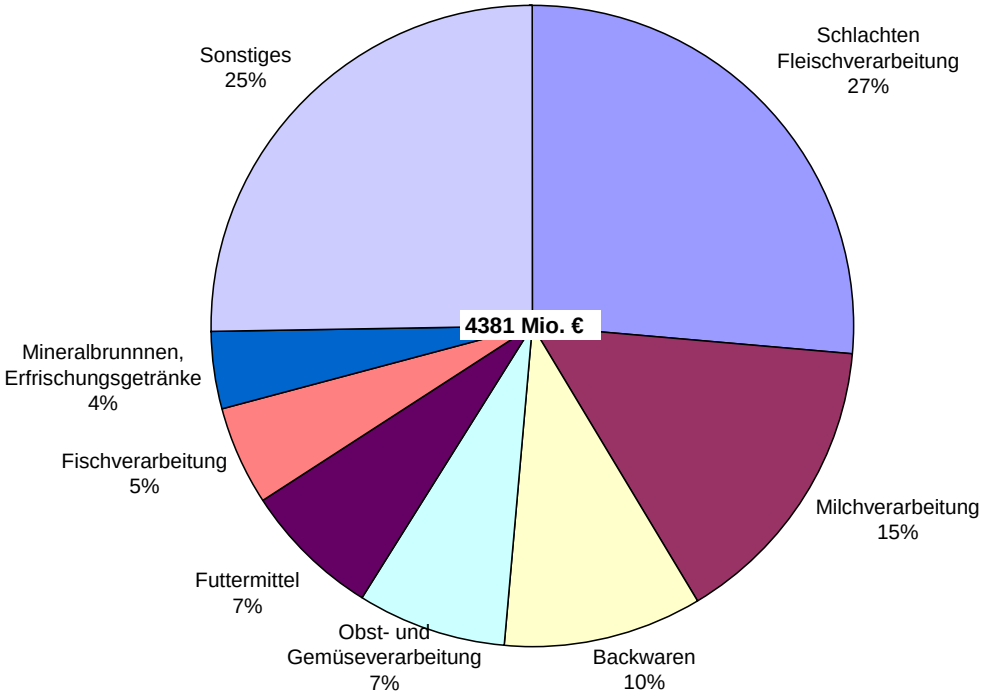
Wirtschaftsjahr		2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
		Gewinn/Verlust bzw. Jahresüberschuss/-fehlbetrag in Euro						
Veredlung	SH	44.514	52.022	28.196	25.983	50.610	38.436	61.121
	DE	72.233	52.215	29.352	27.312	55.884	48.924	45.929
Milcherzeugung	SH	40.530	41.067	39.811	37.330	44.503	46.142	55.781
	DE	29.291	32.341	28.503	26.254	32.169	35.752	40.276
Ackerbau	SH	45.326	41.031	29.050	45.173	46.991	31.501	43.100
	DE	41.358	44.269	33.391	41.395	44.905	37.407	50.448
Gemischtbetriebe	SH	50.081	44.532	30.617	38.636	47.462	46.870	53.992
	DE	39.726	33.388	23.393	24.035	36.763	34.243	36.954
Gartenbau und Baumschulen	SH	46.528	32.796	42.355	36.814	38.831	49.546	40.779
	DE	39.625	39.248	37.361	37.442	34.408	40.495	42.685
Insgesamt	**SH**	**43.081**	**40.731**	**35.377**	**38.771**	**45.433**	**42.036**	**50.239**
	DE	**35.962**	**35.466**	**28.994**	**29.575**	**36.647**	**36.137**	**41.125**

Quelle: BMELV (2008).

Die Ernährungswirtschaft ist in SH traditionell von großer Bedeutung. Die Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte weist jedoch einen Rückgang des Stellenwertes aus. Insgesamt hat sich der Anteil am Umsatz des verarbeitenden Gewerbes von ca. 30 % im Jahr 1980 auf 16 % im Jahr 2000 fast halbiert und verharrt seitdem auf diesem Niveau. Insbesondere in den 90er Jahren reduzierte sich der Umsatz- und Beschäftigtenanteil des verarbeitenden Ernährungsgewerbes am gesamten verarbeitenden Gewerbe um 20 %. Laut Ministeriumsangaben ist dies vornehmlich auf Standortschließungen größerer Unternehmen zurückzuführen, wobei auch Verlagerungen in die neuen Bundesländer bedeutsam waren. Daneben wird die ungünstige Verkehrsinfrastruktur mit insbesondere unzureichender Anbindung an das übrige Bundesgebiet als ein diffuser aber wirksamer negativer Einflussfak-

tor gewertet (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2003). Seitdem scheint sich die Situation zu stabilisieren. Laut Ministerium ist eine gestiegene Investitionsbereitschaft der Unternehmen zu erkennen. Weiterhin wächst der Anteil des Auslandumsatzes am Gesamtumsatz des verarbeitenden Ernährungsgewerbes in den vergangenen Jahren stetig (2000 = 12 %, 2006 = 16 %), was als Hinweis auf eine zunehmende internationale Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen, aber auch wachsende Hinwendung zum internationalen Markt gedeutet werden kann. Innerhalb des verarbeitenden Ernährungsgewerbes besitzt die Verarbeitung tierischer Erzeugnisse (Fleisch, Milch) eine dominierende Stellung (vgl. Abbildung 7.1), aber auch die Obst- und Gemüseverarbeitung sind traditionell wichtige Wirtschaftszweige.

Abbildung 7.1: Bedeutung verschiedener Sektoren des verarbeitenden Ernährungsgewerbes in SH im Jahre 2005 (gemessen am Umsatz)



Quelle: Statistisches Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein, Destatis, ohne Jahresangabe sowie MWV 2007.

7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

SH nennt folgende Sektoren, in denen eine Förderung erwogen wird:

- Obst & Gemüse
- Blumen und Zierpflanzen
- Vieh und Fleisch
- Milch
- Kartoffeln
- Nachwachsende Rohstoffe
- Tierkörperbeseitigung

Die Förderung von Projekten zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Produkten ökologischer Erzeugung bzw. regionaler Herkunft unterliegt keiner sektoralen Beschränkung.

Im Kapitel 5.1 des Programms wird der Schwerpunkt A - Produktionsstruktur (Titel II Kap. I - III und VII) beschrieben. Hier ist die Beschreibung der Maßnahme g 1: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung und aufgrund des Marktstrukturgesetzes) (Titel II Kap. VII) und der Maßnahme g 2: Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte (Titel II Kap. VII) zu finden. In g 2 ist auch die Förderung nach Artikel 25 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 33 (4. Tiret) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 zur Unterstützung von Vermarktungskonzeptionen integriert.

Die Förderung nach dem Marktstrukturgesetz hat für SH keine praktische Bedeutung mehr. Seit 1993 werden die Organisationskosten nicht mehr gefördert, da die Mitnahmeeffekte aus Sicht des Ministeriums deutlich überwogen. Für die investive Förderung hat der Fördergrundsatz keine Bedeutung, da derselbe Zweck auch über die Markstrukturförderung erzielt werden kann.

Tabelle 7.4: Überblick der Förderrichtlinien und Finanzierungsquellen in SH

EPLR **VO (EG) 1257/1999 + Nachfolge-verordnungen**	**Nationale Fördergrundlage**		**Förderart**	**Fördersatz**	**Finan-zierung**	**Förderrichtlinien des Bundeslandes (SH)**
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung land-wirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28) **(g1)**	GAK-Grundsätze Marktstruktur-verbesserung	Vieh und Fleisch Milch Obst und Gemüse Blumen u. Zierpfl. Kartoffeln Nachw. Rohstoffe	Investitionen	max. 25 % KMU max. 30 % seit 2003: 20 %	40 % EU + 60 % GAK seit 2003: 50 % EU + 50 % GAK	Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 15. November 2000 – VIII 406/7.09.04-11-
	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte		Investitionen	bis zu 30 % seit 2003: 20 %	40 % EU + 60 % GAK seit 2003: 50 % EU + 50 % GAK	Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 08. März 2001 – VIII 406/7392.12-
	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte					
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten (Art. 25, Absatz 2 in Verbindung mit Art. 33 (4. Tiret)) **(g2)**	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte		Vermarktungs-konzeptionen	bis zu 30 % max. 38.000 Euro	40 % EU + 60 % GAK seit 2003: 50 % EU + 50 % GAK	Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 08. März 2001 – VIII 406/7392.12-
	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte					

Quelle: MWV 2008.

Ursprünglich waren 23,5 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant, was ca. 20 % des Kap. A (Produktionsstruktur) bzw. gut 4 % des Finanzvolumens des gesamten Planes entsprach. Absolut wurde der Betrag im Laufe der Änderungen bis 2004 auf ca. 14 Mio. Euro (minus 40 %) reduziert und zum Abschluss der Programmperiode wurden öffentliche Aufwendungen in Maßnahme g von 18 Mill. Euro ausgezahlt (vgl. Tabelle 7.6). Das entspricht 3,7 % des Finanzvolumens des gesamten Planes. Die Reduktion bis 2004 wurde mit der verzögerten Einführung des Programms, der zunächst mangelnden Nachfrage sowie einer unzureichenden Ausstattung mit Landesmitteln, die selbst die vollständige Inanspruchnahme der GAK-Mittel verhinderte, begründet (IM, 2003). Der Fördersatz liegt maximal bei 25 % bzw. 30 % bei KMU sowie im Bereich Öko-Regio bei maximal 30 % bzw. 50 % für Vermarktungskonzeptionen. Aufgrund der Mittelknappheit in 2002 ist der Fördersatz für alle Maßnahmen auf 20 % reduziert worden. Dieser Prozentsatz wurde ab 2003 durchgängig eingehalten.

Zwar werden indikative Finanzpläne - aufgeteilt nach Sektoren - erstellt, sie dienen jedoch nur einer formalen Berichtspflicht im Rahmen der GAK. Für die Verantwortlichen im Ministerium hat eine Prognose des zukünftig erwarteten finanziellen Bedarfes innerhalb der einzelnen Sektoren einen zu sehr spekulativen Charakter. Ferner sind die EU- wie auch die GAK-Mittel der einzelnen Bereiche/Sektoren gegenseitig deckungsfähig, so dass selbst formal eine flexible Handhabung ermöglicht wird.

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Spezifische Ziele sind eine Verbesserung von Vermarktungsstrukturen, Produkt- und Prozessqualität sowie die Ausrichtung an Markterfordernissen. Aus diesen werden dann konkretere sektorübergreifende Ziele generiert. Rationalisierung über Modernisierung technischer Anlagen, Investitionen in Logistik, Qualitätssicherungssysteme sowie Angebotsbündelung in Erzeugergemeinschaften sind hier die Ziele.

Ein besonderes Augenmerk wird auch auf die Auswahl der Zielgruppe gelegt: Nach Meinung SH trifft nachfolgende Argumentationskette zu: Experten sehen den Foodsektor unter extremem Kooperationsdruck und erwarten eine große Fusionswelle. Auch in Schleswig-Holstein haben sich in den letzten Jahren die Strategieentscheidungen nationaler Großunternehmen sowie internationaler Nahrungsmittelkonzerne, die permanent Optimierungen ihrer Betriebsstättenstruktur vornehmen, durch Aufgabe von Standorten negativ ausgewirkt. Daher sind staatliche Fördermaßnahmen nur punktuell hilfreich, können jedoch die Standortentscheidungen größerer Unternehmen mit verschiedenen Betriebsstätten in verschiedenen Regionen nicht entscheidend beeinflussen.

Die schwache Ertragskraft bei oft schlechter Eigenmittelausstattung behindert häufig bei kleinen und mittleren Unternehmen die Durchsetzung neuer Produkte am Markt, der branchenspezifisch eine hohe Floprate aufweist. Für eine nachhaltige und stabile Entwicklung im Interesse des ländlichen Raumes ist daher von besonderer Bedeutung, dass gerade die standorttreuen mittelständischen – oft noch inhabergeführten – Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden“ (MLR, 2003, S. 38).

Sektorspezifische Ziele:

Vieh und Fleisch: Modernisierung der Fleischverarbeitung; Verringerung der Lebendtiertransporte; Modernisierung von Annahme, Zerlegung, Kühlung; Steigerung der Erzeugung von Convenience-Produkten.

Milch: Verstärkte Ausrichtung auf den Konsumentenmarkt durch neue Produkte etc. Unterstützung der Investitionen zur entsprechenden Modernisierung und Anpassung der technischen Anlagen.

Blumen und Zierpflanzen: Unterstützung erzeugerorientierter und konzentrierter Vermarktungsstrukturen insbesondere im Bereich Logistik und Vertrieb.

Obst und Gemüse: Einerseits soll der Absatz über den Frischmarkt für Obst und Gemüse weiter verbessert und gesichert werden (Erhöhung der Qualität, Erweiterung der Angebotspalette), andererseits soll die Verarbeitung heimischer Produkte gefördert werden.

Kartoffeln: Sicherung und evtl. Ausbau der eigenen Erzeugung durch Verbesserung der Vermarktungsbedingungen

Nachwachsende Rohstoffe: „Ziel ist Förderung von Investitionsvorhaben zur Nutzung von Nachwachsenden Rohstoffen – vornehmlich auch solchen, die keiner Marktordnung unterliegen – aus der Land- und Forstwirtschaft, primär für industriell-technische Anwendungen.“ (MLR, 2003, S. 196).

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Die Bedeutung der Marktstrukturverbesserung innerhalb des Programms ist mit weniger als 4 % am Gesamtumfang begrenzt, wenn man als Vergleich die wirtschaftliche Bedeutung des Wirtschaftszweiges im Bundesland nimmt. Generell könnten Synergien zwischen der Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und etwa der einzelbetrieblichen Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen oder anderer Maßnahmen bestehen. In Schleswig-Holstein werden konkret keine Synergieeffekte gesehen und es erfolgt auch keine Zusammenarbeit bzw. ein gemeinsames Vorgehen zwischen den Verantwortlichen dieser Maßnahme und denen anderer Maßnahmen. Die Umsetzung des integrierten Ansatzes findet auf der Arbeitsebene praktisch nicht statt. Sie ist nach Ansicht der zuständigen Mitarbeiter des Ministeriums nur schwerlich umzusetzen, da die Maßnahme im Wirtschaftsministerium verwaltet wird, während die anderen Maßnahmen vorwiegend im Landwirtschaftsministerium ausgeführt werden. Zudem ist eine Zusammenarbeit laut Ministerium auch nicht gefordert (Ministerium für Wissenschaft, 2008).

Weitere Fördermöglichkeiten außerhalb des Programms existieren für Vermarkter im Rahmen der Obst- und Gemüsemarktordnung (GMO, s. Verordnung (EG) Nr. 2200/96). In der Förderphase gründeten sich im Bereich Obst & Gemüse zwei Erzeugerorganisationen (EO) nach der VO (EG) 2200/1996. Sie erhielten Startbeihilfen in Höhe von 620 000 Euro und einmal wurde der Betriebsfond in Anspruch genommen mit kofinanzierter EU-Förderung in Höhe von 179 000 Euro (50 % von gesamt). In SH existierte am Ende der Programmperiode in 2006 keine der beiden EO mehr, da eine EO mit einer national agie-

renden EO fusionierte, die andere EO sich auflöste und die Erzeuger sich größtenteils einem, auf nationaler Ebene agierenden Vermarktungsunternehmen angeschlossen haben.

Daneben bestehen Unterstützungen der Verarbeitung und Vermarktung über Bürgschaften, Kredite der Investitionsbank und die regionale Wirtschaftsförderung. Innerhalb der hier behandelten Sektoren erhielten zwischen 2000 und 2006 jeweils ein fleischverarbeitendes Unternehmen, ein Molkerei und ein O&G verarbeitendes Unternehmen Förderung zwischen 10 und 18 % für Investitionen in Höhe von insgesamt knapp 11 Mill. Euro. Während in anderen Förderprogrammen Angaben zu den geschaffenen Arbeitsplätzen obligatorisch sind, wird dies in der hier behandelten Maßnahme weder seitens der EU oder aufgrund der GAK gefordert noch seitens der Bundeslandes gemacht, was eindeutig verbesserungswürdig ist. Insgesamt nutzt die Ernährungswirtschaft verschiedene Fördermöglichkeiten. Wirkungen sind somit nicht unbedingt eindeutig einer Maßnahme zuzuordnen.

7.2 Untersuchungsdesign und Datengrundlage[1]

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.

[1] Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

Tabelle 7.5: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf, Auswahlkriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			
			administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme/Outputs	Wirkungen
Quantitative Daten						
Primär	Standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			X	X
Primär	Projektliste	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	Standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X	X
Sekundär	Literatur		X	X	X	X

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung. Quelle: Eigene Darstellung.

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 ei-

ner brauchbaren Referenzsituation 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 Preisberichtstelle (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.

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 abgeschlossen 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 Kennzahlendefinitionen 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 Erscheinungs-

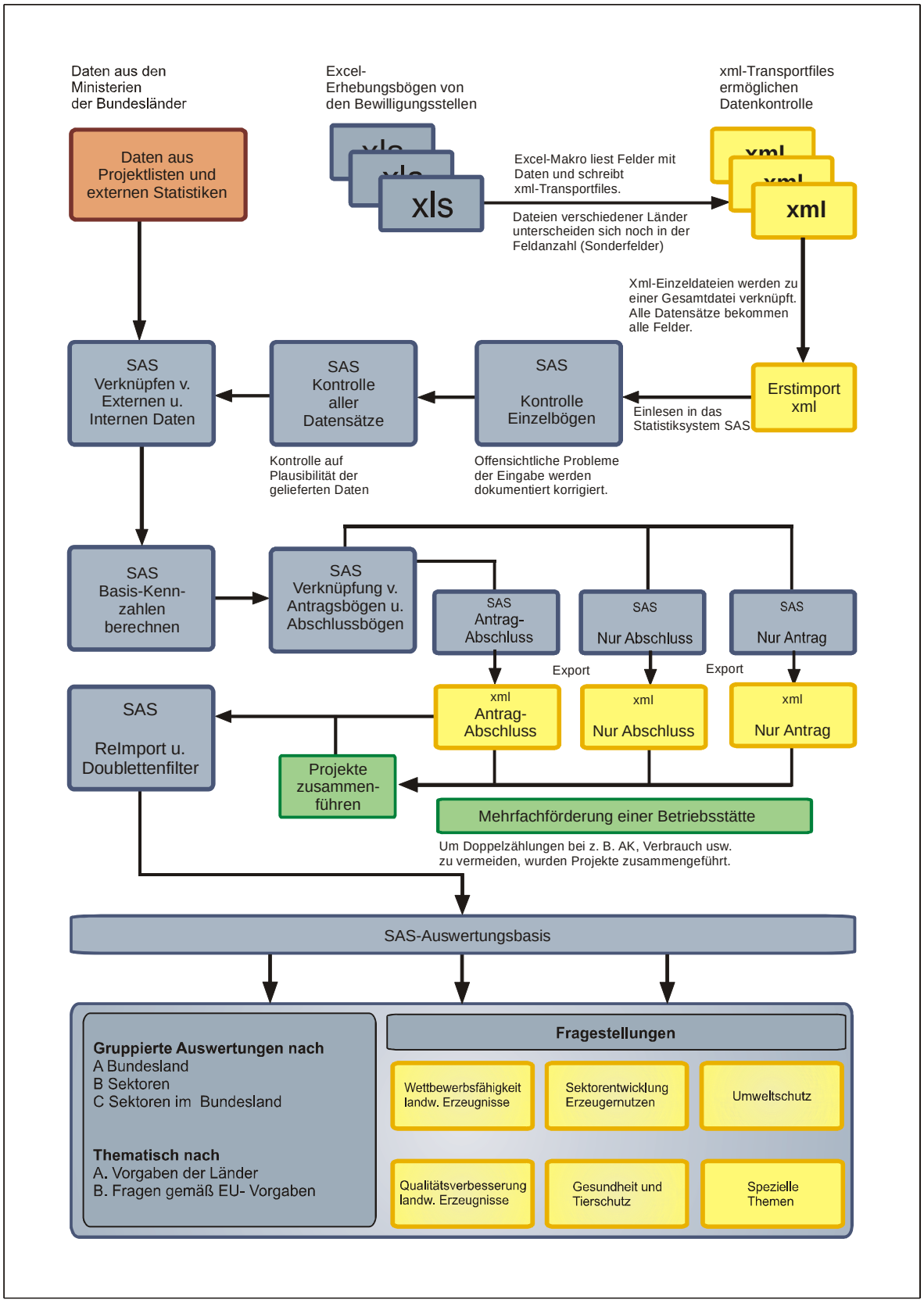
formen geprägt ist, dass vorgegebene Definitionen, die für eine Auswertung notwendig sind[2], vielfach nicht eingehalten wurden bzw. nicht eingehalten werden konnten. Für die künftige Förderperiode ist daraus die Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebbare, aussagekräftige 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 vergleichbare 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 7.2 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.

[2] 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.

Abbildung 7.2: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung

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 79 die Zahl der Projekte, für die auswertbare Erhebungsbögen zur Wirkungsanalyse vorliegen, mit 21 deutlich. Die auswertbaren Förderfälle reduzieren sich durch den angesprochenen Merging-Prozess weiter auf 14 geförderte Unternehmen/Betriebe/Betriebsstätten. Eine Besonderheit in SH ist, dass die Dateneingabe in die EB nicht wie vorgesehen von den Unternehmen vorgenommen wurde, sondern von Mitarbeitern der Bewilligungsstelle im Ministerium auf der Basis von Unternehmensinformationen.

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

Wie der Tabelle 7.6 zu entnehmen ist, wurde der Mittelansatz verschiedentlich nach unten angepasst. Bis Ende 2004 wurden 7,77 Mio. Euro ausgezahlt[3], was etwa 55 % des zu dem Zeitpunkt gültigen Gesamtansatzes von 14,05 Mio. Euro entsprach, bzw. 33 % des ursprünglichen Ansatzes von 23,49 Mio. Euro. Im Gegensatz zur akuten Finanzknappheit zu Beginn der Programmperiode bestand lt. Ministerium in gewissem Maße in der zweiten Hälfte der Programmperiode die Möglichkeit das Budget nach oben anzupassen, was auch gemacht wurde. Insgesamt wurden in der Förderperiode gut 18 Mio. Euro öffentliche Mittel ausgezahlt, was 3,7 % der Mittel des Gesamtplanes bzw. fast der Hälfte der Mittel im Schwerpunkt A entspricht.

Tabelle 7.6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000-2006 - Maßnahme g: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung

	KOM-Entscheidung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt									
Plan: ZAL_SH	K (2000) 2625 v. 08.09.2000	3,38	3,10	3,25	3,33	3,38	3,48	3,55	23,49
Plan: 1. Änderung	K (2001) 2831 v. 09.10.2001	0,70	3,26	3,38	3,46	3,53	3,63	3,55	21,51
Plan: 2. Änderung	K (2002) 3441 v. 23.09.2002	0,70	0,70	3,10	3,58	3,58	3,63	3,70	18,99
Plan: 4. Änderung	K (2003) 2667 v. 16.07.2003	0,70	0,70	3,10	3,58	3,58	3,63	3,70	18,99
Plan: 5. Änderung	K (2004) 2835 v. 14.07.2004	0,70	0,70	3,10	0,83	2,86	2,90	2,96	14,05
Bundestabelle 10/06		0,70	0,70	3,10	0,83	2,86	3,15	3,38	14,72
Auszahlungen gemäß Monitoringberichte 2000-2006		0,59	2,82	0,94	1,33	5,10	2,28	5,02	18,08
EU-Beteiligung, Mio. Euro									
Plan: EPLR	K (2000) 2625 v. 08.09.2000	1,35	1,24	1,30	1,33	1,35	1,39	1,42	9,38
Plan: 1. Änderung	K (2001) 2831 v. 09.10.2001	0,28	1,30	1,35	1,38	1,41	1,45	1,42	8,60
Plan: 2. Änderung	K (2002) 3441 v. 23.09.2002	0,11	0,24	1,24	1,33	1,35	1,39	1,42	7,59
Plan: 4. Änderung	K (2003) 2667 v. 16.07.2003	0,28	0,28	1,24	1,43	1,43	1,45	1,48	7,59
Plan: 5. Änderung	K (2004) 2835 v. 14.07.2004	0,28	0,28	1,24	0,33	1,43	1,45	1,48	6,49
Bundestabelle 10/06		0,28	0,28	1,24	0,33	1,43	1,45	1,48	6,49
Auszahlungen gemäß Monitoringberichte 2000-2006		0,24	1,13	0,37	0,53	2,54	0,59	2,36	7,76

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres).
Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 1.1.2000.
Ist-Auszahlungen ohne Vorschuss im Jahr 2000.
Planänderung Hochwasser wurde nicht berücksichtigt (Jahr 2002).

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein.

7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

Die folgenden Einschätzungen basieren auf Informationen aus der Projektliste, den EB, den Gesprächen mit Mitarbeitern des Ministeriums sowie eigenem Expertenwissen und

[3] Basis Zahlstellendaten, Abweichungen von den Zahlen der Monitoringberichte sind möglich.

verfügbarer Literatur. Inwieweit die im Plan formulierten Ziele erreicht wurden, kann aufgrund der wenigen EB nur unzureichend beurteilt werden. Bei der Betrachtung der einzelnen Sektoren wird dabei nur auf die Sektoren eingegangen, die auch bezüglich der bewilligten Fördersummen von Bedeutung sind.

7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste

Kennzahlen der Projekte laut Projektliste sind in Tabelle 7.7 dargestellt. Für die Förderung von Vermarktungskonzeptionen wurden keine Anträge gestellt. Das Gleiche gilt für die Förderung regional erzeugter Produkte. Insgesamt bewilligte das Land förderfähige Investitionskosten in Höhe von 83,6 Mio. Euro (97 Mio. Euro Gesamtinvestitionen) bei 79 Vorhaben in zehn Sektoren. Die bewilligten öffentlichen Ausgaben belaufen sich dafür auf 18 Mio. Euro.

Die errechnete Förderintensität bleibt mit 21,6 % unter dem max. Fördersatz von 25 % bzw. 30 %, weil das Ministerium nicht zu jeder Zeit ausreichend Finanzmittel verfügbar hatte. Zudem wurde ab dem Jahr 2003 einheitlich mit einem Fördersatz von 20 % agiert. Dennoch waren Antragsteller bereit, trotz geringerer Fördersätze zu investieren.

Tabelle 7.7: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in SH (Abschluss 2006)

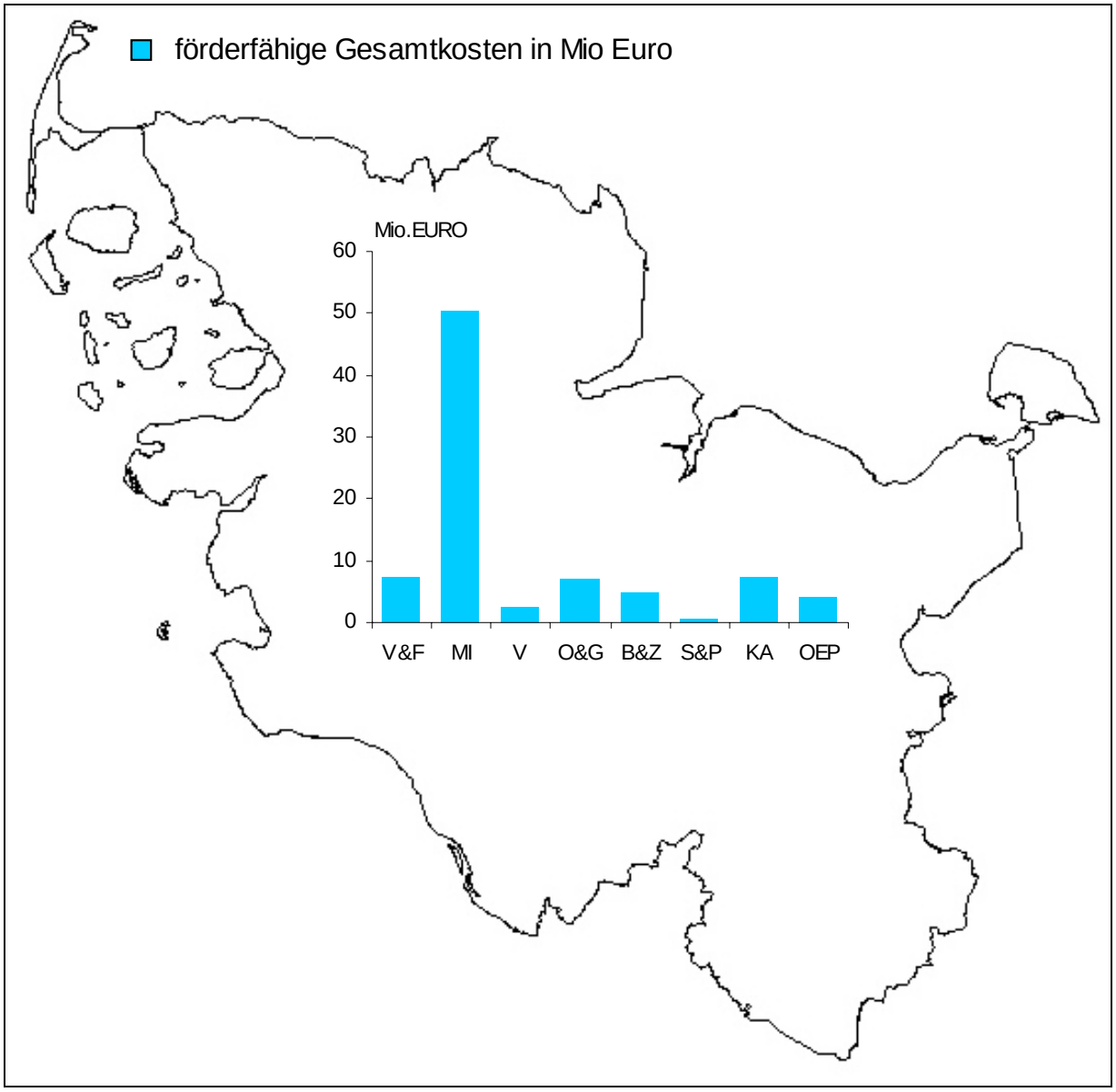
	Projekte	Gesamtinvestitionskosten		Förderfähige Investitionskosten		Öffentliche Ausgaben		Errechn. Förderintensität
	Anzahl	Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	%
Vieh & Fleisch (V&F)	7	7,7	8,0	6,9	8,2	1,6	8,6	22,6
Nicht essbare Erzeugnisse	1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1	0,4	20,0
Milch (MI)	29	57,6	59,2	50,4	60,3	10,4	57,5	20,6
Viehmarkt (V)	2	2,7	2,7	2,7	3,2	0,6	3,3	22,5
Ökologisch erzeugte Produkte (OEP)	14	4,2	4,3	4,0	4,8	1,0	5,5	24,5
Frisches Obst & Gemüse (O&G)	12	5,9	6,1	5,6	6,7	1,3	7,3	23,7
Verarbeitetes Obst & Gemüse (O&G)	2	1,7	1,7	1,3	1,6	0,3	1,5	20,0
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	5	7,8	8,0	4,7	5,6	1,3	7,2	28,1
Saatgut (SA)	1	0,5	0,5	0,5	0,6	0,1	0,5	20,0
Kartoffeln (KA)	6	8,7	9,0	7,2	8,6	1,5	8,1	20,3
Insgesamt	**79**	**97,1**	**100**	**83,6**	**100**	**18,1**	**100**	**21,6**

Quelle: MWV (2007) Projektliste.

60 % der Fördermittel wie auch Investitionen entfallen auf den Sektor Milch. Bedeutende Investitionen wurden zudem im Bereich Kartoffeln, Blumen und Zierpflanzen, Vieh und Fleisch sowie Obst & Gemüse getätigt (vgl. Karte 7.1). Hinsichtlich der Anzahl stammen

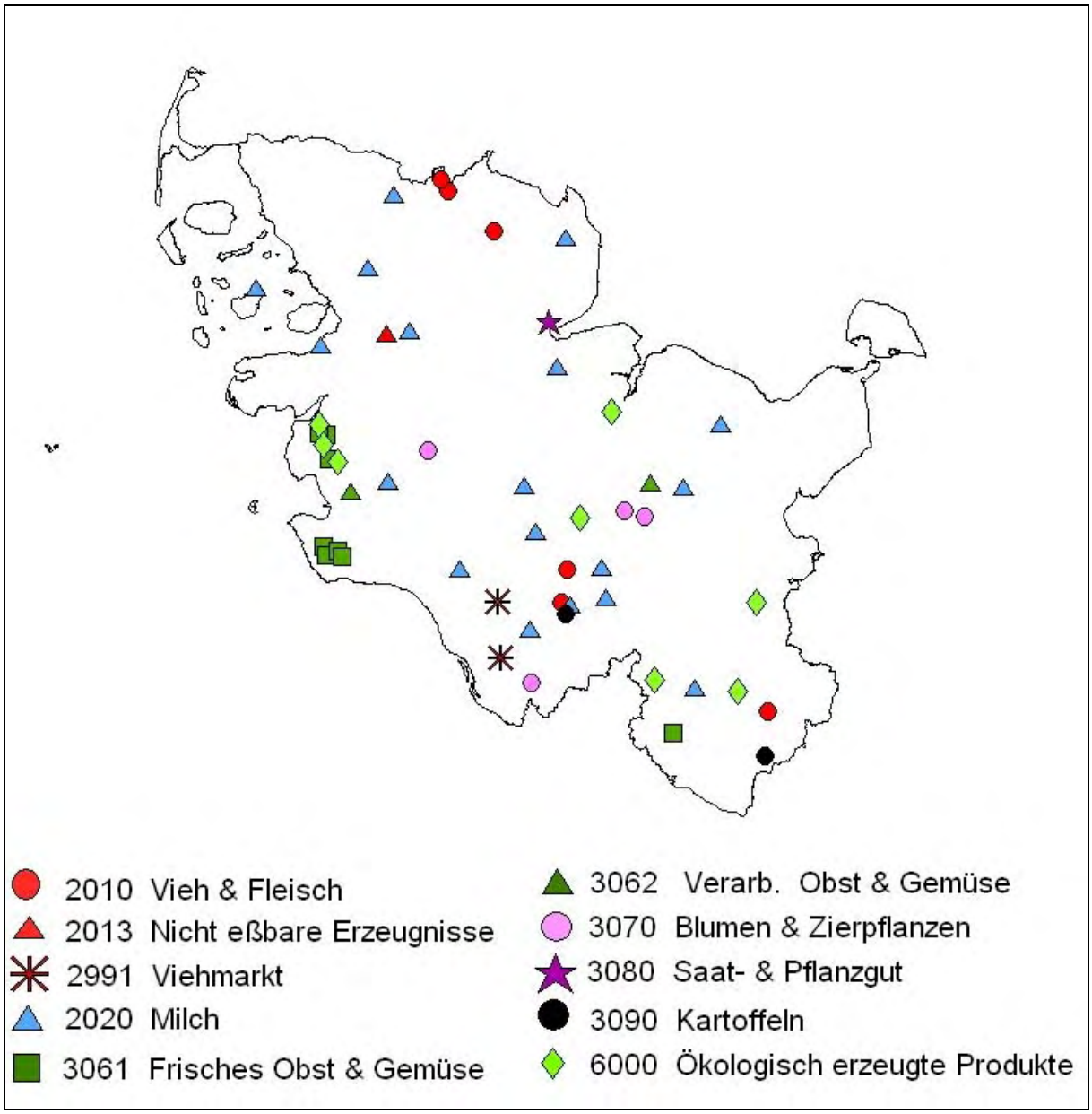
die Projekte mehrheitlich aus dem Sektor Milch sowie ferner aus den Sektoren Obst & Gemüse, ökologisch erzeugte Produkte, Vieh & Fleisch und Kartoffeln. An den Investitionsstandorten lässt sich keine signifikante regionale Konzentration feststellen mit Ausnahme des Sektors Obst & Gemüse, wo sich die Investitionsorte auch in der Hauptanbauregion befinden (vgl. Karte 7.2). Mit den 79 Projekten wurden 52 Unternehmen gefördert. Davon waren zum Zeitpunkt der Förderung 46 KMU, 6 größer als KMU, d.h. fast 90 % der geförderten Unternehmen gehören in die Kategorie KMU, was den gesetzten Zielen des Bundeslandes entspricht (MWV, 2008).

Karte 7.1: Bedeutung der Förderung in den verschiedenen Sektoren in SH (Abschluss 2006)



Quelle: MWV (2007) Projektliste.

Karte 7.2: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in SH (Abschluss 2006)



Quelle: MWV (2005a) Projektliste.

Im Bundesland Schleswig Holstein wurden laut Projektliste insgesamt 79 Projekte bewilligt und abgeschlossen. Davon lagen bis Mitte Dezember 2007 für 14 Unternehmen/Betriebe/Betriebsstätten Abschlussbögen vor, die allesamt brauchbar sind und als Basis der Wirkungsanalyse dienen. Sie beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen einzelner Standorte auf 21 Förderprojekte. Da nur von ¼ der Projekte, die 45 % der ausgegebenen Fördermittel abdecken, EB vorliegen, ist die Beurteilung der Maßnahme entsprechend nur eingeschränkt möglich. Da zudem in SH die Dateneingabe in die EB nicht

wie vorgesehen von den Unternehmen vorgenommen wurde, sondern von Mitarbeitern der Bewilligungsstelle im Ministerium auf der Basis von Unternehmensinformationen kann in diesem Bundesland nicht von einer unmittelbaren Primärerhebung gesprochen werden. Im Folgenden werden die einzelnen Sektoren anhand der speziellen Faktoren differenziert betrachtet.

7.4.2 Milch und Milcherzeugnisse

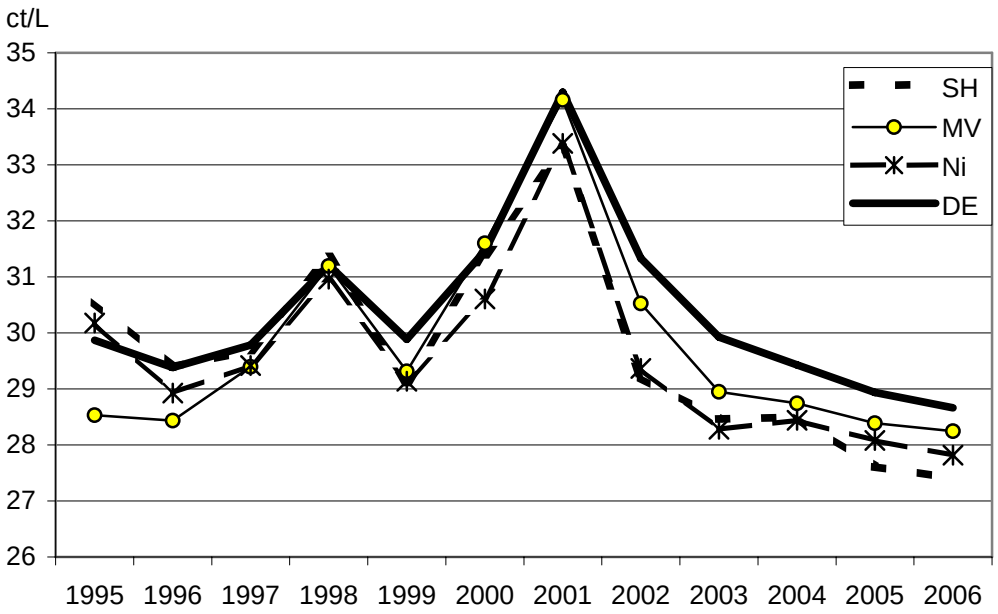
7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Aufgrund der natürlichen Gegebenheiten ist der Milchsektor sehr bedeutsam für die Landwirtschaft. Die Erzeugungsstruktur ist günstig wie auch die Produktionsleistung. Die Molkereistruktur hat einen starken Strukturwandel durchlaufen, gleichwohl bestehen nicht nur große Verarbeitungskapazitäten. Der Auszahlungspreis liegt in SH trotz der günstigen Erzeugungsgrundlage seit vielen Jahren unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts (vgl. Abbildung 7.3). Auf Basis der ZMP-Preise ist das Preisniveau in SH signifikant unterdurchschnittlich im Vergleich zu den übrigen deutschen Molkereien. Die Ursachen sind bei den Molkereien zu suchen. In SH ist es vornehmlich die mangelnde Ausrichtung der Milchverarbeitung auf den Markt. Es dominiert immer noch die Erzeugung von Massenware, wie auch Ausführungen im Programm des Bundeslandes verdeutlichen: „Dies macht einen Bedarf zur Neuorientierung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur deutlich. Die Interventionsprodukte Butter und Magermilchpulver wurden in den letzten Jahren zwar fast ausschließlich am Markt abgesetzt und nicht interveniert, die Erlöse hierbei sind aber sehr stark von der Interventionsverwertung abhängig. Um diese Abhängigkeit zu verringern und im Interesse der Milcherzeuger eine Verbesserung der Wertschöpfung durch Verarbeitung der übergebietlichen Versandmilch im Lande zu erzielen, ist eine noch deutlichere Abkehr von Interventionsprodukten hin zu Produkten mit hohem marktfähigem Nachfragepotenzial und zu innovativen Milcherzeugnissen vorgesehen. Möglichkeiten einer besseren Marktpräsenz sowie einer höheren Auslastung der Verarbeitungskapazitäten bestehen auch für die überwiegend mittelständisch strukturierten Käsereien des Landes.“ (MLR, 1999 , S. 152). Sinngemäß sind die Ausführungen auch in der Aktualisierung des Programms von 2003 zu finden (MLR, 2003, S. B33ff).

7.4.2.2 Wirkungsanalyse der Förderung im Milchsektor

Von derzeit 17 Molkereien[4] haben 14 Molkereien über 29 Projekte geförderte Investitionen umgesetzt. Insgesamt wurden lt. Projektliste in diesem Sektor verbunden mit Förderung mehr als 57 Mio. Euro investiert. Die Zielgruppe ist damit fast vollständig in die Förderung eingebunden. Die Daten der Projektliste deuten darauf hin, dass vorrangig Projekte in der Förderung Berücksichtigung finden, die Aktivitäten im Käsebereich umsetzen, d.h. der oben postulierten Strategie folgen. Laut Ministeriumsangaben ist eine Meierei in SH als Milchlieferant von der Schließung einer Sauermilchkäserei in Niedersachsen betroffen. Die Schließung der Betriebsstätte in Niedersachsen steht in Zusammenhang mit einer in Sachsen geförderten Großinvestition des dazugehörigen Molkereiunternehmens, so dass hier wie in Niedersachsen negative externe Effekte einer Förderung in Sachsen wirksam wurden.

Abbildung 7.3: Entwicklung der Milchauszahlungspreise in SH, MV, Ni und Deutschland



Quelle: ZMP Milchpreisvergleich versch. Jgg.

Die ausgewerteten Erhebungsbögen von sieben Betriebsstätten, die ungefähr 40 % der Förderung im Sektor Milch abdecken, zeigen eine im Bundesvergleich nur unterdurchschnittlich gestiegene Wertschöpfung, leicht verbesserte Stückkosten und eine geringere

[4] 13 Meiereigenossenschaften, 2 private Meiereien, 3 Betriebsstätten einer großen Molkerei außerhalb des Bundeslandes, 1 Milchverarbeitungsunternehmen.

Arbeitsproduktivität sowie eine etwas gestiegene Aufnahme von Milch. Zunächst ist von leicht positiven Effekten für die Erzeuger auszugehen. Durchschlagend sind diese Effekte nicht, da der Milchauszahlungspreis in Schleswig-Holstein bundesweit während der Förderphase 2000-2006 zu den Niedrigsten gehört. Das Folgejahr 2007 stellte diesbezüglich eine Ausnahme dar: Einerseits war der Auszahlungspreis in SH in 2007 der Höchste im Bundesgebiet. Zum anderen trug just die im Programm als kritisch angesehene Produktion der Massenwaren (Butter, Trockenmilcherzeugnisse) durch erhebliche internationale Angebots- und Lagerbestandsknappheiten mit entsprechenden Preiserhöhungen zu den sehr hohen Auszahlungspreisen des Jahres bei. Die Entwicklung des Jahres 2007 kann allerdings als eine Ausnahmesituation angesehen werden (Wocken et al., 2008). Im März 2008 wurden in SH wieder bundesweit die niedrigsten Milchauszahlungspreise gezahlt, so dass weiterhin von anhaltend unterdurchschnittlicher Wertschöpfung der Milchverarbeitung in SH auszugehen ist. Sicherlich muss von einem zeitverzögerten Eintreten der Effekte der geförderten Investitionen ausgegangen werden, jedoch sollten Anfang des Jahres 2008 die angestrebten Effekte der Investitionen größtenteils wirksam sein. Demzufolge hat die Förderung hinsichtlich des Erzeugernutzens kaum Wirkung gezeigt.

Die Strategie der Abwendung von der Erzeugung von standardisierter Massenware (Butter & Milchpulver) zu lukrativeren Alternativen ist offensichtlich schwierig (vgl. N.N., 2008): Der relativ gesättigte inländische wie auch europäische Markt nimmt nicht ohne weiteres zusätzliche Konsumprodukte auf und zudem wird die Strategie der Marktorientierung von vielen Molkereien verfolgt. Hier hat mit Unterstützung der Förderung jedoch insbesondere im Bereich der Käseherstellung der Anpassungsprozess an Dynamik gewonnen.

Neben dem Aspekt der unmittelbaren strategischen Ausrichtung der Unternehmen besteht in der Milchverarbeitung in SH das Problem struktureller Defizite: Der hohe Druck von Seiten der Nachfrage durch den konzentrierten LEH und die wachsende Bedeutung der Discounter (vgl. Wocken et al., 2007, S. 31f.) ist auf der Erzeugungsseite gepaart mit einer Ausdehnung der Milchquote und einer wahrscheinlichen Aufhebung der Milchquotenregelung im Jahre 2015 (vgl. Gerlach et al., 2006, S. 32ff. wie auch vorgenannte Literatur). Unter diesen Bedingungen ist eine Erhöhung bzw. Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit durch Ausschöpfung von ‚economies of scale’ eine wichtige Strategie, die in der schleswig-holsteinischen Molkereibranche im vergangenen Jahrzehnt nicht zu erkennen ist. Insbesondere bei der Herstellung von international gehandelten standardisierten Massenprodukten ist die Erreichung von optimalen Verarbeitungskapazitäten von großer Bedeutung. Die Förderung im Milchsektor blendete das Problem struktureller Defizite der Milchverarbeitung in SH allerdings aus: Tatsächlich konnte und hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 jede antragstellende Molkerei Förderung erhalten, wenn die formalen Kriterien erfüllt waren. So wurde während der Förderperiode 2000-2006 selbst eine Anlage zur Erzeugung von Trockenmilchprodukten gefördert, was im Widerspruch zur im Programm analysierten Ausgangssituation und zur programmatischen Zielsetzung steht.

Im Milchsektor ist 100 % der erzeugten Rohware durch Lieferverträge gebunden. Somit stellt sich dieser Sektor im Sinne der Ambitionen der GAK als Idealfall dar. Wie die Entwicklungen der vergangenen Jahre gezeigt haben, fühlen sich viele Milcherzeuger jedoch eher in ein vertragliches Korsett geschnürt, als dass sie diese vertragliche Bindung einhellig als vorteilhaft empfinden. Auch hat der Milchsektor keineswegs zu durchgängig günstigen Erzeugererlösen und zufriedenstellenden Einkommensverhältnissen der landwirtschaftlichen Betriebe geführt. Das zunehmende Wechselverhalten der Landwirte gegenüber den Molkereien kann als Indiz gewertet werden, dass sie sich bessere wirtschaftliche Ergebnisse von flexiblen Beziehungen zu Molkereien versprechen, als von tradierten jahre- oder gar Jahrzehnte dauernden Beziehungen zu ‚ihrer' Molkerei. Dadurch wächst der Druck auf Molkereien, ein potenter Geschäftspartner der Landwirte zu sein, der perspektivisch wettbewerbsfähige Erzeugerpreise zahlen kann, was dem Erzeugernutzen nur dienlich sein kann (Wocken et al., 2008, S. 51ff.). Dies geht nur durch eine auf Wertschöpfung ausgerichtete Produktion.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Entwicklungen sollte die Förderung der Milchverarbeitung aus folgenden Gründen auf sehr begrenzte Aspekte eingeschränkt werden:

– Die Molkereien hatten sieben Jahre lang die Möglichkeit durch staatlich geförderte Investitionen ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern bzw. zu verbessern. Sie sollten jetzt in der Lage sein, die Herausforderungen aus eigener Kraft zu bewältigen.
– Probleme der Branchenstruktur können in einem marktwirtschaftlichen System kaum durch staatliche Förderung behoben werden, will sich die öffentliche Hand nicht dem Vorwurf aussetzen, Unternehmen zu protegieren bzw. zu diskriminieren.
– Mehr noch, wird ein Strukturwandel wahrscheinlicher durch die leistungsfähigsten Akteure umgesetzt, wenn keine staatlichen Subventionen verzerrend einwirken.
– Nicht zuletzt bleibt die Förderung der Milchverarbeitung in SH den Beweis einer nachhaltigen Verbesserung des Erzeugernutzens schuldig.

Daher sollte hinsichtlich der Förderstrategie Investitionsförderung ausschließlich auf die Bereiche Innovationen und - soweit möglich - Investitionen in die Forschung und Entwicklung beschränkt werden. Die Beschränkung auf Unternehmen der Größenordnung KMU wird mindestens 70 % der Milchverarbeitungsmenge in SH zukünftig von dieser Förderung ausschließen.

7.4.3 Obst & Gemüse

7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Im Bereich Obst fand keine Förderung statt. Im Sektor Gemüse befindet sich der regionale Schwerpunkt in den südlicheren Landkreisen mit über 80 % der gesamten Gemüseanbaufläche des Bundeslandes. Traditionelle Hauptkulturen sind die verschiedenen Kohlarten, die Anfang der 90er Jahre auf etwa 70 % der Fläche angebaut wurden. Unter Mitwirkung der Förderung in der vorangegangenen Periode konnte der Möhrenanbau als zusätzliche Komponente etabliert werden, der vorwiegend den Weizen- und weniger den Kohlanbau substituierte. Die desolate Marktsituation Anfang des Jahrtausends im Bereich Feldgemüsebau ließ Erzeuger und Vermarkter aus diesem Markt in SH ausscheiden; unter anderem auch eine geförderte EO. Ein Vermarktungsunternehmen aus Süddeutschland hat die Anlagen wie auch die geschäftlichen Beziehungen zu den Erzeugern der aufgelösten EO übernommen. Insgesamt entwickelt sich die Marktstruktur dynamisch. Es bestehen erfolgreiche Modelle, bei denen Erzeuger aus SH und anderer Regionen gemeinsam ein größeres Sortiment an Gemüse anbauen und mit Vermarktern national und international absetzen. In diesem Sektor entstehen schnell Marktungleichgewichte aufgrund unterschiedlicher Ernten mit erheblichen Auswirkungen auf das Preisgefüge. Produktionsdifferenzierung in größeren Erzeugergruppen, gepaart mit professioneller Vermarktung bieten am ehesten Erfolgsaussichten. Der angesprochene überregionale Verbund von Erzeugern hat sich einer deutschlandweit tätigen EO angeschlossen. Dadurch konnte auch hinsichtlich des Absatzes der Zugang zum nationalen und internationalen Markt erreicht werden, so dass jetzt von vergleichsweise günstigen Rahmenbedingungen ausgegangen werden kann.

Die Etablierung einer Frosterei für Biogemüse konnte gefestigt werden. Allerdings geriet das Unternehmen unter Wettbewerbsdruck, als eine gleichgerichtete aber deutlich größer dimensionierte Anlage in Niedersachsen mit Förderung errichtet wurde. Diese Anlage ist bereits wieder stillgelegt, so dass die hier entstandene Konkurrenz verschwunden ist. Dies ist ein markantes Beispiel dafür, dass Investitionen von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen auch immer Auswirkungen auf die Lage konkurrierender Unternehmen haben können. Dementsprechend übt auch die Förderung solcher Unternehmen Einfluss auf konkurrierende Unternehmen aus.

7.4.3.2 Wirkungsanalyse anhand der Projektliste

Laut Projektliste wurden 12 Projekte im Bereich Frischgemüse und zwei Projekte im Bereich Gemüseverarbeitung gefördert. Die Gesamtinvestitionssumme der Projekte beläuft sich auf knapp 8 Mio. Euro. Investiert wurde in die Bereiche Lagerung, Kühlung sowie Aufbereitung der Rohwaren und in Verpackungseinrichtungen. Die Förderung konzentriert

sich auf die traditionellen Gemüseanbaugebiete, die teilweise im Ziel-2-Gebiet liegen. Aus diesem Sektor liegen keine Erhebungsbögen vor, so dass auch keine weitergehenden Wirkungsanalysen durchgeführt werden konnten. Die Realisierung einer überregionalen Zusammenarbeit der Erzeuger wie auch die Anbindung an die überregionale Vermarktung ist gelungen. Aufgrund der KMU-Beschränkung kommt die jetzt tätige national agierende EO nicht mehr für eine Förderung in Frage.

Insgesamt besteht im Bereich O&G ein großes Potenzial, dass Erzeuger und der Arbeitsmarkt der umgebenden Region von erfolgreichen Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen profitieren. Dies ist bei Förderung zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Vermarktung sowohl hinsichtlich der involvierten Unternehmen als auch der Vermarktungswege, ist eine intensive Auseinandersetzung mit diesem Markt zur Beurteilung der Sinnhaftigkeit von Projekten notwendig. Empfehlenswert ist in diesem Zusammenhang sicherlich die Zusammenarbeit der Bundesländer und Regionen, wie sie auch im norddeutschen Strukturkonzept (MWV, 2005a) zum Ausdruck kommt und etwa im Beratungswesen schon teilweise Realität ist.

7.4.4 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse

Der Blumen– und Zierpflanzensektor spielt schon traditionell und klimatisch bedingt eine bemerkenswerte Rolle in Schleswig-Holstein. Insbesondere im Baumschul- und Ziersträucherbereich ist der Sektor im nationalen bzw. internationalen Maßstab von Bedeutung. So gehört Schleswig-Holstein zu den größten Baumschulgebieten in Europa. Etwa 30 % der Umsätze dieses Sektors in Deutschland stammen aus SH. Die Leistungsfähigkeit der Betriebe ist gegeben (vgl. Tabelle 7.8). In diesem Bereich ist die Vermarktung wenig konzentriert, obwohl weit über die Hälfte der Produkte außerhalb des Bundeslandes abgesetzt werden. Dem wurde - unterstützt durch Förderung - mit einer EDV-basierten Vermarktungskoordination zur Steigerung der Markttransparenz in der Förderperiode 1994-1999 begegnet. Ferner wurde in der laufenden Periode der Bau eines Logistikzentrums unterstützt.

Tabelle 7.8: Betriebseinkommen je Ak im Gartenbau

Jahr			1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
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
	SH	Anzahl Betriebe	20	15	18	10	15		9
		Be/AK in Euro	30.882	33.150	24.140	28.341	30.961		27.469

Quelle: Uni Hannover.

Der Bereich Blumen durchlief in jüngster Vergangenheit eine wechselhafte Entwicklung. Zum einen löste sich eine bestehende EZG innerhalb eines zusammenhängenden Gebietes von Gartenbaubetrieben auf. Weiterhin stellte ein für diese Betriebe wichtiger Gartenbaubetrieb mit Vermarktungsfunktion seine Geschäftstätigkeit ein. Der Standort wurde nun durch ein mittlerweile bundesweit agierendes erzeugerbasiertes Vermarktungsunternehmen übernommen, das sich offensichtlich ein sehr erfolgreiches Vermarktungskonzept erarbeitet hat. Dieses Unternehmen hat seine Wurzeln im erzeugerbasierten genossenschaftlichen Bereich. Den Erzeugern vor Ort werden vom Unternehmen Vertragsoptionen angeboten: Entweder ausschließliche Vermarktung der gesamten Produktion über dieses Unternehmen oder die Bindung von vorher verbindlich festgelegten Teilen der eigenen Produktion an dieses Unternehmen. Daneben vermarktet das Unternehmen auch Ware vertraglich ungebundener Gartenbaubetriebe mit der Konsequenz, dass diese Ware in der Vermarktung auch nur zweitrangig berücksichtigt wird. Wie in anderen Bundesländern auch, hat dieses Unternehmen für geplante Investitionen Fördermittel aus dieser Maßnahme beantragt. Die Übernahme dieses Standortes durch das Unternehmen hat eindeutig eine Verbesserung der Vermarktungssituation im Bereich Blumen für SH zur Folge. Offen bleibt dabei, ob das Unternehmen auch ohne staatliche Unterstützung derartige Aktivitäten in SH umgesetzt hätte. Die KMU-Begrenzung schließt die national tätige Genossenschaft von Förderung in diesem Bereich aus.

In die Auswertung der EB flossen Ergebnisse von zwei Betriebsstätten ein. Dort erhöhten sich Wertschöpfung, Arbeitsproduktivität wie auch Rohwarenbezug, so dass von positiven Effekten der Förderfälle für die Erzeuger ausgegangen werden kann. Auch im Bereich B&Z besteht ein Potenzial, dass Erzeuger und der Arbeitsmarkt der umgebenden Region von erfolgreichen Vermarktungseinrichtungen profitieren. Dies ist bei Förderung zu berücksichtigen, wie auch die intensive Prüfung des tatsächlichen Nutzens für die Erzeuger und die regionale Erzeugung.

7.4.5 Fleisch

Infolge von Standortschließungen v.a. größerer Schlachtunternehmen werden in SH nur 1/3 der dort erzeugten Schweine und ca. 80 % der Rinder geschlachtet. Andererseits bestehen in SH kleinere Unternehmen mit regionalem Vieheinkauf und Warenabsatz. Hier ist die Zielsetzung, diese KMU in der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Ein Großprojekt im Bereich Fleischzerlegung und -verarbeitung konnte nicht realisiert werden, weil der Neubau der Anlage insbesondere durch Proteste einer Bürgerinitiative vor Ort verhindert wurde. Das Unternehmen hat das Fleischwerk nun in Mecklenburg-Vorpommern mit Förderung des dortigen Bundeslandes gebaut.

Es wurden 7 Projekte von 6 Unternehmen mit insgesamt fast acht Mio. Euro Investitionssumme gefördert. Es handelt sich somit um finanziell kleinere Projekte von Unternehmen, die laut Ministerium der Gruppe der KMU zuzuordnen sind. Investitionsgegenstand ist die Modernisierung und Erweiterung der Fleischverarbeitung sowie –zerlegung. Die Förderung stimmt soweit die Datenlage diese Beurteilung erlaubt, zumindest mit der Zielsetzung überein, insbesondere Unternehmen, die mit der Region eng verwurzelt sind, zu unterstützen.

Eine Betriebsstätte dieses Sektors floss in die Auswertungen der EB ein. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hat sich positiv entwickelt wie auch der Rohwarenbezug, so dass zumindest für diesen Förderfall günstige Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeuger vermutet werden können.

Die Strategie, insbesondere Unternehmen, die mit der Region eng verwurzelt sind, zu unterstützen, ist nachvollziehbar und verknüpft mit der Verbesserung des Erzeugernutzens. Zusätzlich sollten ausschließlich Investitionen gefördert werden, mit denen Innovationen umgesetzt werden sollen und/oder die zur Erzeugung hochwertiger bzw. hochpreisiger Konsumprodukte dienen.

7.4.6 Speisekartoffeln

Der Kartoffelanbau spielt trotz klimatisch günstiger Voraussetzungen eine nur untergeordnete Rolle in SH. Nur ca. 35 % des schleswig-holsteinischen Speisekartoffelbedarfs wird im eigenen Bundesland erzeugt. Der Kartoffelanbau umfasst hauptsächlich die Speisekartoffelerzeugung. Daneben bestehen punktuell im Umkreis von Kartoffelverarbeitungsunternehmen Anbaukonzentrationen. Die Aufbereitung und der Handel verpackter Ware werden hauptsächlich außerhalb des Bundeslandes organisiert und durchgeführt. Der Mangel an Vermarktungseinrichtungen und modernen Anlagen besteht zunehmend weniger, da sich in jüngerer Zeit ein Unternehmen in diesem Sektor mit staatlicher Förderung engagiert und expansiv entwickelt.

Insgesamt wurden sechs Projekte von einem Unternehmen an drei verschiedenen Standorten mit fast 9 Mio. Euro Gesamtinvestitionen (1,5 Mio. Euro Fördermittel) realisiert. Inhaltlich handelt es sich um Investitionen in Sortier- und Abpacktechnik. Das Unternehmen hat sich sehr expansiv entwickelt und die Lage im Sektor Kartoffeln des Landes SH beeinflusst. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist unternehmerisches Handeln von entscheidender Bedeutung, d.h. das erfolgreiche Entdecken von Geschäftsoptionen und das ebenso notwendige erfolgreiche Umsetzen der Geschäftsoption kann die Situation eines Sektors markant positiv verändern. Förderung kann hier insbesondere in der Aufbauphase Hilfestellung geben, wird aber nicht die entscheidende Größe hinsichtlich der langfristigen nachhaltigen Entwicklung sein können. Ganz im Gegenteil kann es bei dauerhafter Förde-

rung zu einer Absenkung der Wettbewerbsfähigkeit führen, da die Unternehmen vor dem ‚ungestützten’ Wettbewerb geschützt werden und damit Konkurrenzkraft verlieren.

Die geförderte Betriebsstätte dieses Sektors floss in die Auswertungen der EB ein. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hat sich den Angaben zu Folge derart positiv entwickelt, dass nach eingehender Prüfung der Daten, diese als nicht realistisch eingestuft werden mussten. Der Rohwarenbezug wurde erheblich gesteigert. Trotz der Unsicherheiten der Daten können für diesen Förderfall günstige Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeuger vermutet werden. Die sehr gute Entwicklung des Unternehmens kann als Erfolg der Förderung angesehen werden. Weitere Förderung sollte für das bisher geförderte Unternehmen ausschließlich auf den Bereich Innovation beschränkt werden, Investitionsförderungen in Modernisierung, Erweiterung etc. ohne innovative Komponenten hätten nur Mitnahmeeffekte.

7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003

In SH wurde die Maßnahme gänzlich (Programmierung, finanztechnische Abwicklung, inhaltliche Steuerung und Projektbewilligung) im Ministerium umgesetzt, was der Größe des Bundeslandes angemessen erscheint. Zwar führt dies zu geringerem Koordinationsaufwand, allerdings scheint die Personalausstattung zur Verwaltung dieser Maßnahme sehr dünn zu sein, so dass aus Sicht der betroffenen Mitarbeiter die angemessene administrative Begleitung der Projekte nur begrenzt gegeben war.

Im Bundesland SH wurden laut Projektliste insgesamt 79 Projekte bewilligt. Davon waren 79 Projekte bis Ende 2006 abgeschlossen. Es liegen 14 EB im Antrags- und Abschlussstadium vor davon zwei EB, die sechs bzw. drei Einzelförderprojekte zusammenfassen. Damit werden 21 Projekte abgebildet, was einer Erfassungsrate von 27 % der bis zum Ende des Jahres 2006 abgeschlossenen Projekte entspricht. Alle 14 EB konnten ausgewertet werden, so dass 14 von insgesamt 21 Projekten bzw. 14 brauchbare EB die Basis der Auswertungen der Wirkungsanalyse bilden. Diese EB beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen von 2 Betriebsstätten auf eine Gesamtzahl von 14 Betriebsstätten.

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die EB wurden in Zusammenarbeit mit den Bundesländern als zentrale Informationsquelle zur Evaluation der Maßnahme erarbeitet (vgl. Kap. 7.2). Die Auswertung der Projektdaten aus den EB bildet den Kern der Ex-post-Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung, da nur durch diese Informationsquelle die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen fundiert erfolgen kann. Es besteht eine Vereinbarung zwischen den Bundesländern und den Evaluatoren, dass ein ausgefüllter EB Bestandteil der Bewilligungsvoraussetzun-

gen eines Projektes ist und den Evaluatoren zur Verfügung gestellt wird. Leider ist SH trotz mehrfacher Aufforderung der Verpflichtung zur Lieferung der notwendigen EB nur eingeschränkt nachgekommen und übermittelte nur für 14 von 79 bewilligten und abgeschlossenen Projekten EB. Durch die unzureichende Anzahl EB ist der Evaluation dieser Maßnahme in erheblichem Maße die Beurteilungsgrundlage genommen. Die Bewertungsfragen können daher nicht angemessen beantwortet werden. Die Gründe für das Fehlen der EB liegen laut Mitteilung der Mitarbeiter in der unzureichenden Personalausstattung für die Maßnahme durch das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr.

Tabelle 7.9: Summe der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in 1 000 Euro[5]

Ziel	Sektor	V&F	MI	B&Z	KA	OEP	S	**Gesamt**	
	Anzahl Projekte	1	7	2	1	2	1	**14**	**%**
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	0	18.634	0	1.079	85	0	**19.798**	**47,0**
2	Neue Absatzmöglichkeiten	0	97	0	1.079	0	133	**1.309**	**3,1**
3	Rationalisierung Vermarktung	0	0	5.882	0	56	100	**6.038**	**14,3**
4	Rationalisierung Verarbeitung	2.280	2.779	1.000	0	606	0	**6.666**	**15,8**
5	Aufmachung Verpackung	0	536	0	0	372	0	**908**	**2,2**
6	Nutzung Nebenprodukte	0	0	0	1.439	0	33	**1.472**	**3,5**
7	Neue Techniken	0	35	0	0	74	33	**143**	**0,3**
8	Innovative Investitionen	0	194	0	3.596	0	0	**3.791**	**9,0**
9	Qualitätsverbesserung	760	0	0	0	0	33	**793**	**1,9**
10	Hygieneverbesserungen	760	0	0	0	0	200	**960**	**2,3**
11	Umweltschutz	0	120	0	0	0	33	**153**	**0,4**
12	Tierschutz	0	0	0	0	0	100	**100**	**0,2**
	Summe	**3.800**	**22.396**	**6.882**	**7.193**	**1.193**	**665**	**42.129**	**100**

Quelle: Erhebungsbögen.

[5] 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 7.10: Anteil der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in %

Ziel	Sektor	V&F	MI	B&Z	KA	OEP	S	**Gesamt**
	Anzahl Projekte	1	7	2	1	2	1	**14**
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	0	83	0	15	7	0	**47,0**
2	Neue Absatzmöglichkeiten	0	0	0	15	0	20	**3,1**
3	Rationalisierung Vermarktung	0	0	85	0	5	15	**14,3**
4	Rationalisierung Verarbeitung	60	12	15	0	51	0	**15,8**
5	Aufmachung Verpackung	0	2	0	0	31	0	**2,2**
6	Nutzung Nebenprodukte	0	0	0	20	0	5	**3,5**
7	Neue Techniken	0	0	0	0	6	5	**0,3**
8	Innovative Investitionen	0	1	0	50	0	0	**9,0**
9	Qualitätsverbesserung	20	0	0	0	0	5	**1,9**
10	Hygieneverbesserungen	20	0	0	0	0	30	**2,3**
11	Umweltschutz	0	1	0	0	0	5	**0,4**
12	Tierschutz	0	0	0	0	0	15	**0,2**

Quelle: Erhebungsbögen

Tabelle 7.11: Nennung der Einzelziele nach Sektoren

Ziel	Sektor	V&F	MI	B&Z	KA	OEP	S	**Gesamt**	% von
	Anzahl Projekte	1	7	2	1	2	1	**14**	14 = 100
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	0	6	0	1	1	0	**8**	57
2	Neue Absatzmöglichkeiten	0	1	0	1	0	1	**3**	21
3	Rationalisierung Vermarktung	0	1	1	0	1	1	**4**	29
4	Rationalisierung Verarbeitung	1	3	1	0	2	0	**7**	50
5	Aufmachung Verpackung	0	1	0	0	1	0	**2**	14
6	Nutzung Nebenprodukte	0	0	0	1	0	1	**2**	14
7	Neue Techniken	0	1	0	0	1	1	**3**	21
8	Innovative Investitionen	0	1	0	1	0	0	**2**	14
9	Qualitätsverbesserung	1	0	0	0	0	1	**2**	14
10	Hygieneverbesserungen	1	0	0	0	0	1	**2**	14
11	Umweltschutz	0	1	0	0	0	1	**2**	14
12	Tierschutz	0	0	0	0	0	1	**1**	7

Quelle: Erhebungsbögen.

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 (Quali-

täts- 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 oder eine gutes 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 die positiven Änderungen der Wertschöpfung und der Arbeitsproduktivität jedoch weniger eine gesteigerte Innovationstätigkeit bei.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen **Zielen**[6] zuzuordnen ist (vgl. Tabelle 7.9, 7.10 und7.11). 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 den Investitionen von herausragender Bedeutung ist. Die Zielgruppierung „Prozessoptimierung“ ist bei fast allen Unternehmen von Bedeutung. In 9 von 14 Erhebungsbögen wird mindestens eines der Ziele aus der Gruppe „Prozessoptimierung“ genannt. Ziele aus der Gruppe „Absatzorientierung“ wurden in 11 geförderten Betriebsstätten genannt. Die Gewichtung der Zielausprägung mit der Höhe der Investitionssumme zeigt, dass stärker in Ziele der „Absatzorientierung“ (61 % der Investitionssumme) als in Ziele der „Prozessoptimierung“ (32 % der Investitionssumme) investiert wurde.

Wertschöpfung ist als Basis für die Entwicklung und Stärkung des Markterfolgs von entscheidender Bedeutung. Die Entwicklung der Wertschöpfung in den wichtigen Sektoren ist in Abbildung 7.4 dargestellt. Die Berechnung erfolgt näherungsweise aus dem Umsatz, abzüglich dem Bezugswert von Handelswaren[7] und dem Materialaufwand. Die Interpreta-

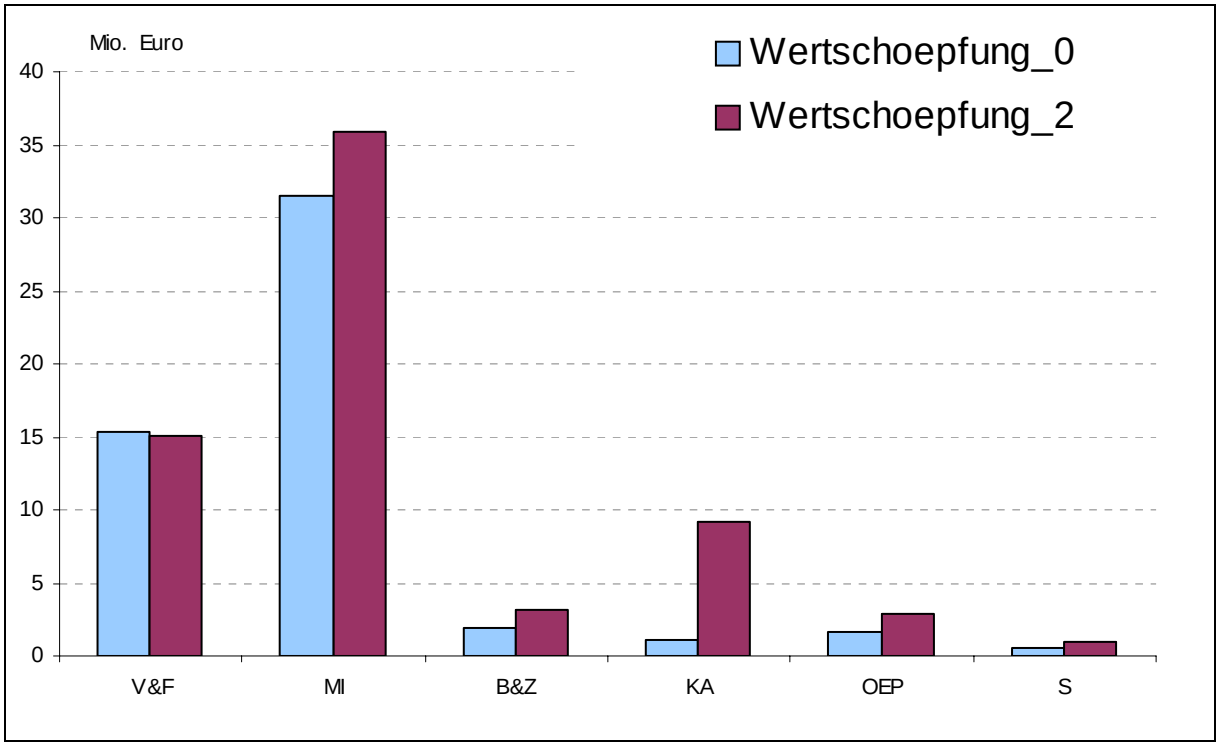
[6] Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystemes für den Bereich V&V.

[7] Bei fehlenden Angaben zum Handelswarenbezug erfolgt die Berechnung aus dem Handelswarenumsatz. In diesem Fall verringert sich die Wertschöpfung.

tion dieser Werte wird von Preisentwicklungen des Materialeinsatzes und der Produkte beeinflusst. Auch die sektorspezifische Marktentwicklung muss hierbei berücksichtigt werden.

Von den 14 geförderten und in die Auswertung eingegangenen Betriebsstätten können aufgrund von lückenhaftem Datenmaterial nur 12 zur Berechnung der Wertschöpfung herangezogen werden. Über alle geförderten Betriebsstätten und alle Sektoren hinweg stieg die Wertschöpfung um 28,8 %. Diese positive Gesamtangabe wird allerdings vor allem durch die gestiegene Wertschöpfung im Sektor Kartoffeln geprägt. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel an der Realitätsnähe der Angaben, da die Wertschöpfung im Sektor Kartoffeln 60 % des Umsatzes erreicht haben soll.

Abbildung 7.4: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland SH



Quelle: Eigene Berechnungen.

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 14 geförderten Betriebsstätten mit Abschluss liegen für 12 Betriebsstätten auswertbare Angaben vor. Davon stiegen in 6 Fällen die Stückkosten, in den anderen 6 Fällen sanken sie.

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 Betriebsstätten 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 Erhebungsbögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurde, die von den Evaluatoren gewünschte Abfrage von Full-Time-Equivalent (FTE) konnte nicht durchgesetzt werden. Daher erfolgte die Berechnung der FTE unter Anwendung gängiger Multiplikatoren. Die Arbeitsproduktivität konnte sektorübergreifend um 6,8 % gesteigert werden. Damit liegt der Zuwachs im Bundesland SH unter dem Bundesdurchschnitt von 9,2 %. Sektoral betrachtet können mit Ausnahme des Sektors Milch nur positive Änderungen in der Arbeitsproduktivität verzeichnet werden.

Innovationsaktivitäten können Hinweise geben auf die Anstrengung der geförderten Betriebe, 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 den 14 auswertbaren geförderten Betriebsstätten sind 4 Antragsteller in die innovative Zielgruppe einzuordnen, d.h. für 28 % der Antragsteller sind innovative Produkte und Prozesse direktes Ziel der Investitionen. Über alle Bundesländer sind es 37,7 %.

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 die 14 geförderten Betriebsstätten vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zum Abschluss um 14 % von 7 auf 8 eingeführte Neuprodukte. Die Gruppe der 4 ‚Innovatoren’ trug nicht zur Neuproduktentwicklung bei. Eine Erklärung kann sein, dass Innovationen insbesondere im Bereich der Prozessentwicklung umgesetzt wurden.

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 Innovationstätigkeit 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 Qualitätsmanagementsystemen 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 Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt. Die erhöhte Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), machen dieses deutlich. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Ziele Verbesserung der Qualität, der Aufmachung und der Hygiene) stützen dieses Ergebnis. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass wesentliche Impulse für diese Entwicklung 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 erhebliche Bedeutung. Es wird in 2 von 14 Projekten genannt und mit knapp 800 Tsd. Euro entfallen 2 % der Investitionssumme auf dieses Ziel (vgl. Tabellen 9-11). Damit ist das Qualitätsziel im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt in SH nur von untergeordneter Bedeutung. Ziel 5 wird in 2 Projekten genannt mit einer Investitionssumme von nur 900 Tsd. Euro (2 %). Die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung ist nur im Sektor ökologisch erzeugte Produkte mit 31 % bemerkenswert.

Das Ziel 10 „Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen“ ist für die Prozessqualität von Lebensmitteln ebenfalls von hoher Bedeutung. Die „wahrgenommene“ Qualität wird im Marketing weit definiert bzw. durch die EU-Hygienerichtlinien festgelegt. Investitionsmaßnahmen verwenden jeweils neue Techniken, die auf den Hygienerichtlinien basieren. In 2 von 14 Betriebsstätten wird dieses Ziel mit 2 % der Investitionssumme genannt.

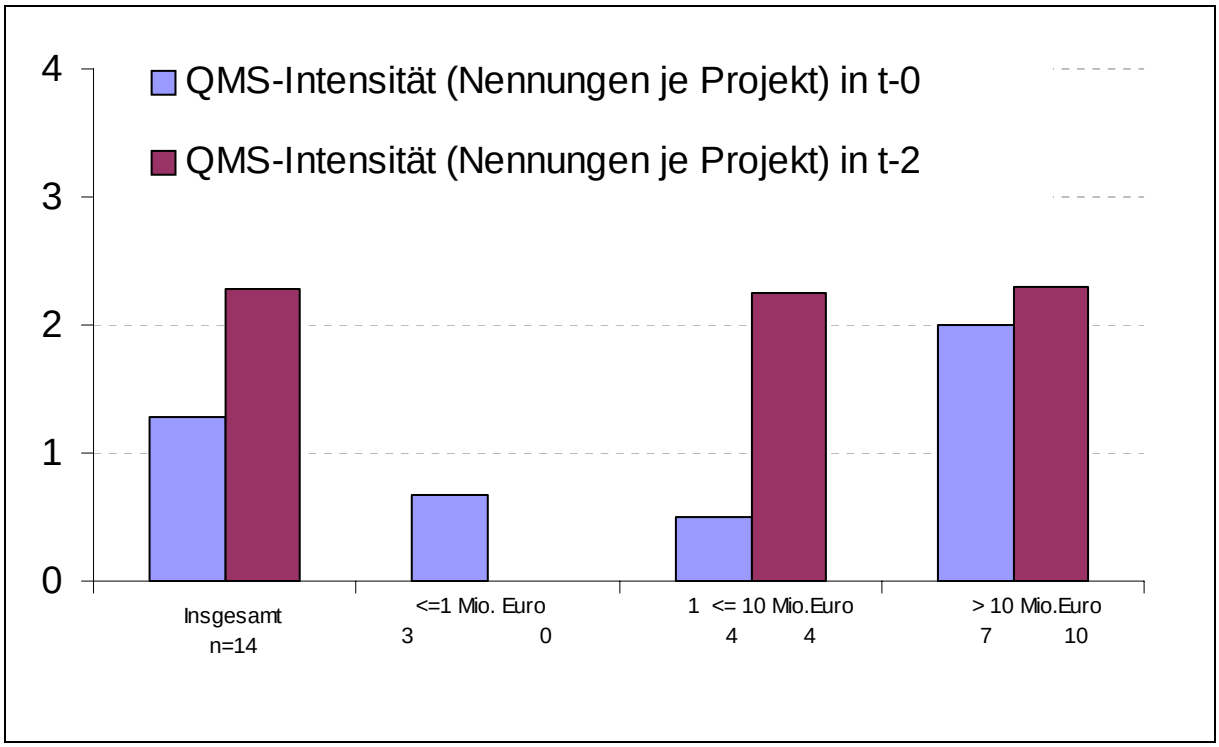
In den Unternehmen eingeführte **Qualitätsmanagementsysteme (QMS)** erlauben einen Rückschluss auf die Nutzung qualitätsbeeinflussender Prozesse und deren Steuerung und Überwachung. Im Erhebungsbogen wird die Anwendung verschiedener QMS abgefragt. Es ist davon auszugehen, dass bei Verwendung von QMS 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 in den geförderten Betrieben ein Anstieg der Verwendung von QMS zu verzeichnen. Von 14 Betriebsstätten verfügten vor Projektbeginn 10 über mindestens ein QMS. Nach Projektabschluss verfügen alle 14 Betriebsstätten über mindestens ein QMS.

Weiterhin besteht ein Trend zur vermehrten Anwendung von QMS. Dieser Trend wird deutlich sichtbar, wenn die fünf abgefragten QMS einzeln berücksichtigt werden (Mehrfachnennungen waren zugelassen):

1. ISO 9000ff
2. TQM (Total Quality Management)
3. GMP (Good Manufacturing Practice)
4. HACCP gemäß EU-Hygienerichtlinie
5. Vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben

In allen Betriebsstätten stieg die Anzahl der angegebenen Systeme von 18 auf 32 (+80 %). Die Kennzahl QMS-Intensität gibt die durchschnittliche Anzahl der angegebenen Systeme je Betrieb an, worin Nichtnutzer inbegriffen sind. Die Intensität ist von 1,3 auf 2,3 Systeme je Betrieb gestiegen (Abbildung 7.5). Besonders häufig werden neben vertraglichen Regelungen HACCP-Systeme und auf der ISO 9000ff. basierende QMS verwendet. Nach Abschluss der Investition nutzen alle Betriebe vertragliche Regelungen, 71 % HACCP und 57 % ISO 9000ff.

Abbildung 7.5: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t0) und nach Abschluss (t2) der geförderten Investition



Quelle: Erhebungsbögen, eigene Darstellung.

Ökologisch erzeugte Rohwaren unterliegen einer **systematischen Qualitätskontrolle** und sind definitionsgemäß als Qualitätsindikator geeignet (vgl. VO (EG) Nr. 1783/2003, Art. 24b, 2c). Von 14 Betrieben geben 2 Betriebe vor der Antragstellung die Verwendung von Öko-Rohwaren an. Mit 0,6 % ist der Anteil am Gesamtwert der Rohwaren marginal und steigt zum Abschluss auf 1,5 %. Neben dem Öko-Sektor mit 100 % Öko-Rohwaren werden in keinem anderen Sektor Öko-Rohwaren verwendet.

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 blieb unverändert bei 7 Betrieben, d.h 50 % der Betriebe nutzen irgendein Zeichen. Die Nutzungshäufigkeit von Güte- und Markenzeichen ist mit 6 Fällen[8] 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 erheblich gestiegen. Eine Ausnahme stellen die unternehmenseigenen Markenzeichen dar, weil diese Kategorie nicht genutzt wurde. Da Handelsmarken an Marktbedeutung gewonnen haben, erklärt sich diese Ausprägung.

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 Sicherung und eventuell ein Ausbau von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren. Mit verbesserten Vermarktungsstrukturen sollen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Einkommenserzielung landwirtschaftlichen Betriebe stabilisiert bzw. verbessert werden.

[8] Die unterschiedliche Reichweite führt zu Doppelnennungen.

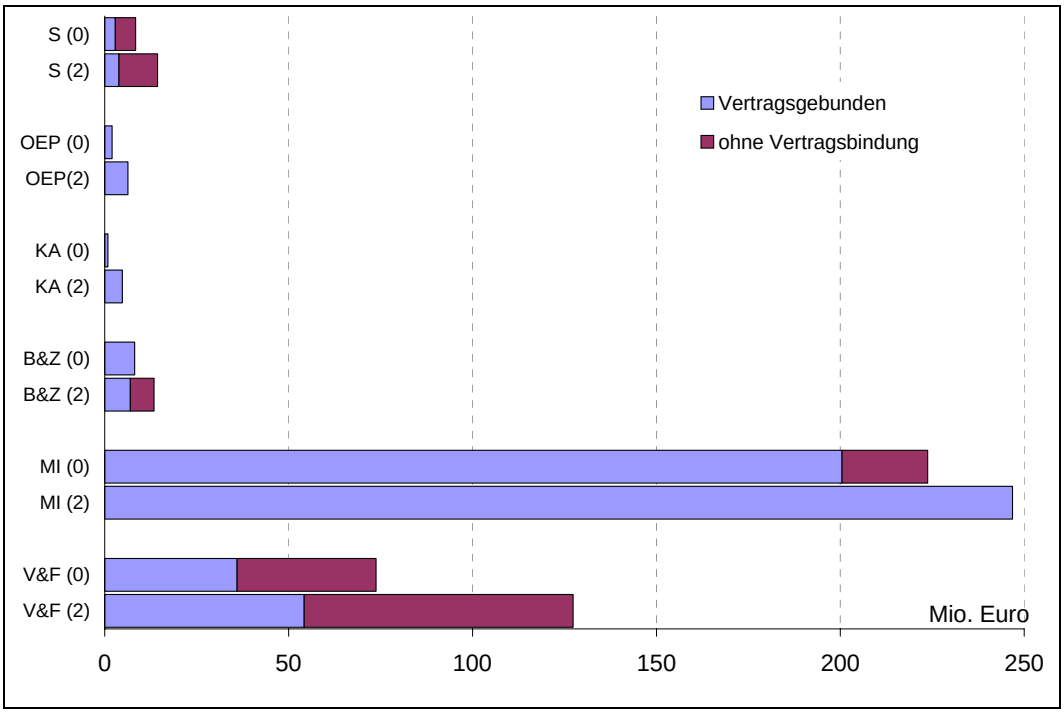
Inwieweit dies erreicht werden konnte, wird im Folgenden soweit umsetzbar in Anlehnung an die Vorgaben der Kommission anhand der Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezugs der geförderten Betriebsstätten, der Bedeutung und Entwicklung der Vertragsbindung sowie spezifischer Vertragsbedingungen abgeleitet.

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den der Auswertung zugrundliegenden 14 geförderten Betrieben zu einer 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 nur teilweise 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 scheitert 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 91 Mio Euro auf 408 Mio. Euro erhöht (+28,9 %). Die sektoralen Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung im Vergleich zwischen Ausgangssituation und der Situation nach Abschluss der Investition zeigt Abbildung 7.6, wobei auch die unterschiedliche Bedeutung der Sektoren deutlich wird.

Abbildung 7.6: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt t_0 und t_2 nach Sektoren in Schleswig-Holstein



Quelle: Erhebungsbögen, Eigene Berechnungen.

Über alle Sektoren konnten Steigerungen erzielt werden. Deutliche Zunahmen bestehen in den Sektoren Kartoffeln (452 %) und Erzeugnisse aus ökologischem Anbau (226 %). Damit konnten 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 für 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 Projekte ist die Vertragsbindung erfasst worden. Diese Rohwarenangaben beziehen sich allerdings oft nur auf die mit der Investition in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Rohwarenbezüge, repräsentieren also nicht den gesamten Rohwarenbezug der geförderten Betriebsstätte[9].

[9] Insofern lassen die nachfolgenden Angaben keinerlei Rückschlüsse auf die in den GAK-Grundsätzen geforderten Anteile der Vertragsbindung zu.

In den insgesamt erfassten 14 Projekten wurden dazu Angaben für 27 Rohwaren bei Antragstellung und 37 bei Abschluss gemacht. Die Anzahl der Rohwaren mit Vertragsbindung hat sich in den geförderten Betriebsstätten allerdings nur von 27 auf 31 erhöht. Bei Antragstellung wurden dabei von allen ermittelten Rohwaren für 24 Auszahlungspreise oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises angegeben, während es nach Abschluss 27 waren. Der Anteil der Vertragsbindung am Gesamtwert der erfassten Einzelrohwaren hat sich gegenüber der Ausgangsituation insgesamt nicht verändert und liegt bei 79 %. Dabei bestehen große Unterschiede nach Sektoren (siehe Abbildung 7.6). Rückläufig war insbesondere die Bedeutung der Vertragsbindung in den Sektoren Blumen&Zierpflanzen, Vieh&Fleisch und bei Sonstige. Einschränkungen für die Interpretation der ermittelten Ergebnisse ergeben sich aus den Erhebungsmodalitäten. Teilweise wird bei der Vertragsbindung nur die Rohwarenmenge angegeben, die Gegenstand der jeweiligen Investition bzw. Fördervoraussetzung ist und die möglicherweise nur einen Teil der insgesamt in der Betriebsstätte verarbeiteten Rohwaren darstellt. Dadurch kann der ausgewiesene Vertragsbindungsanteil unter die nach GAK notwendigen Vertragsbindungsanteile fallen.

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 von 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. 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[10]. 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 Belangen des Gesundheits- und Tierschutzes geringere Bedeutung beimessen.

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 14 untersuchten Förderfällen/Betriebsstätten wird die Verbesserung und Überwachung der Qualität von 2, sowie der Hygienebedingungen von 2 Förderfällen als relevantes Ziel genannt. Durchschnittlich werden bei den Förderfällen mit Qualitätszielsetzung

[10] Vgl. 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.

ca. 18 % der Investitionssumme für dieses Ziel eingesetzt, 22 % sind es bei den Förderfällen mit Hygienezielsetzung. Das entspricht 2 Förderfällen bzw. einem Anteil von 4 % an den Investitionsmitteln aller Projekte für diese beiden Ziele. Von einem Projekt werden speziell Tierschutzaspekte als Investitionsziel genannt. Der Anteil an den Investitionen des Förderfalles, der dieses Ziel verfolgt liegt bei 15 % (= 0,2 % 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: 3 der 14 Förderfälle/Betriebsstätten unterstützen explizit das Ziel verbesserter Arbeitsplatzbedingungen, wobei in dieser Gruppe der Anteil dieses Ziels an den Gesamtinvestitionen bei durchschnittlich 19 % liegt (= 2,2 % an allen Projekten).

Der Einsatz von QMS hat sich im Vorher-Nachher-Vergleich in zweifacher Hinsicht verbessert: QMS werden von immer mehr Betrieben überhaupt eingesetzt und die geplante Intensität pro Unternehmen (Anzahl QMS/Betrieb) hat zugenommen (vgl. Abbildung 7.5). Die Verbreitung von QMS liegt im 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 stieg während der Förderung von durchschnittlich 1,9 Unfällen pro Förderfall auf 2,2 Unfälle pro Förderfall.

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 Leistungssteigerung 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.

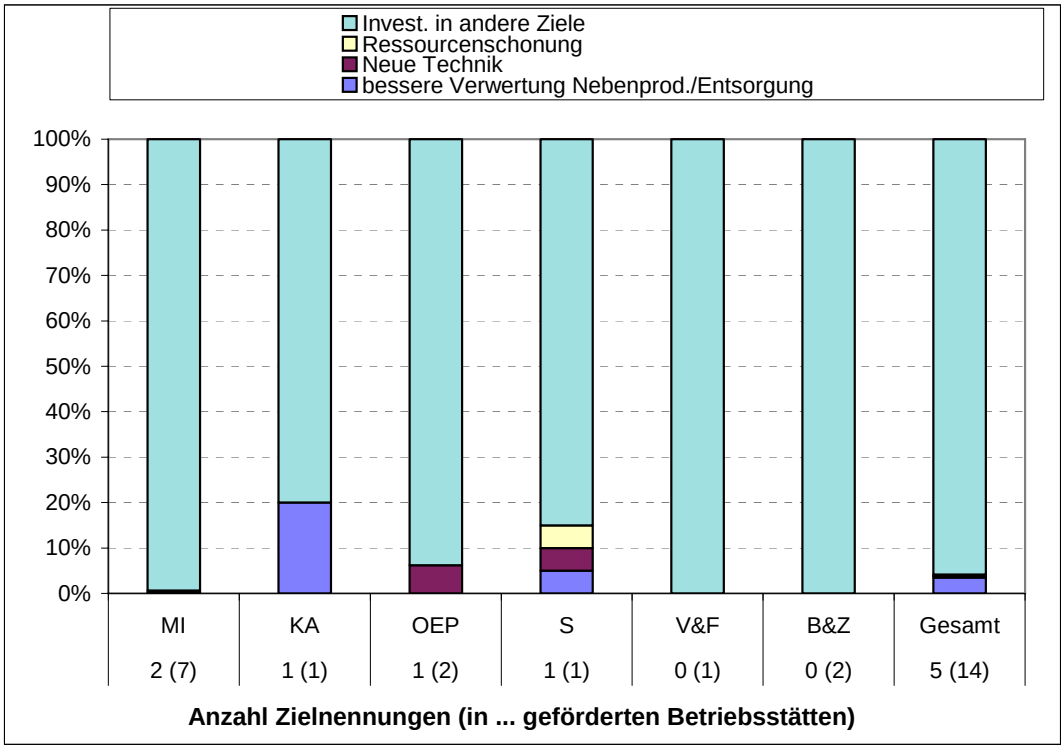
Wie in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits erläutert, sind Angaben zu umweltrelevanten Merkmalen der bezogenen/verarbeiteten Rohwaren auf der Ebene der landwirtschaftlichen Unternehmen nur unvollständig zu erhalten. Es erscheint sinnvoll, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- 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 zeigt, dass die Förderung zum Teil zur Verbesserung des Umweltschutzes beigetragen hat. Ableiten lässt sich dies weniger aus den Zielsetzungen der Investition, ein wenig aus dem Umfang spezifischer umweltschonender Produktionsweisen von verarbeiteten Rohwaren sowie stärker aus 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 bei den meisten Unternehmen keine 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 Schleswig-Holstein nennen 36 % der geförderten Betriebsstätten mindestens eines der drei Ziele, häufig verfolgen die Investitionen auch mehrere Umweltziele gleichzeitig.

Von der Gesamtinvestitionssumme in Höhe von 42,13 Mio. Euro fließen in die drei genannten Umweltziele 1,77 Mio. Euro. Auf die Investitionsziele zum Umweltschutz entfällt somit ein durchschnittlicher Anteil von 4 % der Gesamtinvestitionssumme (Abbildung 7.7). In keinem der geförderten Sektoren bzw. Förderfälle hat der Umweltschutz Bedeutung. Die Förderung leistet damit hinsichtlich der Zielsetzung einen marginalen Beitrag zum Umweltschutz.

Abbildung 7.7: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen



Quelle: Erhebungsbögen, Eigene Berechnungen.

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 Outputeinheit verbraucht.

Für die geförderten Betriebsstätten in Schleswig-Holstein hat der Energiebedarf absolut um 16 % zugenommen, der Trinkwasserverbrauch absolut um 4 % abgenommen und stieg das Abfallaufkommen um 90% (vgl. Tabelle 7.12).

Tabelle 7.12: Anzahl der geförderten Betriebsstätten mit steigendem oder verringertem Einsatz von Energie, Trinkwasser und Abfall

		Energie	Trinkwasser	Abfall
Betriebsstätten [n]	Anzahl	14	14	5
Mengenänderung $t_2 - t_0$, absolut		+ 17 GWh	- 58 tm^3	+ 6 kt
Mengenänderung $t_2 - t_0$	%	+ 16	- 4	+ 84
Betriebsstätten mit steigendem Ressourceneinsatz [n]	Anzahl	12	9	5
Betriebsstätten mit unverändertem Ressourceneinsatz [n]	Anzahl	0	2	0
Betriebsstätten mit verringertem Ressourceneinsatz [n]	Anzahl	2	3	0

Quelle: Erhebungsbögen, eigene Berechnungen.

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 effizienter 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 – verbessert wurde Tabelle 7.13). Diesbezüglich stellen die Ergebnisse aus Schleswig-Holstein mit drei weiteren Bundesländern eher die Ausnahme dar. Von den berücksichtigten 11 Betriebsstätten verbesserte sich die Energieeffizienz bei acht, bei dreien verschlechterte sie sich.

Tabelle 7.13: Geförderte Betriebsstätten und ihre Energie-Effizienz in Schleswig-Holstein

	Einheit	Zeitpunkt t_0	Zeitpunkt t_2
Betriebsstätten (N)	Anzahl	14	14
Betriebsstätten, auswertbar [n]	Anzahl	11	11
Gesamtenergie	GWh	110,6	111,3
Wert produzierter Erzeugnisse	Mio. Euro	391	487,5
Energieeffizienz (Output/Input)	Euro/kWh	3,54	4,38

Quelle: Erhebungsbögen, Eigene Berechnungen.

Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten ergab im Mittel über alle Sektoren für 8 von 14 Betriebsstätten eine verbesserte Effizienz des Trinkwassereinsatzes, 4 von 14 Betriebsstätten wiesen eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) auf.

Alternative Energien aus dem Einsatz von Windkraft, Solar, Biogas oder aus nachwachsenden Rohstoffen kamen in Schleswig-Holstein nicht zum Einsatz, ebenso wenig nutzen geförderte Betriebsstätten Energie aus Wärmerückgewinnung.

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 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

Die angebotene Maßnahme wurde gegenüber der ersten Finanzplanung (23,5 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen) bis Programmende um 23 % auf 18,1 Mio. Euro reduziert.

Tabelle 7.14: Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele – Teil 1

Sektor	Ziele	Zielerreichung
		++ (gut erreicht) **+ (teilweise erreicht)** **0 (gering/gar nicht erreicht)** **- (entgegengesetzte Wirkung)** **? (nicht bewertbar)**
Sektorübergreifend	Anzahl der Beschäftigten im Ernährungsgewerbe relativ zum Verarbeitenden Gewerbe stabil halten - Arbeitsplatzentwicklung in geförderten Unternehmen (im Vergleich zum Ernährungsgewerbe insgesamt und zum Verarbeitenden Gewerbe)	+ keine Beziehung zur Förderung **?** nicht messbar wegen Datenmangel (zu wenig EB) - Sektor Milch starker Beschäftigungsabbau mit Förderung
	Anteil und Umfang der „Grünen Investitionen“; Anteil über 10 %	**0** < 5 %
	Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Schleswig-Holstein statistisch aufbereitet werden kann	**?** wegen Zuordnungsproblemen kein relevanter Indikator, bzgl. Milch negative Umsatzentwicklung während Förderperiode
	ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen von rund 100 Mio. Euro	+ (97 Mio. Euro); kein Wirkungsindikator
Strategie V&V insges.	mindestens 75 % der Vorhaben von KMU beantragt	++ nahezu 90 %
V&F	Abnahme des Anteils der überregional vermarkteten lebenden Schweine auf unter 35 %	Kein relevanter Indikator! **0** Anteil ist gewachsen auf > 50 % außerhalb SH (lt. MWAV)
	Rind- und Schweineerzeugerpreis im Vergleich zum Bund	**0** Angleichung nicht erreicht
MI	Milchauszahlungspreis erreicht Bundesdurchschnitt	**0** SH weiterhin (Ausnahme 2007) mit den niedrigsten Milchauszahlungspreisen
	Reduzierung des Anteils der Butter- und Magermilchpulverproduktion an der verarbeiteten Milchmenge auf unter 40 %	**0** weiterhin Anteil MMP und Butter > 40 %
O, G, KA	Steigerung der Anbaufläche um 8 %	**0** bzgl. Möhren +; 2000-2004 insges. + 3,7 %, Möhren + 21 % keine selektive Wirkung messbar, da Effekte der Witterung und des Marktverlaufes dominieren; kein Trend vorhanden
	Qualität (Handelsklassen)	**?**
B&Z	Anteil der mit Hilfe elektronischer Kommunikationssysteme vermarkteten Menge mindestens 30 %. Anzahl der Betriebe mit elektronischen Kommunikationssystemen	**0** EDV kein Bedarf; bzw. nicht mehr relevant, da Internetexpansion Ziel überholt hat
	Entwicklung des Produktionswertes gegenüber Referenzbetrieben	**?**

Fortsetzung siehe Teil 2

Tabelle 7.14: Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele – Teil 2

NR	200 ha Anbaufläche Nachwachsende Rohstoffe ohne non-food-Raps	**0**	keine Förderung, ansonsten keine Informationen
	zusätzliche Erlöse in Betrieben der Land- und Forstwirtschaft	**0**	keine Förderung
Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte	Größe der ökologisch bewirtschafteten Fläche; Ausweitung um 50 %	+	Ausweitungsziel erreicht (mehr durch andere Entwicklungen, Ausnahme O&G) (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2005)
	Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Schleswig-Holstein statistisch aufbereitet werden kann	**?** ++	Gesamtüberblick nicht möglich in gef. Proj. starke Ausweitung
	4,5 Mio. Euro ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen	++	erreicht, kein Wirkungsindikator
	Angebotsbündelung über Erzeugerzusammenschlüsse	++	Rohware komplett vertr. gebunden

Quelle: Eigene Darstellung.

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

Hinsichtlich der Bemerkungen zur Beurteilung der Wirkungen der Maßnahme ist die begrenzte Datengrundlage zu berücksichtigen. Die geförderten Investitionen decken sich soweit erkennbar mit den Zielsetzungen (Marktorientierung, Modernisierung und Unterstützung standorttreuer KMU).

Eine Erhöhung der **Wettbewerbsfähigkeit** wurde von den geförderten Unternehmen angestrebt. Sie war eine tragende Zielsetzung der Investoren und fand in der verstärkten Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) und einer - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß vorhandenen - höheren Wertschöpfung ihren Ausdruck. Rationalisierungseffekte ließen sich ausgenommen Milch ermitteln.

Hinweise auf **Qualitätsverbesserungen** bei den produzierten Erzeugnissen ergaben sich vor allem durch eine gestiegene Nutzung von QMS, eine Ausdehnung des Rohwarenbezugs mit Qualitätszu- und –abschlägen und gestiegener Verarbeitung und Vermarktung von Öko-Rohwaren. Güte- und Markenzeichen wurden unterdurchschnittlich genutzt.

Eine positive Wirkung der Förderung auf den **Markt für landwirtschaftliche und gartenbauliche Erzeugnisse** war mit Ausnahme des Milchsektors zu erkennen. Die Rohwarenbezüge wurden in den meisten Sektoren ausgeweitet. Beim Vertragsbindungsanteil ist eine Erhöhung eingetreten. Insgesamt kann von einer erhöhten Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten ausgegangen werden. Im Bereich Gartenbau wurde insbesondere in die Effizienz von Vermarktung und Logistik sowie die Ausdehnung der Absatzmöglichkeiten investiert. Qualitätsorientierte Preisauf-/abschläge werden für die Mehrheit der Rohwaren gezahlt.

Ein positiver Einfluss der Förderung auf **umweltrelevante Merkmale** ist in den schleswig-holsteinischen Projekten aus den Auswertungen ableitbar. Außergewöhnlich ist, dass bei der Energieeffizienz eine Verbesserung eingetreten ist. Der Bezug von Rohwaren aus ökologischem Anbau ist deutlich gestiegen.

Insgesamt mangelt es an erkennbaren Innovationen wie auch an sichtbarer Marktgestaltung durch die Einführung neuer Produkte. Dies sind Aspekte einer auf die Zukunft gerichteten Sicherung und Ausdehnung der Marktposition und damit der Aussichten der Erzeuger auf günstige Absatzbedingungen.

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. Uetrecht 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[11] könnten zum Anlass genommen werden, die Sonderbehandlung der Landwirtschaft generell in Frage zustellen. Dann ginge mit einer Überführung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung in den Bereich der regio-

[11] Vgl. Artikel 32ff. des Vertrages (ABl. C 325 v. 24.12.2002. 2002).

nalen 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 - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013

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. 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 Landwirtschaftfonds 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)[12] 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 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 SH 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 Milch, O&G, B&Z ergeben. In anderen Bereichen wie Kartoffeln, Verarbeitung ökologischer Erzeugnisse 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 Argu-

[12] Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2004/0161 (CSN). 10352/05 vom 23. Juni 2005.

mentation 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. Die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung zeigt vielmehr, dass auch in befragten landwirtschaftlichen Betrieben Mitnahmeeffekte in nennenswertem Umfang genutzt werden. 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 unbekannten 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.

Im Gegensatz zu den hier geäußerten Empfehlungen begrüßt SH die Begrenzung der Förderung auf KMU. Nach Ansicht des Bundeslandes erzielt die Förderung von KMU mit in der Regel eng mit der jeweiligen Region verknüpften Erzeuger- und Bezugsbindungen und ebenfalls regelmäßig hoher Standorttreue der Unternehmen größere regionalwirtschaftliche Wirkung als eine Förderung großer Unternehmen mit verschiedenen Betriebsstandorten in verschiedenen Regionen. Bei letzteren stehen Standorte aufgrund sich wandelnder Marktverhältnisse schneller zur Disposition als bei KMU. Die Förderpraxis zeige zudem, dass große Unternehmen mit verschiedenen Standorten eher dazu neigen, den Förderwettbewerb der Regionen zu ihren Gunsten zu nutzen, auch indem über informelle Verhand-

lungsprozesse ausgelotet wird, in welcher Region die günstigste Fördersituation erzielt werden kann.

Den Argumenten des Bundeslandes kann von Seiten der Evaluatoren weder widersprochen noch zugestimmt werden, da über die vom Bundesland genannten Sachverhalte keine belegbaren Informationen vorliegen. Allerdings erhielten die Evaluatoren von verschiedenen Seiten Hinweise auf die zunehmende Ausnutzung des Standort- und Förderwettbewerbs der Bundesländer durch investitionswillige Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten in verschiedenen Bundesländern, um den maximalen Förderbetrag zu erzielen.

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

7.9.1 Landesspezifische Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung

Innovationen spielten in der Förderung eine zu geringe Rolle. Sie sind ein nachhaltiges Mittel zur Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die Grundlage zur Erzielung eines Erzeugernutzens ist. Ähnliche Wirkungen können auf Branchenebene von Unternehmensgründungen ausgehen, die ebenfalls nur in geringem Ausmaß von dieser Maßnahme erreicht werden.

Der Mitnahmeeffekt, d.h. die Nutzung von Fördergeldern für Investitionen obwohl auch ohne Fördergelder die Investition umgesetzt worden wäre, ist für die Bewilligungsstelle wie auch die Evaluatoren schwer zu ermitteln. Grundsätzlich sollten wirtschaftlich gesunde und konkurrenzfähige Unternehmen mit hohen Export- und Marktanteilen oder expansiver Entwicklung keine Förderung erhalten. Förderung zur Erlangung des Zustandes der Wettbewerbsfähigkeit mag gerechtfertigt sein, kann aber nicht wiederholt und über Jahre den selben Unternehmen zugute kommen. Diese sollten die Chance einer Förderung nutzen dürfen, sich dann aber aus eigener Kraft weiterentwickeln. Für Unternehmen auf die diese Beschreibung zutrifft, ist daher Förderung auf nachweislich risikoreiche, innovative Projekte zu begrenzen.

Die Förderung ist an den Nachweis des Nutzens für den landwirtschaftlichen Erzeuger geknüpft. Hier ist die Messung sowohl für die Bewilligungsstellen als auch die Evaluatoren schwierig. Vereinfachend wird in der Förderung davon ausgegangen, dass ein hoher Vertragsbindungsanteil Indikator eines Erzeugernutzens ist, da so zumindest Absatzsicherheit gewährleistet ist. Bezüglich Vertragsbindung sind die Bedingungen der GAK-Grundsätze nicht ambitioniert und in manchen Bereichen überflüssig, weil etwa die Produktion von Verarbeitungskartoffeln, -gemüse oder auch von Milch nahezu komplett vertraglich gebunden umgesetzt wird. Entsprechend sollten die Förderbedingungen hohe Ver-

tragsbindungsanteile einfordern. In Branchen mit hohem Vertragsbindungsanteil kann auf Förderung verzichtet werden, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

Die von dieser Maßnahme tangierten Märkte sind nicht zwischen den nördlichen Bundesländern zu trennen. Erzeuger-Verarbeiter bzw. Erzeuger-Vermarkter Beziehungen sind regelmäßig bundesländerübergreifend. Bzgl. der Stadtstaaten HH und HB befinden sich die Erzeuger mehrheitlich in den angrenzenden Bundesländern. Das norddeutsche Strukturkonzept sowie auch die Initiative Metropolregion Hamburg[13] weisen auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit hin. Insgesamt ist die Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern (z.B. HB, HH, MV, NI, SH) zu intensivieren. Dies betrifft eine inhaltlich abgestimmte Programmierung aber auch eine verstärkte Kooperation hinsichtlich Bewilligung und Umsetzung von Projekten.

7.9.2 Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung

(1) 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.

(2) 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.

---

[13] (http://www.metropolregion.hamburg.de/ ; [Zitat vom 03.06.2005])

Aus ihren Erfahrungen leiten die Evaluatoren die Empfehlung ab, dass durch die EU rechtzeitig vor Programmbeginn wenige, möglichst konfliktfreie Ziele vorgegeben werden, 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.

(3) 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 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 Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

(4) Zur 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.

(5) 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.

(6) Die Qualität der Evaluationsergebnisse ist in erheblichem Maße von der Motivation der Beteiligten abhängig. Besonderes Gewicht hat dabei die Grundeinstellung gegenüber der Evaluation. Oft wird sie mehr als Verpflichtung denn als Basis zur zielgerichteten Verbesserung der Maßnahme und ihrer Wirkungen empfunden. Ein Bewusstseinswandel muss hier über stärkere Verdeutlichung des Evaluationsnutzens für Wirtschaft, Administration und Politik erreicht werden, z.B. dadurch, dass sie Belege über Wirkungen und damit Rechtfertigungen gegenüber Geldgebern und Gesellschaft ermöglicht, eine Differenzierung nach Wirkungsgrad einzelner Maßnahmen erlaubt oder Hilfestellungen für ein gefordertes Projektauswahlraster gibt.

Literaturverzeichnis

Gerlach, S.; Spiller, A. und Wocken, C. (2006): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: Grings, M.; Henning, C.; Herrmann, R.; Holm-Müller, K.; Köhne, M.; Schmidt, E.; Weindlmaier, H.; Witzke von, H; Zeddies, J. (Hrsg.): Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 2005/06. Agrarwirtschaft, H. 1. Frankfurt a.M., S. 29-50.

IM, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2003): Lagebericht für den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 für das Land Schleswig-Holstein gemäß Artikel 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 Kalenderjahr 2002, S. 5/6.

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

MLR, Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2003): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.

MUNL SH Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft Schleswig-Holstein (2005(a)): Daten über die Betriebe der Ernährungswirtschaft und des Verarbeitenden Gewerbes insgesamt in Schleswig-Holstein, Internetzitat vom 02.03.2005: http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/; Aktuell (Nov. 2005) zu finden unter: http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar_tab_zr_zeilen.php?nseite=120&ntabnr=0

MUNL SH Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft Schleswig-Holstein (2005(b)): Daten über die Betriebe der Ernährungswirtschaft und des Verarbeitenden Gewerbes insgesamt in Schleswig-Holstein, Internetzitat vom 02.03.2005: http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/; Aktuell (Nov 2005) zu finden unter: http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar_tab_sonder_vergleich.php

MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005a): E-Mail.

MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (13-2-2008): E-Mail.

MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005b): Bereitgestellte Unterlagen im Rahmen des Besuches im Ministerium 08./09. März 2005.

N.N., Deutsche Milchwirtschaft (2008): Wir wollen künftig deutlich mehr Milch verarbeiten. Deutsche Milchwirtschaft 59, H. 10, S. 344-345.

Richarts E. (2005): Anpassungsdruck. Neue Landwirtschaft, H. 4.

Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 08. März 2001 – VIII 406/7392.12.

Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 15. November 2000 – VIII 406/7.09.04-11.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003): Drucksache 15/2990 Bericht der Landesregierung; Ernährungswirtschaft in Schleswig-Holstein Drucksache 15/2905 vom 28.10.2003, S.16.

Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umwelt und Agrarausschuss 4. Sitzung am 10. August 2005 (2005): Bericht der Landesregierung über die Zukunft der Förderung desb ökologischen Landbaus. http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl16/ umdrucke/0100/umdruck-16-0121.pdf. zitiert am 25.4.2008.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Destatis, Struktur des Verarbeitenden Ernährungsgewerbes in Schleswig-Holstein; ohne Jahresangabe.

Uetrecht, I.; Wendt, H.; Efken, J.; Klepper, R.; Krah, V.; Nölle, J.; Trefflich, A.: Aktualisierung der Zwischenbewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Bericht Schleswig-Holstein. Braunschweig 2005.

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. L 243 v. 06.09.2006.

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), ABl. L 277 vom 21.10.2005.

Wendt H.; Efken J.; Uetrecht I. und Albert R. (2004): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2000-2006 : Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. 55 p. Braunschweig.

Wocken, C. und Spiller, A. (2007): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: Brockmeier, M.; Grings, M.; Henning, C.; Herrmann, R.; Holm-Müller, K.; Köhne, M.; Schmidt, E.; Weindlmaier, H.; Witzke von, H; Zeddies, J. (Hrsg.): Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 2006/07. Agrarwirtschaft, H. 1. Frankfurt a.M., S. 26-57.

Wocken, C.; Hemme, T.; Ramanovich, M.; Fahlbusch, M. und Spiller, A. (2008): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: Brockmeier, M.; Dabbert, S.; Grings, M.; Henning, C.; Herrmann, R.; Holm-Müller, K.; Salhofer, L.; Theuvsen, L.; Witzke von, H (Hrsg.): Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 2007/08. Agrarwirtschaft, H. 1. Frankfurt a.M., S. 36-58.

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

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

Inhaltsverzeichnis

Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

Kartenverzeichnis **V**

8 Kapitel VIII - Forstwirtschaft **1**

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 4

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen 5

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle 6

8.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs 8

8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs 8

8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad) 12

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme 14

8.5.1 Administrative Umsetzung 14

8.5.2 Spezifische Begleit- und Bewertungssysteme 14

8.6 Ziel- und Wirkungsanalysen 15

8.6.1 Förderung von Erstaufforstungen 15

8.6.2 Förderung Waldbaulicher Maßnahmen 20

8.6.3 Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und zur Erhöhung der Stabilität der Wälder 24

8.6.4 Maßnahme „Vertragsnaturschutz“ 28

8.6.5 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit) 31

8.7 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 39

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 40

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 41

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 43

8.8 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen 45

8.9 Umsetzung der Empfehlungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung für die neue Programmperiode 2007 bis 2013 46

Literaturverzeichnis **49**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 8.1: Inanspruchnahme der forstlichen Förderung im Zeitraum 2000 bis 2006 10

Abbildung 8.2: Erstaufforstungen insgesamt und geförderte Erstaufforstungen 16

Abbildung 8.3: Einflussfaktoren auf die Erstaufforstungsbereitschaft 17

Abbildung 8.4: Einschätzungen der LWK-Berater zur Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem administrativen Ablauf der Erstaufforstungsförderung 18

Abbildung 8.5: Bisherige Nutzung von Erstaufforstungsflächen im Jahr vor der Erstaufforstung im Zeitraum 2000 bis 2004. 20

Abbildung 8.6: Aufteilung der geförderten Flächen der Teilmaßnahmen bei den Waldbaulichen Maßnahmen in den Jahren 2000 bis 2006 21

Abbildung 8.7: Ungepflegter Kiefernjungbestand 22

Abbildung 8.8: Einfluss der Förderung auf die Bereitschaft zur Durchführung von Waldpflege 23

Abbildung 8.9: Verteilung der Teilmaßnahmen bei den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und zur Erhöhung der Stabilität der Wälder in Bezug auf die Fläche 24

Abbildung 8.10: Einfluss der Förderung auf die Bereitschaft zur Durchführung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden 26

Abbildung 8.11: Veränderung der Wiederaufforstungen bei Wegfall der Förderung 27

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 8.1: Angebotene Fördermaßnahmen 3

Tabelle 8.2: Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 4

Tabelle 8.3: Übersicht über die empirischen Erhebungen zur Programmevaluation 6

Tabelle 8.4: Indikativer Finanzplan der Haushaltslinie i 7

Tabelle 8.5: Indikativer Finanzplan der Haushaltslinie h 7

Tabelle 8.6: Inanspruchnahme der forstlichen Förderung von 2000 bis 2006 9

Tabelle 8.7: Differenzierung der Erstaufforstungen in Bezug zur Baumartenmischung und zum Bestockungstyp 11

Tabelle 8.8: Erstaufforstungsprämien 2000 bis 2006 12

Tabelle 8.9: Inanspruchnahme der sonstigen forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen nach Empfängerkategorien 31

Tabelle 8.10: Erstaufforstungen nach Bewaldungsprozent der Kreise in den Jahren 2000 bis 2006 33

Tabelle 8.11: Relevanz und Wirkungsrichtung der Maßnahmen bezüglich der Bewertungskriterien 39

Tabelle 8.12: Indikatoren für Fragenkomplex 1 40

Tabelle 8.13: Indikatoren für Fragenkomplex 2 – Teil 1 42

Tabelle 8.13: Indikatoren für Fragenkomplex 2 – Teil 2 43

Tabelle 8.14: Indikatoren für Fragenkomplex 3 – Teil 1 44

Tabelle 8.14: Indikatoren für Fragenkomplex 3 – Teil 2 45

Tabelle 8.15: Zusammenfassung der Wirkung der einzelnen Maßnahmen auf die Evaluationsfragen 45

Kartenverzeichnis Seite

Karte 8.1: Gesamtförderung vor dem Hintergrund der Waldverteilung 35

Karte 8.2: Förderung des Vertragsnaturschutzes vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig empfundenen Gebietskulisse 36

Karte 8.3: Erstaufforstungen in den Jahren 2000 bis 2006 vor dem Hintergrund des Bewaldungsprozentes 37

Karte 8.4: Erstaufforstung und Bodengüte 38

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 5,5 Mio. Euro an EU-Beihilfen ausgezahlt. Die Inanspruchnahme der einzelnen Fördermaßnahmen divergiert. Der Anteil der Waldbaulichen Maßnahmen entspricht ca. 39 % der Gesamtförderung. Für Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder wurden 42 % und für Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden 7 % der Gesamtmittel ausgezahlt. Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder nehmen rund 12 % der Gesamtsumme in Anspruch.

Die Wirkungsanalyse wurde überwiegend auf wissenschaftliche Ergebnisse aus der Literatur gestützt, da eigene Untersuchungen aufgrund der Langfristigkeit der Wachstumsprozesse im Wald und der Kürze der Zeit nicht durchgeführt werden konnten. Ingesamt kann aber festgestellt werden, dass die Mehrzahl der angebotenen Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Zielerfüllung leistet. Die Wirkungen der Waldbaulichen Maßnahmen und die zur Erhöhung der Stabilität der Wälder sowie teilweise Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden zielen vor allem darauf ab, die derzeit existierenden instabilen Reinbestände (überwiegend Fichten- und Kieferbestände) in stabile Mischbestände zu überführen. Dadurch wird die Betriebssicherheit und die Naturnähe erhöht. Kritisch ist jedoch zu sehen, dass sich dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe kurzfristig teilweise verringern kann.

Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden beinhalten Teilmaßnahmen, die zur Regeneration geschädigter Waldbestände dienen. Neben Voranbau/Unterbau und Wiederaufforstung geschädigter Bestände ist dies mit 136 ha die Bodenschutzkalkung, bei der ein Ca-Mg-Gemisch hauptsächlich in Nadelbestände in der Geest eingebracht wird, was zu einer substantiellen Verbesserung der Bodenstruktur führt.

Die Umsetzung des Förderkapitels „Aufforstungen“ ist nicht zufrieden stellend. Im Berichtszeitraum wurden 1.002 ha, das sind 0,62 % der Gesamtwaldfläche Schleswig-Holsteins, aufgeforstet bzw. natürlich bewaldet. Die bestehenden Förderinstrumente reichen allein nicht aus, landwirtschaftliche Fläche in Wald umzuwandeln. Die Ursachen dafür liegen vor allem in den hohen Opportunitätskosten der alternativen Landnutzung, die durch die Erstaufforstungsprämie in vielen Fällen nur teilweise ausgeglichen werden, sowie in den oft hohen bürokratischen Vorgaben. Darüber hinaus fürchten viele Zuwen-

dungsempfänger spätere Kontrollen (Gottlob, 2003). Wird das Ziel einer Erhöhung des Waldanteils aufrecht erhalten, so sollten Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer Erhöhung der Erstaufforstungsbereitschaft bei den Grundbesitzern führt. Dazu zählt eine deutliche, allein aus Landesmitteln finanzierte Erhöhung der Erstaufforstungsprämie und die Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens.

Die Empfehlungen, die die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hinsichtlich der neuen Förderperiode gegeben hat (Setzer, 2005), wurden zu großen Teilen nicht umgesetzt.

8.1 Ausgestaltung der forstlichen Förderung

Die Gesamtwaldfläche Schleswig-Holsteins umfasst 162.466 ha. Davon sind 50 % Privat- und 15 % Kommunalwald; 31 % befinden sich im Landes- und knapp 4 % im Bundeseigentum (BMVEL, 2005). Mit einem Bewaldungsprozent von 10,3 % ist Schleswig-Holstein das waldärmste Bundesland. Der Bundesdurchschnitt liegt bei 31 %.

Gesetzliche Grundlagen der Waldbewirtschaftung im Berichtszeitraum sind das Bundeswaldgesetz (vom 02.05.1975, zuletzt geändert durch Artikel 204 vom 29.10.2001) als Rahmengesetz bzw. das Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung vom 11.08.1994 und in der Neufassung vom 05.12.2004. Besondere Programme zur Waldbewirtschaftung stellen das Konzept für eine naturnahe Bewirtschaftung der Wälder in Schleswig-Holstein aus dem Jahre 1996 sowie die Richtlinie für die naturnahe Waldentwicklung in den schleswig-holsteinischen Landesforsten aus dem Jahre 1999 dar.

Der forstliche Teil von ZAL basiert darüber hinaus auf den Verpflichtungen nach der Helsinki-Resolution H 1 und der Resolution H 2 sowie dem Nationalen Waldprogramm (NWP). Zur Umsetzung der darin aufgeführten Maßnahmen dient die Richtlinie für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Amtsblatt SH, 2004, S. 201 sowie in der bis dato geltenden Fassung vom 29.12.1998 im Amtsblatt 1999 S. 98).

Im Landesförderprogramm wurden seit dem Jahre 2003 nahezu alle Fördertatbestände gestrichen. Erhalten geblieben ist nur noch der Fördertatbestand „Förderung der Verwaltungskosten für Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse“. Dieser Fördertatbestand ist jedoch nicht EU-kofinanziert.

Der Bericht beinhaltet die Beschreibung und Bewertung der forstlichen Förderung nach

- Förderung der Maßnahmen zur Erstaufforstung (Haushaltslinie h)
- sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (Haushaltslinie i).

8.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und Veränderungen seit 2003

In Tabelle 8.1 werden die in der Förderrichtlinie angebotenen Maßnahmen tabellarisch kurz dargestellt. Der Maßnahmenart folgt in der mittleren Spalte eine kurze inhaltliche Beschreibung.

Tabelle 8.1: Angebotene Fördermaßnahmen

Maßnahmenkürzel, Maßnahmenart	Steckbriefartige Beschreibung mit den Hauptmerkmalen	Richtlinie
WM **Waldbauliche Maßnahmen**	- Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft - Jungbestandespflege - Nachbesserungen - Kultursicherung - Aufforstung und natürliche Bewaldung	GAK
NWS **Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden**	- Bodenschutzdüngung - Vor- und Unterbau (einschl. Naturverjüngung) - Wiederaufforstung (einschl. Naturverjüngung) - Vorarbeiten zu den beschriebenen Maßnahmen	GAK
WE **Forstwirtschaftlicher Wegebau**	- Neubau oder Befestigung forstwirtschaftlicher Wege einschl. der dazugehörigen Anlagen	Landesförderrichtlinie
FZ **Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse** (Investitionen)	- Erstmalige Beschaffung von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen - Anlage von Holzaufarbeitungsplätzen einschl. Anlagen zur Holzaufarbeitung und Erstellung von Betriebsgebäuden+E69	GAK

SF
Vertragsnaturschutz im Wald
	- Verbesserung der ökologischen Stabilität und der Schutzfunktionen der Wälder:
	  - Erhalt und Pflege vorhandener Waldbiotope
	  - Saat und Pflanzung nur mit heimischen Baum- und Straucharten
	  - Verzicht auf Biozide
		ZAL

EA **Erstaufforstung**	- Investitionszuschuss für Saat/Pflanzung einschl. Kulturvorbereitung und Schutz der Kulturen gegen Wild+E7 - Zuschuss für einmalige Nachbesserung - Zuschuss für Pflege der Erstaufforstung - Prämie zum Ausgleich von Einkommensverlusten	GAK

Quelle: Eigene Zusammenstellung (2007).

Im Berichtszeitraum 2000 bis 2006 gab es Änderungen in der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, die Einfluss auf die Inanspruchnahme der Förderung hatten. Zu den wichtigsten Änderungen gehören:

– Die pauschale Förderung der Bestandespflege entfällt. Die Förderung dieser Maßnahme ist ab 2004 ausschließlich an einen Belegnachweis geknüpft.

– Ab 2003 werden keine Erstaufforstungen mehr gefördert, die unter dem Meeresspiegel liegen.

– Konkretisiert wurde die Definition der Sukzessionsflächen bei Erstaufforstungen auf 10 bis zu 30 %.

– Ab 2003 gibt es den Fördertatbestand „Erhöhung der ökologischen Stabilität der Wälder“, der jedoch im Wesentlichen nur bereits bestehende Fördertatbestände aus den anderen Fördermaßnahmen zusammenfasst. Es wurden dadurch keine neuen EU-kofinanzierten Fördertatbestände geschaffen.

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 schleswig-holsteinischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums dem Zielsystem nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 zugeordnet.

Tabelle 8.2: Ziele der forstlichen Förderung nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 und dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein

Zielsystem der EU VO (EG) Nr. 1257/1999		**Ziele nach dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein "Zukunft auf dem Land" (ZAL)**	**Quantifizierung der Ziele**
Tiret 1	**Tiret 2**		
Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Funktionen der Wälder in ländlichen Gebieten	- Erweiterung der Waldflächen	- Erhöhung des Waldanteils	Erhöhung des Waldanteils von 10 auf 12 % (Waldvermehrung um rund 30.000 ha) - Aufforstungsprogramm Neuwaldbildung 400 ha/a - Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen durch Behörden Neuwaldbildung 100 ha/a
	a. Nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft b. Erhaltung und Verbesserung der forstlichen Ressourcen	- Erhöhung des Laubbaumanteils - Gesundung und ökologische Stabilisierung der Wälder - Ökonomische Stabilisierung der Forstbetriebe, Beseitigung struktureller Defizite und Stärkung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit	- Erhöhung des Laubbaumanteils bis zum Jahr 2010 von 53 auf 60 % - Umbau: 650 ha - Überführung: 1.890 ha - Bestandespflege: 8.400 ha - Wiederaufforstung: 525 ha
	Nachhaltige Sicherung von Schutzfunktion und ökologischer Funktion bei vertraglicher Festlegung der Maßnahmen in Gebieten, wo die o.g. Funktionen der Wälder von öffentlichem Interesse sind und wo die Kosten für Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung dieser Wälder über deren Bewirtschaftungserlös hinausgehen	- Ökologische Stabilisierung der Wälder, Erhaltung der Schutzfunktionen des Waldes	- Ökologische Aufwertung von ca. 2.500 ha Privatwald

Quelle: Bresemann (2003).

8.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

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 Bestandesbegründungen, die gegenwärtig durchgeführt werden, erst in 100 Jahren oder noch später hiebsreife Bestände bilden. Aber auch Bestandspflegemaßnahmen, 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 schwierig, die Wirkungen bereits nach kurzer 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.

Die Grundlagen des Untersuchungsdesigns wurden von Bresemann (2003) und Gottlob (2003) gelegt. Ergänzend dazu wurden im Jahr 2007 die Berater der Landwirtschaftskammer Schleswig Holstein befragt.

Folgende Arbeitsschritte liegen dem Bericht zugrunde:

– Analyse und Befragung des Referenten im Schleswig-Holsteinischen Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) 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 2000 bis 2006,
  - Daten der Landwirtschaftskammer für den Zeitraum 2000 bis 2006,
  - Berichterstattungen zur GAK für den Zeitraum 2000 bis 2006,
  - Daten vom MLUR,

– Schriftliche Befragungen der Zuwendungsempfänger im Jahre 2003 sowie der Berater der LWK 2007,

– Expertenbefragungen in der LWK 2007,
– Auswertung ausgewählter InVeKoS Daten für den Zeitraum 2000 bis 2004 zur Analyse der Erstaufforstungen,
– Modellkalkulationen für die Ermittlung des Holzvorrates, der Kohlenstoffbindung sowie des Arbeitsumfangs,
– Kapitelspezifische Bewertung der Förderung nach dem EU-Fragenkatalog.

Eine Übersicht über die empirischen Erhebungen zur Programmevaluation gibt die nachfolgende Tabelle 8.3.

Tabelle 8.3: Übersicht über die empirischen Erhebungen zur Programmevaluation

	Versendete Fragebögen	Rücklauf	Rücklauf-quote	Anzahl der Interviews
Schriftliche Befragungen				
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 Berater der Landwirtschaftskammer (LWK)	15	15	100%	
Mündliche Befragungen				
Befragung der Fachreferate (2003 und 2007)				10
Expertenbefragung in der LWK (2007)				4

Quelle: Eigene Darstellung.

8.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Der finanzielle Vollzug wurde bereits in Kapitel 2 ausführlich dargestellt. Dementsprechend waren für die Haushaltslinie i (sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen und Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder) im genehmigten Finanzplan für die Jahre 2000 bis 2006 EU-Mittel in Höhe von 5,24 Mio. Euro angesetzt. Nach Rechnungsabschluss ergibt sich für diese Jahre eine tatsächlich ausgezahlte Summe von 2,46 Mio. Euro (vgl. Tabelle 8.4). Daraus errechnet sich eine Mittelabflussquote von rd. 47 %. Dies ist eine Verbesserung im Vergleich zum Berichtszeitraum 2000 bis 2004 (28 %).

Tabelle 8.4: Indikativer Finanzplan der Haushaltslinie i

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2625 endg.	1,48	1,48	1,50	1,50	1,50	1,50	1,52	10,48
Bundestabelle	Nov 04	0,19	0,30	0,41	0,50	0,87	1,28	1,22	4,77
Ist: Auszahlungen [1]		0,00	0,30	0,41	0,50	0,87	1,78	1,05	4,91
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2625 endg.	0,74	0,74	0,75	0,75	0,75	0,75	0,76	5,24
Bundestabelle	Nov 04	0,09	0,15	0,20	0,25	0,44	0,64	0,61	2,38
Ist: Auszahlungen [1]		0,00	0,15	0,20	0,25	0,44	0,89	0,52	2,46

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000.

Quelle: siehe Kap. 2, Tabelle 2.3.

Für die Haushaltslinie h (Erstaufforstung) ist im indikativen Finanzplan für 2000 bis 2006 ein Mittelansatz von 6,24 Mio. Euro vorgesehen. Dem steht ein Mittelabfluss von 4,17 Mio. Euro gegenüber (vgl. Tabelle 8.5). Daraus errechnet sich im Durchschnitt der Berichtsjahre eine Mittelabflussquote von 67 %. Im Vergleich zum Berichtszeitraum 2000 bis 2004 ist dies eine Reduzierung (79 %).

Tabelle 8.5: Indikativer Finanzplan der Haushaltslinie h

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR [2]	K (2000) 2625 endg.	1,51	1,60	1,64	1,74	1,80	1,88	1,90	12,07
Bundestabelle	Nov 04	1,24	2,62	1,51	1,34	0,16	1,32	1,40	9,59
Ist: Auszahlungen [1] [3]		0,95	2,71	1,60	1,27	0,15	0,93	0,66	8,28
		EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt							
Plan: EPLR	K (2000) 2625 endg.	0,78	0,83	0,85	0,90	0,93	0,97	0,98	6,24
Bundestabelle	Nov 04	0,62	1,34	0,78	0,68	0,08	0,69	0,73	4,92
Ist: Auszahlungen [1]		0,48	1,34	0,80	0,67	0,08	0,47	0,33	4,17

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000.
2) Geschätzt.
3) Errechnet auf Grundlage des Kofinanzierungssatzes.

Quelle: siehe Kap. 2, Tabelle 2.3.

8.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

8.4.1 Inanspruchnahme der Maßnahmen und Darstellung des erzielten Outputs

Die Darstellung des erzielten Outputs erfolgt anhand einer Zusammenstellung der Daten der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein für die Jahre 2000 bis 2006. Sie bezieht sich auf das Kalenderjahr und enthält neben der Anzahl der bewilligten Anträge (im Folgenden Buchungen genannt) die Gesamthöhe der ausgezahlten EU-Erstattung und die Größe der Flächen, auf denen die Maßnahmen stattgefunden haben. Die Angaben zum Vertragsnaturschutz beinhalten Zahlungen aufgrund der bis 2001 abgeschlossenen Neuverträge, die noch eine Laufzeit bis 2006 haben. In den Jahren 2003 bis 2006 wurden keine Neuverträge abgeschlossen.

Die Analyse der Aufteilung der EU-Erstattung von 5,55 Mio. Euro (Tabelle 8.6) zeigt, dass 39 % der Erstattungen auf Waldbauliche Maßnahmen und 42 % auf die Erhöhung der Stabilität der Wälder entfielen. Da in dem Zeitraum ca. 6.367 ha Waldbauliche Maßnahmen und 3.117 ha Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder durchgeführt wurden, zeigt sich, dass für Waldbauliche Maßnahmen 339 Euro/ha, für die Erhöhung der Stabilität der Wälder jedoch 744 Euro/ha ausgezahlt wurden. Die Ausgaben für die Waldbaulichen Maßnahmen erklären sich aus dem hohen Anteil der Investitionszuschüsse für Erstaufforstungen und dem Anteil der Bestandespflegen. Demgegenüber verursachen die Umbau- und Wiederaufforstungsmaßnahmen im Rahmen der Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder einen erheblichen Anteil an den Ausgaben. Dies ist im Wesentlichen auf die Windwurfkatastrophe „Lothar“ zurückzuführen.

Aus der Tabelle 8.6 geht weiterhin hervor, dass 46 % aller Buchungen (Fördermaßnahmen) für Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder und 41 % für Waldbauliche Maßnahmen abgeschlossen wurden. 11 % aller Buchungen betrafen Maßnahmen im Förderschwerpunkt „neuartige Waldschäden“.

In den Förderschwerpunkt „neuartige Waldschäden“ flossen nur 7 % der insgesamt ausgezahlten Mittel. Etwas weniger als das Doppelte wird für Maßnahmen zur Ökologischen Stabilisierung der Wälder (im Folgenden auch Vertragsnaturschutz genannt) gezahlt, obwohl diese Maßnahmen im Vergleich zu den anderen nur einen geringen Anteil an den gesamten Buchungen im Berichtszeitraum ausmachen. Wie Tabelle 8.6 zeigt, wurden im Berichtszeitraum insgesamt 686.862 Euro EU-Erstattungen für den Vertragsnaturschutz ausgezahlt. Die Fläche, auf der solche Maßnahmen durchgeführt wurden, beträgt 2.977 ha. Pro Buchung ergeben sich durchschnittlich 12.050 Euro für die gesamte Förderperiode bzw. 1.721 Euro je Jahr. Siehe auch Abbildung 8.1.

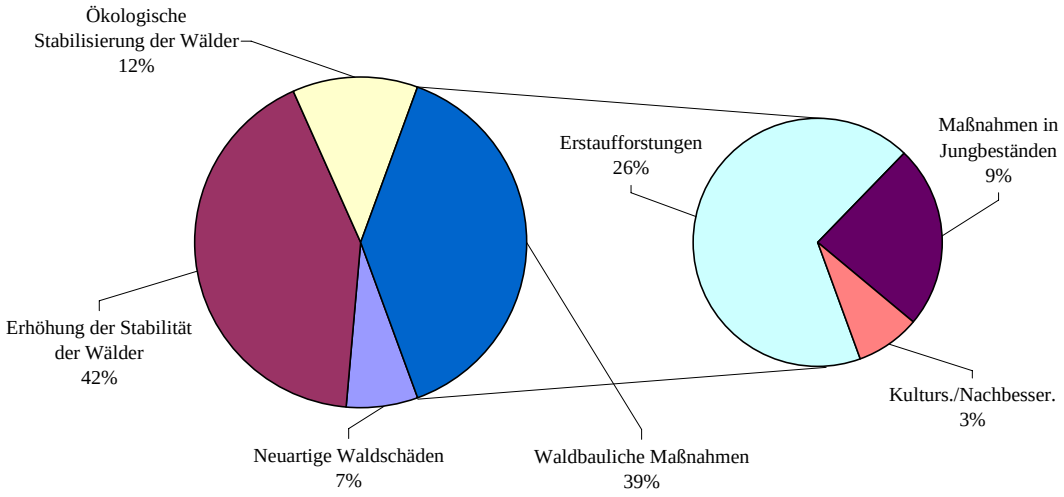
Tabelle 8.6: Inanspruchnahme der forstlichen Förderung von 2000 bis 2006

Maßnahme	Buchungen	EU-Erstattung	Fläche	pro Hektar	pro Buchung
	Anzahl	Euro	ha	Euro	
Waldbauliche Maßnahmen	1.889	2.156.551	6.367	339	1.142
	41%	*39%*	*48%*		
davon Erstaufforstungen					
Erstaufforstung landw. Fläche	170	1.447.292	995	1.454	8.513
Erstaufforstung sonst. Fläche	2	11.533	7	1.648	5.767
natürliche Bewaldung			3		
Kultursicherung (Erstaufforstung)	513	172.177	1.783	97	336
Nachbesserungen	6	7.814	8		1.302
Maßnahmen in Jungbeständen	1.198	517.735	3.571	145	432
Neuartige Waldschäden	492	385.330	870	443	783
	11%	*7%*	*7%*		
davon Bodenschutz- und Meliorationsdüngung	21	13.746	136	101	655
Voranbau/Unterbau	144	211.396	227	931	1.468
Kultursicherung (Voranbau/Unterbau)	108	24.199	231	105	224
Nachbesserung (Voranbau/Unterbau)	5	3.484	6	581	697
Voranbau/Unterbau nach Naturkatastrophen	8	4.033	13	310	504
Kultursicherung (Voranbau/Unterbau nach Naturkatastrophen)	2	545	3	182	273
Nachbesserung (Voranbau/Unterbau nach Naturkatastrophen)					
Wiederaufforstung	63	86.552	50	1.721	1.374
Kultursicherung (Wiederaufforstung)	114	21.413	156	137	188
Nachbesserung (Wiederaufforstung)					
Wiederaufforstung nach Naturkatastrophen	10	14.315	8	1.789	1.432
Kultursicherung (Wiederaufforstung nach Naturkatastrophen)	17	5.647	40	141	332
Nachbesserung (Wiederaufforstung nach Naturkatastrophen)					
Erhöhung der Stabilität der Wälder	2.116	2.322.269	3.117	745	1.097
	46%	*42%*	*23%*		
davon Umbau/Überführung					
Voranbau/Unterbau	243	688.194	399	1.723	2.832
Kultursicherung (Voranbau/Unterbau)	531	151.666	886	171	286
Nachbesserung (Voranbau/Unterbau)	17	13.566	15	904	798
Überführung nach Naturkatastrophen (bis 2002)	5	5.402	4	1.351	1.080
Kultursicherung Überführung nach Naturkatastrophen	1	107	1	107	107
Umbau nach Naturkatastrophen (bis 2002)	81	304.571	129	2.361	3.760
Kultursicherung Umbau nach Naturkatastrophen	55	11.738	69	170	213
Nachbesserung Umbau nach Naturkatastrophen					
Wiederaufforstung	337	878.575	390	2.253	2.607
Kultursicherung (Wiederaufforstung)	792	218.705	1.170	187	276
Nachbesserung (Wiederaufforstung)	47	47.790	54	890	1.017
Vorarbeiten					
Waldrandpflege-Beseitigung	1	65			65
Waldrandpflege (Läuterung/Durchforstung)	6	945			158
Waldrandpflanzung					
Kultursicherung (Waldrandpflanzung)					
Ökologische Stabilisierung der Wälder (=Vertragsnaturschutz)	57	686.862	2.977		12.050
	1%	*12%*	*22%*		
Gesamt	**4.554**	**5.551.012**	**13.332**		

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten der LWK (2005, 2007).

Im Gegensatz dazu beträgt der ausgezahlte Wert pro Buchung im Förderschwerpunkt „neuartige Waldschäden“ nur 783 Euro/Buchung. Von den hier insgesamt ausgezahlten 385.330 Euro fließen 55 % in den Voranbau/Unterbau. 22 % fließen in die Wiederaufforstung.

Abbildung 8.1: Inanspruchnahme der forstlichen Förderung im Zeitraum 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten der LWK.

Die Maßnahmen zum **Vor- und Unterbau** sowie die **Wiederaufforstungen** wurden auf einer Fläche von 1.220 ha erfolgreich angeboten. Unterstellt man, dass alle Nadelholzbestände ab 80 Jahre umbauwürdig sind, ergibt sich eine potenziell förderfähige Gesamtfläche von 8.713 ha (BMVEL, 2005). Die geförderten Maßnahmen haben einen Anteil von ca. 14 % an der potenziell förderfähigen Fläche. Das bedeutet, dass 14 % der Bestände umgebaut sind und zukünftig eine höhere Stabilität aufweisen. Eine konsequente Fortsetzung dieser Maßnahme ist erforderlich, um die instabilen Nadelholzbestände, insbesondere auf der Geest, langfristig in stabile Mischbestände umzubauen.

Im Berichtszeitraum 2000 bis 2006 wurden 691 Anträge in Form einer Erstaufforstung, Kulturpflege oder Nachbesserungen bewilligt (Tabelle 8.6). Insgesamt wurden im Berichtszeitraum 1.002 ha Erstaufforstungen durchgeführt, für die Investitionszuschüsse gewährt wurden. Zusätzlich wurden auf 1.783 ha Kulturpflegen zur Sicherung der Erstaufforstungen gefördert sowie auf 8 ha Nachbesserungen. Dies zeugt von der hohen Qualität

der geförderten Erstaufforstungen. Die Tabelle 8.7 spezifiziert die Angaben zur Erstaufforstung aus der Tabelle 8.6.

Tabelle 8.7: Differenzierung der Erstaufforstungen in Bezug zur Baumartenmischung und zum Bestockungstyp

Maßnahmenart	Baumart	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Gesamt	
		ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	%
Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	Laubbaumkultur	155	205	61	145	40	154	98,7	859	85%
	Mischkultur		55				40	41	136	14%
	Nadelbaumkultur									
Aufforstung sonstiger Flächen	Laubbaumkultur									
	Mischkultur				1	3	3		7	1%
	Nadelbaumkultur									
Waldmehrung durch natürliche Bewaldung	Laubbaumkultur		3						3	
	Mischkultur									
	Nadelbaumkultur									
Gesamtergebnis		**155**	**263**	**61**	**146**	**40**	**197**	**140**	**1005**	**100**

Quelle: Bresemann (2003) und Landesdaten (2007).

Aus der Tabelle wird deutlich, dass ca. 99 % aller Aufforstungen auf landw. Flächen stattfinden und nur 0,3 % aller Erstaufforstungen durch natürliche Bewaldung entstehen.

In Schleswig-Holstein können Haupterwerbslandwirte, die die Flächen in den der Aufforstung vorangegangenen zwei Jahren selbst bewirtschaftet haben, eine Erstaufforstungsprämie (EAP) von bis zu 715 Euro/ha/Jahr erhalten. Die Prämienhöhe wird nach Ertragsmesszahlen gestaffelt. Bei Nichtlandwirten beläuft sich die Prämie pauschal auf bis zu 175 Euro/ha/Jahr. Da für die Ermittlung der Prämienhöhe u. a. die Vornutzungsart und die Bodengüte von Relevanz sind, liegen diese Informationen auch nur für die prämierten Flächen vor.

Hinsichtlich der Flächenprämie, die auf Antrag zum Ausgleich von Einkommensverlusten für einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren gewährt werden kann, wurden im Berichtszeitraum 152 Anträge bewilligt (Tabelle 8.8).

Tabelle 8.8: Erstaufforstungsprämien 2000 bis 2006

Jahr	Anträge		Fläche		Prämienhöhe	
	n	%	ha	%	Euro	%
2000	0	0	0	0	0	0
2001	30	20	128	19	37.652	20
2002	29	19	98	15	25.373	13
2003	39	26	145	22	37.238	19
2004	6	4	87	13	26.365	14
2005	12	8	37	6	8.580	4
2006	36	24	167	25	56.810	30
Summe	152	100	662	100	192.018	100

Quelle: Landesangaben (2003, 2005 und 2007).

Im Berichtszeitraum wurden für eine Fläche von 662 ha erstmalig Erstaufforstungsprämien in Höhe von 192.018 Euro gezahlt. Im Vergleich der einzelnen Jahre fällt eine Schwankung der jährlichen Zahlungen auf. Die Ursache dafür liegt darin, dass Zahlungen, die nach dem 15. Oktober eines Jahres anfallen, auf das neue EU-Haushaltsjahr gebucht werden, Zahlungen in diesem neuen Haushaltsjahr vor dem 15. Oktober aber auch in demselben Haushaltsjahr gebucht werden. Dadurch kommt es formal zu Doppelzählungen in einem EU-Haushaltsjahr, nicht aber im Kalenderjahr.

8.4.2 Bewertung des erzielten Outputs anhand der Outputindikatoren (Zielerreichungsgrad)

Der Zeitraum 2000 bis 2006 umfasst die gesamte Berichtsperiode. Folglich müssten alle Ziele erreicht sein.

Folgende Outputindikatoren bzw. quantifizierten Ziele wurden in dem Entwicklungsplan für den ländlichen Raum aufgeführt:

(1) Neuwaldbildung nach Aufforstungsprogramm 400 ha/a, d. h. 2.800 ha im Programmzeitraum.

Insgesamt wurden nach Angaben des Landes im Rahmen des Aufforstungsprogramms 1.002 ha aufgeforstet, so dass ein Zielerreichungsgrad von 36 % berechnet werden kann. Dies sind 0,6 % der Gesamtwaldfläche von Schleswig-Holstein. Eine Ursache für die geringe Inanspruchnahme ist, dass die Bereitwilligkeit der Landeigentümer, Flächen für eine Erstaufforstung bereitzustellen, von den agrarpolitischen Rahmenbedingungen abhängt. Um Ausgleichsflächen für die Landwirtschaft zu behalten (z. B. zur Ausbringung von Gülle), verzichten viele Eigentümer auf eine Aufforstung der Grenzertragsböden. Die sich veränderten Rahmenbedingungen in den

letzten Jahren (vor allem GAP-Reform) haben letztlich dazu geführt, dass die zu Beginn der Programmperiode beabsichtigte Erstaufforstungsfläche nicht erreicht wird (MLUR, 2005). Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass auch in Zukunft die Erstaufforstungsbereitschaft sehr gering bleibt. Denn unklar ist, wie sich die Opportunitätskosten entwickeln. So kann z. B. nicht ausgeschlossen werden, dass die Betriebsprämie höher ist als die Erstaufforstungsprämie, so dass die Opportunitätskosten steigen und somit die Erstaufforstungsaktivitäten noch geringer werden.

(2) Erhöhung des Laubwaldanteils bis 2010 von 53 auf 60 %.

Nach den Ergebnissen der zweiten Bundeswaldinventur sind in Schleswig-Holstein bereits 61 % aller Bestände mit Laubholz bestockt. Deshalb kann festgestellt werden, dass dieses Ziel bereits zu 100 % erfüllt ist.

(3) Umbau: 650 Hektar.
In der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden 528 ha nicht standortgerechte Bestände in standortgerechte Bestände umgebaut.[1] Das entspricht einem bisherigen Zielerreichungsgrad von knapp 81 %.

(4) Bestandespflege: 8.400 Hektar.

In der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden auf 3.571 ha Maßnahmen zur Bestandespflege durchgeführt. Der Zielerreichungsgrad liegt dementsprechend bei rd. 43 %.

(5) Wiederaufforstung: 525 Hektar.

In der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden auf 390 ha Wiederaufforstungsmaßnahmen durchgeführt. Der Zielerreichungsgrad liegt bei 74 %.

(6) Vertragsnaturschutz: ca. 2.500 Hektar.

In der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden im Rahmen von 57 Verträgen auf 2.977 ha Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz durchgeführt. Der Zielerreichungsgrad liegt dementsprechend bei 119 %.

Die Zielerreichungsgrade für den Berichtszeitraum unterscheiden sich sehr stark zwischen den einzelnen Maßnahmen. Bei den Maßnahmen Neuwaldbildung und Bestandespflege liegen sie unter 50 %. Die gesetzten Ziele wurden deutlich verfehlt. Die Ziele hinsichtlich des Vertragsnaturschutzes wurden hingegen übererfüllt. Als befriedigend bis gut ist der Zielerreichungsgrad bei Wiederaufforstung und Umbau einzuschätzen.

[1] Bedingt durch teilweise Neucodierung der Maßnahmen wurden Umbaumaßnahmen ab 2003 anders erfasst. Dadurch erklärt sich der geringe Zuwachs der Umbaufläche von 2 ha im Vergleich zur Halbzeitbewertung.

8.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

8.5.1 Administrative Umsetzung

Im Berichtszeitraum hat es keine Änderungen in der administrativen Umsetzung der Maßnahmen gegeben. Es gelten die in der Halbzeitbewertung (Bresemann, 2003) beschriebenen Abläufe.

Die antragannehmende Stelle sowie die Bewilligungsstelle ist die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein. Das MLUR kontrolliert stichprobenartig die Förderfälle und hat die hoheitliche Aufsicht über den Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollprozess.

8.5.2 Spezifische Begleit- und Bewertungssysteme

Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und die entsprechenden Durchführungsvorschriften sehen verbindliche Begleitsysteme für die Umsetzung der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum vor. Diese Begleitsysteme sind:

– das sog. Zahlstellenverfahren (erfasst die Auszahlungen) und
– ein finanzielles und physisches Begleitsystem (erfasst die Bewilligungsdaten).

Die Förderung sowohl der Sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen als auch der Erstaufforstung ist in beide Begleitsysteme integriert. Basierend auf den Hinweisen in der aktualisierten Halbzeitbewertung wurde sowohl das Begleitsystem als auch das Zahlstellenverfahren überwiegend auf die Bedürfnisse der Evaluation zugeschnitten. Insbesondere die Erfassung durch die Landwirtschaftskammer ist gut geeignet, den Datenbedarf für die Evaluation zu erfüllen.

Allerdings fehlt bisher eine landesweit einheitliche, EDV-gestützte Datenstruktur, die eine zeitnahe Datenaufbereitung zuließe. Bedingt durch die Organisation der administrativen Genehmigung, Umsetzung, Kontrolle und des Monitorings fehlt eine kohärente Verwaltungsstruktur, die eine ad-hoc Evaluierung ermöglicht. So haben derzeit nicht alle mit der Förderung zuständigen Mitarbeiter im MLUR und in der Landwirtschaftskammer den gleichen Informationsstand.

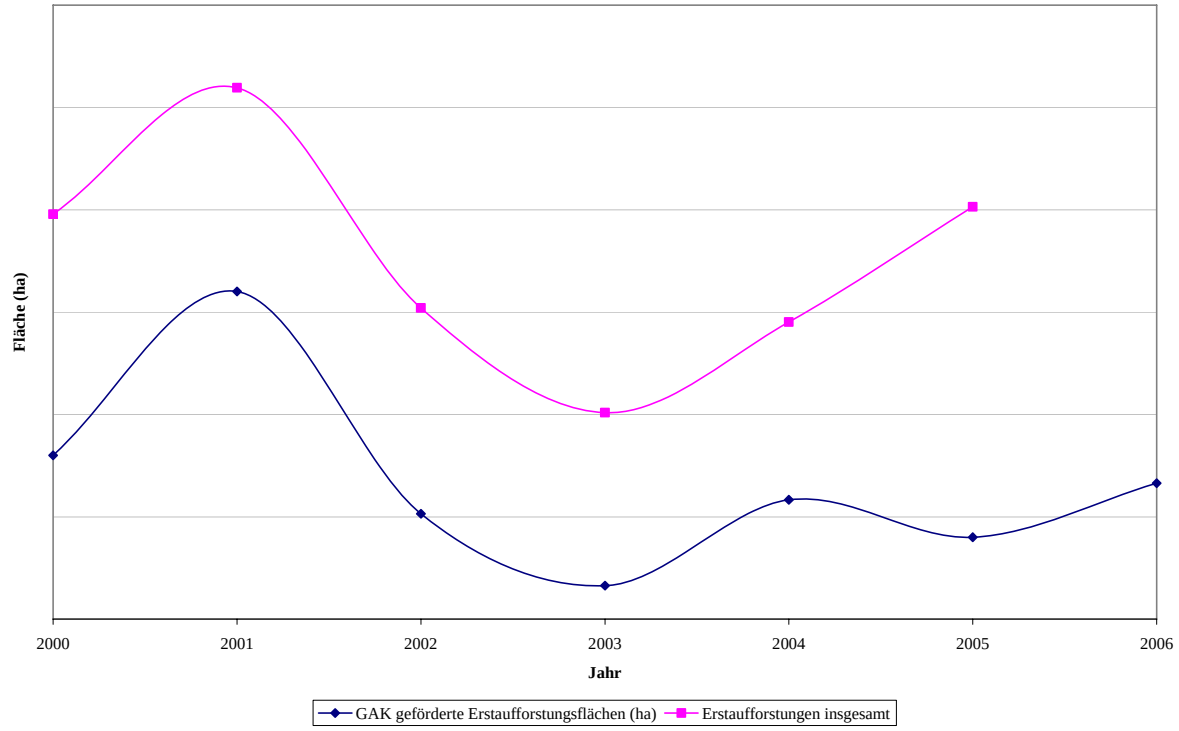
8.6 Ziel- und Wirkungsanalysen

Ziel- und Wirkungsanalysen sind für forstwirtschaftliche Fördermaßnahmen in der Regel aufgrund der Langfristigkeit der Investitionen wenig aussagekräftig (siehe Ausführungen im Kapitel 8.2). Aus Sicht 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 eine Befragung der Berater der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein im Jahr 2007.

8.6.1 Förderung von Erstaufforstungen

Die Förderung der Erstaufforstung wurde mit einem Anteil von ca. 30 % an der Gesamtförderung in Anspruch genommen. Sie hatte damit eine große Bedeutung. Die im Berichtszeitraum aufgeforsteten 1.005 ha stellen bei einer Gesamtwaldfläche von 162.466 ha rund 0,6 % dar. Den größten Anteil an den Aufforstungen hatten mit 862 ha die Laubbaumkulturen. Mischkulturen wurden auf 143 ha angelegt. Die Förderung von Erstaufforstungen hatte in Schleswig-Holstein im Berichtszeitraum eine hohe forstpolitische Bedeutung. Das Ziel, im Berichtszeitraum 2.800 ha aufzuforsten, verdeutlicht dieses gesetzte Ziel die Waldfläche zu mehren, wenngleich insgesamt das Ziel nur zu 36 % erreicht wurde. Vergleicht man die geförderten Erstaufforstungen jedoch mit den insgesamt im Land Schleswig-Holstein durchgeführten Erstaufforstungen, dann fällt auf, dass die geförderten Erstaufforstungen nur einen Anteil von ca. 50 % einnehmen (Abbildung 8.2). Der andere Teil wird durch Erstaufforstungen im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder auf landeseigenen Flächen ohne Förderung sowie von den Bundesforsten durchgeführt. Die Berater der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein wurden schriftlich befragt, wie hoch sie das Flächenpotenzial für Erstaufforstungen, die im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angelegt werden können, in ihrem Dienstbezirk einschätzen. Von den 15 befragten Beratern gaben 6 an, dass das Potenzial sehr groß oder groß ist, während 5 das Potenzial für mäßig und 4 für klein halten. Damit kann geschlussfolgert werden, dass die Förderung der Erstaufforstung auch in Zukunft keine signifikante Erhöhung der Erstaufforstungsfläche herbeiführen wird, obgleich eine Abschaffung der Förderung nicht empfohlen wird, weil die geförderten knapp 1.000 ha eine beachtliche Größenordnung in einem waldarmen Land ist.

Abbildung 8.2: Erstaufforstungen insgesamt und geförderte Erstaufforstungen



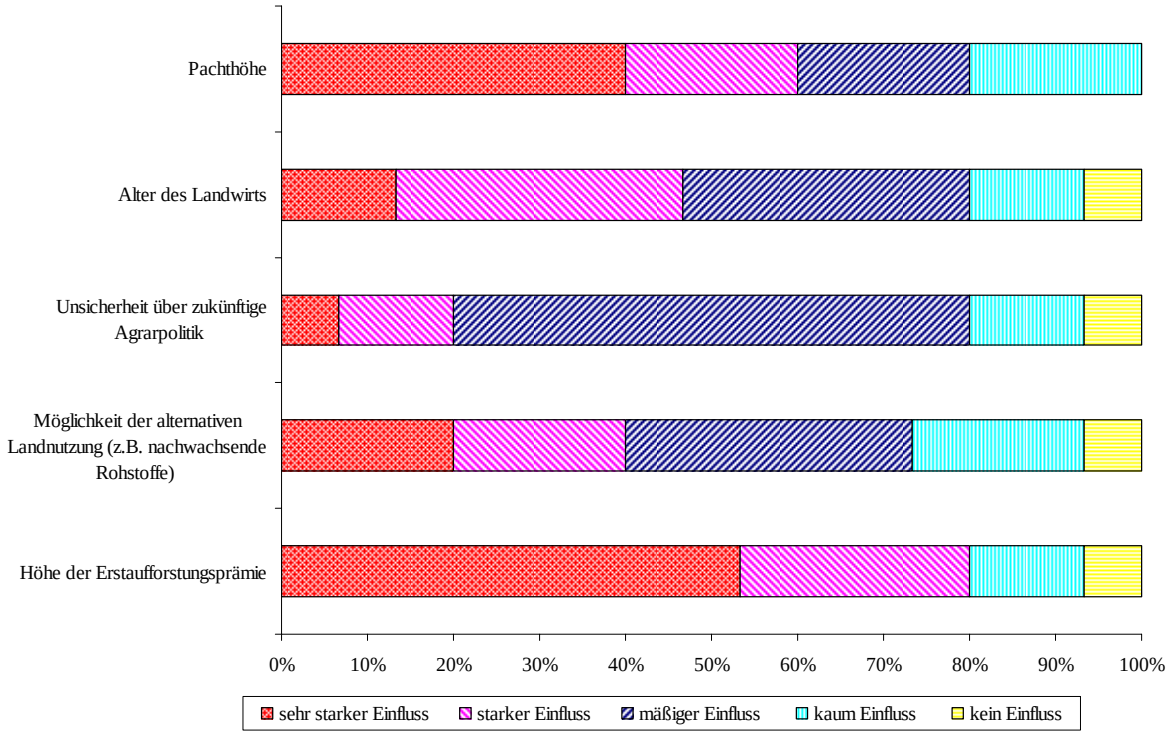
Quelle: Landesbetrieb Wald und Holz.

Will man an dem Ziel festhalten, die Waldfläche des Landes Schleswig-Holstein erheblich zu erweitern, ist es dringend erforderlich, die Erstaufforstungsbereitschaft zu steigern, z. B. indem die Erstaufforstungsprämie als nicht kofinanzierte Landesmaßnahme angeboten wird und somit deutlich aufgestockt werden kann.

Eine zusätzliche Möglichkeit für eine Kofinanzierung von Erstaufforstungen ergibt sich zunehmend im Zusammenhang mit dem Klimaschutz. Institutionen aus dem Inland kofinanzieren Erstaufforstungen mit Mitteln, die sie von privaten oder institutionellen Anlegern zur Minderung des Klimawandels erhalten. Bürger, die beispielsweise eine Flugreise „CO_2 neutral“ gestalten wollen, zahlen einen Betrag an die Institution, die ihrerseits die CO_2 Bindung an Waldbesitzer oder Landwirte, z. B. über Erstaufforstungen, überträgt. Der jeweilige Kofinanzierungssatz entspricht genau dem Eigenanteil des Waldbesitzers, so dass er keine Nettokosten für die Erstellung der Erstaufforstung hat.

Im Zeitraum 2000 bis 2006 wurden insgesamt 111 Erstaufforstungen auf diesem Weg kofinanziert, wobei nur eine Erstaufforstung mit 72,3 ha auch gleichzeitig EU-kofinanziert war. Diese Fläche setzt sich aus 63,8 ha Erstaufforstungen und 8,5 ha gelenkter Sukzession zusammen. Die übrigen Erstaufforstungen wurden rein national kofinanziert.

Abbildung 8.3: Einflussfaktoren auf die Erstaufforstungsbereitschaft

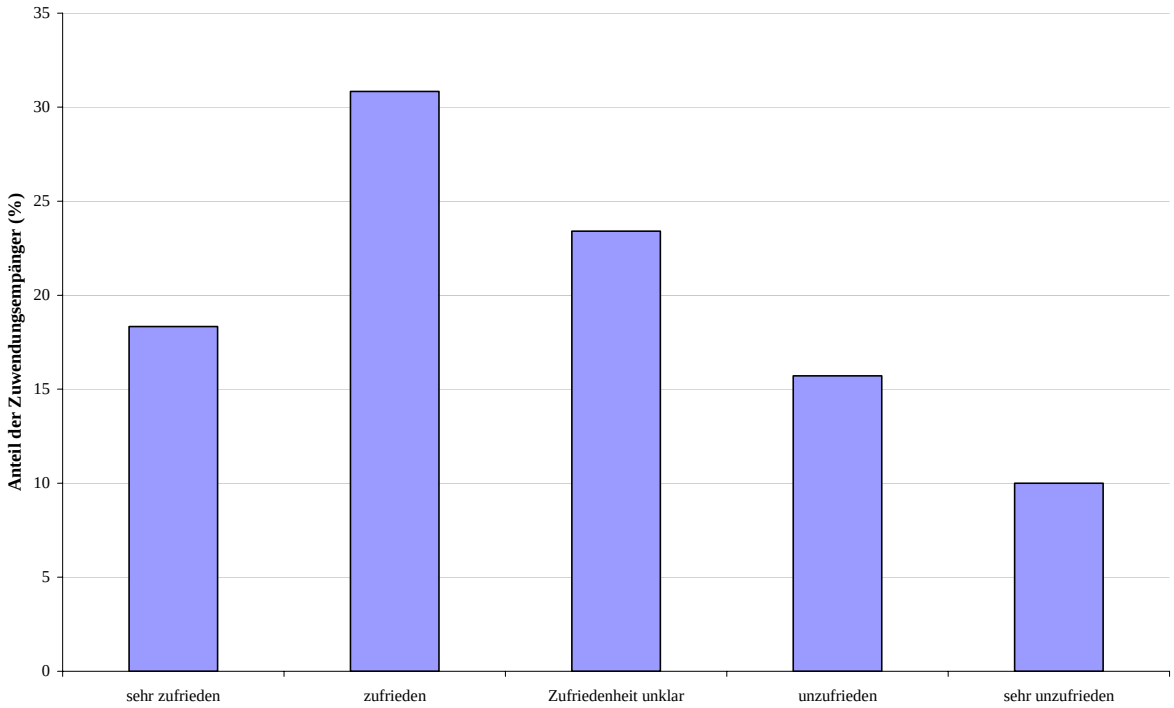


Quelle: Eigene Erhebung.

Die Berater der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein wurden auch befragt, was ihrer Meinung nach die Gründe für die Erstaufforstungen im Berichtszeitraum waren. Von den 15 befragten Beratern gaben 8 an, dass die Höhe der Erstaufforstungsprämie einen starken Einfluss hat (Abbildung 8.3). Aber auch die Pachthöhe hat einen erheblichen Einfluss, weil sie direkt die Opportunitätskosten der Erstaufforstung widerspiegelt. Durch den verstärkten Anbau von Mais zur energetischen Nutzung sind die Pachten während des Berichtszeitraums stark gestiegen, so dass die Erstaufforstungsprämie im Verhältnis dazu zu gering ist, als dass sie eine motivierende Funktion zur Erstaufforstung ausüben könnte.

Die Berater wurden auch gebeten, die Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem administrativen Ablauf und dem Verwaltungsaufwand bei der Durchführung einer geförderten Erstaufforstung einzuschätzen (Abbildung 8.4). Aufgrund des engen Betreuungsverhältnisses zwischen den LWK-Beratern und den Zuwendungsempfängern kann davon ausgegangen werden, dass die Berater die Meinungen gut abbilden können, zumal die Berater auf den administrativen Ablauf der Förderung keinen Einfluss haben.

Abbildung 8.4: Einschätzungen der LWK-Berater zur Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger mit dem administrativen Ablauf der Erstaufforstungsförderung



Quelle: Eigene Erhebung.

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 Aufforstungen von Magerweiden in waldreichen Gebieten zu einer Beeinträchtigung der Naturnähe führen (Güthler et al., 2002, S. 106).

Eisenbeiß (2002) ermittelte, 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, Waldrandausprägung, 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 nur auf eine Einzelfallprüfung hinausläuft.

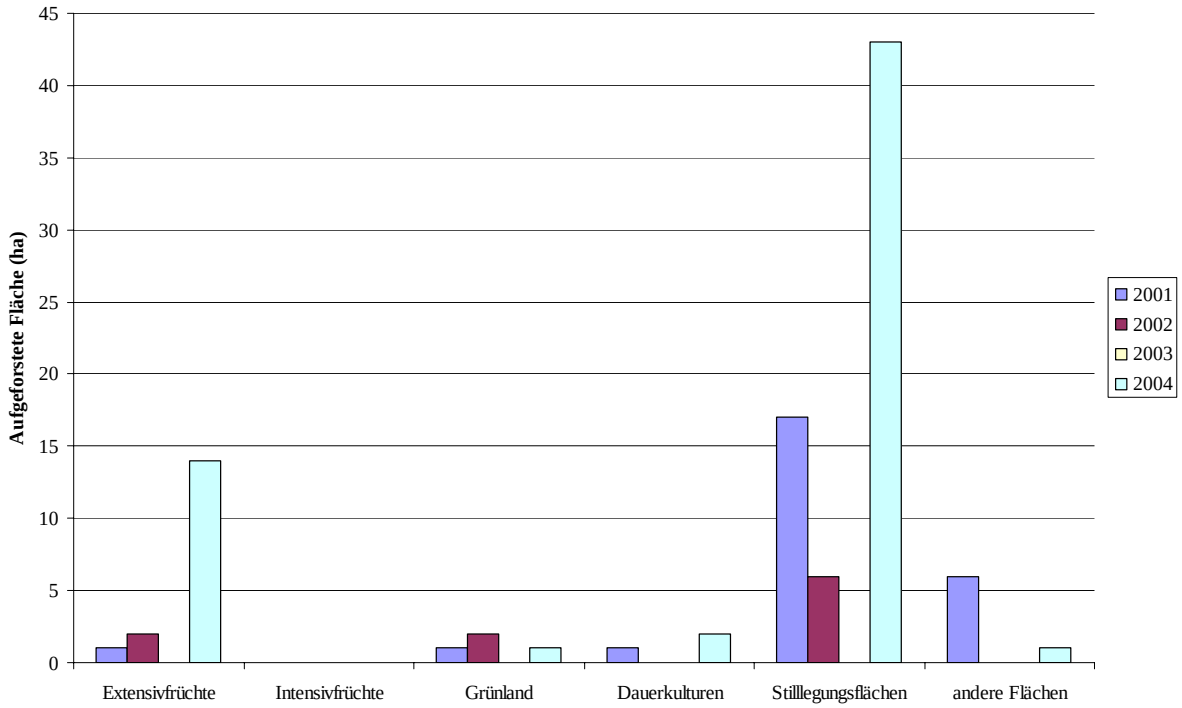
Prinzipiell kann festgestellt werden, dass Erstaufforstungsmaßnahmen in waldreichen Gebieten häufiger zu einer Verschlechterung der Artenvielfalt führen als in waldarmen Gebieten, weil die Offenlandschaft in waldreichen Gebieten hinsichtlich der Flora und Fauna eine größere Bedeutung hat (aufgrund ihrer Seltenheit) als in waldarmen Gebieten. Es wurde ermittelt, dass nur rund 129 ha Erstaufforstungen in Landkreisen mit einem Bewaldungsprozent von über 20 % stattgefunden haben, dies entspricht ca. 13 % der gesamten Erstaufforstungen. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass sich eine negative Beeinflussung der Umwelt nicht ergeben hat, zumal jede Erstaufforstung genehmigungspflichtig ist. 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.

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 2004 ausgewertet. Durch die Einführung des Feldblocksystems ist die Rückverfolgung der Flächennutzung für die Jahre 2005 und 2006 nicht möglich.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Auswertung der InVeKoS-Daten zur Ermittlung der bisherigen Landnutzung von Erstaufforstungsflächen keine zufrieden stellenden Ergebnisse liefert. Bedingt durch die jährlich wechselnden Bezeichnungen der Teilflächen ist eine eindeutige Zuordnung der Aufforstungsfläche zur Gesamtfläche nur durch zeilenweise Überprüfung möglich. Von den insgesamt im Berichtszeitraum durchgeführten 1.002 ha konnten nur 95 ha in die Analyse einbezogen werden. Dies entspricht einer Quote

von rund 9 %. Die übrigen Flächen waren entweder nicht im InVeKoS enthalten (z. B. die Aufforstung der landeseigenen Flächen) oder nicht eindeutig codiert. In Abbildung 8.5 sind deshalb nur die 9 % der Erstaufforstungen enthalten, für die die bisherige Nutzungsform sicher ermittelt werden konnte. Selbst für diese Flächen ist die Kodierung nicht eindeutig oder offensichtlich fehlerhaft, so dass die Ergebnisse nur einen vagen Trend über die realen Verhältnisse darstellen.

Abbildung 8.5: Bisherige Nutzung von Erstaufforstungsflächen im Jahr vor der Erstaufforstung im Zeitraum 2000 bis 2004.



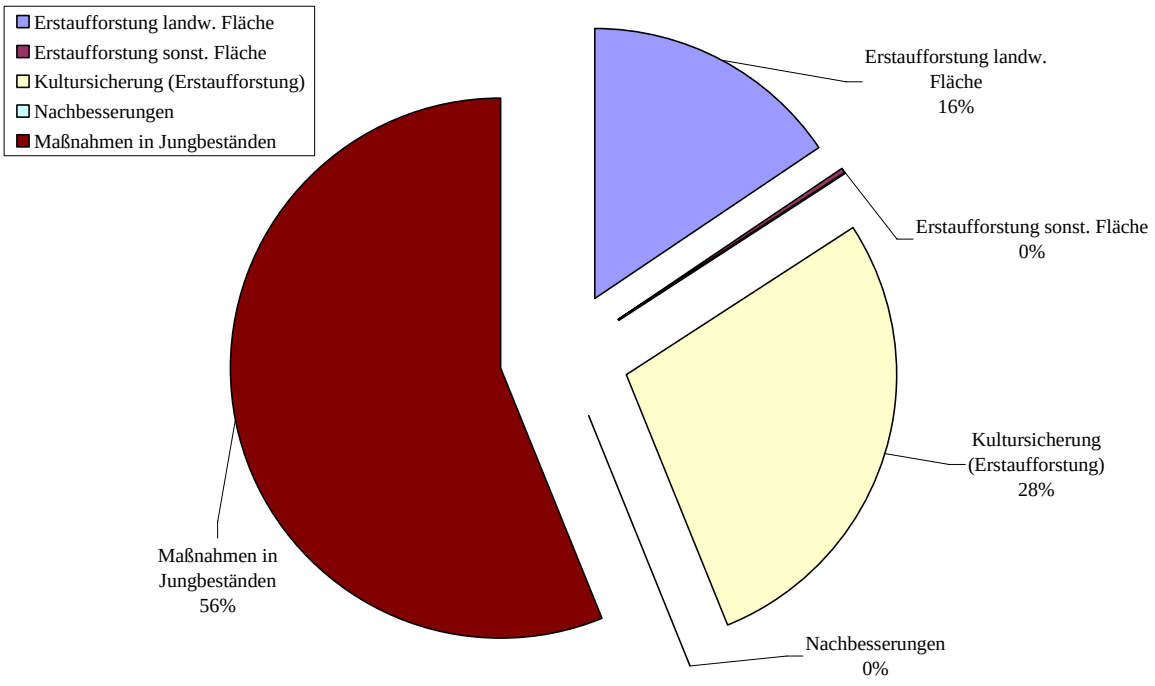
Quelle: Eigene Berechnungen.

Einen dominierenden Anteil an der bisherigen Nutzung nehmen die Stilllegungsflächen ein. Alle anderen Flächen nehmen einen vergleichsweise kleinen Anteil ein.

8.6.2 Förderung Waldbaulicher Maßnahmen

Die Förderung Waldbaulicher Maßnahmen schließt die Teilmaßnahmen Erstaufforstung und Maßnahmen in Jungbeständen ein (siehe Abbildung 8.6). Den größten Anteil hat, bezogen auf die geförderten Fläche, die Jungbestandespflege.

Abbildung 8.6: Aufteilung der geförderten Flächen der Teilmaßnahmen bei den Waldbaulichen Maßnahmen in den Jahren 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten der LWK.

Die Förderung Waldbaulicher Maßnahmen in Jungbeständen 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). Zudem dient die Bestandespflege der Mischungsregulierung. Waldbauliche Maßnahmen zielen damit direkt auf eine Erhöhung des ökologischen und wirtschaftlichen Wertes der Wälder. Wirkungsanalysen auf den geförderten Flächen lassen sich für die beiden Maßnahmen aber nur ableiten, 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 Bestandespflege 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 Papierproduktion, verwendet werden kann. Durch die konsequente Entnahme der qualitativ schlechtesten Bestandesmitglieder wird aber langfristig Sägeholz oder sogar Furnierholz produziert (siehe Abbildung 8.7).

Ein weiterer aber nicht minder wichtiger Aspekt betrifft die Erhöhung der ökologischen Stabilität der Wälder durch die Waldpflege. 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).

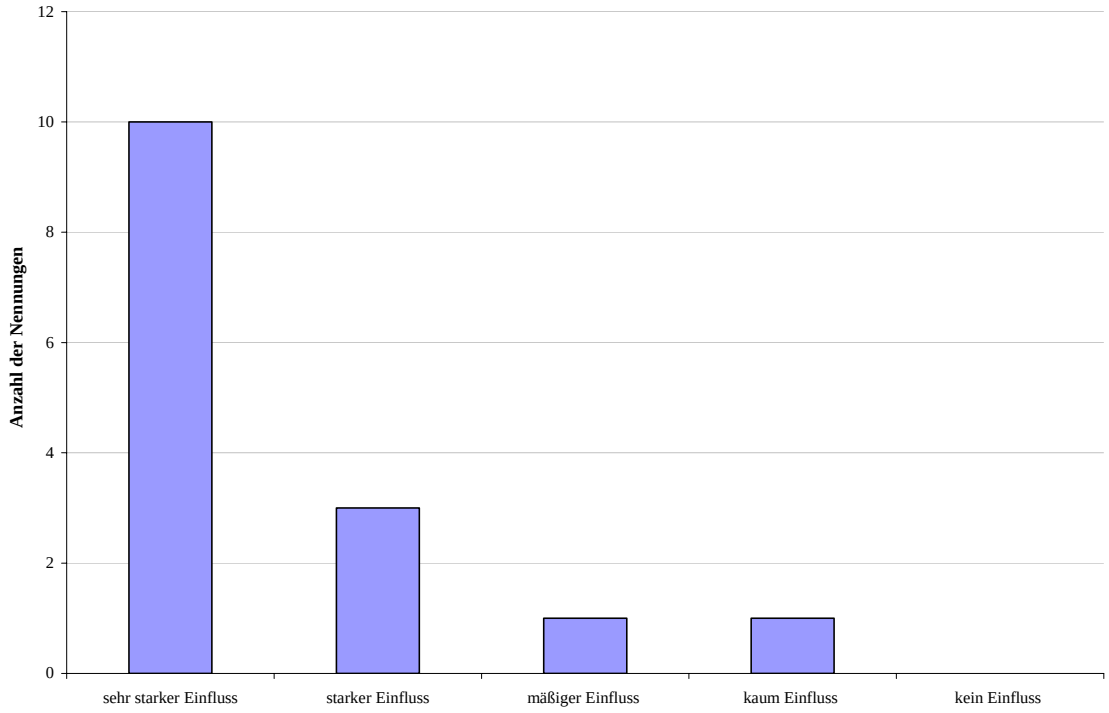
Abbildung 8.7: Ungepflegter Kiefernjungbestand

Quelle: Setzer (2005).

Bei den in der Landwirtschaftskammer durchgeführten Experteninterviews mit den Privatwaldberatern ergab sich, dass die Berater einschätzen, dass die Waldbesitzer die Notwendigkeit zur Durchführung von Waldpflegemaßnahmen oftmals kennen, nicht aber bezahlen wollen. Viele Waldbesitzer Schleswig-Holsteins sind kombinierte land- und forstwirtschaftliche Betriebe, wobei die Landwirtschaft dominiert. Insofern fragen viele Landwirte „ob sich denn die Maßnahme rechnet“, was so interpretiert werden kann, dass die Waldpflege nur durchgeführt wird, wenn mindestens Kostendeckung erreicht wird.

Die schriftliche Befragung der Berater der LWK ergab dasselbe Bild. Die Mehrheit der Berater gab an, dass die Förderung ursächlich für die Durchführung der Maßnahme war (Abbildung 8.8). Damit steht dieses Ergebnis im diametralen Unterschied zu den Befragungen der Zuwendungsempfänger in Nordrhein-Westfalen und Hessen. Bei diesen Befragungen konnte ermittelt werden, dass die Förderung wenig Einfluss auf die Bereitschaft zur Durchführung einer Waldpflege hatte.

Abbildung 8.8: Einfluss der Förderung auf die Bereitschaft zur Durchführung von Waldpflege



Quelle: Eigene Erhebung.

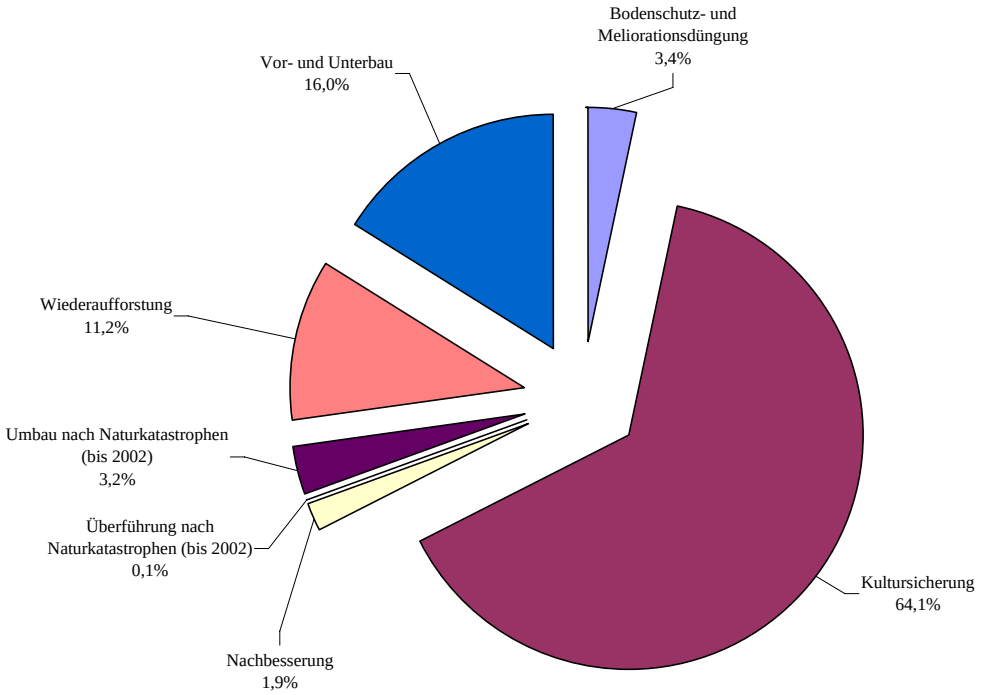
Der Anteil der Maßnahmen in Jungbeständen (Bestandespflegemaßnahmen) an der potenziell möglichen Förderfläche beträgt ca. 20 %. Somit wird deutlich, dass die Maßnahmen in Jungbeständen einen sehr hohen Zielbeitrag leisten. Dieser Anteil ergibt sich aus der Gesamtfläche der 21-bis 60jährigen Bestände, die laut Bundeswaldinventur ca. 74.015 ha beträgt. Da davon ca. 30.000 ha im Privat- und Körperschaftswald liegen, wovon wiederum nur die Hälfte pflegenotwendig ist (entspricht ca. 17.500 ha), errechnet sich der o. g. Anteil. Da jede Fläche nur einmal gefördert wurde, kann ausgeschlossen werden, dass durch Doppelförderung der real gepflegte Anteil kleiner ist. Unterstellt man, dass eine Bestandespflege alle zehn Jahre notwendig ist, zeigt der hohe Anteil der durchgeführten Maßnahmen, dass innerhalb der nächsten fünf Jahre nahezu die Hälfe aller pflegenotwendigen Bestände erreicht werden. Vor dem Hintergrund des kleinparzellierten Privatwaldes

in Schleswig-Holstein ist dieses Ergebnis besonders erfreulich. Das MLUR bestätigt, dass diese Maßnahme sehr stark in Anspruch genommen wird. Besteht das Ziel weiterhin, durch die Bestandespflege stabile Bestände zu bauen, ist es dringend erforderlich, diese Maßnahme weiterzuführen.

8.6.3 Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und zur Erhöhung der Stabilität der Wälder

Die Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden sowie zur Erhöhung der Stabilität der Wälder beinhalten insbesondere Waldumbaumaßnahmen und die Bodenschutzkalkung. Die differenzierte Aufteilung zeigt Abbildung 8.9.

Abbildung 8.9: Verteilung der Teilmaßnahmen bei den Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden und zur Erhöhung der Stabilität der Wälder in Bezug auf die Fläche



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten der LWK.

Mit einem Anteil von 64 % der insgesamt geförderten Flächen nehmen die Kultursicherungsmaßnahmen den größten Anteil ein. Sie enthalten vorwiegend Maßnahmen zum Schutz der Kulturen vor der Konkurrenzvegetation und vor Mäusen (Grasmahd). Die Vor- und Unterbaumaßnahmen, die einen Anteil von 16 % an der insgesamt geförderten Fläche

einnehmen, dienen der langfristigen Überführung von instabilen oder geschädigten Waldbeständen. Auch die Wiederaufforstungen dienen diesem Ziel, wenngleich diese Maßnahmen auf geschädigten Waldflächen stattfinden. Sie wirken damit nicht prophylaktisch sondern kurativ.

Der Anteil der Bodenschutzkalkung beträgt 3 %. Diese Inanspruchnahme kann nicht befriedigen. Das MLUR hat die Geest als bevorzugte Gebietskulisse für Bodenschutzkalkungen ausgewiesen. Die Waldfläche der Geest beträgt über alle Eigentums- und Baumarten ca. 78.000 ha. Die potenziell zu kalkende Fläche der Geest beträgt ca. 38.000 ha, wenn man davon ausgeht, dass 75 % der Waldbestände mit Nadelholz bestockt sind, und davon wiederum nur ca. 65 % Privat- und Körperschaftswald. Die geförderten 136 ha haben deshalb nur einen Anteil von 0,4 % an der potenziell zu kalkenden Fläche und sollten in der neuen Programmperiode unbedingt verstärkt umgesetzt werden.

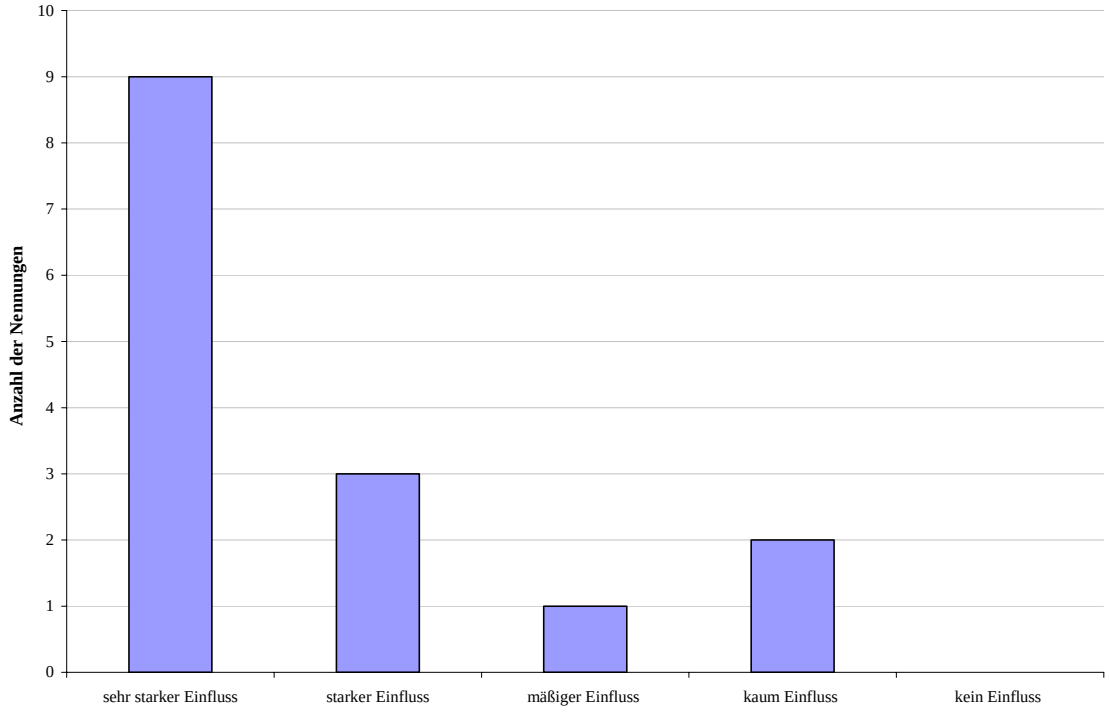
Der Waldumbau führt erst in vielen Jahren zu einer positiven Veränderung des Bodens. Das Laub der eingebrachten Baumarten führt langfristig zu einer Verbesserung des Oberbodens, besonders des Humuszustandes. Rohhumusauflagen, wie sie unter Nadelholz entstehen, werden langfristig in Moder oder sogar in moderartigen Mull überführt. Durch die Verbesserung des Humuskörpers kommt es zu einer Anreicherung an Huminstoffen im Oberboden, 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 Säureeinträge 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 Befragung der Berater der LWK ergab, dass die Förderung der Maßnahmen ein wesentlicher Antrieb für ihre Durchführung war (Abbildung 8.10).

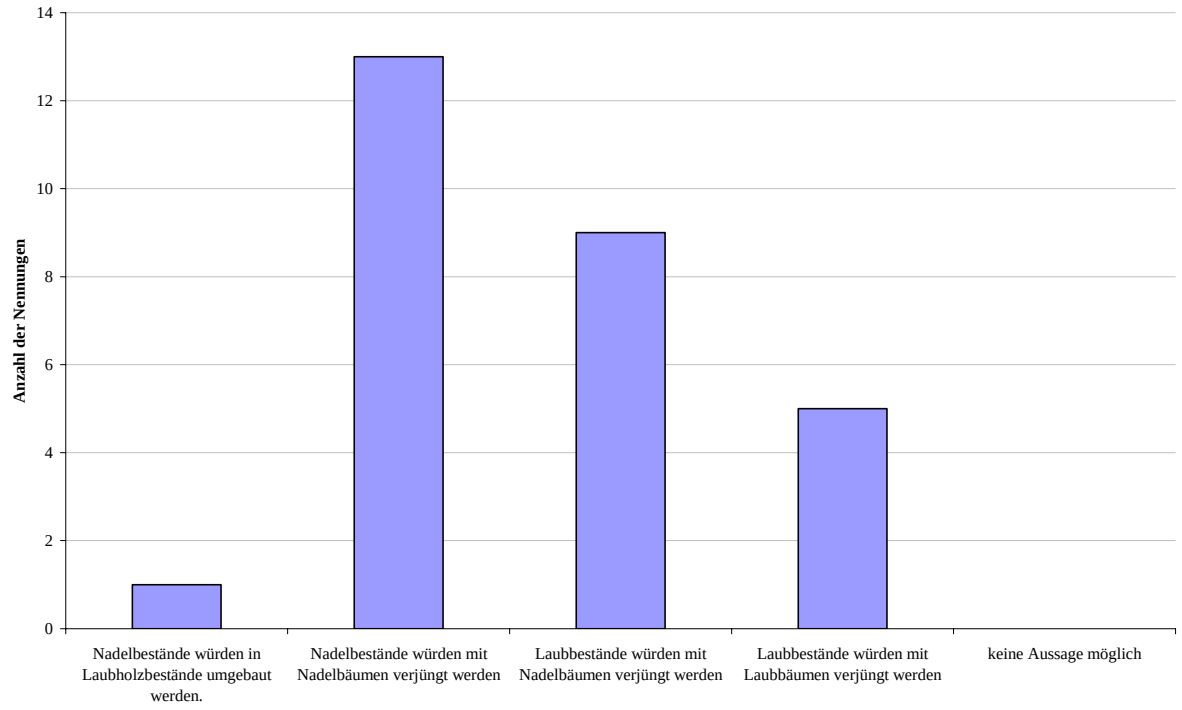
Abbildung 8.10: Einfluss der Förderung auf die Bereitschaft zur Durchführung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden



Quelle: Eigene Erhebung.

Die Berater schätzen weiterhin ein, dass der Anbau von Laubmischbeständen deutlich zurückgehen würde. Auf die Frage, welche Baumarten die Waldbesitzer bei Wegfall der Förderung für die Verjüngung der Bestände nutzen werden, ergibt sich eindeutig, dass wiederum Nadelbaumarten bevorzugt werden würden. In diesem Fall würden instabile Nadelbestände wieder mit instabilen Nadelbaumarten verjüngt, so dass die Stabilität der Wälder weiter abnimmt (Abbildung 8.11).

Abbildung 8.11: Veränderung der Wiederaufforstungen bei Wegfall der Förderung



Quelle: Eigene Erhebungen.

Diese Erkenntnisse bestätigen die Vermutung, dass die Waldbesitzer nicht erkennen, dass der Waldumbau, also die Umwandlung der nicht standortgerechten Bestockungen in standortgerechte Mischbestockungen, das Betriebsrisiko deutlich mindert und so letztlich auch zu einer Erhöhung des Einkommens aus der Forstwirtschaft führt. Hier offenbart sich die ganze 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 daher 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. Denn die Berater wurden auch gefragt, wie die Waldbesitzer bei einer Verringerung der Förderhöhe reagieren. Die überwältigende Mehrheit von 93 % gab an, dass weniger Flächen umgebaut würden. Dies hätte zur Folge, dass langfris-

tig wieder instabile Bestände entstehen und so wesentliche Ziele der Forstwirtschaft in Schleswig-Holstein gefährdet wären.

8.6.4 Maßnahme „Vertragsnaturschutz“

Die in ZAL dargestellte Ist-Analyse, die als Begründung für die Einführung der Maßnahme maßgeblich war, kann wie folgt umschrieben werden: „Der ökologische Wert der Wälder in Schleswig-Holstein ist auf Grund der geringen Waldfläche [...] zu erhalten und zu steigern“ (MLR, 1999, S. 407). Zur Vernetzung der Lebensräume ist eine Steigerung bzw. Erhaltung der Biodiversität aller Wälder von öffentlichem Interesse.

Als Hauptziel wird deshalb im Programm die Schaffung von zusätzlichen Beispielen für eine ökologisch anspruchsvolle Waldbewirtschaftung auf ca. 2.500 Hektar genannt. Offensichtlich werden mit der Maßnahme folgende Teilziele verfolgt:

– Erhaltung und Entwicklung bestimmter Lebensraumtypen im Wald,
– Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität und
– Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts.

Zur Erfüllung dieses Ziels werden folgende Teilmaßnahmen angeboten:

– Erhalt und Pflege vorhandener Waldbiotope,
– Saat und Pflanzung nur mit heimischen Baum- und Straucharten,
– Verzicht auf Biozide.

Die erwarteten Wirkungen der Maßnahme sind die Erhöhung der Biodiversität und die Steigerung der Attraktivität der Wälder für die Erholung und den Tourismus.

Zunächst ist festzustellen, dass aus der Ist-Analyse und der Zielformulierung aus Sicht des Evaluators nicht klar wird, wie eine Vernetzung der fragmentierten Waldflächen durch die Erhöhung der ökologischen Wertigkeit der bestehenden Wälder erreicht werden soll. Fraglich ist, ob die Fokussierung auf eine zielgerichtete Neuwaldbildung in ökologisch bedenklichen Gebieten dieses Ziel nicht besser erfüllt hätte.

Die Wirkungen sind grundsätzlich zu trennen zwischen den beiden Zielen Erhöhung des ökologischen Wertes des Waldes und Vernetzung. Die Förderung des Tot- und Altholzes führt überwiegend zu einer Erhöhung des ökologischen Wertes. Die positiven Wirkungen der Tot- und Altholzförderung sind in der neueren wissenschaftlichen Literatur ausführlich erläutert worden. Insbesondere die xylobionte und arboricolene Fauna wird geschützt und gefördert, so dass mit einer erheblichen Verbesserung der biologischen Vielfalt zu rechnen

ist (vgl. dazu die umfangreichen Literaturangaben in Güthler et al, 2005). Insofern kann festgestellt werden, dass die erwarteten Wirkungen diesbezüglich tatsächlich eingetreten sind.

Die Vernetzung bestehender ökologisch wertvoller Standorte setzt voraus, dass ein räumlicher Zusammenhang zwischen den geförderten Flächen besteht. Aus Karte 8.1 geht hervor, dass im südöstlichen Teil ein Schwerpunkt bei den geförderten Flächen liegt. Dies liegt u. a. darin, dass dort der Waldanteil besonders hoch ist. Folglich kann unterstellt werden, dass eine gewisse Vernetzung möglich ist und deshalb die Förderung eine positive Wirkung ausgestrahlt hat.

Fraglich ist aber, ob auch eine Steigerung der Attraktivität der Wälder für die Erholung eingetreten ist. Aus den Fördertatbeständen ist eine solche nicht zu erwarten. Eher zeigen Untersuchungen, dass im Wald belassenes Alt- und Totholz von den Waldbesuchern als störend empfunden wird (Elsasser, 1996).

Wünschenswert wäre es aus Sicht des Evaluators, durch die Ausweisung von Gebietskulissen die Förderung in die Gebiete (oder Biotope) zu lenken, in denen der ökologische Wert mit einem fixen Input deutlich erhöht werden kann. Denn ein Ziel des ZAL ist, wie erwähnt wurde, die Steigerung des ökologischen Wertes der Wälder. Dies sind besonders solche Standorte, die bisher einen sehr geringen ökologischen Wert haben und deshalb durch die Beihilfen in einen höherwertigen ökologischen Zustand gehoben werden können.

Zu denken ist in diesem Zusammenhang auch an die Natura-2000-Gebiete, in denen den Waldbesitzern bei Anwendung der konkreten Rechtsverordnungen und Richtlinien zum Teil erhebliche Nutzungseinschränkungen entstehen können. Hier wäre eine Förderung der Maßnahmen, die die Erhöhung der ökologischen Werte bisher minderwertiger Flächen mit dem Ziel der Angleichung der ökologischen Wertigkeit im gesamten Natura-2000-Gebiet verfolgen, wünschenswert. Diese Flächen sollten also ein entsprechendes Entwicklungspotenzial haben und nicht bereits einen sehr hohen ökologischen Zustand aufweisen. Auch wäre dadurch sichergestellt, dass nur zusammenhängende Gebiete gefördert werden und nicht separierte, voneinander unabhängige Gebiete. Eine Förderung dieser Gebiete würde vor allem auf die Erhaltung des hohen ökologischen Wertes des Waldes hinauslaufen.

In Bezug auf die Teilmaßnahmen kann festgestellt werden, dass einerseits Maßnahmen enthalten sind, die den Waldbesitzer real belasten (z. B. Einschränkung in der Baumartenwahl), andererseits aber auch Maßnahmen enthalten sind, die für den Waldbesitzer selten einschränkend sind (z. B. der Verzicht auf Biozide) und ihn deshalb wenig belasten. Zu begrüßen ist ausdrücklich, dass eine Bindefrist von 30 Jahren vereinbart wird, innerhalb

derer sich der Waldbesitzer an die Beschränkungen für die Erhaltung des Alt- und Totholzes hält, auch ohne weitere Beihilfen.

Ein Kernaspekt des Vertragsnaturschutzes ist die Erhaltung des Alt- und Totholzes und damit der Verzicht auf Holznutzung. Dazu wird mit dem Waldbesitzer vereinbart, welche Bäume nicht eingeschlagen werden. Bevorzugt werden Tot- und Altbäume, die in einer Anlage des Vertrags einzeln nummeriert und dokumentiert sind. Diesbezüglich ist kritisch anzumerken, dass aus den Förderakten hervorgeht, dass die Kontrolle aller Bäume einen hohen administrativen Aufwand bewirkt, in dessen Ergebnis trotzdem nicht verhindert wird, dass einzelne Bäume schwer oder gar nicht wieder gefunden werden (aufgrund technischer Probleme bei der dauerhaften Markierung).

Aus den Förderakten, die dem Evaluator vorliegen, geht weiterhin nicht hervor, nach welchen Kriterien die Bewilligungsstelle den ökologische Wert der beantragten Fläche bestimmt. So wurde beispielsweise eine Fläche, auf der Fichte, Douglasie, Roteiche und Birke mit einem Durchschnittsalter von 27/42/49 und 47 Jahren stocken, als förderfähig angesehen. Der Evaluator kann nicht nachvollziehen, warum ein Waldbesitzer in einem derartigen Bestand Biozide ausbringen, einen Bestockungswechsel herbeiführen oder andere „Dispositionsaufwendungen“ haben sollte. Folglich kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich in diesem konkreten Fall um eine Mitnahme von Beihilfen handelt. Dies gilt jedoch ausdrücklich nicht für ältere Bestände, da in diesen Fällen ein Bestockungswechsel tatsächlich waldbaulich üblich ist.

Kritisch ist aus Sicht des Evaluators auch zu sehen, dass die Herleitung der Kosten für die Teilmaßnahmen in ZAL nicht durchgängig forstökonomisch begründet werden kann. So ist anzuzweifeln, ob die Orientierung der Kosten für den Erhalt und die Pflege vorhandener Waldbiotope in Höhe von 18 DM/ha (9 Euro/ha) an den historischen Kosten einer Landesforstverwaltung zweckmäßig ist. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Staatswaldes für das Allgemeinwohl müssen zwangsläufig mehr Maßnahmen angeboten werden, als dies im Privatwald üblich ist. Die aus diesen Maßnahmen entstehenden Kosten als Grundlage zur Kalkulation zukünftiger Maßnahmen im Privatwald anzusehen, scheint fraglich. Auch der Punkt: „Die Durchführung der Maßnahmen erhöht den Dispositionsaufwand im Forstbetrieb. Er wird mit 10 % der Kosten der Naturschutzmaßnahme eingeschätzt“, entbehrt jeglicher Begründung. Es fragt sich, welcher Dispositionsaufwand gemeint ist und wofür die 1,80 DM/ha (1 Euro/ha) gezahlt werden.

8.6.5 Bewertung des erzielten Outputs anhand der vorgegebenen Zielgruppen und Zielgebiete (Treffsicherheit)

Nach Auskunft des MLUR werden die Belastungen der Waldbesitzer und der Bedarf an forstlicher Förderung für alle Gruppen und Regionen – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen - gleich hoch eingeschätzt. Die Förderung erfolgt daher flächendeckend ohne Prioritäten für bestimmte Zielgruppen oder Zielregionen. Gleichwohl wird im Folgenden versucht, Ziele und Gebietskulissen im Sinne der Fragestellung den angebotenen Fördermaßnahmen zu unterlegen.

Für die **sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen** sind Zielgruppen der Fördermaßnahmen grundsätzlich die in den Förderrichtlinien aufgeführten möglichen Zuwendungsempfänger. Diese sind:

– Inhaber land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe oder Grundbesitzer, außer Bund und Länder,

– Juristische Personen des Privat- und Öffentlichen Rechts, wenn diese kirchliche, gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen,

– Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse im Sinne des Bundeswaldgesetzes sowie

– ländliche Gemeinden.

Eine direkte Evaluierung dieser Gruppen anhand der Zahlstellendaten ist unmöglich. Allerdings ist es möglich, aus dem Namen des Antragsstellers auf die Zugehörigkeit zu den o. g. Empfängerkategorien zu schließen (siehe Tabelle 8.9).

Tabelle 8.9: Inanspruchnahme der sonstigen forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen nach Empfängerkategorien

Empfänger-Kategorie	EU-Auszahlungsbetrag Euro	Prozent der Gesamtsumme
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse (FBG, Gemeinschaften, Genossenschaften)	33.294	0,6
Private (inkl. GmbH, AG, Stiftungen)	4.677.855	84,3
Kommunalwald (inkl. Kirche)	837.908	15,1
Gesamt	5.549.057	100,0

Quelle: Förderdaten der LWK (2000 bis 2006).

Der höchste Förderanteil entfällt mit über 84 % des Mittelvolumens auf den Privatwald. Der auf die Forstbetriebsgemeinschaften entfallende Anteil ist hingegen sehr gering. Eine weitergehende Differenzierung nach Empfängergruppen, die in der Halbzeitbewertung (Bresemann, 2003) angestellt wurde, wird hier nicht wiederholt.

Bezieht man die EU-Förderbeträge auf die Waldfläche der jeweiligen Empfängerkategorie, so ergibt sich für den Privatwald im Durchschnitt ein EU-Förderbetrag von ca. 7 Euro/ha/Jahr und für den Kommunalwald sind es ca. 5 Euro/ha/Jahr. Die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse wurde in diesem Zusammenhang dem Privatwald zugeordnet.

Bei der **Erstaufforstung** ist der Zuwendungsempfängerkreis für die investive Förderung einer Erstaufforstung größer als der Zuwendungsempfängerkreis der Erstaufforstungsprämie, die Gebietskörperschaften nicht in Anspruch nehmen können. In den Genuss der Förderung der investiven Ausgaben können alle natürlichen sowie juristischen Personen des Privat- 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 zum uneingeschränkten Kreis der Zuwendungsempfänger mit vollem Prämienanspruch zählen, wird Nebenerwerbs- und Nichtlandwirten nur ein eingeschränkter Prämienanspruch zuerkannt.

Für die forstlichen Fördermaßnahmen sind keine Gebietskulissen festgelegt. Gleichwohl wird im Folgenden die regionale Verteilung der Fördermittel etwas näher beleuchtet.

Die vorliegenden Karten zeigen jeweils das Land Schleswig-Holstein mit seinen Raumordnungsregionen (ROR) bzw. Landkreisen und der Verteilung aller Fördermaßnahmen. Die zugrunde liegenden Daten zur Waldverteilung und den Schutzgebieten wurden vom BfN bereitgestellt. Dargestellt werden die EU-Erstattungen für die Fördermaßnahmen für den Zeitraum 2000 bis 2006.

Karte 8.1 verdeutlicht, dass in den ROR Schleswig-Holstein (SH) Nord, Mitte und Süd besonders viele Fördermaßnahmen durchgeführt wurden, obwohl in einigen Kreisen innerhalb dieser ROR (z. B. Nordfriesland) der Waldanteil gering ist. Da jedoch aus der Karte nicht die Eigentumsform des Waldes hervorgeht, bleibt ungeklärt, ob in den Kreisen mit einem höheren Waldanteil auch der Staatswaldanteil gering ist.

Weiterhin fällt auf, dass die regionale Verteilung der Fördermaßnahmen unterschiedlich ist. Während in der ROR SH Süd (vor allem in den Kreisen Herzogtum-Lauenburg und Stormarn) überwiegend Vertragsnaturschutz gefördert wurde, überwiegen in der ROR SH Nord die Erstaufforstungen. In den ROR SH Süd-West, SH Mitte und SH Ost dominieren die Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Waldes.

Karte 8.2 stellt die Verteilung von naturschutzfachlich relevanten Maßnahmen im Forst vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig befundenen Gebietskulisse in Schleswig-Holstein für die Jahre 2000 bis 2006 dar.

Aus der Karte ist zu erkennen, dass die Fördermaßnahmen nicht an der Dichte der Schutzgebiete orientiert sind. Die meisten Fördermittel wurden in den Landkreisen Herzogtum Lauenburg, Stormarn und Plön in Anspruch genommen. In den ersten zwei Landkreisen ist auch der Waldanteil im schleswig-holsteinischen Vergleich am höchsten.

Nach Aussage des MLUR sind bei 61 % der Förderfälle und 44 % der Fläche Natura-2000-Gebiete betroffen. Gemäß MLUR dienen 90 % der Fälle und 90 % der Fläche dem Schutz und der Entwicklung von Natura-2000-Gebieten sowie dem dazu erforderlichen Vernetzungssystem des schleswig-holsteinischen Biotop- und Schutzsystems. 10 % der Förderfälle und der Flächen seien sonstigen für den Naturschutz bedeutenden Wäldern zuzuordnen. Ein Abgleich mit der Verteilung der Naturschutzgebiete ist gemäß MLUR nicht zweckmäßig, da in Schleswig-Holstein nur in geringem Umfang Waldnaturschutzgebiete ausgewiesen sind und der Vertragsnaturschutz gerade inhaltliche Regelungen treffen soll, die nicht bereits schon in Naturschutzgebietsverordnungen getroffen wurden.

Die Karte 8.3 zeigt die geförderten Erstaufforstungen vor dem Hintergrund des Waldanteils der jeweilige Landkreise. Insgesamt wurden in SH im Betrachtungszeitraum 172 mit EU-Mitteln geförderte Erstaufforstungsmaßnahmen auf 1.002 Hektar durchgeführt. Die Karte zeigt, dass die überwiegende Anzahl von Erstaufforstungen in den Landkreisen Nordfriesland, Segeberg und Herzogtum Lauenburg zu finden sind. Tabelle 8.10 verdeutlicht, dass die Mehrzahl der Erstaufforstungen in Landkreisen mit einem Bewaldungsprozent von kleiner 10 % gefördert wurden.

Tabelle 8.10: Erstaufforstungen nach Bewaldungsprozent der Kreise in den Jahren 2000 bis 2006

Bewaldungsprozent	**Fläche**		**Anträge**	
	Hektar	Prozent	Anzahl	Prozent
bis 5 %	469	47	61	35
5 % bis 10 %	174	17	53	31
10 % bis 20 %	230	23	45	26
größer 20 %	129	13	13	8
Gesamtfläche	1002	100	172	100

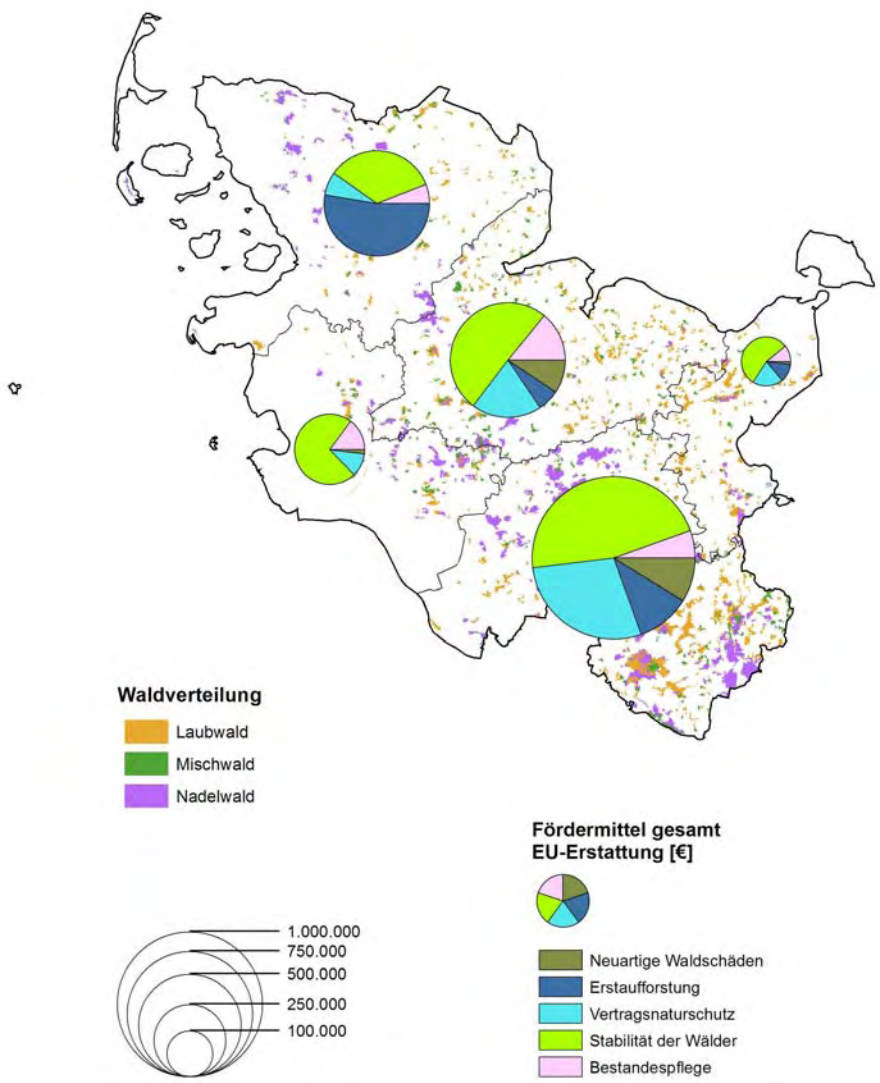
Quelle: Gottlob (2003) und eigene Berechnungen.

In Landkreisen mit einem Waldanteil von unter 5 %, die in Schleswig-Holstein einen Anteil von 48 % an der gesamten Landesfläche ausmachen, wurden 47 % der Aufforstungen (bezogen auf die Fläche) angelegt. Die Aufforstungen in Landkreisen mit einem Waldanteil von über 20 % machen nur noch 13 % der Aufforstungsfläche aus. Damit findet Waldmehrung in Schleswig-Holstein überwiegend in sehr waldarmen Gebieten statt, was auch ein erklärtes Ziel von ZAL ist. Insofern besteht Zielharmonie. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass die getätigten Erstaufforstungen weniger das Ergebnis der zielgerichteten Förderung sind. Durch den insgesamt geringen Waldanteil in Schleswig-Holstein ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Erstaufforstung in einem waldarmen Gebiet stattfindet, höher als in anderen Bundesländern. Damit unterscheidet sich die Erstaufforstungsaktivität in Schleswig-Holstein in diesem Punkt z. B. von der in Niedersachsen.

Aus der Karte 8.4 wird ersichtlich, dass die Erstaufforstungsaktivitäten nicht an die Bodengüte gekoppelt sind. Sowohl in der ertragsstarken Marsch als auch auf den Grenzertragsböden der Geest wurden in der ROR Schleswig-Holstein Nord Erstaufforstungen angelegt, wie auch in der ROR Schleswig-Holstein Süd, die durch eine geringe Bodengüte gekennzeichnet ist. Ein Rückschluss auf die konkreten Standortbedingungen der Erstaufforstungen ist jedoch nicht möglich.

Als Ergebnis kann damit festgestellt werden, dass die Erstaufforstungsaktivitäten in Schleswig-Holstein weder vom Bewaldungsprozent noch von der Bodengüte in einem Kreis abhängen. Es werden sowohl waldarme wie auch waldreiche, ertragsstarke als auch ertragsschwache Standorte aufgeforstet.

Karte 8.1: Gesamtförderung vor dem Hintergrund der Waldverteilung

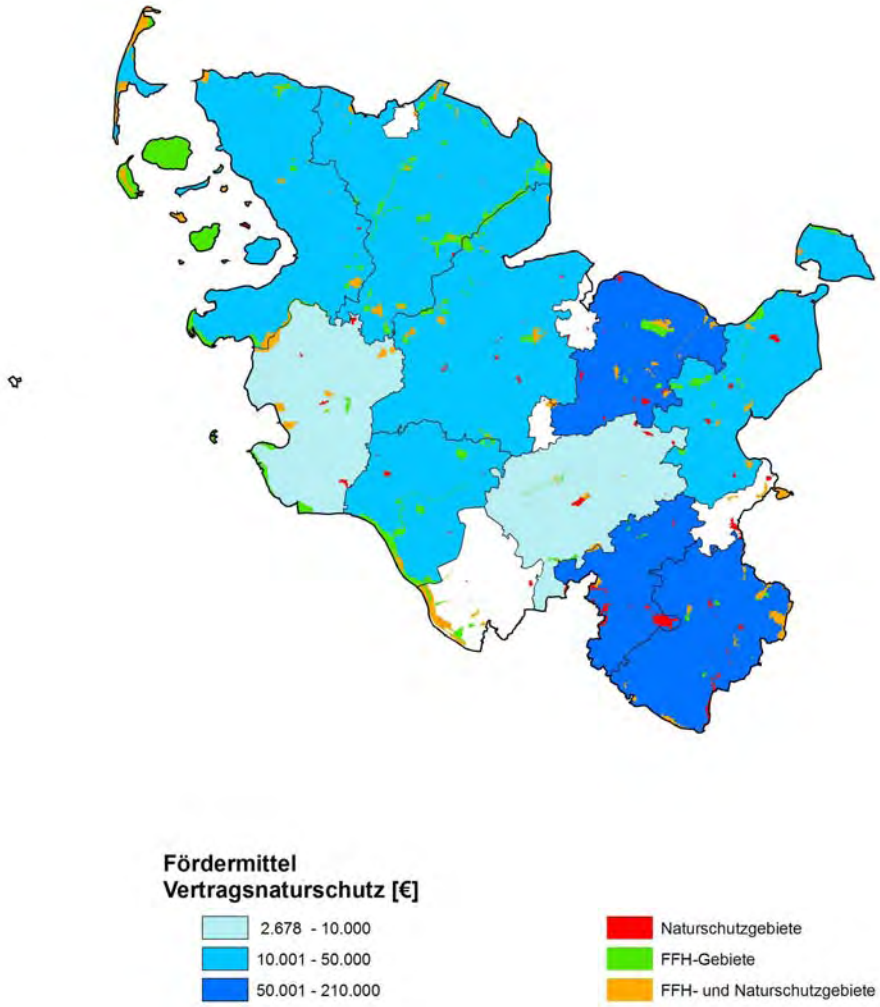


BFH

Quelle:
ATKIS® VG1000, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2003
CORINE Land Cover; Umweltbundesamt, DLR_DFD 2004

© 2007 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg, Institut für Ökonomie
GIS & Kartographie: Johanna Stock

Karte 8.2: Förderung des Vertragsnaturschutzes vor dem Hintergrund der für den Naturschutz als wichtig empfundenen Gebietskulisse

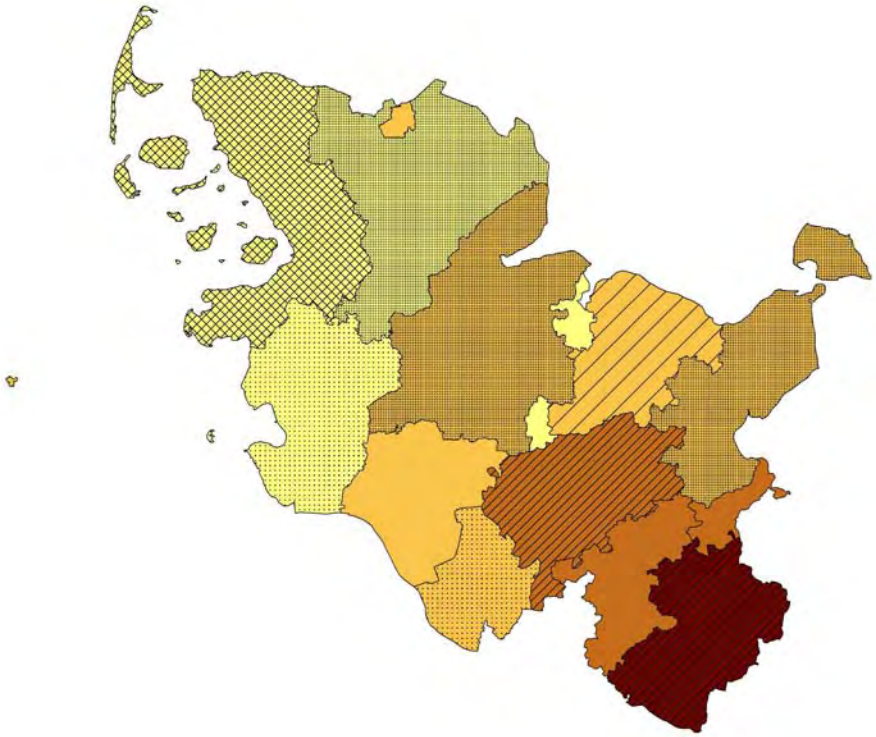


BFH

Quelle:
ATKIS® VG1000, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2003
Quelle: LANIS-Bund, Bundesamt für Naturschutz (BfN) 2003/2004

© 2007 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg, Institut für Ökonomie
GIS & Kartographie: Johanna Stock

Karte 8.3: Erstaufforstungen in den Jahren 2000 bis 2006 vor dem Hintergrund des Bewaldungsprozentes

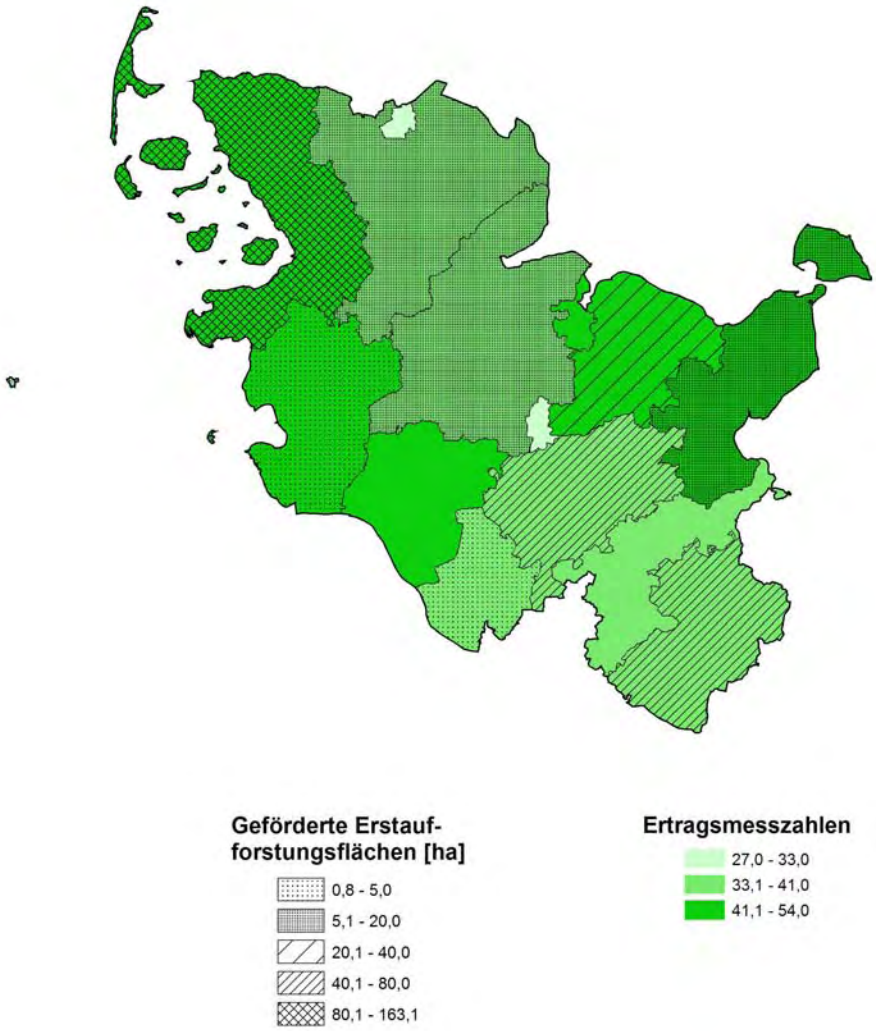


BFH

Quelle:
ATKIS® VG1000, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2003
CORINE Land Cover; Umweltbundesamt, DLR_DFD 2004

© 2007 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg, Institut für Ökonomie
GIS & Kartographie: Johanna Stock

Karte 8.4: Erstaufforstung und Bodengüte



BFH

Quelle:
ATKIS® VG1000, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2003

© 2007 - Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft Hamburg, Institut für Ökonomie
GIS & Kartographie: Johanna Stock

8.7 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die folgende Ziel- und Wirkungsanalyse folgt dem EU-Fragenkatalog. Zur besseren Übersicht wird eine Matrix vorangestellt, in der die Ziel- und Wirkungsrelevanz für die einzelnen (Teil-)Maßnahmen auf Ebene der Fragen und Kriterien dargestellt wird (vgl. Tabelle 8.11).

Tabelle 8.11: Relevanz und Wirkungsrichtung der Maßnahmen bezüglich der Bewertungskriterien

		K R I T E R I U M																	
Maßnahme		**A-1**	**A-2**	**A-3**	**B-1**	**A-1**	**A-2**	**B-1**	**B-2**	**B-3**	**B-4**	**C-1**	**C-2**	**A-1**	**A-2**	**A-3**	**B-1**	**B-2**	**B-3**
Erstaufforstung		d+	d+	i+	d+	i+		i+	i+	i+	i+	i+	/	d+	i+/-	i+			
Waldbauliche Maßnahmen										i+			/						
davon	Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft		d-	d+	d-			i+	i+		i+/-	d+	/	d+				d+	
	Kultursicherung (nach Überführung und Umbau)		i+	d+	i+			i+	i+		i+	d+	/	i+				d+	
	Jungbestandespflege		d-	d+	d-	i+	i+	i+	i+		i+		/					d+	
Neuartige Waldschäden										i+			/						
davon	Bodensch.-/Melior.düngung							i+	i+		i+	d+	/					d+	d+
	Unter- und Voranbau		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
	Wiederaufforstung		d+	d+	d+			i+	i+		i+	d+	/	d+				d+	d+
	Kultursicherung (nach Unter- und Voranbau und Wiederaufforstung)		i+	d+	i+			i+	i+		i+	d+	/	i+				d+	
Vertragsnaturschutz			d+/i-	i+/-	d+/i-	i-		i+	i+	i+	i+/-	d+	/	d+	d+	d+			

d: direkte Wirkung, i: indirekte Wirkung, Wirkungsrichtung: +: positiv -: negativ

Quelle: Bresemann (2003).

Im Materialband wird vor der Beantwortung der jeweiligen Indikatoren eine allgemeine Einschätzung der Ziel- und Wirkungsrichtung der angebotenen Maßnahmen im Hinblick auf die jeweilige Fragestellung gegeben. Dann wird auf der Kriterienebene die Methodik dargestellt, anhand derer der jeweilige Zielbeitrag gemessen wird. Im Folgenden ist nur ein tabellarischer Überblick über die Indikatoren dargestellt.

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. Der mit den Maßnahmen verbundene kurzfristige Vorratsabbau entspricht gemessen am derzeitigen Gesamtvorrat im Privatwald Schleswig-Holsteins von ca. 24 Mio. m³ gerade mal 0,02 %. Durch die Erstaufforstungen kommt es zu einer Waldflächenmehrung von 0,62 % (siehe Tabelle 12).

Tabelle 8.12: Indikatoren für Fragenkomplex 1

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.1.A-1.1.	**Gebiete mit geförderten Anpflanzungen (in ha)**	**1.002**	**EA**
VIII.1.A-2.1	**Aufgrund der Beihilfe erwartete jährliche Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume)(m³/Hektar/Jahr)** **a) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) in Neuanpflanzungen (in % und ha)** **b) davon Zunahme des Holzvorrats (lebender Bäume) aufgrund von Verbesserungen auf bestehenden Holzflächen (in % und ha) Maßnahmen**	**0,05 % Holzvorratszunahme am Gesamtvorrat; 1.002 ha** **Verringerung um 5.748 durch einmalige Effekte; langfristig ist mit einer Zunahme des Gesamtvorrates zur rechnen. Zunahme der Fläche um 1.002 ha**	**EA, UV, WA, VNS, JB**
VIII.1.A-3.1	**Entwicklung der Strukturen/Qualitätsparameter (Beschreibung, u. a. Hartholz/Weichholz, Durchmesserentwicklung, Krümmungen, Astknoten)**	**Strukturverbesserung durch Jungbestandespflege und Erhöhung der Stabilität der Wälder auf ca. 6.688 ha**	**JB, Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität der Wälder**
VIII.1.B-1.1.	**Aufgrund der Beihilfe erzielte**	**Bis 2012 Kohlenstoffspeiche-**	**EA, UV, WA,**

	durchschnittliche jährliche Nettospeicherung von Kohlenstoff im Zeitraum von 2000 bis 2012 (in Millionen t/Jahr)	**rung von 0,001 Mio. Tonnen**	**VNS, JB**
VIII.1.B-1.2.	**Aufgrund der Beihilfe erwartete Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Nettospeicherung von Kohlenstoff nach 2012 (in Millionen t/Jahr)**	**0,3 Mio. Tonnen jährlich**	**EA, UV, WA, VNS, 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. Die durch die Maßnahmen gesicherten 19 Arbeitsplätze inner- und außerhalb der Forstbetriebe entsprechen rund 11 % der ganzjährig oder saisonweise im Privat- und Kommunalwald Schleswig-Holsteins Beschäftigten. Gleichwohl ist die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe durch Senkung der Kosten für Waldbau, Ernte u.s.w. verbessert worden (siehe Tabelle 13).

Tabelle 8.13: Indikatoren für Fragenkomplex 2 – Teil 1

Indikator	Name	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/m³)	1,6 Euro/m³	Indirekt alle Maßnahmen
VIII.2.A-1.2.	Anteil der Betriebe, die aufgrund der Beihilfe in Verbindung zu Waldbesitzerverbänden oder ähnlichen Vereinigungen getreten sind (in %)	72 %	Alle Maßnahmen
VIII.2.A-2.1.	Zusätzliche geförderte Absatzmöglichkeiten insbesondere für Produkte in geringen Mengen/von schlechter Qualität (m³)	Keine Wirkung messbar	
VIII.2.B-1.1.	Tätigkeiten der Betriebe […] aufgrund der Fördermaßnahmen (Stunden/Hektar/Jahr)	1,63 Stunden pro Jahr und geförderten Hektar	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)	Keine Wirkung messbar	
	b) davon Tätigkeiten, die in den Betrieben zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze oder zur Erhaltung bestehender Arbeitsplätze geführt haben (vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (VE)/Jahr)	Keine Wirkung messbar	
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)	19 VE/Jahr	Indirekt alle Maßnahmen
VIII.2.B-3.1.	Zusätzliche attraktive/wertvolle Gebiete oder Standorte, die aufgrund der Beihilfe geschaffen	3.258 ha	EA, VNS

Tabelle 8.13: Indikatoren für Fragenkomplex 2 **– Teil 2**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
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)	Keine Wirkung messbar	
	b) davon Einkommen, die aufgrund von Folgeaktivitäten oder geförderter nicht-landwirtschaftlicher/nicht-forstwirtschaftlicher Tätigkeiten erzielt wurden (in %)	Keine Folgeaktivitäten erkennbar	
VIII.2.B-4.2.	Verhältnis von Prämie zu Einkommensverlusten zu Nettoeinkommen aus vorhergehender Bodennutzung (d. h. vorhergehender Deckungsbeitrag)	EAP kann entgangenen Deckungsbeitrag nicht aufwiegen	EA
VIII.2.C-1.1.	Gebiete, die im Hinblick auf Schutzfunktionen angepflanzt/bewirtschaftet wurden (in ha)	481 ha	EA

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, da die Mehrzahl der geförderten Maßnahmen auf diese Ziele ausgerichtet ist (siehe Tabelle 14).

Tabelle 8.14: Indikatoren für Fragenkomplex 3 **– Teil 1**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
VIII.3.A-1.1.	Flächen, die mit einheimischen Baumarten angepflanzt bzw. durch diese regeneriert/verbessert wurden (in ha)	5.199 ha	EA, VU, WA, VNS
	a) davon Flächen mit Baumartenmischungen (in ha)	5.199 ha	
	b) davon Flächen, die vor Ort zur Erhaltung genetischer Ressourcen dienen (in ha)	5.199 ha	
VIII.3.A-2.1.	Erhaltung/Verbesserung kritischer Standorte aufgrund der Beihilfe (in ha)		Alle Maßnahmen
	a) davon Standorte, die unter Gebiete fallen, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha)	2.600 ha	
	b) davon Standorte, die vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Beschädigung hierdurch wieder aufgebaut wurden (in ha)	1.206 ha bzw. 1.659 ha	
VIII.3.A-2.2.	Entwicklung im Hinblick auf den Schutz empfindlicher, nicht gewerblich genutzter Arten/Sorten der Flora und Fauna […]	Keine Wirkung messbar	VNS, EA
VIII.3.A-3.1.	Angepflanzte Flächen in Gebieten mit geringem oder fehlendem Baumbestand (in ha)	643 ha in Landkreisen mit einem Waldanteil unter 10 %	EA
	davon angepflanzte Flächen in Gebieten, die im Rahmen von Natura 2000 ausgewiesen wurden oder mit Natura 2000 in Zusammenhang stehen (in ha)	50 ha	
	davon angepflanzte Flächen, die Korridore zwischen isoliert gelegenen, gefährdeten Habitaten bilden (in ha)	Keine Aussage möglich	
VIII.3.A-3.2.	Geschaffene „Ökozonen” (Waldränder, […] (in km)	16 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 m³/Jahr)	Keine Aussage möglich	

Tabelle 8.14: Indikatoren für Fragenkomplex 3 **– Teil 2**

Indikator	Name	Ergebnis	Relevante Maßnahmen
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)	7.558 ha	VU, WA, JB, BK
VIII.3.B-3.1.	Flächen, die vor Schäden durch Naturkatastrophen (einschließlich Waldbrände) geschützt oder auf denen solche Schäden behoben wurden (in ha)	870 ha	Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

Quelle: Eigene Darstellung.

8.8 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen

In Tabelle 8.15 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. Maßnahmen, die direkt auf die Erhaltung und Unterstützung der produktiven Funktion der forstwirtschaftlichen Betriebe gerichtet sind, wie Wegebau oder Unterstützung von Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen, wurden in der abgelaufenen Programmperiode in Schleswig-Holstein nicht angeboten.

Tabelle 8.15: 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	%			
Erstaufforstung	1.002	36	+	+	+
Jungbestandspflege	3.571	43	+	i	+
Neuartige Waldschäden					
Bodenschutzkalkung	136		i	i	+
Voranbau/Unterbau	240	119[1)]	+	i	+
Wiederaufforstung	58	85[2)]	+	i	+
Erhöhung der Stabilität der Wälder					
Voranbau/Unterbau	399		+	i	+
Überführung nach Katastrophen	4		+	i	+
Umbau nach Katastrophen	129		+	i	+
Wiederaufforstung	390		+	i	+
Vorarbeiten			i	i	i
Ökologische Stabilisierung der Wälder	2.977		+	i	+

1) alle Voran/Unterbau-, Überführungs- und Umbaumaßnahmen

2) alle Wiederaufforstungsmaßnahmen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

8.9 Umsetzung der Empfehlungen aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung 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 vorn herein von der Vielfalt ausgeschlossen werden. Ein klar formuliertes, kohärentes und auf die Ziele des EPLR abgestimmtes **Zielsystem** mit operationalen Zielen ist deshalb dringend erforderlich.

Natura 2000: In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde empfohlen, die bestehende Maßnahme Vertragsnaturschutz beizubehalten. Empfohlen wurde eine Begrenzung auf FFH-Gebiete sowie eine strikte Trennung zwischen Maßnahmen zum Ausgleich von Einkommenseinbußen und zusätzlichen Naturschutzmaßnahmen im Wald. Im aktuellen Programm zur ländlichen Entwicklung in Schleswig-Holstein werden die Maßnahmen 224 (Natura 2000) und 225 (Waldumweltmaßnahmen), welche die gemachten Empfehlungen beinhalten, nicht angeboten.

Kompensationskalkung: Die Empfehlung hinsichtlich der Bodenschutzkalkung bezog sich auf eine weitere Reduzierung des Eigenanteils, um eine höhere Nachfrage für diese Maßnahme zu erreichen. In der neuen Förderperiode wird diese Maßnahme im Rahmen des ELER gar nicht mehr angeboten.

Erstaufforstungen sind auch in der neuen Förderperiode auf allen Flächen erwünscht, die einen aktuellen Waldanteil unter dem Bundesdurchschnitt aufweisen. Dies betrifft ganz Schleswig-Holstein. Bei der Festlegung der Flächen für Erstaufforstungen ist kein direkter Bezug zu einer besonderen Biotopschutzbedeutung der Flächen zu erkennen, wie die Aktualisierung der Halbzeitbewertung empfahl.

Das neue Programm lässt ebenfalls keine Fokussierung auf die Erhöhung des **Organisationsgrades der Waldbesitzer** erkennen. Nach Empfehlung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung sollte dies durch erhöhte Beihilfesätze für Projekte aus Forstbetriebsgemeinschaften oder anderen forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen erreicht werden, oder durch die Einführung höherer Bagatellgrenzen bzw. Mindestfördermengen.

Förderung von **Wegebaumaßnahmen:** Wegebaumaßnahmen werden wie in der abgelaufenen auch in der neuen Förderperiode nicht EU-kofinanziert. Die Empfehlung war, diese Maßnahme einzuführen, um so die Wettbewerbsfähigkeit der privaten und kommunalen Forstbetriebe zu erhöhen, wenn dies als Ziel vom MLUR formuliert wird.

Dass verschiedene Maßnahmen im neuen Entwicklungsprogramm nicht berücksichtigt wurden, hat in erster Linie haushaltspolitische bzw. organisatorische Gründe. Diese Maßnahmen werden aber zumeist außerhalb der EU-Kofinanzierung angeboten. So wird über

Landesmittel die Förderung von Natura-2000-Gebieten im Wald umgesetzt. Dazu besteht eine Rahmenvereinbarung zwischen dem MLUR und dem Schleswig-Holsteinischen Waldbesitzerverband. Die Bodenschutzkalkung wird über die GAK und über das Modellvorhaben zur „Revitalisierung der Wälder in besonderen strukturellen Fällen“ gemäß Verwaltungsvereinbarung zwischen Bundesrepublik Deutschland und dem Land Schleswig-Holstein gefördert. Die Förderung des Wegebaus erfolgt in Schleswig-Holstein ebenfalls aus GAK-Mitteln außerhalb ELER.

Literaturverzeichnis

Anders, S., Hofmann, G. (1997): Vielfalt in der Vegetation von Wäldern und Forsten. In: Biologische Vielfalt in Ökosystemen – Konflikt zwischen Nutzung und Erhaltung. Schriftenreihe des BML, Angewandte Wissenschaft Heft 465. Bonn.

Anonymus (2002): Modell-Kalkulation für Leistungen, Zeitbedarf und Kosten von Maßnahmen zur Bestandesbegründung und Pflege. Forst, Holz und Jagd Taschenbuch, Verlag M. & H. Schaper, S.223-226.

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): INKAR – Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung Ausgabe 2003. CD-ROM zu Berichte, Band 14. Bonn.

BfN, Bundesamt für Naturschutz (2005): Schutzgebiete in Deutschland. CD-ROM, unveröffentlicht.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Ergebnisse der Bundeswaldinventur 2002 bis 2003. Im Internet: http://www.bundeswaldinventur.de

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 Programms Zukunft auf dem Land, Kapitel 8: Forstwirtschaft. 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.

Dieter, M.; Elsasser, P. (2002): Carbon Stocks and Carbon Stock Changes in the Tree Biomass of Germany's Forests. Forstw. Cbl. 121, p. 195-210.

Elsasser, P. (1991): Umweltwirkungen der Aufforstung ackerbaulich genutzter Flächen. Arbeitsbericht 91/2 des Instituts für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, Hamburg..

Elsasser, P. (1996): Der Erholungswert des Waldes. Schriften zur Forstökonomie Nr. 11 der Universität Göttingen, Sauerländer, Frankfurt/Main.

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 Schleswig-Holstein (2000 – 2002). Arbeitsbericht des Instituts für Ökonomie der BFH Hamburg Nr. 2004/04.

Güthler, W.; Market, R.; Häusler, A. [u.a.] (2005): Vertragsnaturschutz im Wald. Bundesweite Bestandsaufnahme und Auswertung. BfN-Skripten 146, Bad-Godesberg.

Güthler, W.; Geyer, A.; Herhaus, F. [u.a.] (2002): Zwischen Blumenwiese und Fichtendickung: Naturschutz und Erstaufforstung. In: Angewandte Landschaftsökologie Heft 45 des Bundesamtes für Naturschutz.

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: S. 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.

Köhler, F. (1991): Anmerkungen zur ökologischen Bedeutung des Alt- und Totholzes in Naturwaldzellen - Erste Ergebnisse der faunistischen Bestandserhebungen zur Käferfauna an Totholz in nordrhein-westfälischen Naturwaldzellen - Naturschutzzentrum Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Ökologische Bedeutung von Alt- und Totholz in Wald und Feldflur - NZ NRW-Seminarberichte (Recklinghausen), Heft 10, S. 14-18.

Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (2003): NSG, LSG und Schutzgebiets- und Biotopschutzverbundsystem Schleswig-Holstein. CD-ROM mit GIS-Daten. Lanis-SH, Stand 2000/2003.

LNatschG, Landesnaturschutzgesetz vom 16. Juni 1993, in der durch Bekanntmachung geltenden Fassung vom 18. Juli 2003 (GVOBl. Schl.-H. 2003 S. 339).

LÖBF (2005): Bodenschutzkalkung. Im Internet: http://www.loebf.nrw.de/Willkommen/Themen/Forst/Bodenschutzkalkung/Ausblick/index.html (Stand: 19.07.05)

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (1999): Zukunft auf dem Land: Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein (Deutschland) 2000 bis 2006. In der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit Entscheidung [K (2000) 2625 Endg.] vom 8. September 2000 genehmigten Fassung vom 25. Juli 2000.

MLUR (2005): Mitteilungen in digitaler Form.

Möhring, B.(2001): The German struggle between the „Bodenreinertragslehre“ (land rent theory) and „Waldreinertragslehre“ (theory of the highest revenue) belongs to the past – but what is left? Forest Policy and Economics, 2, p. 195-201.

Niedersächsische Landesforstverwaltung (1997): Überschlägige Kostenkalkulation verschiedener Arbeitsverfahren in der Niedersächsischen Landesforstverwaltung 1997.

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 als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Gl. Nr. 6621.18). Bekanntmachung des MUNF vom 29. Dezember 1998 – X 35/7427.31. ABl. Schl.-H. 1999 Nr. 11, S. 98-107.

Schober, R. (1987): Ertragstafeln wichtiger Baumarten. J.D. Sauerländer`s Verlag. Dritte, neubearbeitete und erweiterte Auflage. Frankfurt a.M.

Setzer, F. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms Zukunft auf dem Land, Kapitel 8: Forstwirtschaft. Hamburg.

Statistisches Bundesamt (1997): Daten zur Bodenbedeckung für die Bundesrepublik Deutschland. CD-ROM Nr. 2: Daten. Wiesbaden.

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.

Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswaldgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.12.2004 (GVOBl. Schl.-H. S. 461).

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 9

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

Projektbearbeitung

Winfried Eberhardt, Birgit Koch,
Petra Rraue, Andreas Tietz

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

Kooperationspartner

Manfred Bathke

Ingenieurbüro entera

Unterauftragnehmer

Dr. Hans-Henning Dette

Leichtweiss-Institut für Wasserbau,
Technische Universität Braunschweig

Braunschweig • Hannover November 2008

Inhaltsverzeichnis

Seite

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten **1**

9.0 Zusammenfassung 1

9.1 Ausgestaltung des Förderkapitels 4

9.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahmen 4

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten 6

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 bisher erzielten Outputs 12

9.5 Administrative Umsetzung 28

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen 28

9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden? 28

9.6.2 Frage IX.2. – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit verbessert worden? 31

9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten oder verbessert worden? 34

9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden? 38

9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden? 42

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme 47

9.8 Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der GAP-Reform, der Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000 50

9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 51

Literaturverzeichnis **55**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 9.1: Anzahl von Bewilligungen und Inbetriebnahmen von geförderten Anlagen 17

Abbildung 9.2: Anteil der Förderfälle und förderfähigen Kosten der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung nach Projektkategorien 20

Abbildung 9.3: Bauweise der Wege vor und nach der geförderten Maßnahme in der Stichprobe der Befragung (n=44) 23

Kartenverzeichnis Seite

Karte 9.1: Räumliche Verteilung der EAGFL-Mittel des Artikel-33 auf Kreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 14

Tabellenverzeichnis Seite

Tabelle 9.1:	Übersicht über die angebotenen Maßnahmen	5
Tabelle 9.2:	Mittelansätze für die Artikel-33-Maßnahmen mit EU-Kofinanzierung und die top-ups	7
Tabelle 9.3:	Datenquellen	11
Tabelle 9.4:	Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro	12
Tabelle 9.5:	Überblick über die eingesetzten Finanzmittel und die Anzahl der abgeschlossenen Förderfälle 2000 bis 2006 bei den Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung	18
Tabelle 9.6:	Finanzielle Indikatoren für die t-Maßnahme (2000 bis 2006)	24
Tabelle 9.7:	Inanspruchnahme der einzelnen Fördergegenstände für den Bereich „Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern“ (Bewilligungen 2000 bis 2006)	24
Tabelle 9.8:	Übersicht über die Aufwendungen der geförderten Küstenschutzmaßnahmen nach Gebieten und Maßnahmenkategorien von 2000 bis 2006	26
Tabelle 9.9:	Gesamtaufwendungen des Landes für alle Hochwassermaßnahmen mit EAGFL-Kofinanzierung zur ZAL-Maßnahme u2	27
Tabelle 9.10:	Hochgerechnete Arbeitsplatzeffekte durch die EU-geförderten Projekte (geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze)	37
Tabelle 9.11:	Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen	38

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. Kapitel 9 ist eine Zusammenfassung der einzelnen Maßnahmenbewertungen, die im Materialband zu Kapitel 9 zu finden sind.

9.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme

Gemessen an dem Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte, war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen hoch. Dies zeigt sich insbesondere an dem weit überplanmäßigen Mittelabfluss in den Haushaltslinien o, r und u und der fast planmäßigen Umsetzung der Haushaltslinien k und t. Lediglich die Haushaltslinien n, p und s blieben hinter den geplanten Fördersummen zurück.

Wesentliche Wirkungen

Einkommen und Beschäftigung: Strukturelle Beschäftigungseffekte wurden bei den Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung gemessen, doch auch hier waren die Effekte eher gering. Trotzdem ist ihr Vorhandensein bemerkenswert, da ausschließlich öffentliche Zuwendungsempfänger gefördert wurden. Für landwirtschaftliche Betriebe entstanden Beschäftigungseffekte zudem durch die Flurbereinigung und die Förderung von Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse, sie lassen sich hier allerdings nicht umfassend quantifizieren. Die konjunkturellen Beschäftigungseffekte waren sehr hoch. Sie traten vor allem in der Umgebung (Gemeinde, Landkreis) der geförderten Projekte auf und leisten dadurch einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Wirtschaft, schaffen aber auch Abhängigkeiten von der Förderung.

Lebensqualität: Im Bereich der Lebensqualität entfalten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel in ZAL erreicht werden können. Hier leisteten die Projekte der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung sowie der Flurbereinigung den größten Beitrag. Die Wirkungen beruhen vor allem auf der Erhaltung und Schaffung von dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen, der Verbesserung der Wohnstandortqualität und des Wohnumfelds und der ansprechenderen Gestaltung des Ortsbildes. Darüber hinaus leisteten Flurbereinigung, Dorf- und ländliche Regionalentwicklung

und Wegebau wichtige Beiträge zur Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft sowie zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse.

Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik: Die Artikel-33-Maßnahmen in Schleswig-Holstein leisten nur vereinzelt einen Beitrag zur Verbesserung von Strukturen in der Landwirtschaft (Flurbereinigung, Biomasse und Energie, Wegebau). Gesamtwirtschaftlich relevant ist die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren durch Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und Flurbereinigung. Die Förderung der LSEn hat dabei insbesondere zu einer Zunahme von Kooperationen auf interkommunaler Ebene geführt. Flurbereinigung trägt darüber hinaus in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung harter Standortfaktoren im ländlichen Raum bei. Küsten- und Hochwasserschutz entfalten keine strukturellen Wirkungen, stellen aber eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben und Arbeiten sowie die Sicherung der Vermögenswerte in den geschützten ländlichen Gebieten dar.

Umwelt: Die Maßnahmen Flurbereinigung sowie Naturschutz und Landschaftspflege trugen zu Erhalt und Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in wertvollen Gebieten für den Arten- und Biotopschutz, den Gewässerschutz oder für den Erhalt von Landschaften geschaffen haben. Die in beiden Maßnahmen geförderten investiven Maßnahmen entfalteten aber auch direkte Umweltwirkungen, v. a. auf Artenvielfalt und Landschaften.

Wesentliche Empfehlungen

Die **Flurbereinigung** hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen des Programms ZAL erzielt. Über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren ist unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zu entscheiden, doch der Einsatz von Fördermitteln ist Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Verfahren. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.

Mit dem für die Förderperiode 2007 bis 2013 vorgesehenen Mittelansatz für den **Ländlichen Wegebau** wird sich der Investitionsstau insbesondere bei den Brückenbauwerken weiter verschärfen. Sofern keine weiteren Landesmittel freigemacht werden können, ist auf Ebene der Gemeinden dringend nach anderen Finanzierungsinstrumenten zu suchen.

Die Förderung der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** war breit angelegt. Sie hat daher zur Umsetzung von sehr vielfältigen und auf die Bedürfnisse der Regionen abgestimmten Projekte geführt. Die Ergänzungsstudien im Rahmen der Ex-post-Bewertung haben gezeigt, dass in einzelnen LSEn Wirkungen festgestellt werden konnten, die in anderen Regionen so nicht vorhanden oder nachweisbar waren. Daher ist es kaum möglich,

zusammenfassende Wirkungen aller LSEn und ihrer Projekte anzugeben. Insgesamt erscheint bemerkenswert, dass einige wenige finanziell sehr umfangreiche Projekte fast die Hälfte der Fördermittel gebunden haben, andererseits als einer der Hauptkritikpunkte der befragten BürgermeisterInnen die fehlenden Fördergelder zur Umsetzung von Projekten genannt wurden. Die Akteure vor Ort empfinden als einen wesentlichen Erfolgsfaktor von integrierten Prozessen, dass auch Projekte vor Ort umgesetzt werden. Um ihre Motivation zu erhalten, sollte daher eine bewusste Abwägung zwischen wenigen großen Leuchtturmprojekten und breiter (Kleinst-)Projektförderung stattfinden. Beide haben unterschiedliche Wirkungsbreiten und Ziele.

Grundsätzlich hat es sich als schwierig herausgestellt, die breiten und vielfältigen Wirkungen der LSE-Förderung adäquat zu erfassen und abzubilden. Die durchgeführten LSE-Ergänzungsstudien haben neue Ansätze hierzu erprobt, hatten allerdings auch mit methodischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Zukünftig sollte für integrierte Entwicklungsansätze daher ein umfassenderer Untersuchungsansatz realisiert werden, der frühzeitig, möglichst mit dem Beginn der Förderung ansetzt.

Bezüglich der Maßnahme **Biomasse und Energie** sollte sich die Förderpolitik auf solche Energielinien konzentrieren, bei denen sich, wie in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik beim BMELV (2007) dargestellt, Klimaschutzziele mit CO_2-Vermeidungskosten von unter 50 Euro/t $CO_{2äq}$ erreichen lassen. Diese effizienten Energielinien sind die Biogaserzeugung auf Güllebasis, möglichst mit Kraftwärmekopplung, die kombinierte Strom- und Wärmeerzeugung auf Basis von Hackschnitzeln (aus Waldrestholz und Kurzumtriebsplantagen) und die Co-Verbrennung von Hackschnitzeln bzw. Stroh. Vor dem Hintergrund zunehmender Nutzungskonkurrenzen sollte das Land seine Förderpolitik im Bereich des Biomasseanbaus generell überdenken. Die Nutzungskonkurrenzen im Biogasbereich können nur entschärft werden, wenn die Förderpolitik konsequent auf den stärkeren Einsatz von Gülle und Grassilage als Gärsubstrate ausgerichtet wird.

Bezüglich der Maßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** besteht nach wie vor in einzelnen Regionen ein Akzeptanzproblem sowie ein erheblicher Bedarf, die Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes besser zu vermitteln, vor Ort zu organisieren und mit den lokalen Aktivitäten zur Regionalentwicklung zu verknüpfen. In diesem Zusammenhang hat sich das Konzept der „Integrierten Stationen“ bewährt und sollte weiter ausgebaut werden. Eine gute Alternative zu den Integrierten Stationen stellen aber auch die in den letzten Jahren entstandenen lokalen Aktionen dar. Es wird vorgeschlagen, die Aktivitäten einer lokalen Aktion im Rahmen einer langfristig angelegten Fallstudie aus Sicht der Evaluation zu begleiten.

9.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

9.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahmen

Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über die im Rahmen des Kapitels IX angebotenen Maßnahmen, ihre wesentlichen Inhalte sowie ihre Förderhistorie.

Tabelle 9.1: Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

Maßnahmenkürzel	Steckbrief	Förderhistorie
k1	**Flurbereinigung**	Wurde schon vor 1954 von Bund und Land gefördert, seit 1994 auch durch die EU im Ziel-5b-Programm.
n1	**Dienstleistungseinrichtungen** zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung: Bau- und Erschließungsmaßnahmen öffentlicher Projektträger einschließlich notwendiger Vorarbeiten zur Sicherung der Grundversorgung im ländlichen Raum.	Erstmalig 1989 als Einzelmaßnahme i. R. d. Landesprogramms Dorferneuerung gefördert. Seit 1999 im größeren Maßstab über das Ziel-5b-Programm.
n2	Die Maßnahme **Biomasse und Energie** konzentriert sich auf die Energiegewinnung aus land- und forstwirtschaftlicher Biomasse sowie entsprechender Reststoffe.	Förderung von 1996 bis 2000 über eine ressortübergreifende Initiative.
o1/o2	**Dorferneuerung und -entwicklung** sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes: Förderung der Dorferneuerung und der Umnutzung i. R. d. GAK (o1) sowie als Landesmaßnahme Dorfentwicklung (o2)	Seit Ende der 1970er Jahre, seit 1989 mit eigenem Landesprogramm. Seit 1995 in stärker strukturwirksamer Ausrichtung, seitdem auch Dorfentwicklung genannt. Bestandteil des Ziel-5b-Programms.
o3	Hauptinhalt ist die Förderung von zentralen öffentlichen **Abwasseranlagen** in ländlichen Gemeinden.	Seit 1994 über das Ziel-5b-Programm und über die GAK.
p1/p2	Um- und Ausbaumaßnahmen von landwirtschaftlichen Gebäuden zur Schaffung neuer **Erwerbsquellen für Landwirte** im Rahmen der Dorferneuerung sowie der Landesmaßnahme Dorfentwicklung.	Eine vergleichbare Förderung fand über das Ziel-5b-Programm statt.
r1	**Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung und ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen** im Rahmen der Dorfentwicklung.	Eine vergleichbare Förderung fand über das Ziel-5b-Programm statt.
r2	Ländlicher **Wegebau**	Seit 1994 über das Ziel-5b-Programm
s1	**Fremdenverkehrliche Maßnahmen** innerhalb der dörflichen Siedlungsbereiche im Rahmen der Dorfentwicklung.	
s2	Förderung des **ländlichen Fremdenverkehrs** einschließlich Urlaub auf dem Bauernhof im Rahmen der Landesmaßnahme Dorfentwicklung sowie Infrastrukturmaßnahmen für Urlaub auf dem Bauernhof und Förderung des Fremdenverkehrs im ländlichen Raum.	Eine inhaltlich ähnliche Förderung war über das Ziel-5b-Programm möglich.
t1	Naturnahe Entwicklung von **Fließgewässern**, Wiedervernässung von Niedermooren: Planung und Umsetzung von Gestaltungsmaßnahmen an Fließgewässern, Flächenerwerb für die Umsetzung von Vernässungsmaßnahmen in Niedermoorgebieten.	Im vorangegangenen Planungszeitraum (1994-99) Umsetzung von ähnlichen Maßnahmen mit einem Volumen von 10,4 Mio. Euro (nur Landesmittel)
t2	**Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen:** Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen und Flächenerwerb in und außerhalb von Flurbereinigungsgebieten, überwiegend Flächenerwerb für die Stiftung Naturschutz.	Im vorangegangenen Planungszeitraum (1994-99) wurden vergleichbare Maßnahmen mit Hilfe von EU-Strukturfondsmitteln umgesetzt (2,8 Mio. Euro)
u1	**Küstenschutzmaßnahmen** (Deichverstärkungen, Sandvorspülungen, Vorlandarbeiten, Warftverstärkungen, Deckwerksarbeiten) im ländlichen Raum zum Schutz von Leben, Landflächen und Sachwerten.	Warftgrundsanierungen wurden über das Ziel-5b-Programm gefördert, die restlichen Aspekte wurden im Rahmen der GAK gefördert.
u2	Maßnahmen zur **Verhütung von Hochwasserschäden**	Mit einer Programmänderung im Jahr 2002 in die EU-Förderung aufgenommen.

Quelle: Eigene Darstellung.

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Artikel-33-Maßnahmen wurden in ZAL insgesamt dem Förderschwerpunkt B – Ländliche Entwicklung zugeordnet. Zielsetzungen für den Förderschwerpunkt B wurden in ZAL an verschiedenen Stellen dargestellt. Bei der Beschreibung der vorgeschlagenen Strategie wurden allgemeine Ziele für den gesamten Förderschwerpunkt genannt. Konkretere Ziele für die einzelnen Maßnahmen fanden sich sowohl bei der Beschreibung der vorgeschlagenen Strategie in Kapitel 2 von ZAL als auch bei den Beschreibungen der Maßnahmen in Kapitel 5. Die an den verschiedenen Stellen genannten Ziele waren unterschiedlich in ihrer Aussagentiefe und Detailliertheit.

Die Förderung im Förderschwerpunkt B war fast ausschließlich auf Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger konzentriert. Da vor allem infrastrukturelle Projekte durchgeführt wurden, hatte der Förderschwerpunkt eine eindeutige Priorität in diesem Bereich. Allerdings gab es auch Ausnahmen; so wurden bei der Maßnahme Biomasse und Energie z. B. hauptsächlich private Investoren (Landwirte, Betreibergesellschaften) gefördert.

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Die Artikel-33-Maßnahmen mit Kofinanzierung durch den EAGFL wurden umfangreich durch sogenannte Artikel-52-Maßnahmen[1] flankiert. Insgesamt waren für die Artikel-33-Maßnahmen gemäß der Programmänderung 2004 öffentliche Mittel in Höhe von rund 405 Mio. Euro für den Zeitraum 2000 bis 2006 eingeplant. Dem standen für den gleichen Zeitraum Planungen von 260 Mio. Euro für top-ups gegenüber. Tabelle 9.2 zeigt die Planansätze für die einzelnen Haushaltslinien im Artikel-33-Bereich.

[1] Gemäß Art. 52 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 sind im Programmplanungsdokument die Maßnahmen zu benennen, für die staatliche Beihilfen als zusätzliche Mittel bereitgestellt werden (sog. top-ups).

Tabelle 9.2: Mittelansätze für die Artikel-33-Maßnahmen mit EU-Kofinanzierung und die top-ups

Haushaltslinie		Maßnahmen in ZAL		Artikel-52-Maßnahmen		Gesamt öff. Mittel
		Öff. Mittel (Mio. Euro)	Anteil an Gesamt	Öff. Mittel (Mio. Euro)	Anteil an Gesamt	Mio. Euro
k	Flurbereinigung	20,51	89%	2,64	11%	23,2
n	Dienstleistungseinrichtungen	30,49	70%	12,88	30%	43,4
o	Dorferneuerung/Abwasser	135,19	66%	68,82	34%	204,0
p	Diversifizierung	22,24	69%	10,05	31%	32,3
r	Ländliche Infrastruktur	27,92	75%	9,38	25%	37,3
s	Fremdenverkehr	11,59	74%	3,99	26%	15,6
t	Naturschutz	34,89	70%	14,73	30%	49,6
u	Küsten- und Hochwasserschutz	123,07	47%	137,84	53%	260,9

Quelle: IM (2004).

Die Tabelle zeigt, dass alle Artikel-33-Haushaltslinien von flankierenden Artikel-52-Maßnahmen begleitet waren. Der höchste Mittelansatz bei den Artikel-52-Maßnahmen fand sich bei den Haushaltslinien, die auch bei der Umsetzung mit EU-Kofinanzierung finanziell das größte Gewicht hatten (o und u).

Bei der Flurbereinigung gibt es Verfahren, die keine Ausführungskosten verursachen, weil die Bodenordnung alleinige Aufgabe ist. Diese Verfahren waren auch nicht Bestandteil des Programms ZAL. Sie ergänzten das Spektrum der Flurbereinigung im Land, waren aber nicht Gegenstand der Evaluation.

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Das Untersuchungsdesign wurde so konzipiert, dass die gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission beantwortet wurden. Eine übergeordnete Beantwortung der Fragen war aufgrund der Heterogenität der Artikel-33-Maßnahmen und ihrer sehr unterschiedlichen Wirkungsweisen nur begrenzt möglich. In der Halbzeitbewertung wurden die Maßnahmen daher entsprechend ihren Zielsetzungen und möglichen Wirkungen den einzelnen Kriterien und Indikatoren der Bewertungsfragen zugeordnet (vgl. hierzu die Halbzeitbewertung). Basierend auf dieser Zuordnung wurden die Bewertungsschritte für jede Maßnahme festgelegt. Dabei wurde insgesamt ein Methodenmix eingesetzt, der nachfolgend kurz vorgestellt wird. Eine ausführliche Darstellung erfolgt im Materialband.

Aufbereitung und Analyse der Förderdaten

Die von den Bewilligungsstellen (ÄLR, StUA, Investitionsbank Schleswig-Holstein, Innenministerium) zur Verfügung gestellten Förderdaten wurden nach verschiedenen Kriterien ausgewertet. Die Auswertung lieferte in erster Linie Aussagen zum Vollzug und Output der Maßnahmen sowie zur regionalen Verteilung der geförderten Projekte.

Schriftliche Befragungen

Schriftliche Befragungen stellten einen Hauptbaustein zur Beantwortung der Bewertungsfragen dar. Einen Überblick über die befragten Personenkreise der einzelnen Maßnahmen gibt Tabelle 9.3. 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 des Ministeriums geführt.

Ergänzende Studien und Fallstudien

Separate Studien wurden zu den folgenden Fördermaßnahmen durchgeführt:

– LSE-Studie: Stärkung ländlicher Regionen als Tourismusstandort und Verbesserung der Lebensqualität – Effekte der ZAL-Förderung?,

– Ländliche Infrastrukturmaßnahmen: Fallstudie Ländlicher Wegebau.

Methodische Hinweise sowie die Ergebnisse sind jeweils in einem separaten Bericht im Materialband dokumentiert.

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.

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 der Artikel-33-Maßnahmen liegt darin, geeignete Referenzgruppen zu finden. Ein Mit-Ohne-Vergleich scheidet zumeist aus methodischen Gründen aus. So ist es z. B. bei der Maßnahme Dorferneuerung kaum möglich, Dörfer mit vergleichbaren Strukturen wie in den aktuell geförderten Dörfern zu finden, die bisher noch nie Fördermittel erhalten haben. Der Schwerpunkt bei den Untersuchungen und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen lag daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen.

Ein besonderes Problem war die Analyse von Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten. **Mitnahmeeffekte** entstehen wenn ein Projekt gefördert wird, das auch ohne die Fördergelder in gleicher Weise und in gleichem Umfang durchgeführt worden wäre. Der Zahlung steht dann keine politisch gewollte/beabsichtigte Verhaltensänderung des Empfängers gegenüber.

Nach den Ausführungen verschiedener Quellen (BAW, 2000; EU-KOM, 1999; IfLS und ECOTEC, 2002) gibt es keine allgemeingültige oder anerkannte Methode zur Ermittlung dieser Effekte. Gerade auch die Ergebnisse einer Befragung von Zuwendungsempfängern sollten diesbezüglich nicht überinterpretiert werden, da Zuwendungsempfänger im Nachhinein dazu neigen, die Bedeutung der Förderung hervorzuheben, insbesondere natürlich im Gespräch mit Personen, die mit der geldgebenden Institution in Verbindung gebracht werden. Die Angaben sind dann eher eine Rechtfertigung der Förderung und bilden nicht mehr die Entscheidungssituation vor der Förderung ab. Auch durch eine Befragung der Zuwendungsempfänger lässt sich daher nur ansatzweise und mit großer Unsicherheit ermitteln, ob diese ein bestimmtes Vorhaben auch ohne Fördermittel umgesetzt hätten. Anhand von indirekten Hinweisen im Rahmen eines Gesprächs kann aber doch zumindest eine qualitative Einschätzung vorgenommen werden.

Jede Form der staatlichen Förderung auf der Angebotsseite führt grundsätzlich zu **Verdrängungseffekten**, da alle Angebote zusammen um eine beschränkte Nachfrage konkurrieren. Von Verdrängungseffekten im engeren Sinne kann also nur sinnvoll gesprochen werden, wenn Konkurrenten auf der gleichen Ebene und im gleichen Wirtschaftsraum/Fördergebiet verdrängt werden (intraregionaler Prozess). Ob es zu solchen intraregionalen Verdrängungseffekten kommt, lässt sich nur bei Betrachtung des gesamten wirtschaftlichen Umfeldes in einer Region abschätzen. Diesbezüglich wurden Informationen

im Rahmen von Experteninterviews mit erhoben, eine Quantifizierung ist aber grundsätzlich nicht möglich.

Zu den genannten Effekten und damit zu den eigentlichen **Nettowirkungen** einer Maßnahme können damit in der Regel nur qualitative Aussagen getroffen werden. Eine Quantifizierung von Nettoeffekten wäre auch bei umfangreicheren Datenerhebungen nicht möglich, da sich die Wirkungen der meisten Fördermaßnahmen **grundsätzlich** nicht von anderen Einflussfaktoren isolieren lassen.

9.2.2 Datenquellen

Die wichtigste sekundäre Datenquelle für die Bewertung der meisten Maßnahmen dieses Kapitels stellten die Projektlisten mit den abgeschlossenen Projekten der Jahre 2000 bis 2006 dar. Für jede Maßnahme wurde in der Regel eine solche Projektliste bereitgestellt, in der die grundlegenden Informationen zu den EU-kofinanzierten Projekten enthalten sind (Ort des Projektes, Projektname, Finanzdaten usw.).

Weitere wichtige Datenquellen sind Tabelle 9.3 zu entnehmen. Eine ausführliche Darstellung der Datenquellen und der verwendeten Fragebögen zu den einzelnen Maßnahmen findet sich jeweils im Materialband.

Tabelle 9.3: Datenquellen

Maßnahmenkürzel	**Datenquellen**	**Datensatzbeschreibung** (Grundgesamtheit, ggf. Stichprobengröße, Rücklauf)
	Primärdaten	
k	schriftliche Befragung der Verfahrensleiter und -bearbeiter	Grundgesamtheit 72 Verfahren, Stichprobe von insgesamt 35 Verfahren zu drei Zeitpunkten (2003, 2005, 2007)
	Schriftliche Befragung von Landwirten	66 Landwirte mit größerem Flächenumfang in 11 Flurbereinigungsverfahren, Rücklaufquote 56 %
LSE	schriftliche Befragung von - BürgemeisterInnen - Übernachtungsanbietern - Tourismusvereinen telefonische Befragung von BürgerInnen	Stichprobengröße: 87 BürgermeisterInnen, Rücklauf 66 Fragebögen, 328 Übernachtungsanbieter, Rücklauf 36 %; 39 Tourismusvereine, Rücklauf 56 % 451 befragte BürgerInnen
r2	schriftliche Befragung der Zuwendungsempfänger 2003, Befragung von Amtsvorstehern im Rahmen der Fallstudie	Grundgesamtheit 47 Zuwendungsempfänger, Rücklaufquote 79 % 10 Experteninterviews
t	Vor-Ort-Besichtigungen	Besichtigungen von beispielhaften Projekten und Gespräche mit Vertretern der verschiedenen beteiligten Gruppen
alle	Expertengespräche	mit Vertretern der Fachreferate des IM und des MLUR, Vertretern der Ämter für den ländlichen Raum, der staatlichen Umweltämter, der Stiftung Naturschutz und anderen Naturschutzstiftungen sowie Landwirten
	Sekundärdaten	
k	Projektlisten 2000 - 2006	Name, Lage, Art, Ziele, Jahreszahlen des Verfahrens, Projektinhalt, Projektkosten
n2	Projektdaten 2002 - 2006	Projektbezogene Angaben zu den Förderfällen.
LSE	Projektdaten 2000 - 2006	je Förderfall zuständiges ALR, Angaben zum Zuwendungsempfänger (Name, Ort, Anschrift), Fördergegenstand (Richtlinienziffer), stichwortartige Projektbeschreibung, Finanzen
o3	Projektdaten 2000 - 2006	Projektbezogene Maßnahmeerfassungsbögen (u. a. mit Projektbeschreibung, Angaben zu Kosten und Messwerten)
r	Projektdaten 2000 - 2006	je Förderfall zuständiges ALR, Angaben zum Zuwendungsempfänger (Name, Ort, Anschrift), Fördergegenstand (Richtlinienziffer), stichwortartige Projektbeschreibung, Finanzen
t	Projektdaten 2000 - 2006	Zahlstellendaten, zusätzlich inhaltliche Angaben der Bewilligungsstellen zu einzelnen Projekten
u1, u2	Projektlisten 2000 - 2006	Lage, inhaltliche Angaben, Finanzen

Quelle: Eigene Darstellung (siehe Materialbandtexte zu einzelnen Maßnahmen).

9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Tabelle 9.4 stellt die getätigten Auszahlungen 2000 bis 2006 in Bezug auf die ursprüngliche Planung bei Programmgenehmigung dar. Vor allem bei den Haushaltslinien o, r und u wurden wesentlich mehr Mittel eingesetzt, als dies ursprünglich geplant war. Die Haushaltslinien k und t wurden annähernd in dem Umfang umgesetzt, in dem sie auch geplant waren.

Den insgesamt geringsten Umsetzungsstand in Bezug auf die ursprünglichen Planungen weisen die Haushaltslinien n, p und s auf. Diesen drei Haushaltslinien ist gemeinsam, dass sie Maßnahmen enthielten, die als eigenständige Maßnahmen vergleichsweise neu waren. Daher war bei allen drei Haushaltslinien die Planung der Mittelansätze schwierig.

Insgesamt wurde das für die Artikel-33-Maßnahmen angesetzte Mittelvolumen um 11 % überschritten. Die Mehrbedarfe der Maßnahmen wurden sowohl innerhalb des Förderschwerpunktes als auch mit Mitteln aus anderen Förderschwerpunkten ausgeglichen. Damit haben diese Maßnahmen im Vergleich zu den anderen Förderschwerpunkten von ZAL eine höhere finanzielle Bedeutung erhalten als ursprünglich geplant.

Tabelle 9.4: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro

Haushaltslinie	Programm-genehmigung 2000	Rechnungs-abschluss 2000-2006	Programm-genehmigung 2000	Rechnungs-abschluss 2000-2006	Veränderung relativ in %	
	Öff. Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		EAGFL-Mittel in Mio. Euro 2000 bis 2006		Öff. Mittel	EAGFL-Mittel
k	20,34	19,28	8,13	8,42	-5	4
n	35,13	28,92	14,05	13,63	-18	-3
o	84,50	124,42	33,81	56,15	47	66
p	30,11	13,21	12,06	5,85	-56	-51
r	16,08	28,74	6,43	12,23	79	90
s	18,32	16,57	***7,33***	7,86	-10	7
t	33,28	33,53	13,30	14,90	1	12
u	106,27	118,28	42,50	52,13	11	23
Summe	***344,03***	***382,96***	***137,61***	***171,18***	***11***	***24***

Quelle: Vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

9.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

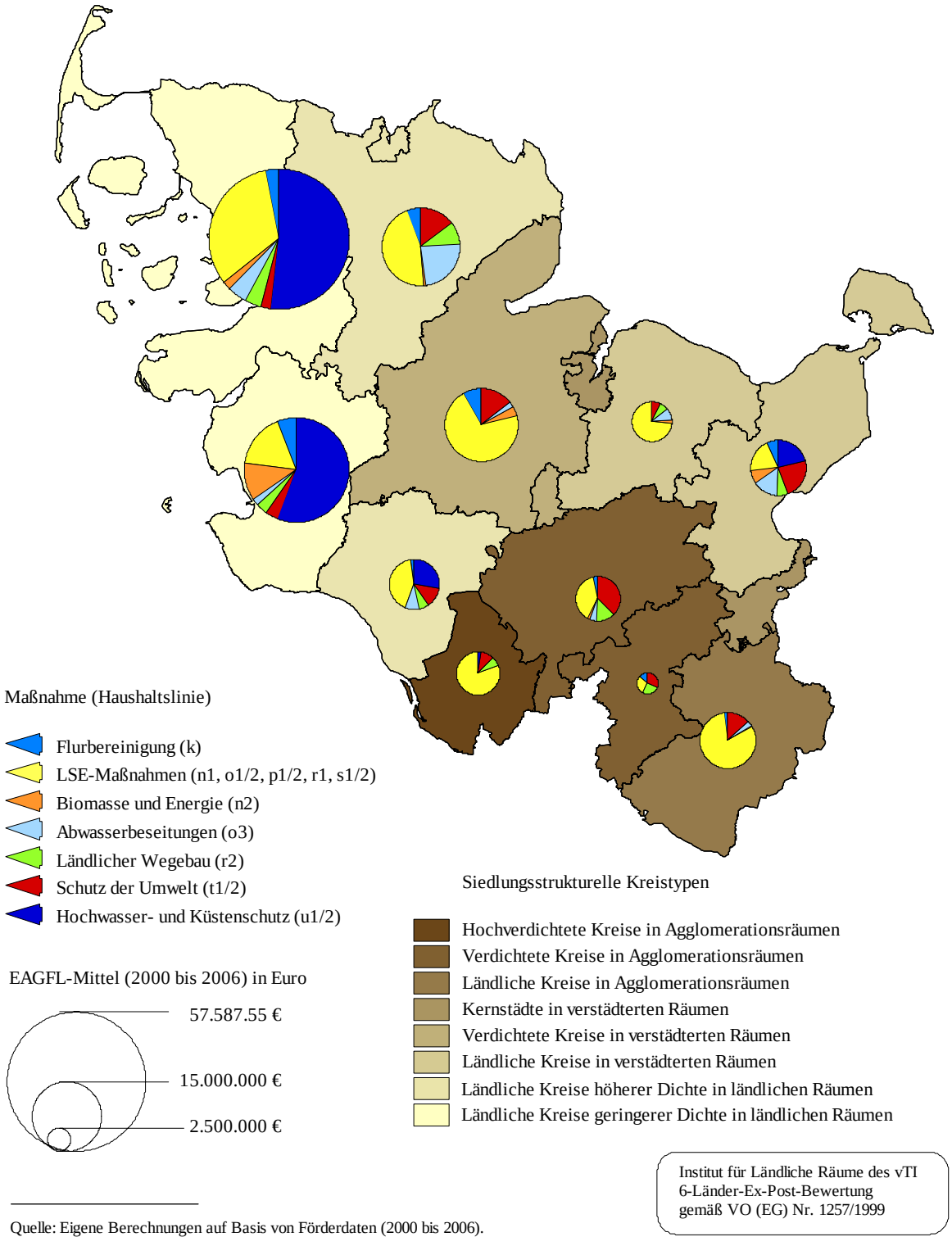
In diesem Kapitel erfolgt nach einem Überblick über die regionale Verteilung die Darstellung des bisher erzielten Outputs für jede Artikel-33-Maßnahme separat. Dabei werden nur die Outputs dargestellt, die mit EU-Kofinanzierung erreicht wurden. Das bedeutet, dass bei den meisten Maßnahmen die hier dargestellten Outputs nicht den gesamten Output der Förderung in Schleswig-Holstein wiedergeben, sondern nur einen nicht repräsentativen Teil davon.

Zunächst gibt Karte 9.1 einen Überblick über die Verteilung der EAGFL-Fördermittel auf die schleswig-holsteinischen Kreise vor dem Hintergrund der siedlungsstrukturellen Kreistypen. Der überwiegende Teil der Mittel floss in die geringer verdichteten Kreise im Nor-

den Schleswig-Holsteins. Die Spitzenreiter waren aufgrund von Küstenschutzprojekten die Kreise Nordfriesland und Dithmarschen.

Im Bereich der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (Maßnahmen in den Haushaltslinien n, o, p, r und s) ist der Förderschwerpunkt in den nördlichen Landesteilen dadurch zu erklären, dass hier bereits vor dem Jahr 2000 Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSEn), die die Voraussetzung für die weitere Förderung darstellten, erarbeitet wurden. Mit Beginn von ZAL konnte hier mit der Umsetzung von Projekten begonnen werden. In den südlicheren Landesteilen wurden die LSEn zumeist erst später begonnen.

Karte 9.1: Räumliche Verteilung der EAGFL-Mittel des Artikel-33 auf Kreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen



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 73 Flurbereinigungsverfahren eingesetzt. Elf dieser Verfahren wurden im Programmzeitraum neu eingeleitet, 15 wurden rechtskräftig abgeschlossen. Die folgenden Zahlenangaben beziehen sich ausschließlich auf die EAGFL-kofinanzierten Verfahren und sind nicht repräsentativ für die Flurbereinigung des Landes insgesamt.

Bei den Aufgaben der Verfahren stehen zwei Zielrichtungen im Vordergrund. Bei 37 Verfahren liegt die Hauptaufgabe in der Verbesserung der Agrarstruktur, bei 22 Verfahren im Bodenmanagement für den Naturschutz. Zudem gibt es sieben Verfahren, in denen Agrarstruktur und Naturschutz gleichermaßen im Vordergrund stehen. Bei einzelnen Verfahren ist das Bodenmanagement für den überörtlichen Verkehr, kommunalen Gemeinbedarf oder Küstenschutz die Hauptaufgabe. Darüber hinaus werden in einzelnen Verfahren weitere Zielrichtungen verfolgt. Im Durchschnitt umfasst der Aufgabenverbund 1,9 zu erledigende Aufgaben pro Verfahren.

Die Verfahrensgebiete sind im Durchschnitt 1.933 ha groß, bei einer großen Streubreite von 13.528 bis 32 ha. Die geförderten Verfahren umfassen damit eine Gesamtfläche von 141.000 ha, davon sind rund 115.000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Insgesamt sind rund 1.860 landwirtschaftliche Betriebe als Flächenbewirtschafter an den geförderten Verfahren beteiligt.

In den 73 Verfahren wurden Maßnahmen mit einer förderfähigen Gesamtsumme von 20,7 Mio. Euro mit EAGFL-Mitteln kofinanziert. Mehr als zwei Drittel dieser Summe (69 %) wurden für Wegebaumaßnahmen verwendet. 15 % der förderfähigen Gesamtsumme flossen in Maßnahmen der Dorferneuerung, die restlichen 16 % in ein breites Spektrum unterschiedlicher Maßnahmen.

Die in ZAL 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 40 % erhöht, die Größe der Grünlandschläge um 61 %. Auch die Schlaglängen wurden nennenswert erhöht, ebenso die Hof-Feld-Entfernungen deutlich verringert.

Die Leistungen des Bodenmanagements für nichtlandwirtschaftliche Zielsetzungen (v. a. Lösung von Nutzungskonflikten sowie fachspezifische Ziele) wurden in 35 näher untersuchten Verfahren für durchschnittlich 3,3 Zielgruppen pro Verfahren als unentbehrlich oder wichtig eingestuft. Für die unterschiedlichsten Zielrichtungen wurden durchschnittlich 104 ha pro Verfahren (6 % der Verfahrensfläche) an außerlandwirtschaftliche Zielgruppen zugeteilt, wobei die Zielrichtung Naturschutz vom Flächenumfang und von der Zahl der Verfahren her die Bedeutendste ist.

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 18 Verfahren der Stichprobe wurden im Durchschnitt 16,2 km Weg (0,7 km je 100 ha Verfahrensfläche) ausgebaut, davon 52 % als Asphaltweg, 23 % als Betonspurbahn und 25 % in gering versiegelnder Bauweise ohne oder mit hydraulischen Bindemitteln.

In vielen Verfahren wurden weitere gemeinschaftliche Baumaßnahmen (u. a. Tränkwasserleitung, gemeinschaftlicher Waschplatz, Badestelle, Schutzhütte, Lehrpfade) durchgeführt. Maßnahmen der Dorferneuerung in rund der Hälfte der Verfahren umfassen v. a. die Neugestaltung von Straßen und Plätzen, aber auch Maßnahmen an ortsbildprägenden Gebäuden.

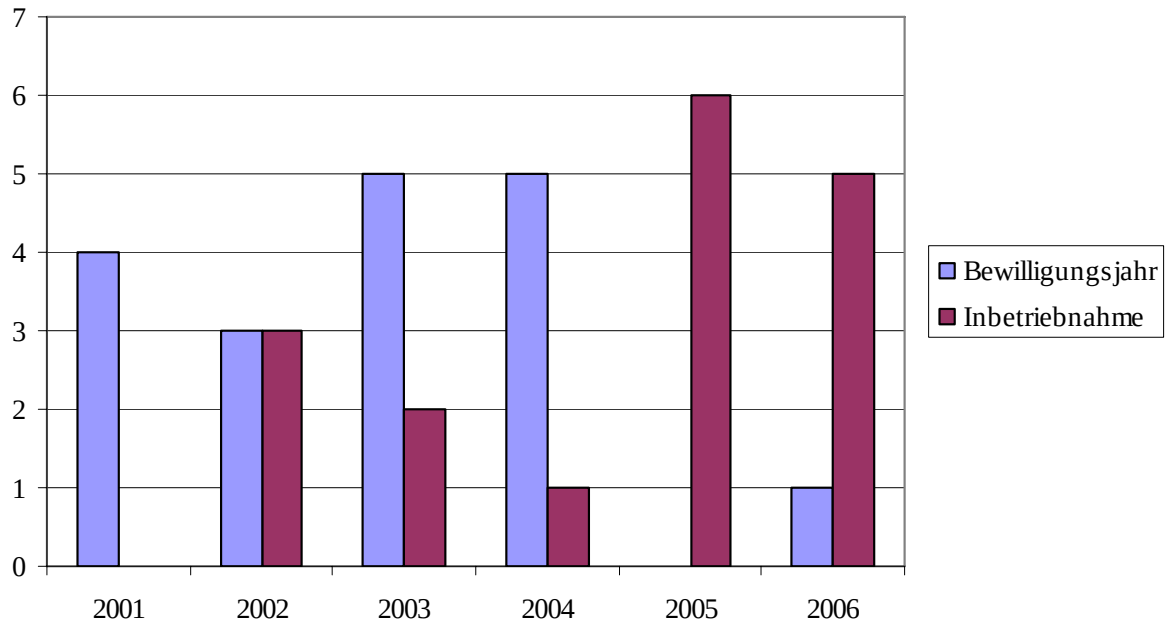
In allen Stichprobenverfahren wurden biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt, die nur zu einem geringen Teil gemäß der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung erforderlich waren. Im Mittel wurden pro Verfahrensgebiet 3,8 ha flächenhafte naturnahe Biotoptypen (z. B. Feldgehölze, Obstwiesen, Stillgewässer, Sukzessionsflächen) und etwa 4,0 km lineare Gehölzpflanzungen über die erforderliche Kompensation hinaus neu angelegt. In 13 von 19 untersuchten Verfahrensgebieten wurden Maßnahmen zum Fließgewässerschutz durchgeführt. Hierbei stand die Anlage von Gewässerrandstreifen mit einer Gesamtlänge von 11,2 km im Vordergrund.

n2 – Biomasse und Energie

Im Rahmen von ZAL wurden 18 Projekte bewilligt, für 17 Projekte wurden bereits Auszahlungen getätigt. Von den 18 Projekten konnten in der ZAL-Periode 13 Vorhaben abgeschlossen werden. Die verbleibenden 5 Förderfälle werden in der nächsten Förderperiode abgewickelt.

Unter den insgesamt mit ZAL-Mitteln geförderten Projekten sind 10 Biogasanlagen, vier Holzheizkraftwerke, drei Strohfeuerungsanlagen und eine Hackschnitzelbereitstellung. Die Inbetriebnahme ist bis Ende 2006 bei 17 Anlagen erfolgt (siehe Abbildung 9.1). Eine Anlage befindet sich noch in der Realisierung.

Abbildung 9.1: Anzahl von Bewilligungen und Inbetriebnahmen von geförderten Anlagen



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Investitionsbank Schleswig-Holstein 2007.

Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung

Die acht Maßnahmen n1, o1/o2, p1/p2, r1 und s1/s2 in ZAL weisen die Besonderheit auf, dass sie alle in die integrierte Dorf- und ländliche Regionalentwicklung des Landes Schleswig-Holstein eingebunden sind. Diesem besonderen Förderansatz ist es geschuldet, dass die Maßnahmen nicht wie die übrigen Artikel-33-Maßnahmen einzeln dargestellt werden, sondern dass sie unter der Überschrift Dorf- und ländliche Regionalentwicklung gemeinsam abgebildet sind.

Tabelle 9.5 gibt einen Überblick über die eingesetzten Finanzmittel und die Anzahl der abgeschlossenen Projekte der einzelnen Maßnahmen.

Tabelle 9.5: Überblick über die eingesetzten Finanzmittel und die Anzahl der abgeschlossenen Förderfälle 2000 bis 2006 bei den Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung

	Förderfähige Kosten (FFK)		Förderfälle	Durchschn. FFK pro Förderfall
	Summe Mio. Euro	Anteil		
Maßnahme				
n1 - Dienstleistungseinrichtungen	24,20	15%	44	549.931
o1/o2 - Dorfentwicklung	100,70	63%	591	170.381
p1/p2 - Erwerbsquellen für Landwirte	15,79	10%	6	2.632.127
r1 - Integrierte Entwicklungskonzepte	4,10	2%	82	49.968
s1/s2 - Fremdenverkehr	16,02	10%	149	107.526
Summe	**160,80**	**100%**	**872**	**187.725**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Förderdaten.

Im Rahmen der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung wurden eindeutig die meisten Mittel eingesetzt und die höchsten Projektzahlen erreicht. Darauf folgen die Dienstleistungseinrichtungen und, mit etwas Abstand, die Erwerbsquellen für Landwirte und der Fremdenverkehr. Auffällig ist, dass bei Maßnahme p1/p2 nur insgesamt sechs Projekte mit sehr hohen durchschnittlichen förderfähigen Kosten umgesetzt wurden. Auf die geförderten Entwicklungsprozesse bei Maßnahme r1 entfallen die geringsten Anteile der förderfähigen Kosten und EAGFL-Mittel, die Förderfälle haben auch mit Abstand die geringsten durchschnittlichen förderfähigen Kosten pro Förderfall. Nachfolgend werden die Outputs der einzelnen Maßnahmen kurz dargestellt.

Im Rahmen der **Maßnahme r1 – AEP und LSE** wurden insgesamt 82 Projekte abgeschlossen. Dabei lag der eindeutige Schwerpunkt auf den LSEn, von denen 54 gefördert wurden. Neben den LSEn bildeten thematische Studien und Konzepte bzw. Prozesse den weiteren Förderschwerpunkt der Maßnahme. Dabei wurden z. B. Arbeiten zum Ostsee-Info-Zentrum Dahme, zur touristischen Weiterentwicklung des Speicherkooges, zur interkommunalen Zusammenarbeit, zum Klärschlammprojekt Niebüll usw. durchgeführt.

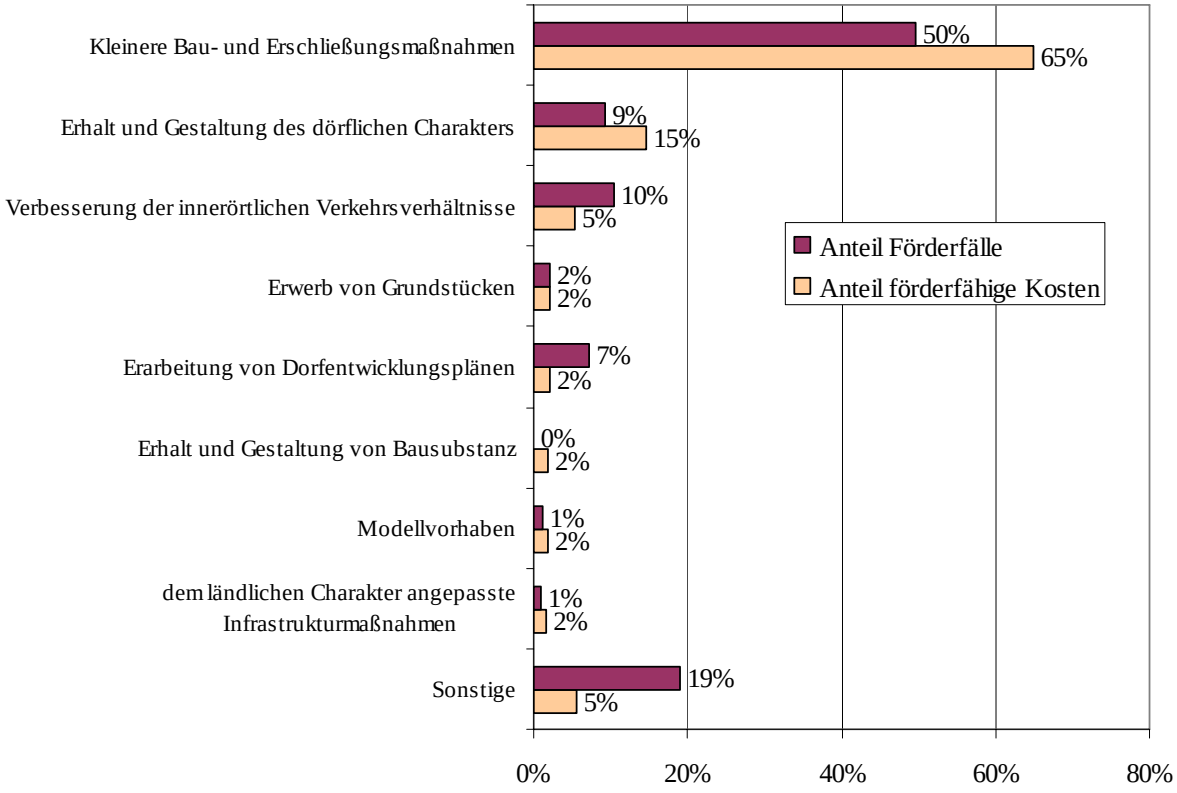
In der Programmlaufzeit wurden innerhalb Maßnahme **n1 - Dienstleistungseinrichtungen** auf Basis von ZAL 32 Dienstleistungseinrichtungen mit 44 Einzelmaßnahmen mit 24 Mio. Euro förderfähigen Kosten gefördert. Bei den 32 mit EU-Mitteln geförderten Standorten handelt es sich in 20 Fällen um einen MarktTreff. Dabei wurden sowohl konkrete Baumaßnahmen als auch Standort- und Wirtschaftlichkeitschecks gefördert. In 15 Gemeinden hat die Förderung einen mittlerweile eröffneten MarktTreff zur Folge gehabt. Bei den zwölf weiteren Standorten handelt es sich um andere Dienstleistungseinrichtungen (z. B. Pfarrhof Ziethen, Kompetenzzentrum Ellerhoop-Thiensen, Bürgerhaus Stakenteich Köhn), die nicht das MarktTreff-Konzept verfolgen.

In der Programmlaufzeit wurden innerhalb der Maßnahmen **o1/o2 - Dorferneuerung und -entwicklung** 591 EU-kofinanzierte Projekte mit förderfähigen Kosten in Höhe von rund 100 Mio. Euro durchgeführt und abgeschlossen.

Abbildung 9.2 zeigt, dass es sich bei 50 % der durchgeführten Maßnahmen mit 65 % der förderfähigen Kosten um „kleine Bau- und Erschließungsmaßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung des dörflichen Charakters“ gemäß der Richtlinie zur Förderung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung handelt. Insgesamt wurde unter dieser Überschrift eine große inhaltliche Vielfalt an Projekten gefördert:

- Einen Schwerpunkt bilden mit über 50 Projekten und 13 Mio. Euro förderfähigen Kosten Arbeiten an dörflichen Gemeinschaftsgebäuden wie z. B. Dorfgemeinschaftshäuser, Multifunktionsräume, Gemeindehäuser usw.
- 16 Projekte mit ungefähr 14 % der förderfähigen Kosten entfallen auf Projekte, die die Wasserver- und -entsorgung (z. B. Ortsentwässerung, Wasserleitungen, Kläranlagen) beinhalten.
- Das Christian-Jensen-Kolleg wurde mit einer Summe von 6,9 Mio. Euro förderfähigen Kosten verteilt auf mehrere Teilprojekte gefördert.
- Die restlichen Bau- und Erschließungsprojekte haben ganz unterschiedliche Inhalte. Einige Beispiele seien genannt:
  - Gestaltung von Spielplätzen, Schaffung von Jugendräumen, Arbeiten an Schulen und Kindergärten,
  - Gestaltung von Dorfplätzen und -straßen,
  - Umbau und Sanierung von Gaststätten,
  - Schaffung von Info- und Servicegebäuden bzw. -räumlichkeiten,
  - Sanierung von Schwimmbädern und Badestellen sowie
  - Gestaltung des Hafenbereichs in List.

Abbildung 9.2: Anteil der Förderfälle und förderfähigen Kosten der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung nach Projektkategorien



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten (n= 591 Projekte und 42 Mio. Euro).

Mit 15 % der investierten förderfähigen Kosten wurden am zweithäufigsten Projekte zur Erhaltung und Gestaltung des dörflichen Charakters gemäß der neuen Richtlinie zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung in Schleswig-Holstein durchgeführt. Auch hier wurden, ähnlich wie in der vorhergehenden Kategorie, neben Dorfgemeinschaftshäusern verschiedenste andere Projekte gefördert.

Die beiden ersten Projektkategorien decken bereits 80 % der förderfähigen Kosten ab. Alle anderen Kategorien bleiben vom Anteil der förderfähigen Kosten her also deutlich dahinter zurück. Eine hohe Projektanzahl hatten die Richtlinienziffern, die planerische oder konzeptionelle Vorarbeiten oder die Betreuung der Zuwendungsempfänger zum Inhalt hatten. Diese Richtlinienziffern sind neben „Erarbeitung von Dorfentwicklungsplänen“ unter „sonstige“ eingeordnet (z. B. „Vorarbeiten der DE“ und „Betreuung der Zuwendungsempfänger“) und summieren sich auf 22 % aller Projekte. Pro Förderfall entstanden allerdings nur vergleichsweise geringe förderfähige Kosten, daher entfielen nur 4 % der Kosten auf diese Richtlinienziffern. Gefördert wurden beispielsweise Workshops zur Vor-

bereitung von LSEn, Machbarkeitsstudien, Erstellung von amtsweiten Dorfentwicklungsplänen sowie Betreuungskosten.

Im Rahmen der Maßnahme **p1/p2 – Erwerbsquellen für Landwirte** wurden mit EU-Kofinanzierung in den Jahren 2000 bis 2006 insgesamt sechs Projekte mit förderfähigen Kosten in Höhe von 15,8 Mio. Euro und abgeschlossen. Bei zwei Projekten handelt es sich um Machbarkeitsstudien für die Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung, die sehr geringe förderfähige Kosten hatten. Die anderen vier Projekte, auf die der überwiegende Teil der eingesetzten EU-Mittel entfällt, sind Biogasanlagen in Albersdorf-Arkebek, Viöl, Langenhorn und Bordelum.

Im Verlauf der Programmumsetzung wurden insgesamt 149 Projekte der Haushaltslinie **s - Fremdenverkehr** abgeschlossen: Der überwiegende Teil der Projekte wurde unter der RLZiff. 2.3 „Kleinere fremdenverkehrliche Erschließungsmaßnahmen“ umgesetzt. Die zweite häufig in Anspruch genommene RLZiff. 2.1.2.1.6 beinhaltet „Kleinere Bau- und Erschließungsmaßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung des dörflichen Charakters“. Die Inhalte der Projekte sind sehr unterschiedlich. Den einzigen inhaltlichen Schwerpunkt bilden Projekte im Zusammenhang mit Rad-, Reit- und Wanderwegen. 50 der insgesamt 149 Projekte mit rund 5 Mio. Euro förderfähigen Kosten hatten Arbeiten an Wegen zum Inhalt. Darin waren sowohl der Bau von Wegen als auch die Konzeption von Wegenetzen und deren Vermarktung enthalten. Die restlichen knapp 100 Projekte lassen sich nicht zu größeren inhaltlichen Schwerpunkten zusammenfassen.

o3 – Abwasserbeseitigung

Von 2000 bis 2006 wurden 54 Anlagen baulich abgeschlossen. Die Gesamtkosten der 54 Projekte wurden mit rund 93 Mio. Euro veranschlagt, förderfähig waren davon 33,3 Mio. Euro. Diese verteilen sich auf Fördermittel von EU, Bund und Land. Insgesamt wurden rund 11,1 Mio. Euro EAGFL-Mittel verausgabt.

Für den Neubau einer zentralen Ortsentwässerung können je nach Anschlusssituation und Ausbaustand in den Gemeinden verschiedene Teilbaumaßnahmen erforderlich sein. Am häufigsten beinhalteten die Projekte ausschließlich den Neubau der Ortsentwässerung, gefolgt von verschiedenen Kombinationen (z. B. Neubau Ortsentwässerung und Anschluss an die Kläranlage oder Ortsentwässerung und Hauptdruckleitung mit Pumpstation sowie Erweiterung der Kläranlage). 43 der Projekte beinhalteten den Neubau einer zentralen Ortsentwässerung. Vereinzelt erfolgte der Bau kleiner dezentraler Anlagen (z. B. der Bau einer Klärteichanlage oder einer vollbiologischen Kläranlage einschließlich Schlammtrocknungsbeet).

39 der geförderten Anlagen liegen in den vier Kreisen Schleswig-Flensburg, Nordfriesland, Dithmarschen und Steinburg. Diese vier Kreise wiesen 2001 mit Werten von rund

78 % bis 90 % die niedrigsten Entsorgungsgrade im Vergleich der Kreise untereinander auf (Statistikamt Nord, 2004). Im Laufe der Förderperiode ist der Anteil der Bevölkerung, der infolge dieser Fördermaßnahme zentral an kommunale Abwasseranlagen angeschlossen werden konnte, in Schleswig-Holstein um rund 2 % auf insgesamt rund 94 % gestiegen (MLUR, 2007a).

In den geförderten Gemeinden wurden insgesamt 653 Baugrundstücke mit einer Größe von rund 513.000 m^2 neu angeschlossen. Insgesamt siedelten sich in zehn Orten 132 neue Handwerks- und Gewerbebetriebe an, davon 99 in den drei Orten Satrup, Schuby/Idstedt und Neukirchen/Klanxbüll.

Insgesamt wurden nach den Angaben der StUA in den Erhebungsbögen knapp 40.000 Einwohnerwerte (EW) in 54 Gemeinden neu angeschlossen. Dies entspricht weitgehend dem Planungsziel in ZAL, darin war der Anschluss von ca. 40.000 EW in 65 Gemeinden im Programmplanungszeitraum vorgesehen.

r2 – Ländlicher Wegebau

In der Förderperiode 2000 bis 2006 sind insgesamt 600 km ländliche Wege in 582 Projekten der Maßnahme r2 gefördert worden. Die Projekte verteilen sich auf 350 Gemeinden, wobei 21 Gemeinden mehr als drei (bis max. acht) Projekte realisiert und 15 Gemeinden mehr als 5 km (bis max. 11 km) Weg ausgebaut haben. Im Durchschnitt wurden je Gemeinde 1,71 km Weg ausgebaut.

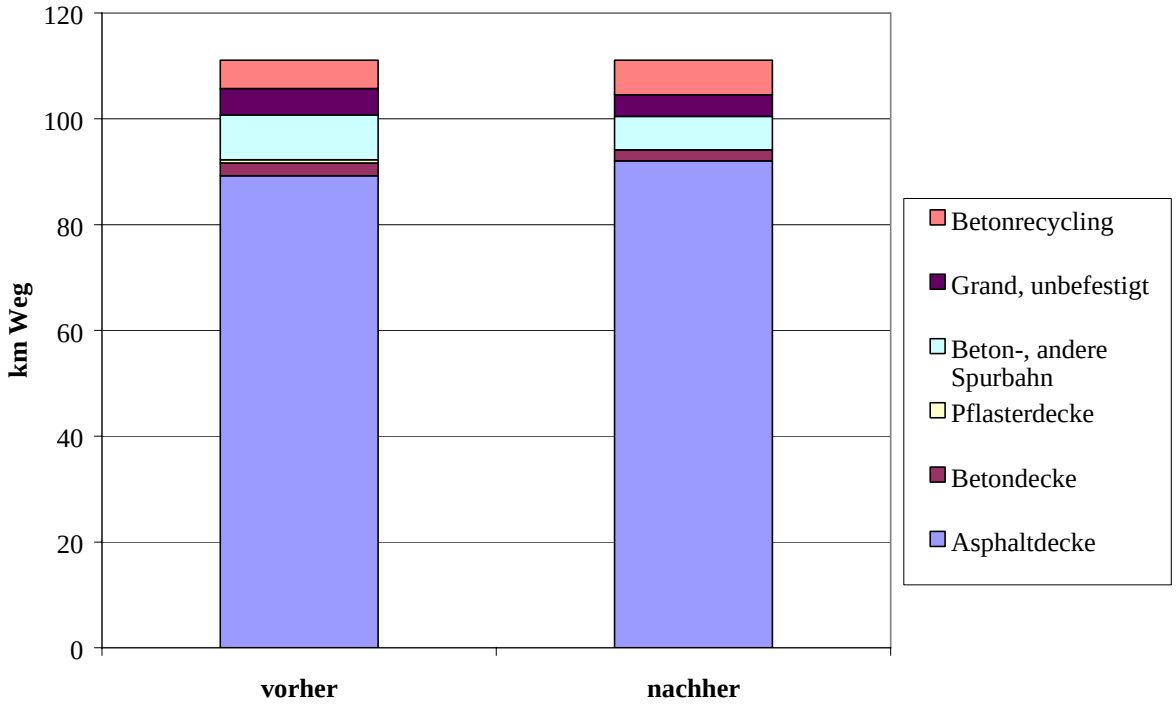
Nach Angaben der ÄLR handelte es sich bei den Baumaßnahmen nahezu ausschließlich um den Ausbau von Wegen auf bestehender Trasse. Zu rund 93 % wurden die Wege mit Bindemitteln (Bitumen, Beton) ausgebaut. Die förderfähigen Kosten beliefen sich im Durchschnitt auf 43.140 Euro je Kilometer Weg, mit deutlichen Unterschieden zwischen den Bauweisen. Wegebau mit Bindemitteln kostete im Durchschnitt 43.564 Euro je km, während für Wege ohne Bindemittel durchschnittlich 36.076 Euro aufgewendet wurden.

Der überwiegende Teil der Wege, nämlich rund 71 % der Gesamtlänge, wurde im ehemaligen Ziel-5b-Gebiet (Kreise Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Dithmarschen, Rendsburg-Eckernförde) ausgebaut. Diese Ungleichverteilung war in den einzelnen Jahren nahezu konstant und spiegelt den hohen Bedarf der Kommunen an Wegebauförderung im nördlichen Landesteil wider, der auf strukturelle und historische Gründe zurückzuführen ist.

Einen genaueren Einblick in die Bauweise der Wege vor und nach der Baumaßnahme lieferte die Auswertung der Befragung der Zuwendungsempfänger (Abbildung 9.3). Bei nahezu allen Wegen war die Art der Tragdeckschicht vor und nach der Baumaßnahme unverändert geblieben. Der Anteil der Asphaltwege war lediglich von 80 % auf 83 % gestie-

gen, während in allen anderen Bauweisen (mit Ausnahme des Betonrecyclings) nur leichte Rückgänge zu verzeichnen waren.

Abbildung 9.3: Bauweise der Wege vor und nach der geförderten Maßnahme in der Stichprobe der Befragung (n=44)



Quelle: Befragung der Zuwendungsempfänger (2004).

t - Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes

Im Rahmen der t-Maßnahme wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 insgesamt 33,5 Mio. Euro tatsächlich eingesetzt. Tabelle 9.6 gibt einen Überblick über die Anzahl der geförderten Projekte und den Finanzaufwand in den beiden Teilmaßnahmen. Schwerpunkte der Maßnahmenumsetzung lagen in den Kreisen Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde, Ostholstein und Segeberg.

Tabelle 9.6: Finanzielle Indikatoren für die t-Maßnahme (2000 bis 2006)

Teilmaßnahme	Anzahl der Einzelvorhaben	Gesamthöhe der öffentlichen Mittel Mio. Euro	davon EAGFL-Mittel Mio. Euro
t1: Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren	105	5,6	2,5
t2: Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen, MLUR	148	23,7	10,5
t2: Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen in Flurbereinigungsgebieten, Ämter für ländliche Räume	97	4,2	1,9
Gesamt, t1+t2		33,5	14,9

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MLUR.

Im Rahmen der Teilmaßnahme „**naturnahe Entwicklung von Fließgewässern**“ wurden für den Zeitraum 2000 bis 2006 öffentliche Mittel in Höhe von insgesamt 7,32 Mio. Euro bewilligt. Hiervon entfielen 1,67 Mio. Euro auf den Flächenkauf. Aus EU-Mitteln wurden 3,30 Mio. Euro aufgewendet, der Landesanteil betrug 4,02 Mio. Euro. Hinzu kommen noch 0,73 Mio. Euro an Eigenmitteln der Unterhaltungsverbände.

Tabelle 9.7: Inanspruchnahme der einzelnen Fördergegenstände für den Bereich „Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern“ (Bewilligungen 2000 bis 2006)

	Anzahl der Förderfälle	Förderfähige Kosten Mio. Euro	Relativer Anteil in %
vorbereitende Arbeiten	3	0,07	0,7
Planung und Baubetreuung	29	1,37	16,6
naturnahe Gestaltung von Fließgewässern	75	4,85	60,2
Maßnahmen zur Wiedervernässung von Niedermooren (ohne Flächenkauf)	7	0,28	3,5
Grunderwerb und Flächenbereitstellung	19	1,50	18,9

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MLUR.

Tabelle 9.7 zeigt die Verteilung der verausgabten bzw. bewilligten Mittel auf die einzelnen Fördergegenstände. Von der Anzahl der Förderfälle wie auch vom Finanzvolumen her stand die „naturnahe Gestaltung von Fließgewässern“ im Vordergrund. Dieser Fördergegenstand umfasst bauliche Maßnahmen sowohl am Gewässer als auch in der Aue. Auf einer Gesamtlänge von 29,8 km wurden Umgestaltungen am Gewässer oder im Tal- und Bachauenbereich vorgenommen. Dabei wurden im Einzelnen 157 Querbauwerke oder Sohlabstürze und 16 Durchlässe sowie 59 verrohrte Bachabschnitte auf einer Gesamtlänge

von 2.784 m beseitigt. Maßnahmen zur Wiedervernässung von Niedermooren wurden in zwei Projektgebieten durchgeführt (Obere Eider, Pohnsdorfer Stauung). Insgesamt 191 ha konnten durch Flächenkauf für Naturschutzzwecke (z. B. Gewässerrandstreifen) gesichert werden.

Im Rahmen der Teilmaßnahme **Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen** wurden für den Zeitraum 2000 bis 2006 insgesamt 29,4 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln bewilligt. Der Flächenkauf stand mit etwa 92 % der eingesetzten Mittel und etwa 64 % der über eine Förderung erreichten Flächen im Vordergrund. Hiervon umfasste der Flächenkauf durch das MLUR für die Stiftung Naturschutz und andere Träger des Naturschutzes ein Finanzvolumen von 22,2 Mio. Euro. Im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren wurde ein Grunderwerb in Höhe von 3,6 Mio. Euro getätigt.

Unter den biotopgestaltenden Maßnahmen (BGM) sticht insbesondere die Amphibieninitiative hervor. Auf Flächen der Stiftung Naturschutz insbesondere im östlichen Landesteil wurden insgesamt 632 Kleingewässer zur Schaffung von Amphibienlebensräumen hergerichtet. Die Gesamtausgaben hierfür beliefen sich auf 0,49 Mio. Euro.

Insgesamt wurden mit den Flächenkäufen 3.311 ha für den Naturschutz gesichert. Darüber hinaus wurden auf 1.873 ha biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt. Auf einer Länge von 4.400 m wurden Knicks und andere linienhafte Pflanzungen angelegt.

u1 - Küstenschutz

Über den gesamten ZAL-Förderzeitraum 2000 bis 2006 wurden insgesamt rund 161 Mio. Euro öffentliche Mittel für den EU-kofinanzierten Küstenschutz verausgabt, davon 50 Mio. Euro aus dem EAGFL.

Entsprechend den Maßnahmenlisten in der Leitplanung wurden die EU-Mittel in prioritäre Aufgaben nach dem Generalplan eingesetzt. In Tabelle 9.8 sind, aufgeschlüsselt nach Gebieten und Kategorien von Küstenschutzmaßnahmen, die durchgeführten Projekte aufgelistet. In acht Gebieten wurden insgesamt 16 Maßnahmen mit EAGFL-Mitteln gefördert. Die Bauzeit der größeren Vorhaben erstreckte sich zumeist über mehrere Jahre, so dass sich die Aufwendungen ebenfalls auf mehrere Jahre verteilten.

Tabelle 9.8: Übersicht über die Aufwendungen der geförderten Küstenschutzmaßnahmen nach Gebieten und Maßnahmenkategorien von 2000 bis 2006

Gebiet	Maßn.-Anzahl	Maßnahme	Kategorie	GAK	EAGFL	Gesamt
				(jeweils in Mio. Euro)		
A	1	Küstenschutz, Deichvorfeld	Deichvorland, Watt/Halligen	34,373	11,840	46,213
B	2	Sandvorspülung Föhr	Sandige Küsten	2,417	1,388	3,805
		Ufermauer Wittdün	Sonstige Sicherung	0,861	0,323	1,184
C	4	Sandvorspülung Sylt	Sandige Küsten	24,967	14,613	39,580
		Rantumdamm Sylt	Landesschutzdeich	0,733	0,195	0,928
		Ufermauer List	Sonstige Sicherung	0,479	0,261	0,740
		List Ord Blidselb	Landesschutzdeich	0,942	0,239	1,181
D	1	Warfverstärkungen	Deichvorland, Watt/Halligen	2,828	0,547	3,375
E	1	Deichverstärkung Neufeld	Landesschutzdeich	22,286	11,448	33,734
F	2	Deichbau Kremper Marsch	Landesschutzdeich	3,306	0,997	4,303
		Deichbau Wilster Marsch	Landesschutzdeich	2,757	0,274	3,031
G	3	Deichverstärkung F.-W.-Lübke-Koog	Landesschutzdeich	6,370	3,794	10,164
		Deichverstärkung Marienk/Galmsbüll	Landesschutzdeich	0,161	0,093	0,254
		Wiedingharter Alter Koog, Tondern	Landesschutzdeich	2,877	2,159	5,036
H	1	Deichbau Fehmarn	Landesschutzdeich	5,100	1,872	6,972
I	1	Deichbau Rosenfeld Dahme	Landesschutzdeich	0,048	0,020	0,068
Summe	16			**110,505**	**50,063**	**160,568**

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MLR bzw. MLUR Schleswig-Holstein (MLR, 2003; MLUR, 2007b; MLUR, 2005).

Die Gebietskulissen (Gebiete A bis I), in denen im Förderzeitraum 2000 bis 2006 die einzelnen Maßnahmen durchgeführt wurden, verteilen sich nahezu flächendeckend auf die überflutungsgefährdeten Regionen des Landes Schleswig-Holstein, mit dem Schwerpunkt Nordseeküste und Elbe-Ästuar.

u2 – Hochwasserschutz im Binnenland

Zur ZAL-Maßnahme u2 wurden in den Jahren von 2003 bis 2006 in acht Gebietskulissen des Landes Maßnahmen durchgeführt (siehe Tabelle 9.9), für die insgesamt rund 4,8 Mio. Euro (Gesamtzuwendung und Eigenanteil) aufgewendet wurden. Die darin enthaltene EAGFL-Kofinanzierung entspricht einem prozentualen Anteil von rd. 42 %.

Tabelle 9.9: Gesamtaufwendungen des Landes für alle Hochwassermaßnahmen mit EAGFL-Kofinanzierung zur ZAL-Maßnahme u2

Gebietskulisse	Förderfähige Kosten in Euro	Gesamt-Zuwendung in Euro	EAGFL-Anteil in Euro	Eigenanteil in Euro
Neufelder Fleth	547.430	383.201	273.715	164.229
Hillgroven	687.933	481.553	275.174	206.380
Rhingebiet	2.020.105	1.414.059	823.618	606.046
Wisch-Kurzenmoor	127.382	89.167	63.691	38.215
Adamsiel	312.459	249.998	156.229	62.461
Süderheverschleuse	315.840	252.408	157.919	63.432
Haselau-Haseldorf	365.494	255.945	71.389	109.549
Büsum	418.885	293.219	190.000	125.666
Summe	**4.795.528**	**3.419.550**	**2.011.735**	**1.375.978**

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MLUR (2006).

Nachfolgend werden die acht Gebietskulissen im Lande, in denen Maßnahmen mit EAGFL-Kofinanzierung durchgeführt wurden, aufgeführt und die Einzelmaßnahmen kurz beschrieben:

- Neufelder Fleth: Grunderwerb und Gewässerausbau im Rahmen der Gesamtmaßnahme „Ausbau des Neufelder Fleets und Errichtung einer Notentwässerungsleitung“ im alten Deichsiel Neufeld. Träger: Deich- und Hauptsielverband Dithmarschen.
- Hillgroven: Ersatz des vorhandenen Deichsiels durch ein Schöpfwerk. Träger: Deich- und Hauptsielverband Dithmarschen.
- Rhingebiet: Verbesserung der Entwässerungsverhältnisse und des Hochwasserschutzgebietes im Sielverband Rhingebiet. Träger: Sielverband Rhingebiet.
- Wisch-Kurzenmoor: Umrüstung des Schöpfwerkes zur Verbesserung der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse im Sielverbandsschutzgebiet. Träger: Sielverband Wisch-Kurzenmoor.
- Adamsiel und Süderheverschleuse: Umbau und Sanierung der Schöpfwerke Adamsiel und Süderheverkoog-Schleuse. Träger: Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt sowie Sielverband Süderheverkoog/Eiderstedt.
- Haselau-Haseldorf: Schöpfwerkerweiterung durch Erhöhung der Pumpwerkleistung. Sielverband Haselau-Haseldorf.
- Büsum-Erlengrund: Erweiterung des Retentionsraumes eines vorhandenen Grabensystems. Deich- und Hauptsielverband Dithmarschen.

9.5 Administrative Umsetzung

Die Untersuchung der administrativen Umsetzung stellte einen Schwerpunkt zur Halbzeitbewertung dar. In der Ex-post-Bewertung wurden keine neuen Untersuchungen zu diesem Thema durchgeführt.

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel erfolgt die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-Kommission. Dabei werden im Gegensatz zur Halbzeitbewertung nur noch die für die Maßnahmen relevanten Kriterien, Indikatoren und Ergebnisse dargestellt. Hintergründe, warum bestimmte Indikatoren in der gewählten Form ausgewertet werden oder nicht, wurden in der Halbzeitbewertung ausführlich diskutiert. Sie werden hier nicht noch einmal aufgeführt.

Die Beantwortung der Bewertungsfragen erfolgt an dieser Stelle auf einem sehr hohen Aggregationsniveau, was dem Ansatz einer Bewertung des gesamten Förderkapitels IX entspricht. Detailinformationen über die Ergebnisse einzelner Maßnahmen können den jeweiligen Materialbänden entnommen werden.

Zunächst erfolgt in den folgenden Abschnitten für jede Bewertungsfrage eine zusammenfassende Beantwortung, an die sich eine etwas ausführlichere Darstellung zu den einzelnen Kriterien anschließt.

9.6.1 Frage IX.1. – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

Wirkungen auf **landwirtschaftliches Einkommen** waren durch die Maßnahmen k, n2, p1/p2 und r2 möglich. Die Gesamtwirkungen der Flurbereinigung sind allerdings aufgrund ihrer Vielschichtigkeit nicht quantifizierbar, für einzelne Betriebe können jedoch Einkommenssteigerungen erwartet werden. Die Einkommenswirkungen des ländlichen Wegebaus waren dagegen grundsätzlich sehr gering. Darüber hinaus waren durch die geförderten Biogas-/Biomasseanlagen der Maßnahmen n2 und p1/p2 Einkommenseffekte bei Landwirten möglich.

Nichtlandwirtschaftliches Einkommen konnte als direkte oder indirekte Wirkung der Maßnahmen k, n1, n2, o1/o2 und s1/s2 entstehen. Direkte Einkommenseffekte traten bei

den 478 Beschäftigten ein, für die durch die Förderung im Rahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung dauerhaft Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen wurden.

Bisher wurden bei dem größten Teil der Maßnahmen infrastrukturelle Projekte gefördert (z. B. Wegebau, Projekte öffentlicher Träger in der Dorferneuerung, touristische Infrastruktur im Rahmen der Maßnahme s), die auf **indirekte Einkommenseffekte** abzielen. Durch diese Projekte wurde die Attraktivität der ländlichen Räume u. a. im Hinblick auf einzelne touristische Standortfaktoren durchaus verbessert. Angesichts der schwierigen touristischen Entwicklung in Schleswig-Holstein spiegelt sich dies kaum in einer positiven Einkommensentwicklung der befragten Übernachtungsanbieter.

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 16 befragten Landwirten wurden allein durch die Verbesserung der Schlagstrukturen unmittelbare Kostenersparnisse von durchschnittlich 31 Euro je Hektar und Jahr erzielt. Pro Betrieb errechneten sich dabei durchschnittliche Einkommenswirkungen von 2.800 Euro pro Jahr, wobei die Streubreite zwischen 17.000 Euro Kostensenkung und 72 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 zeigen. Deutliche Hinweise auf solche Einkommenswirkungen gab es in der Landwirtebefragung, sie waren jedoch nicht quantifizierbar.

In der Befragung gaben 81 % der Landwirte an, die Flurbereinigung habe sich für sie trotz der damit verbundenen finanziellen Aufwendungen und vielfachen sonstigen Belastungen gelohnt.

Die Maßnahme **Ländlicher Wegebau** hat zur Verbesserung der Wegstrecken beigetragen, die Landwirte zur Bewirtschaftung ihrer Flächen nutzen. Einkommenseffekte durch den Ausbau eines einzelnen Weges sind nur schwierig zu quantifizieren. Der Ausbauzustand des Wegenetzes in seiner Gesamtheit ist dagegen von erheblicher Bedeutung für die Rentabilität der Landwirtschaft, wie in Modellkalkulationen gezeigt wurde.

Im Rahmen der Maßnahme **Biomasse und Energie** (n2) wurde die Errichtung von Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse gefördert (z. B. Biogasanlagen, Holzheizwerke). Detaillierte Aussagen zu den Einkommenseffekten auf den geförderten Betrieben sind derzeit nicht möglich, da diese ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung betriebswirtschaftlicher Auswertungen bisher überwiegend nicht nachgekommen sind. Die Beantwortung dieser Frage wäre daher im Rahmen der Evaluation der kommenden Förderperiode weiter zu vertiefen. Bei der Abschätzung von Einkommenseffekten tritt aber generell das Problem auf, dass sich die Wirkungen des EEG kaum von denen der zusätzlichen Förderung mit Landes- und EU-Mitteln trennen lassen. Netto-Einkommenseffekte im Bereich der Landwirtschaft entstehen bei der Zulieferung von Holzhackschnitzeln vermutlich nur in geringem Umfang (Einsparung von Pflegearbeiten, Marktfähigkeit auch bislang nicht genutzter „Restsortimente“).

Bei der Maßnahme **Erwerbsquellen für Landwirte** (p1/p2) wurde ebenfalls die Errichtung von Biogasanlagen gefördert, allerdings in öffentlicher Trägerschaft. Von diesen Anlagen profitieren auch immer Landwirte, in dem sie z. B. die Rohstoffe liefern oder selbst Anlagenmitbetreiber sind. Die Höhe des erwirtschafteten landwirtschaftlichen Einkommens wurde nicht erhoben.

Kriterium IX.1-2. Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Die Förderung der Artikel-33-Maßnahmen kann in verschiedener Weise auf das Einkommen der ländlichen, nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung wirken:

- über die **Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen** als Folge der geförderten Projekte: Durch die Förderung der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung werden als Folge der geförderten Projekte Arbeitsplätze geschaffen und gesichert. In den geförderten Einrichtungen (z. B. MarktTreffs, Dorfläden, Tourist-Infos) profitierten z. B. die Betriebsleiter sowie die angestellten Mitarbeiter. In erster Linie handelte es sich um außerlandwirtschaftliche Personen, die hierdurch Einkommenseffekte verspürten. Von der Förderung haben bisher insgesamt 478 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze profitiert, über die Höhe der hierdurch ausgelösten Einkommen liegen jedoch keine Informationen vor.
- **Indirekte Einkommenswirkungen:** Die Erzielung von indirekten Wirkungen im ländlichen Raum über die konkreten geförderten Projekte hinaus ist eine wichtige Zielsetzung der Artikel-33-Maßnahmen. Die Messung solcher indirekten Wirkungen ist allerdings methodisch sehr schwierig. Im Rahmen der Halbzeitbewertung, der Aktualisierung der Halbzeitbewertung und der Ex-post Bewertung wurden verschiedene Untersuchungen durchgeführt, um solche Wirkungen zu erfassen. Dabei wurden immer wieder Hinweise auf solche Wirkungen gefunden, sie ließen sich allerdings nicht verallgemeinern oder quantifizieren. Die zur Ex-post-Bewertung durchgeführte Er-

gänzungsstudie Tourismus hatte u. a. das Ziel, die Wirkungen der Förderung auf touristisch relevante Standortfaktoren und die Situation von Übernachtungsanbietern zu untersuchen. Hierbei wurden durchaus positive Entwicklungen z. B. im Rad- und Wanderroutennetz festgestellt, die allerdings regional sehr unterschiedlich waren. Diese Entwicklungen spiegeln sich allerdings kaum in der Einkommensentwicklung der befragten Übernachtungsanbieter was auch auf die schwierige touristische Entwicklung insgesamt in Schleswig-Holstein zurückzuführen sein dürfte.

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 verbessert worden?

Die allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlergehens der ländlichen Bevölkerung sind bei mehreren Artikel-33-Maßnahmen ein Ziel. Dieser Zielbereich wird innerhalb von ZAL in dieser Ausdrücklichkeit nur von den Artikel-33-Maßnahmen angestrebt.

Das erste Kriterium, die Verringerung der Abgelegenheit, spielt für Schleswig-Holstein im europäischen Vergleich eine eher untergeordnete Rolle. Durch die geförderten Projekte wurden Transporte und Wege für landwirtschaftliche Betriebe und die ländliche Bevölkerung auf lokaler Ebene erleichtert. Bei den landwirtschaftlichen Betrieben wird dieser Effekt allerdings eher als nachrangig eingeschätzt. Die ländliche Bevölkerung wird demgegenüber durch die Maßnahmen k und r2 erreicht. So werden die in den Maßnahmen erstellten Wege auch von der ländlichen Bevölkerung genutzt.

Im zweiten Kriterium wird nach dem Erhalt und der Verbesserung von sozialen und kulturellen Einrichtungen gefragt. Im Rahmen der Maßnahmen n1, o1/o2 und s1/s2 wurden insgesamt 256 entsprechende Einrichtungen mit sozialem, kulturellem, sportlichem oder freizeitrelevantem Bezug gefördert, z. B. Dorfgemeinschaftshäuser.

Eine große inhaltliche Bandbreite an Wirkungen deckt das dritte Kriterium ab:

– Zum einen wird dort nach Beiträgen zur Verbesserung von Freizeitaktivitäten gefragt. Hier leisten vor allem die Maßnahmen k, r2 und s1/s2 einen Beitrag, denn durch sie werden Wege, Wegenetze und -konzepte sowie sonstige Elemente geschaffen, die den Zugang zur Landschaft und damit die Freizeitmöglichkeiten für die ländliche Bevölkerung und für Touristen verbessern. Dabei sind es vor allem die Radfahrer, die von den Verbesserungen der Wege profitieren.

– Zum anderen haben viele Projekte der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung ihren Wirkungsschwerpunkt im Bereich der Wohnstandortqualität und des Wohnumfeldes. Die geförderten Einrichtungen verbessern das Wohnumfeld zusammen mit der Verbesserung der Optik öffentlicher Gebäude und der Gestaltung des Straßenraums. Zudem wird durch Begrünung, Platzgestaltung, Verkehrsberuhigung usw. der öffentliche Raum aufgewertet. Die Ergänzungsstudie hat gezeigt, dass die BürgerInnen mir ihrem Wohnumfeld im Großen und Ganzen zufrieden sind, wahrgenommene Verbesserungen lassen sich teilweise sogar auf die Förderung zurückführen (z. B. bei dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen). In Richtung der Aufwertung des öffentlichen Raums wirken auch die Wegebaumaßnahmen der Flurbereinigung zur Entflechtung von landwirtschaftlichem und sonstigem Verkehr.

Kriterium IX.2-1. Verringerung der Abgelegenheit

Flurbereinigung hat insbesondere durch Verbesserungen des Wegenetzes, aber auch durch die Zusammenlegung von Flächen einen Beitrag zur Verringerung der Abgelegenheit geleistet, indem die Transportzeiten zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und den zugehörigen Flächen reduziert wurden. Der Effekt ließ sich jedoch nicht quantifizieren. Die ländliche Bevölkerung hat von der qualitativen Verbesserung des von ihr für alltägliche Zwecke genutzten Wegenetzes profitiert. Die so genutzten Wege hatten in 19 Stichprobenverfahren eine Gesamtlänge von 133 km, das sind 46 % der insgesamt ausgebauten Wegstrecke. Zudem wurde landwirtschaftlicher Verkehr von viel befahrenen Straßen und dem innerörtlichen Straßennetz auf neu erstellte Wege verlagert.

Auch die in der Maßnahme **Wegebau** geförderten Projekte kamen sowohl den landwirtschaftlichen Nutzern als auch der ländlichen Bevölkerung zugute. Nach Angaben der Zuwendungsempfänger werden 72 % der geförderten Wegstrecken auch durch Pkw, 61 % durch Radfahrer und 15 % durch Schulbusse genutzt. Durch die geförderten Wege wurden auch einzelne Wohngebäude und Gemeindeteile besser an das Straßennetz angebunden.

Kriterium IX.2-2. Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien

Insgesamt wurden im Rahmen der Maßnahmen der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** (n1, o1/o2, p1/p2, r1, s1/s2) mit EU-Mitteln 256 soziale, kulturelle, sportliche oder freizeitbezogene Einrichtungen gefördert. Die Kommission fragt nach dem Anteil der ländlichen Bevölkerung, der Zugang zu den Einrichtungen hat. Da keine Informationen über die tatsächlichen Nutzergruppen und -zahlen der geförderten Einrichtungen vorliegen, haben wir die Anzahl der Einwohner in den Gemeinden, in denen sich die Einrichtungen befinden, als Näherungswert herangezogen. Demnach hätten rund 236.000 Einwohner im ländlichen Raum zu den Einrichtungen Zugang, was 8 % der Gesamtbevölkerung Schleswig-Holsteins entspricht.

Jugendliche und ältere Menschen (Indikator IX.2-2.3. „Hinweise auf Projekte, die im besonderen die Bedürfnisse von Jugendlichen und älteren Menschen berücksichtigen“) wurden in Schleswig-Holstein in den Prozessen der LSE und der Dorfentwicklung teilweise gezielt einbezogen. Knapp ein Drittel der im Rahmen der Halbzeitbewertung befragten Zuwendungsempfänger hat angegeben, dass für Jugendliche besondere Aktivitäten im Rahmen von Dorfentwicklung oder LSE durchgeführt wurden. Dörfliche Gemeinschaftsgebäude stellen zudem ein wichtiges Element dar, junge und ältere Menschen zusammenzubringen und in die Dorfgemeinschaft zu integrieren.

Kriterium IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung/Verbesserung der Wohnbedingungen

Ein wichtiges Ziel in vielen **Flurbereinigungsverfahren** ist die Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft. Die in der Flurbereinigung neu gebauten und erneuerten Wege erfüllen neben ihrer landwirtschaftlichen Funktion auch Zwecke der Naherholung. Sie sind häufig in überörtliche touristische Wegekonzepte eingebunden, z. B. in verschiedene Radfernwanderwege und amts- oder kreisweite Radwegekonzepte, oder bilden die Radwegeverbindung zwischen verschiedenen Ortschaften. Vielfach erschließen diese Wege auch bestimmte Sehenswürdigkeiten oder Landschaftselemente.

Flurbereinigung hat auch die Wohnstandortqualität in den Dörfern verbessert, vor allem durch den Neubau von Ortsrandwegen, durch den landwirtschaftlicher und gewerblicher Verkehr aus der Ortsmitte herausgehalten wird. Maßnahmen der Bodenordnung haben häufig die Voraussetzungen für raumbeanspruchende Projekte im Ort geschaffen, wie z. B. die Anlage von Spielplätzen oder Dorfplätzen.

Die Zufriedenheit mit Wohnbedingungen kann in drei Bereichen gemessen werden:

– als Zufriedenheit mit der Wohnung: Da mit EU-Mitteln im Rahmen der Dorferneuerung nur öffentliche Zuwendungsempfänger gefördert werden, gibt es keine direkten Wirkungen dieser Projekte auf eine gestiegene Zufriedenheit mit der Wohnung.
– als Zufriedenheit mit der Wohngegend:
  - Die Maßnahmen wirken auf die Zufriedenheit mit der Wohngegend vor allem durch die Einrichtungen, die gefördert wurden. (Diese sind unter dem vorherigen Kriterium dargestellt worden).
  - Im Rahmen der Ergänzungsstudie war auch die Veränderung der Zufriedenheit der Bevölkerung ein Untersuchungsschwerpunkt. Die Studie hat gezeigt, dass die befragten BürgerInnen mit verschiedenen Aspekten von Lebensqualität (Naherholung, Einkaufsmöglichkeiten, dörfliche Gemeinschaftseinrichtungen, Gesamtsituation) im Großen und Ganzen sehr zufrieden und zufrieden sind. Verbesserungen bei diesen Aspekten werden zum Teil wahrgenommen, wobei sich in Einzelfällen

(z. B. bei dörflichen Gemeinschaftsgebäuden) auch Hinweise auf einen Einfluss der Förderung ableiten lassen.

- Bei insgesamt 50 der geförderten 149 Projekte im Rahmen der Maßnahme s1/s2 lässt sich aus der Projektbeschreibung ableiten, dass sie zum besseren Zugang zur Natur und Landschaft beitragen. Hierbei handelt es sich zum Teil um Wege(-konzepte), z. B. Reitwegekonzepte oder die Erstellung von Wanderwegen, die den direkten Zugang zum Gebiet verbessern. Ein weiterer Anteil der Projekte verbessert den Zugang zum Element Wasser über Badestellen, Anlegestellen oder die Einrichtung einer Fährverbindung.
- Die Ergebnisse der Befragung von Übernachtungsanbietern im Rahmen der **Ergänzungsstudie** zeigen deutliche Verbesserungen des Rad- und Wanderwegenetzes in allen untersuchten Regionen und Verbesserungen bei den Wasserwandermöglichkeiten und Naturerlebnisangeboten in einzelnen Regionen.
- Viele der durch die Maßnahme **Wegebau** geförderten Wege werden auch von der ortsansässigen Bevölkerung für Freizeitaktivitäten genutzt, z. B. von Skatern (17 % der Wegstrecke laut Befragung) und Reitern (27 %). Für rund 19 % der geförderten Wege wurde angegeben, dass diese mit konkreten Zwecken der Naherholung oder des Tourismus verbunden wurden.

– als Zufriedenheit mit den Verkehrsverhältnissen: Zu den deutlichsten Veränderungen der Dorferneuerungs- und -entwicklungsförderung gehört hier das optisch ansprechendere Straßenbild, das mit Umgestaltungs- und Instandsetzungsarbeiten im Straßenraum einhergeht. Ungefähr zehn Prozent der Projekte der Maßnahme o1/o2 beschäftigten sich direkt mit der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse.

9.6.3 Frage IX.3. – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten oder verbessert worden?

Der Ansatz der Artikel-33-Maßnahmen sah eine Entwicklungsstrategie vor, die zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit durch eine Diversifizierung der Wirtschaftstruktur beitragen sollte (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2000, S. 78).

Die Bewertungsfrage unterscheidet grundsätzlich zwischen landwirtschaftlichen und nicht landwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten. In der Evaluation werden drei mögliche Beschäftigungseffekte unterschieden: direkte, indirekte und konjunkturelle Effekte. Aufgrund des deutlichen Schwerpunkts der Artikel-33-Maßnahmen auf investiven Projekten, vorwiegend im Bereich Infrastruktur, waren dauerhafte, direkte Beschäftigungseffekte in größerem Umfang von vornherein nicht zu erwarten.

Auf die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Land- und Forstwirtschaft wirkt die Flurbereinigung, die den allgemein zu verzeichnenden Rückgang von landwirtschaftlichen Betrieben zwar nicht nachhaltig beeinflussen kann; in ertragsschwachen Regionen jedoch,

die von einem Rückzug der landwirtschaftlichen Produktion bedroht sind, leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen. Zudem wurden durch die Maßnahme Biomasse und Energie Arbeitsplätze für Landwirte geschaffen und gesichert.

Messbare direkte Beschäftigungseffekte für die nicht landwirtschaftliche Bevölkerung gab es bei den Projekten der Maßnahmen n1, o1/o2 p1/2 und s1/s2. Insgesamt sind durch diese Maßnahmen 478 Vollzeitarbeitsplätze geschaffen und gesichert worden.

Umfangreich waren die konjunkturell auftretenden Arbeitsplatzeffekte. Insgesamt wurden als Ergebnis der Förderung durch die Artikel-33-Maßnahmen in der Programmlaufzeit Beschäftigungseffekte in Höhe von rund 6.737 Beschäftigtenjahren ausgelöst. Diese Zahl wurde unter Zuhilfenahme von Koeffizienten aus den Auftragssummen errechnet (zur Methodik siehe Kapitel 10). Sie bedeutet, dass für die Zeit von einem Jahr rund 6.737 Beschäftigte in Folge der Förderung einen Arbeitsplatz hatten. Die überwiegende Mehrheit der Aufträge ging bei Maßnahme o1/o2, und in geringerem Umfang auch bei Maßnahme k und r2, an Unternehmen in der unmittelbaren Umgebung (Dorf, Gemeinde, Amt) der durchgeführten Projekte. Dadurch wird die regionale Wertschöpfungskette im direkten Umfeld des geförderten Projektes unterstützt.

Kriterium IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung

Flurbereinigung kann dazu beitragen, dass in ertragsschwachen Regionen landwirtschaftliche Betriebe erhalten bleiben. 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. Es konnte jedoch nicht quantifiziert werden, in welchem Umfang sich dies in den geförderten Verfahren auf die landwirtschaftlichen Arbeitsplätze ausgewirkt hat.

Der Einsatz von Biomasse im Rahmen der Projekte der Maßnahme **Biomasse und Energie** kann für die Land- und Forstwirtschaft als Energielieferant und auch als Energiedienstleister neue Einkommenspotentiale erschließen und damit standortgebundene Arbeitsplätze schaffen (Leuchtweis und Kilburg, 2002). Nach Angaben der Investitionsbank wurden im Rahmen der 18 mit ZAL-Mitteln geförderten Projekte insgesamt 19 (direkte) Arbeitsplätze neu geschaffen, sechs Arbeitsplätze allein für das Biomasseprojekt in Hennstedt. Bei den Angaben der Investitionsbank handelt es sich aber um Plandaten. Die vorliegenden Unterlagen lassen eine Überprüfung dieser Aussagen anhand von Praxiswerten nicht zu. Deutliche indirekte Arbeitsplatzeffekte sind im Bereich des Anlagenbaus und der technologischen Entwicklung gegeben, wenn man davon ausgeht, dass die Projekte ohne Förderung nicht realisiert worden wären. Eine Quantifizierung ist nicht möglich. Es gibt auch Hinweise auf indirekte Beschäftigungswirkungen in anderen Bereichen. So ist bei-

spielsweise in unmittelbarer Nachbarschaft des Biomasseheizkraftwerkes Hennstedt ein großer Gewächshausbetrieb mit Tomatenaufzucht angesiedelt hat, der durch das Kraftwerk Hennstedt mit Wärme und CO_2 als Auskopplung aus der Energieproduktion versorgt wird. Dadurch wurden 50 weitere Arbeitsplätze neu geschaffen, die möglicherweise ohne die Biomasseanlage an diesem Standort nicht entstanden wären.

In Einzelfällen waren auch direkte Wirkungen der Fördermaßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** zu erwarten. So können durch investive Fördermaßnahmen zum Ausbau des Betriebszweigs „Landschaftspflege“ Arbeitsplätze in der Landwirtschaft gesichert werden. Eine Quantifizierung ist nicht möglich.

Kriterium IX.3-3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nicht landwirtschaftliche Bevölkerung bei.

Direkte Beschäftigungswirkungen

Insgesamt haben 478 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze von der EU-geförderten **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklungsprojekten** profitiert. Dabei waren es vor allem die vielfältigen Einrichtungen (z. B. MarktTreffs, dörfliche Gemeinschaftsgebäude, Tourist-Infos), die zu diesen Arbeitsplatzeffekten geführt haben.

Tabelle 9.10 stellt die direkten Beschäftigungseffekte der Maßnahmen dar. Zur Halbzeitbewertung und zur Aktualisierung wurden die Zuwendungsempfänger der Maßnahmen o1/o2 und s1/s2 schriftlich dazu befragt, welche Arbeitsplatzeffekte ihre Projekte hatten. Da diese Befragungen im Verhältnis zur Zahl der Projekte nur einen überschaubaren Arbeitsplatzeffekt ergeben haben, wurden zur Ex-post-Bewertung keine neuerlichen Befragungen durchgeführt, sondern die bisherigen Ergebnisse auf alle EU-geförderten Projekte hochgerechnet. Ebenso wurde bei den Maßnahmen n1 und p1/p2 verfahren, hier lagen zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung Angaben des Ministeriums zu den Arbeitsplatzeffekten vor. Solche Hochrechnungen sind natürlich mit Unsicherheiten verbunden, die Arbeitsplatzzahlen stellen daher nur Näherungswerte dar.

Für die Berechnung der Kosten pro Arbeitsplatz wurden nur die Maßnahmen o1/o2 und s1/s2 herangezogen. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurde ermittelt, dass die durchschnittlichen förderfähige Kosten pro geschaffenem/erhaltenem vollzeitäquivalentem Arbeitsplatz rund 116.000 Euro betrugen. Jeder Arbeitsplatz wurde durchschnittlich mit rund 45.000 Euro EU-Mitteln und 13.000 Euro nationalen Mitteln bezuschusst.

Tabelle 9.10: Hochgerechnete Arbeitsplatzeffekte durch die EU-geförderten Projekte (geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze)

	Männer		Frauen	
Maßnahme	**Vollzeit**	**Teilzeit**	**Vollzeit**	**Teilzeit**
n1 – Dienstleistungs-einrichtungen (2000 bis 2004)	14	5	12	66
o1/o2 – Dorferneuerung und –entwicklung	138	118	57	214
p1/p2 – Erwerbsquellen für Landwirte (2000 bis 2004)	12 (differenzierte Angaben liegen nicht vor)			
s1/s2 – Fremdenverkehr (2000 bis 2004)	6	6	25	31
Summe	**158**	**141**	**94**	**311**

Quelle: Eigene Hochrechnung der Befragungsdaten und der Informationen des Ministeriums.

Über die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung hinaus hat auch die Maßnahme **Biomasse und Energie** zu außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten geführt. Durch die elf geförderten Anlagen, die bisher in Betrieb gegangen sind, wurden sieben Arbeitsplätze gesichert bzw. geschaffen.

Indirekte Beschäftigungswirkungen

Die Erzielung von indirekten Wirkungen im ländlichen Raum über die konkreten geförderten Projekte hinaus ist eine wichtige Zielsetzung der Artikel-33-Maßnahmen. Dies betrifft die Beschäftigung ebenso wie das Einkommen in Bewertungsfrage IX.1. Die dort getroffenen Aussagen gelten auch für die indirekten Beschäftigungseffekte.

Konjunkturelle Beschäftigungswirkungen

Tabelle 9.11 gibt einen Überblick über die in den Artikel-33-Maßnahmen entstandenen konjunkturellen Beschäftigungseffekte. Aufträge aufgrund der investiven Fördermaßnahmen haben im Programmzeitraum 2000 bis 2006 zu 6.737 Beschäftigtenjahren bei den ausführenden Firmen geführt. Diese Arbeitsplätze sind vor allem in den Branchen Tiefbau (Maßnahmen k und r2 sowie Straßenbauprojekte der Dorfentwicklung) sowie Elektrobetriebe, Zimmereien und Maurer (sonstige Dorf- und Regionalentwicklungsprojekte) und Deichbau (Küstenschutz) entstanden. Bei den t-Maßnahmen sind es in erster Linie Garten- und Landschaftsbau- sowie wiederum Tiefbauunternehmen.

In den Befragungen wurde teilweise auch die regionale Herkunft der ausführenden Firmen erfragt. Ergebnis ist, dass mehr als die Hälfte der Arbeitsplatzwirkungen im selben Landkreis entstanden ist, in dem das Projekt jeweils angesiedelt ist. 90 % der gesamten Arbeitsplätze entfallen auf das Land Schleswig-Holstein. Besonders deutlich ist diese regionale Wirkung in der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung.

Tabelle 9.11: Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen

Maßnahme	Förderfähige Gesamtkosten (Mio. Euro)	Beschäftigtenjahre	Anteil der Aufträge innerhalb des	
			Landkreises	Bundeslandes
k-Flurbereinigung	32,2	295	37%	86%
Dorf- und ländliche Regionalentwicklung (n1, o1/o2, r1, p1/p2, s1/s2)	160,8	2.914	60%	99%
o3-Abwasserbeseitigung	33,3	635	-	-
r2-Wegebau	23,5	330	29%	97%
t-Naturschutz	36,7	208	-	-
u-Hochwasser- und Küstenschutz	165,4	2.355	-	-
Summe	**451,9**	**6.737**		

Quelle: Eigene Berechnungen (vgl. Materialbände der Maßnahmen).

9.6.4 Frage IX.4. – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?

Die Verbesserung der Strukturmerkmale für die ländliche Wirtschaft ist ein Zielbereich, den in ZAL fast ausschließlich die Artikel-33-Maßnahmen haben, insbesondere die Maßnahmen k, n1, o1/o2, o3, r1 und u1/u2. Diese Maßnahmen bieten einen breiten Ansatz, an verschiedenen Stellen direkt und indirekt Einfluss auf die ländlichen Strukturmerkmale zu nehmen.

Beiträge zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen leistete in erster Linie die Flurbereinigung, von der rund 10 % der schleswig-holsteinischen Betriebe in unterschiedlichem Ausmaß profitierten. Zudem nutzen 15 % aller Betriebe Wege, die von der Maßnahme Wegebau profitiert haben. Für eine überschaubare Anzahl von landwirtschaftlichen Betrieben boten auch die Maßnahmen Biomasse und Energie sowie Erwerbsquellen für Landwirte die Möglichkeit, durch die Teilhabe an Bioenergieanlagen ihre Betriebsstruktur zu verbessern.

Das zweite Kriterium bezieht sich auf den Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotentials. Dies wurde durch die mit EU-Mitteln geförderten Projekte im Zusammenspiel mit den insgesamt im Land getätigten Maßnahmen für Küsten- und Hochwasserschutz erreicht. Allerdings greift es zu kurz, hier nur die landwirtschaftliche Fläche zu betrachten. Die Maßnahmen schützen neben den landwirtschaftlichen Flächen auch die Bevölkerung, die Beschäftigten und Vermögenswerte und stellen die Grundvoraussetzung dafür dar, dass in den geschützten Gebieten überhaupt wirtschaftliche Aktivitäten stattfinden können.

Die durch die Förderung ausgelöste Dynamik (drittes Kriterium) stellte im Hinblick auf die Strukturmerkmale einen wichtigen Aspekt dar. Insbesondere die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung hatte insgesamt deutliche Wirkungen auf die Dynamik in den geför-

derten Regionen und Dörfern. Dies ist jedoch keine Wirkung, die bei allen LSEn gleichermaßen zu beobachten war, sondern nur bei einigen sehr ausgeprägt aufgetreten ist, bei anderen dagegen weniger. Allerdings haben die Untersuchungen zur Ex-post-Bewertung verdeutlicht, dass vor allem die interkommunale Zusammenarbeit durch die LSEn verstärkt werden konnte

Die Artikel-33-Maßnahmen entfalten vielfach Wirkungen auf die Standortfaktoren (viertes Kriterium). Zum einen wirkt die Flurbereinigung bei Projekten der örtlichen und überörtlichen Infrastrukturverbesserung mit, indem sie den regionalen Akteuren das Eigentumsrecht an für sie interessanten Flächen verschafft und selbst neue Infrastruktur schafft. Die Förderung von Abwasserbeseitigungsanlagen im Rahmen der Maßnahme o3 wirkt durch die neu geschaffene Infrastruktur ebenfalls positiv auf die Standortfaktoren. Zum anderen wirken die Maßnahmen Flurbereinigung sowie Dorf- und ländliche Regionalentwicklung vor allem auf die so genannten 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. In den 72 durch die geförderten Flurbereinigungsverfahren bearbeiteten Gebieten wirtschaften rund 1.860 landwirtschaftliche Betriebe. Damit wurden für rund 10 % aller Betriebe in Schleswig-Holstein die Produktionsstrukturen durch Maßnahme k mehr oder weniger stark verbessert.

Die in der Maßnahme **Wegebau** ausgebauten Wege werden von insgesamt schätzungsweise 2.800 landwirtschaftlichen Betrieben, also rund 15 % aller schleswig-holsteinischen Betriebe, genutzt.

Die Förderung innovativer Techniken und Konzepte im Biogasbereich (z. B. Trockenfermentation im Batch-Verfahren) über die Maßnahme **Biomasse und Energie** trägt möglicherweise dazu bei, dass anderweitig nur schwer verwertbare landwirtschaftliche Rohstoffe, z. B. Gras des 2.-4. Schnittes, für die Energieerzeugung genutzt werden können. Hierdurch würden in der Tat neue Wertschöpfungsketten entstehen. Allerdings liegen keine Angaben zu den tatsächlich verwendeten Gärsubstraten vor.

Kriterium IX.4-2. Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden.

Eine Quantifizierung der maßgebenden Indikatoren „Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotential und Vermeidung von Vermögensschäden“ ist nur mit einem sehr hohen Aufwand möglich. Ein derartiger Aufwand für jede EAGFL-kofinanzierte Einzel-

maßnahme im Küsten- und Hochwasserschutz würde zeitlich und kostenmäßig den Rahmen der Bewertung sprengen. Die Aufwendungen des Landes Schleswig-Holstein seit 1961, die im Jahre 2007 die Größenordnung von 1,84 Mrd. Euro erreichten, veranschaulichen, welche Bedeutung dem langfristigen Küstenschutz beigemessen wird. Die darin enthaltenen EAGFL-Mittel in Höhe von über 50 Mio. Euro (2000 bis 2006) bedeuten zwar nur einen Anteil von rd. 2,5 %, dennoch haben sie wirkungsvoll zur Vervollkommnung des Schutzes im ländlichen Raum beigetragen. Aus den möglichen Überschwemmungsgebieten in Schleswig-Holstein und den darin gekennzeichneten Gebieten, in denen EU-kofinanzierte Maßnahmen von 2000 bis 2006 durchgeführt wurden, wird deutlich, welchen wichtigen Beitrag die Küstenschutzmaßnahmen für die vorgenannten Indikatoren leisten.

Im Rahmen der Hochwasserschutzmaßnahmen wurden in acht Gebietskulissen EAGFL-Mittel in Höhe von rund 2,0 Mio. Euro (2003 bis 2006) in Anspruch genommen. Die Aufwendungen haben dazu beigetragen, landwirtschaftliche Flächen und Siedlungsflächen sowie Vermögenswerte im ländlichen Raum nachhaltig zu schützen und zu erhalten.

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.

Vor allem die im Rahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung geförderten Prozesse (LSE, Dorfentwicklung) hatten das Potenzial, auf die im Rahmen dieser Bewertungsfrage abgefragte Dynamik zu wirken. Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zur Halbzeitbewertung und zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben gezeigt, dass die Bürger in die Prozesse eingebunden waren und soziale Kontakte häufiger und der Zusammenhalt intensiver geworden ist. Dies war allerdings keine grundsätzliche Wirkung bei allen LSEn, sondern scheint bei einigen LSEn sehr ausgeprägt zu sein, bei anderen dagegen weniger. Die Ergänzungsstudie hat dieses Ergebnis noch einmal bestätigt. Die Studie hat allerdings auch gezeigt, dass die LSE in vielen Fällen zu einer Überwindung von kommunalem Kirchturmdenken und zu einer stärkeren interkommunalen Zusammenarbeit geführt hat.

Zu einer Ausweitung der Kooperation zwischen den touristisch relevanten Akteuren hat der LSE-Prozess nur in geringem Umfang beigetragen. Neue Kooperationsbeziehungen sind im Hinblick auf den Tourismus in erster Linie zwischen den Gemeinden entstanden, in geringerem Umfang mit anderen Akteuren. In einzelnen Regionen konnten allerdings deutliche positive Veränderungen festgestellt werden. Auch die Zufriedenheit der befragten BürgermeisterInnen und Tourismusvereine mit dem Erreichten im Hinblick auf die in den LSEn festgelegten touristischen Zielsetzungen gibt Hinweise darauf, inwieweit es gelungen ist, das endogene Potential der Regionen zu aktivieren. Die Ergebnisse der Ergänzungsstudie zeigen hier ein eher heterogenes Bild, d. h., in einigen Regionen besteht eine

hohe Zufriedenheit während in anderen Regionen ein relativ hoher Anteil der befragten Bürgermeister und Tourismusvereine eher unzufrieden ist.

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 oder zur Bereitstellung von Flächen für den kommunalen Gemeinbedarf. In 15 der 35 Verfahren aus drei Befragungsrunden wurden insgesamt 41,5 ha für kommunale Zwecke zur Verfügung gestellt.

– Wegebaumaßnahmen trugen zu einer Entflechtung der Verkehrsströme, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Erleichterung des Verkehrsflusses auf überörtlichen Straßen bei.

Der **Neubau öffentlicher, zentraler Abwasseranlagen** führt im Hinblick auf die Standortfaktoren im Wesentlichen zu

– verbesserter Hygiene in den Orten und damit verbesserter Lebensqualität der Bevölkerung,

– verbesserter Infrastruktur in den ländlichen Gemeinden,

– verbessertem Gewässerschutz durch Erfassen und Reinigen des Schmutzwassers,

– Entlastung der Haushalte von der Verpflichtung zur eigenverantwortlichen, qualitativ hochwertigen Abwasserreinigung und Beseitigung bzw. Verwertung der hierbei entstehenden Mengen.

Die Errichtung von zentralen Ortsentwässerungen ist ein wichtiger Beitrag zur Modernisierung der Dörfer, Verbesserung des Wohnumfeldes und gleichzeitig ein positiver Standortfaktor für Entwicklung, z. B. der Ansiedlung von Gewerbe und Wohnbevölkerung: In den geförderten Gemeinden konnten nach den Angaben im jeweiligen Maßnahmenbogen von 2000 bis 2006 insgesamt 653 Baugrundstücke mit einer Größe von über 513.000 m^2 neu angeschlossen werden. Insgesamt siedelten sich 132 neue Handwerks- und Gewerbebetriebe in zehn Gemeinden an (davon 99 in drei Orten).

Wie bereits unter Kriterium IX.2-3. dargestellt wurde, verbessern die Maßnahmen **Dorf- und ländliche Regionalentwicklung** sowie **Flurbereinigung** die weichen personenbezogenen Standortfaktoren. Die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung fördert neue Einrichtungen in den Dörfern und verbessert z. B. den Straßenraum im Ort nachhaltig. Durch

die Verbesserung des Wohnumfelds wird der Ort attraktiver für potentielle Neubürger und damit auch für Gewerbebetriebe.

In der LSE-Ergänzungsstudie konnten für eine Reihe von touristisch relevanten Standortfaktoren Verbesserungen festgestellt werden. Die deutlichsten Verbesserungen wurden beim Rad- und Wanderroutennetz und der Klassifizierung der Unterkünfte wahrgenommen. Darüber hinaus wurden Verbesserungen vor allem hinsichtlich des Internetauftritts der Region/Gemeinde und der Online-Buchungsmöglichkeiten wahrgenommen. In einzelnen Regionen wurden auch hinsichtlich der Naturerlebnisangebote oder der Wasserwandermöglichkeiten deutliche Verbesserungen wahrgenommen. Darüber hinaus geben auch die Aussagen der BürgermeisterInen und Tourismusvereine zur Zufriedenheit mit dem Erreichten im Hinblick auf die touristischen LSE-Zielsetzungen (vgl. Kriterium IX.4-3.) Hinweise auf Verbesserungen von Standortfaktoren. In einzelnen Bereichen sind diese Verbesserungen vermutlich aber auch auf andere Förderprogramme zurückzuführen, etwa in der Region OstseeFerienLand auf das Regionalprogramm.

9.6.5 Frage IX.5. – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?

In ZAL wird in der Beschreibung der derzeitigen Lage ausführlich auf die Umweltsituation in Schleswig-Holstein eingegangen. Dargestellt werden der Verlust spezifischer Lebensraumtypen und -eigenschaften sowie die Belastungen von Boden, Wasser und Luft. An den dargestellten Stärken und Schwächen setzen in erster Linie die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen und die Förderung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen an (siehe Kapitel 5 und 6). Aber auch Artikel-33-Maßnahmen werden dem Hauptziel „Nachhaltige Sicherung und Verbesserung der naturräumlichen Potentiale und der ökologischen Funktion (im ländlichen Raum)“ zugeordnet. Diese Maßnahmen ergänzen die flächenbezogenen und durch Landwirte umzusetzenden Agrarumweltmaßnahmen in sinnvoller Weise oder schaffen Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen, die mit vertraglichen Regelungen nicht mehr zu gewährleisten wären.

Die Zielanalyse hat gezeigt, dass die Maßnahmen k, o3 und t1/t2 als prioritäres Ziel den Schutz und den Erhalt von Umwelt haben. Bei den Maßnahmen n2 und o1/o2 tritt dieser Aspekt als Nebenziel auf. Hinter diesen Maßnahmen verbergen sich allerdings ganz unterschiedliche Wirkmechanismen und Instrumente.

Positive Umweltwirkungen auf nicht landwirtschaftlichen Flächen werden durch die Maßnahmen k und t2 sowohl durch Eigentumsregelungen wie auch durch investive Projekte erreicht. Flurbereinigung kann durch den Tausch von Flächen die für nachhaltige Veränderungen in der Landnutzung erforderlichen Grundvoraussetzungen schaffen und so zur Rea-

lisierung von Umweltschutzkonzepten beitragen. Mit der Förderung des Erwerbs naturschutzfachlich wertvoller Flächen verfolgt Maßnahme t2 denselben Wirkungsmechanismus. Durch Eigentumsregelungen werden z. B. die Anlage von Gewässerrandstreifen, die Sicherung von Flächen in NSG, LSG, WSG sowie Überschwemmungsgebieten oder das Erreichen von großflächigen Wiedervernässungen möglich gemacht.

Investive Projekte umfassen 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 Teilnehmergemeinschaft durchgeführt werden. Die Flurbereinigung greift dabei in der Regel auf vorhandene Fachplanungen zurück, z. B. die Landschaftsplanung sowie Pflege- und Entwicklungspläne. Dies gilt in besonderer Weise auch für alle in Maßnahme t2 umgesetzten Projekte.

Die Vermeidung von Verschmutzungen bzw. die bessere Ausnutzung von nicht erneuerbaren Ressourcen wurde über die Maßnahmen o3, n1, n2, p1/p2 und o1/o2 erreicht. Die geförderten Abwasserbeseitigungsanlagen führen zu einer Reduktion von Schadstoffeinträgen in den Wasserkreislauf. Durch die Anlagen zur energetischen Nutzung von Biomasse werden CO_2-Emissionen eingespart. Die bessere Nutzung von nicht erneuerbaren Ressourcen spielt in der Dorfentwicklung (n1, o1/o2) eine Rolle, wenn energiesparendes Bauen berücksichtigt wird und Neuversiegelungen vermieden werden.

Auf verschiedene Weise tragen die Maßnahmen Flurbereinigung, Dorf- und ländliche Regionalentwicklung und t-Maßnahmen auch zur Umweltsensibilisierung der Bevölkerung bei, sei es durch die Schaffung von Möglichkeiten des Naturerlebens (t), die Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Dorf- und Regionalentwicklung oder die Moderationstätigkeit der Flurbereinigungsbehörden, die eine Vermittlerrolle zwischen Ansprüchen der Landwirtschaft, des Naturschutzes und anderen Interessen einnehmen.

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.

Durch die geförderten Anlagen im Rahmen der Maßnahme **Biomasse und Energie** ist theoretisch ein CO_2-Minderungspotenzial von 41.300 t CO_2 pro Jahr zu realisieren. Abnehmer der erzeugten Energie und Wärme dieser Anlagen sind sowohl einzelne landwirtschaftliche Betriebe als auch Wohngebiete und öffentliche Gebäude.

Daneben können von Biogasanlagen auch positive Auswirkungen auf die Landwirtschaft ausgehen. Unbestritten ist die verbesserte Homogenität und feinere Struktur der Gülle nach der Vergasung. Bei einem Einsatz von Kosubstraten zur Biogaserzeugung werden durch die zusätzlich stattfindende Hygienisierung und die Vergärung pathogene und infektiöse Keime abgetötet.

Zielkonflikte werden im Bereich des Boden- und Grundwasserschutzes durch die Ausweitung des Maisanbaus für die Biogaserzeugung gesehen. Hier werden ab 2007 ergänzende Förderauflagen wirksam, die zu einer umweltgerechteren Bereitstellung der Gärsubstrate beitragen werden.

Die EU-geförderten Projekte der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** konnten in unterschiedlicher Weise auf die Vermeidung von Verschmutzungen und eine bessere Ausnutzung von nicht erneuerbaren Ressourcen hinwirken:

– Durch die 14 Projekte im Rahmen der Maßnahme o1/o2, die den Bau von Ortsentwässerungen und die Erweiterung von Kläranlagen zum Inhalt hatten, können Abwässer gesammelt und besser behandelt werden.

– Durch die geförderte Biogasanlage im Rahmen der Maßnahme p1/p2 wird Energie in das öffentliche Netz eingespeist und teilweise die Abwärme zum Heizen genutzt. Dadurch werden nicht erneuerbare Energieträger eingespart.

– Die Projekte der Maßnahme o1/o2 an bestehenden Gebäuden führen z. T. zur Verbesserung der Wärmedämmung und damit zur Einsparung von Heizenergie.

Förderung von Abwasserbeseitigungsanlagen: Über insgesamt 54 geförderte Projekte wurden rund 39.850 Einwohner an die zentrale Abwasserbeseitigung angeschlossen. Die geförderten Abwasseranlagen führten zu einer Reduktion des Eintrags von mehreren Nähr- und Schadstoffen in den Wasserkreislauf, wie die Werte zum Schadstoffindex in den Erfassungsbögen der Staatlichen Umweltämter beweisen. Vergleicht man die Ausgangslage, d. h. die allgemeinen Werte der Haus- und Kleinkläranlagen vor der Baumaßnahme, mit den Werten in der jeweiligen wasserrechtlichen Erlaubnis, so ist eine erhebliche Reduktion der relevanten Schadstoffwerte (z. B. CSB -90 %; BSB_5 -93 %; N_{ges} -58 %; P_{ges} -69 %) eingetreten. Die objektspezifischen Überwachungswerte aus der Erlaubnis werden von allen Anlagen bis auf vereinzelte Ausnahmen eingehalten. Während der Anlaufphase einer neuen Kläranlage kann es zunächst zu Überschreitungen der Erlaubniswerte kommen, bis sich die Anlage eingefahren hat.

Kriterium IX.5-3. Erhaltung/Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen

Die Umweltwirkungen der **Flurbereinigung** waren vielfältig und betrafen die Umweltressourcen in unterschiedlicher Hinsicht:

- Im Hinblick auf den Erhalt der **biologischen Vielfalt** lag ihre Bedeutung in erster Linie in der Bereitstellung von Flächen, auf denen übergeordnete naturschutzfachliche Planungen umgesetzt werden können. Die Möglichkeit zur Finanzierung von Naturschutzprojekten in Flurbereinigungsgebieten über die t-Maßnahme ist in diesem Zusammenhang eine gute Voraussetzung zur Nutzung von Synergieeffekten. Insbesondere größere naturschutzfachliche Planungen zur 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 integriertes Verfahren gelingen kann, die vielfältigen Nutzungskonkurrenzen im ländlichen Raum nachhaltig zu entflechten.
- Die Verfahren haben auch eigenständige Beiträge zum Naturschutz in der Agrarlandschaft geleistet. So wurden in den näher untersuchten Verfahrensgebieten im Mittel 3,8 ha flächenhafte naturnahe Biotoptypen und etwa 4,0 km lineare Gehölzpflanzungen über die im Rahmen der Eingriffsregelung erforderliche Kompensation hinaus neu angelegt. Da eine Beseitigung von Biotopstrukturen nur in geringem Umfang erfolgte, nahm die strukturelle Vielfalt insgesamt zu.
- Die im Rahmen der Flurbereinigung angelegten Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze und Sukzessionsflächen haben eine das **Landschaftsbild** prägende Funktion und entfalten eine weitaus stärkere Wirkung, als ihrer alleinigen Flächengröße entsprechen würde. Die mit der Vergrößerung der Einzelschläge örtlich verbundenen negativen Wirkungen auf das Landschaftsbild wurden damit deutlich überkompensiert.
- Im Hinblick auf das Schutzgut **Wasser** ist in erster Linie auf die Ausweisung von Gewässerrandstreifen hinzuweisen. So wurden in den betrachteten 19 Verfahrensgebieten insgesamt rund 11 km Gewässerrandstreifen neu angelegt. Die Bedeutung der Flurbereinigung für Ziele des Gewässerschutzes dürfte im Hinblick auf die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Zukunft noch deutlich zunehmen.

Die über die Teilmaßnahme t1 **(naturnahe Entwicklung von Fließgewässern)** geförderten Projekte mit dem Schwerpunkt „Wiederherstellung der Durchgängigkeit von Gewässern“ zielen in erster Linie auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen für Arten und Lebensgemeinschaften (Indikator IX.5-3.1.).

Die Anlage von Gewässerrandstreifen dient neben der Möglichkeit des Zulassens einer stärkeren eigendynamischen Entwicklung auch der Verbesserung der Wasserqualität durch eine Verringerung des Sediment- und Nährstoffeintrages (Indikator IX.5-3.3.).

Die gestalterischen Maßnahmen am Gewässer, die auch die Aue mit einbeziehen, entfalten darüber hinausgehende Wirkungen im Hinblick auf eine Verbesserung des Landschaftsbildes (Natürlichkeit der Landschaft).

Aufgrund der starken Heterogenität der Einzelprojekte werden im Materialband die zu erwartenden Wirkungen anhand folgender Fallbeispiele beispielhaft beschrieben:

– Wiedervernässung der Pohnsdorfer Stauung,
– Förderung der eigendynamischen Entwicklung der Ohlau durch Einbringen von Totholz.

Alle geförderten Projekte der Teilmaßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** (t2) zielten in erster Linie auf die Verbesserung nicht landwirtschaftlicher bzw. ehemals landwirtschaftlich genutzter Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt und Landschaften (Indikatoren IX.5-3.1. und IX.5-3.2.). Entsprechende Wirkungen sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen Förderflächen (5.184 ha) zu erwarten.

Auf Acker- oder hochintensiv genutzten Grünlandflächen, die der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen werden, ist auch mit positiven Wirkungen auf die Schutzgüter Boden (Indikator IX.5-3.3.) und Wasser (IX.5-3.5.) zu rechnen. Allerdings liegen keine vollständigen Angaben über den Anteil intensiv genutzter Flächen an den insgesamt erworbenen Flächen vor. Der Anteil der Ackerflächen wird anhand stichprobenhaft erhobener Daten auf 10 % geschätzt.

Aufgrund der starken Heterogenität der Einzelprojekte werden im Materialband die zu erwartenden Wirkungen anhand folgender Fallbeispiele beispielhaft beschrieben:

– Anlage von Kleingewässern im Rahmen der Amphibieninitiative der Stiftung Naturschutz,
– Flächenkäufe im Bereich des Naturschutzgebietes Dellstedter Birkwildmoor,
– Flächenkäufe und biotopgestaltende Maßnahmen in den Flurbereinigungsgebieten Panten und Pirschbachtal.

Kriterium IX.5-4. Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und -lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür

In der **Flurbereinigung** wurde die gemäß Flurbereinigungsgesetz beteiligte Bevölkerung durch die Flurbereinigungsbehörden über Umweltprobleme und -lösungen innerhalb des jeweiligen Verfahrens umfassend informiert.

Die geförderten Prozesse im Rahmen der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** boten die Möglichkeit, auch auf das Umweltbewusstsein der Bevölkerung Einfluss zu nehmen. Die Projekte, die im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung befragt wurden, hatten nur geringe Wirkungen in diese Richtung, allerdings wurden auch nur die baulichen Projekte befragt. Auf das Umweltbewusstsein wirkten die Prozesse eher insgesamt, indem die Grundsätze der Nachhaltigkeit beachtet wurden. Darüber hinaus wurden

einzelne Projekte gefördert (z. B. die Integrierten Stationen), die direkt die Verbesserung der Kenntnisse über die Umwelt zum Ziel hatten.

Viele Projekte der **Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen waren** in übergeordnete Entwicklungskonzepte eingebunden, in denen auch die Punkte Naturerleben und Umweltbildung eine wichtige Rolle spielten. Dieser Bereich wurde aber normalerweise über die national finanzierten flankierenden Maßnahmen gefördert (z. B. über die „Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen für Naturerlebnisräume“). Beispielhaft für eine direkte Förderung über die t2-Maßnahme kann in diesem Zusammenhang auf die Umsetzung besucherlenkender Maßnahmen in der halboffenen Weidelandschaft Schäferhaus, die Anlage eines Rundwanderweges im Pirschbachtal oder die Anlage eines Holzbohlenweges am Kleinen Binnensee im Kreis Plön hingewiesen werden.

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

Gemessen an dem Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte, ist die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr hoch. Dies zeigt sich insbesondere an dem deutlich überplanmäßigen Mittelabfluss in den Haushaltslinien r, o und u und der fast planmäßigen Umsetzung der Haushaltslinien t und k. Lediglich die Haushaltslinien n, p und s blieben hinter den geplanten Fördersummen zurück. Diesen drei Haushaltslinien ist gemeinsam, dass sie Maßnahmen enthielten, die als eigenständige Maßnahmen vergleichsweise neu waren. Daher war bei allen drei Haushaltslinien die Planung der Mittelansätze schwierig.

Hinsichtlich der Wirkungen der Maßnahmen auf die in den Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche lässt sich zusammenfassend Folgendes festhalten:

Die größten Erfolge konnten aus Sicht der EvaluatorInnen bei der **Verbesserung der Lebensqualität** ermittelt werden. Hier wirkte sich insbesondere die Dorf- und ländliche Regionalentwicklung positiv auf die Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität in den Dörfern aus.

Zudem boten die Prozesse der Dorfentwicklung und der LSE die Möglichkeit, einzelne Bevölkerungsgruppen (vor allem Jugendliche) gezielt einzubinden. Wegebaumaßnahmen innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung schufen Wege mit teilweise hohem Freizeitwert, die gemeinsam mit den im Rahmen der Maßnahme s geschaffenen Wegen und Wegekonzepten den Zugang zur Landschaft verbessern halfen. In diesem Wirkungsbereich entfalten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel von ZAL erreicht werden können.

Auch im Hinblick auf die **Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft** haben die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen erzielt, die im Kontext von ZAL einzigartig sind. Die Maßnahmen Flurbereinigung, Wegebau sowie Biomasse und Energie haben einen Beitrag zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen geleistet. Die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung haben einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Dynamik und der Mobilisierung endogener Potentiale in den ländlichen Regionen geleistet, der allerdings nicht in allen in der Ergänzungsstudie untersuchten Regionen in gleichem Umfang festgestellt werden konnte.

Bei den **Umweltwirkungen** haben die Artikel-33-Maßnahmen die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen ergänzt oder Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen geschaffen, die mit vertraglichen Regelungen nicht mehr zu gewährleisten wären. Den Hauptanteil an den Ergebnissen und Wirkungen haben hierbei die Maßnahmen t2 (Flächenerwerb, Umsetzung biotopgestaltender Maßnahmen) und k (Flächentausch).

Die direkten Wirkungen in den Bereichen **Einkommen und Beschäftigung** sind im Bezug auf die Gesamtsituation in Schleswig-Holstein eher gering ausgefallen. Mit 478 geschaffenen und gesicherten vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen sind nur in den Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung nennenswerte Beschäftigungseffekte aufgetreten und auch diese sind im Vergleich zu 0,8 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Schleswig-Holstein im Dezember 2007 eher gering (SÄBL, 2008).

Allerdings war die Schaffung und Sicherung von Einkommen und Beschäftigung auch kein Hauptziel der Artikel-33-Maßnahmen. Die Konzentration der Förderung im Artikel-33-Bereich auf infrastrukturelle Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger 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 Ergänzungsstudie Tourismus zur Ex-post-Bewertung ist deutlich geworden, dass es solche Effekte tatsächlich gab. Diese zu messen, bleibt eine Herausforderung für zukünftige Evaluationen.

Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen (Stand 2008: keine Stilllegungsverpflichtung, hohe Marktpreise, steigende Pachtpreise) sind Netto-Einkommenseffekte im ländlichen Raum durch den Anbau von Nachwachsenden Rohstoffen für die Biogaserzeugung nicht zu erwarten. Der im Rahmen der Fördermaßnahme **Biomasse und Energie** verfolgte Ansatz einer Fehlbedarfsfinanzierung von innovativen Anlagen ließe auch unter günstigeren Rahmenbedingungen nur indirekt und auch nur im begrenzten Umfang Einkommenswirkungen im ländlichen Raum erwarten. Die Netto-Arbeitsplatzeffekte des Anbaus von Nachwachsenden Rohstoffen für Biogasanlagen auf potenziellen Marktfruchtflächen dürften tendenziell eher negativ sein. Diesen neutralen bis eher negativen Einkommens- und

Arbeitsplatzwirkungen steht allerdings ein erhebliches **CO_2-Einsparpotenzial** gegenüber. Die noch bestehende Förderung von Biogasanlagen im Rahmen der Maßnahme **Biomasse und Energie** sollte daher mit Blick auf die Zielsetzungen überprüft werden. Ein weiterer Ausbau des Biomasse-Sektors würde nur die jetzt bereits zu beobachtenden Auswirkungen der Nutzungskonkurrenz zum Marktfruchtanbau weiter verschärfen (steigende Pachtpreise, Intensivierung, Grünlandumbruch, mangelnde Flächenverfügbarkeit für Naturschutzzwecke, geringe Akzeptanz für Agrarumweltmaßnahmen, Rohstoffknappheit). Bei einer gewissen regionalen Konzentration, wie sie jetzt bereits teilweise im Kreis Schleswig-Flensburg zu beobachten ist, behindern Biogasanlagen über steigende Pachtpreise aber auch das Wachstum von dynamischen Milchviehbetrieben.

Wo schon Bruttowirkungen nur ganz vereinzelt zu quantifizieren sind, kann eine Diskussion über Nettowirkungen kaum sinnvoll geführt werden. In den Untersuchungen konnte aber gezeigt werden, dass die Unterschiede zwischen Brutto- und Nettowirkungen nur gering sein dürften:

– Mitnahmeeffekte sind in den durch übergeordnete planerische Vorgaben geleiteten Maßnahmen (k, t, u) von vornherein nicht zu erwarten. In den Maßnahmen o und s wurden die Zuwendungsempfänger danach gefragt, ob das identische Projekt auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre. Hier gaben vier bis sechs Prozent der Zuwendungsempfänger an, dass sie die Maßnahme auch ohne Förderung realisiert hätten[2]. Auch bei den ausschließlich öffentlichen Zuwendungsempfängern der Maßnahme r dürften Mitnahmen weitgehend ausgeschlossen sein.
– Verdrängungs- und Verlagerungseffekte spielen vor allem bei der Förderung privater Unternehmen eine Rolle und sind für die Artikel-33-Maßnahmen daher ebenfalls zu vernachlässigen.

Die verschiedenen Maßnahmen des Artikels 33 haben ein hohes Potential für Synergien untereinander und mit anderen Förderprogrammen, das zumindest teilweise in der Förderpraxis auch zum Tragen kam. Dies ist v. a. auf die breiten Fördermöglichkeiten in Flurbereinigung und ländlicher Dorf- und Regionalentwicklung, die Anreize zur Zusammenarbeit durch die geförderten Prozesse (z. B. LSE, LEADER) sowie die guten Zusammenarbeitsstrukturen der lokalen und regionalen Akteure zurückzuführen.

Die finanziell bedeutsame Maßnahme u fällt aus dem Bewertungsraster der EU-Kommission heraus, da sie in ihrer Zielsetzung auf den Schutz vor Überflutungsereignissen ausgerichtet ist. Darüber hinausgehende strukturelle Wirkungen im ländlichen Raum entfaltet sie nicht. Trotzdem stellt sie eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben

[2] Es blieb allerdings unklar, ob die mit der Förderung verbundenen Auflagen bzgl. der Wahl der Baumaterialien auch ohne Förderung eingehalten worden wären.

und Arbeiten in den geschützten ländlichen Gebieten und für die Sicherung der Vermögenswerte dar.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die in diesem Kapitel dargestellten Ergebnisse und Wirkungen oftmals nur einen Teil der im Land insgesamt umgesetzten Förderung einiger Maßnahmen darstellen. In Kapitel 9.1.3 wurde aufgezeigt, dass in allen Haushaltslinien auch ohne EU-Kofinanzierung in umfangreichem Maße Projekte umgesetzt wurden. Die Ergebnisse und Wirkungen dieser rein national geförderten Projekte sind nur dann in die Bewertung eingeflossen, wenn sie von der Wirkung EU-kofinanzierter Projekte nicht zu trennen waren.

9.8 Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der GAP-Reform, der Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000

Die Artikel-33-Maßnahmen zielten nur teilweise auf den Sektor Landwirtschaft ab und waren daher auch nur begrenzt dazu geeignet, die Folgen der GAP-Reform für landwirtschaftliche Betriebe zu kompensieren.

Für Betriebe, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen kein ausreichendes Familieneinkommen aus der landwirtschaftlichen Primärproduktion erwirtschaften konnten, boten sich aber insbesondere die rein national finanzierte Maßnahme Umnutzung (im Rahmen der Dorferneuerung) sowie die (in Schleswig-Holstein nicht angebotene) Diversifizierung an, um den Aufbau von Einkommensalternativen zu unterstützen.

Auf der anderen Seite benötigen wachsende Betriebe eine geeignete Infrastruktur, die der Beanspruchung durch größer werdende Maschinen standhält. Wachsende Entfernungen zwischen Betrieben und Flächen werden auf dem öffentlichen Straßennetz, aber auch auf ländlichen Wegen zurückgelegt. Besonders in Grünlandgebieten wird der Zeit- bzw. Kostenaufwand für das Erreichen extensiv nutzbarer Flächen ein zunehmend wichtiger Faktor, der mit darüber entscheidet, ob die Flächen noch einen Bewirtschafter finden. Die Maßnahmen Flurbereinigung und auch Ländlicher Wegebau bieten das geeignete Förderinstrumentarium zur Schaffung angemessener Infrastrukturen.

Durch die **EU-Wasserrahmenrichtlinie** (WRRL) ist das Land verpflichtet, seine Grund- und Oberflächengewässer bis 2015 in einen guten Zustand zu bringen (vgl. Kap. 2.5.4.1). Hierdurch werden in den nächsten Jahren Maßnahmen an Gewässern erforderlich, die durch Fördermaßnahmen aus dem bisherigen Artikel 33 unterstützt werden können. Das Land hat hier bisher die Möglichkeiten, die die t-Maßnahme etwa für die Kofinanzierung von Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung geboten hat, sehr weitgehend genutzt. Auch im Rahmen der Flurbereinigung wurden mit der Ausweisung von Gewässer-

randstreifen und mit investiven Maßnahmen der Gewässergestaltung die Ziele der WRRL unterstützt. Zusätzlich wurden weitere Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung allein mit Landesmitteln finanziert.

In Zukunft könnten steigende Agrarpreise und der damit verbundene wachsende Nutzungsdruck auf die begrenzt verfügbare Fläche dazu führen, dass Gewässerrandstreifen stärker als bisher nur über Eigentumsregelungen im Tausch gegen Ersatzland zu realisieren sind. Damit würde der Flurbereinigung eine noch größere Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele der WRRL zukommen. Der Gewässerschutz ist allerdings nur eines von mehreren Zielen, die für die Auswahl von neu zu bearbeitenden Flurbereinigungsverfahren Bedeutung haben. Im Sinne einer raschen Umsetzung der WRRL wäre zu empfehlen, diesem Ziel künftig eine hohe Priorität beizumessen.

Auch im Hinblick auf die Umsetzung von **Natura 2000** hat die t-Maßnahme durch die Herstellung der Flächenverfügbarkeit in wichtigen Kerngebieten des Naturschutzes eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung weitergehender Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen geschaffen.

9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Artikel-33-Maßnahmen waren in ihrer Gesamtheit ein Konstrukt aus unterschiedlichsten Maßnahmen mit verschiedensten Zielen und Interventionslogiken, die als Gesamtpaket kaum zu evaluieren waren. Dies fand seinen Ausdruck auch in den relativ oberflächlichen Bewertungsfragen und -kriterien der EU-KOM, die eine sehr breite Palette an möglichen Zielbereichen abzudecken versuchten und den Wirkungsmechanismen der einzelnen Maßnahmen doch nur wenig gerecht wurden. Der vorliegende Text ist daher auch nur 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. Einzelheiten sind daher den Materialbänden zu den Maßnahmen zu entnehmen.

Flurbereinigung (k) hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen des Programms ZAL 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.

Bezüglich der Maßnahme **Biomasse und Energie** sollte sich die Förderpolitik, wie in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik beim BMELV (2007) gefordert, auf solche Energielinien konzentrieren, bei denen sich Klimaschutz mit CO_2-Vermeidungskosten von unter 50 Euro/t $CO_{2äq}$ erreichen lässt. Diese effizienten Energielinien wären die Biogaserzeugung auf Güllebasis, möglichst mit Kraftwärmekopplung, die kombinierte Strom- und Wärmeerzeugung auf Basis von Hackschnitzeln (aus Waldrestholz und Kurzumtriebsplantagen) und die Co-Verbrennung von Hackschnitzeln bzw. Stroh. Vor dem Hintergrund zunehmender Nutzungskonkurrenzen sollte das Land seine Förderpolitik im Bereich des Biomasseanbaus generell überdenken. Die Nutzungskonkurrenzen im Biogasbereich können nur entschärft werden, wenn die Förderpolitik konsequent auf den stärkeren Einsatz von Gülle und – mit Einschränkung wegen möglicher neuer Flächenkonkurrenz-Situationen - Grassilage als Gärsubstrate ausgerichtet wird. Darüber hinaus ist verstärkt die diesbezügliche Verwertbarkeit von Landschaftspflege-Aufwüchsen zu prüfen.

Die Förderung von LSEn und den in diesen Prozessen entstandenen Projekten läuft im Jahr 2009 aus. Das ELER-Programm der aktuellen Förderperiode setzt danach den Schwerpunkt auf die flächendeckende Umsetzung des LEADER-Ansatzes in den Aktiv-Regionen.

Die Durchführung der **LSEn** hat zur Umsetzung von sehr vielfältigen und auf die Bedürfnisse der Regionen abgestimmten Projekte geführt. Die LSE-Ergänzungsstudien im Rahmen der Ex-post-Bewertung haben gezeigt, dass in einzelnen LSE-Regionen Wirkungen festgestellt werden konnten, die in anderen Regionen so nicht vorhanden oder nachweisbar waren. Daher ist es kaum möglich, zusammenfassende Wirkungen aller LSEn und ihrer Projekte adäquat zu erfassen und abzubilden. Die durchgeführten LSE-Ergänzungsstudien haben neue Ansätze hierzu erprobt, hatten allerdings auch mit methodischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Zukünftig sollte für den integrierten Entwicklungsansatz der AktivRegionen daher ein umfassenderer Untersuchungsansatz realisiert werden, der möglichst frühzeitig mit dem Beginn der Förderung ansetzt.

Die LSE-Prozesse haben zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit und zur Aufweichung des Kirchturmdenkens der zum Teil sehr kleinen Gemeinden geführt. Dies hat den Prozess hin zu tragfähigen Kooperationen auf regionaler Ebene, wie er für die AktivRegionen nötig ist, entscheidend mit ermöglicht. Auch die Evaluation des LEADER+-Programms hat gezeigt, dass die LSE-Prozesse und die daraus entstandenen Projekte eine wichtiger Baustein für eine weitere, auch großräumigere Zusammenarbeit über Gemeinde- und Ämtergrenzen hinaus waren.

Bemerkenswert bei der Förderung der Dorf- und Regionalentwicklung in der Förderperiode 2000 bis 2006 erscheint jedoch, dass einerseits einige wenige finanziell sehr umfangreiche Projekte fast die Hälfte der Fördermittel gebunden haben, andererseits als einer der Hauptkritikpunkte der befragten BürgermeisterInnen die fehlenden Fördergelder zur Umsetzung von Projekten genannt wurden. Die Akteure vor Ort empfinden als einen wesentlichen Erfolgsfaktor von integrierten Prozessen, dass auch Projekte vor Ort umgesetzt werden.

Um die bestehenden positiven Ansätze weiterzuentwickeln, kommt dem Engagement und der Motivation der lokalen und regionalen Akteure eine große Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund sollte auch zukünftig bedacht werden, dass lokale Projekte für das Erfolgsgefühl und die Motivation der Akteure wichtig sind. Daher sollte die Entscheidung über die Durchführung von Projekten in der Region liegen und eine bewusste Abwägung zwischen großen Leuchtturmprojekten und breiter (Kleinst-)Projektförderung stattfinden. Beide haben unterschiedliche Wirkungsbreiten und Ziele.

Der **Neubau von zentralen Abwasserbeseitigungsanlagen in ländlichen Gemeinden** hat entscheidend zur Verbesserung des Zustands der Gewässer beigetragen. Der Anschlussgrad in den Kreisen konnte dadurch in Schleswig-Holstein stetig erhöht werden. Ein genereller Förderbedarf für den Neubau von zentralen Abwasserbeseitigungsanlagen in ländlichen Gemeinden wird dort für die Zukunft nicht mehr gesehen. Die Förderung sollte sich auf Einzelfälle zum Erreichen der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) beschränken und sich zudem auf kostengünstige, dezentrale Lösungen konzentrieren.

Der Anschluss **aller** Haushalte an zentrale Anlagen ist in dünn besiedelten Flächenländern wie Schleswig-Holstein nicht wirtschaftlich und kaum finanzierbar. Das Land Schleswig-Holstein bietet folgerichtig in Zukunft eine dezentrale (Förder-)Strategie zur Verbesserung der Abwassererfassung und -behandlung in ländlichen Gemeinden an. Die bewährte, aber zuvor nur mit Landesmitteln finanzierte „Nachrüstung von Haus- und Kleinkläranlagen“ wird ab 2007 als ELER-Maßnahme fortgeführt. Grundsätzlich sollten bei neuen Investitionsvorhaben für zentrale Abwasserlösungen in ländlichen Gebieten u. a. folgende Empfehlungen berücksichtigt werden (Moss und Naumann, 2007):

– Neue Investitionsvorhaben und die Vergabe von Fördermitteln für zentrale Abwasserlösungen in ländlichen Gebieten sind auf ihre demographische Nachhaltigkeit hin zu prüfen.
– Dezentrale Technologien sollten beim Neubau in ländlichen Räumen sowie in stark schrumpfenden Innenstadtbereichen jedoch nicht in dünn besiedelten Räumen mit nicht abgeschriebenen Netzen gefördert werden.

In Schleswig-Holstein besteht nach wie vor ein hoher Bedarf an Maßnahmen des **ländlichen Wegebaus**. Ursache sind die oftmals heutigen Ansprüchen nicht mehr genügenden Tragfähigkeiten des Unterbaus sowie die geringe Breite der Wege. Die sehr weitgehende Forderung des Landesrechnungshofes nach einer Einstellung der Förderung des ländlichen Wegebaus in der bisherigen Form (LRH, 2006) erscheint vor diesem Hintergrund äußerst problematisch und sollte nicht unbesehen als Grundlage für langfristig wirksame förderpolitische Weichenstellungen genommen werden. Mit dem für die Förderperiode bis 2013 vorgesehenen Finanzvolumen für den Ländlichen Wegebau wird sich der Investitionsstau insbesondere bei den Brückenbauwerken weiter verschärfen. Sofern keine weiteren Landesmittel freigemacht werden können, wäre auf Ebene der Gemeinden dringend nach anderen Finanzierungsinstrumenten zu suchen.

Die **Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen** haben einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Natura-2000-Richtlinie geleistet. Nach dem vorliegenden Finanzplan für die Förderperiode bis 2013 werden die Maßnahmen auch in ähnlichem Umfang fortgeführt werden können. In einzelnen Regionen besteht aber nach wie vor ein Akzeptanzproblem sowie ein erheblicher Bedarf, die Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes besser zu vermitteln, vor Ort zu organisieren und mit den lokalen Aktivitäten zur Regionalentwicklung zu verknüpfen. In diesem Zusammenhang hat sich das Konzept der „Integrierten Stationen“ bewährt und sollte weiter ausgebaut werden. Eine gute Alternative zu den Integrierten Stationen stellen aber auch die in den letzten Jahren entstandenen lokalen Aktionen dar. Es wird vorgeschlagen, die Aktivitäten einer lokalen Aktion im Rahmen einer langfristig angelegten Fallstudie aus Sicht der Evaluation zu begleiten. Für den Bereich der naturnahen Gewässerentwicklung wird die verstärkte Durchführung systematisch angelegter Wirkungskontrollen für ausgewählte Projekte empfohlen.

Die Leitlinien zum **Küsten- und Hochwasserschutz** in Schleswig-Holstein bilden die Grundlagen und Voraussetzungen für die koordinierte, nach Prioritäten abgestimmte Durchführung aller Schutzmaßnahmen. Dadurch war sichergestellt, dass die EU-Mittel einen sehr wertvollen Zuschuss darstellten, um dem Lande zu helfen, noch vorhandene Lücken in der Kette des Küsten- und Hochwasserschutzsystems beschleunigt schließen zu können und die Ausdehnung des angestrebten Sicherheitsniveaus voranzutreiben. Der Erfolg der stets auf künftige Entwicklungen ausgerichteten Küstenschutzmaßnahmen im Lande zeigt sich auch daran, dass durch vorbeugende Maßnahmen seit 1962 weder der

Verlust von Menschenleben, noch größere Sachverluste zu beklagen sind. Im gleichen Sinne wurden auch landwirtschaftliche Flächen sowie Haus und Hof geschützt.

Literaturverzeichnis

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.

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.

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.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1 Luxembourg.

IfLS, Institut für Ländliche Strukturforschung und ECOTEC, Research & Consulting LtD (2002): Ex-Post Bewertung der Gemeinschaftlichen Strukturinterventionen nach Ziel-5b in Hessen. Frankfurt.

IM, Innenministerium Schleswig-Holstein (2004): Antrag gemäß Art. 44 der VO (EG) 445/2002 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokumentes für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006 Zukunft auf dem Land (ZAL). Kiel.

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

Leuchtweis, C und Kilburg, S. (2002): Wirtschaftliche Aspekte bei Biomasseheizwerken. Erfahrungen aus der Projektarbeit bei C.A.R.M.E.N. e.V. In: TLL, Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): 8. Thüringer Bioenergietag "Biomasselogistik und -nutzung". Jena. S. 36-41.

LRH, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2006): Bemerkungen des Landesrechnungshofes zum Ländlichen Wegebau. Internetseite LRH: http://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getfile=bm2006_tz19.pdf. Stand 17.3.2007.

MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2003): Küstenschutzfinanzierung in den Jahren 2000, 2001 und 2002 (Stand jeweils 31.12. des jeweiligen Jahres).

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2005): Küstenschutzfinanzierung in den Jahren 2003 (Stand 31.12.2003) und 2004 (Stand 31.12.2004).

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2006): Daten und Informationen zu den durchgeführten Hochwasserschutzprojekten.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007a): Beseitigung von kommunalen Abwässern in Schleswig-Holstein. Lagebericht 2006. Kiel.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007b): Küstenschutzfinanzierung in den Jahren 2005 (Stand 31.12.2005) und 2006 (Stand 31.12.2006).

Moss, T. und Naumann, M. (2007): "Infrastructure stress" durch Nutzungswandel und die Anpassungsfähigkeit der Wasserver- und Abwasserentsorgung. In: Beetz, S. (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume - LandInnovation -, H. 14. S. 39-48.
www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite.

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/.

Statistikamt Nord (2004): Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2004.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2007): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung - Empfehlungen an die Politik.
http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751706/SharedDocs/downloads/14-WirUeberUns/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenWBA.html. Stand 4.2.2008.

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 10

Kapitelübergreifende Fragestellungen

Projektbearbeitung

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Andrea Pufahl, Gitta Schnaut

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

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

Abbildungsverzeichnis **III**

Kartenverzeichnis **IV**

Tabellenverzeichnis **IV**

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen **1**

10.0 Zusammenfassung 1

10.1 Inhalte der Programmbewertung 5

10.2 Methodischer Ansatz und Daten der Programmbewertung 6

10.3 Zielstruktur auf Programmebene 9

10.4 Regionale Inanspruchnahme von ZAL und deren Bestimmungsgründe 9

10.5 Thematische kapitelübergreifende Fragen 14

10.5.1 Beitrag des Programms zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahlen (Frage 1) 14

10.5.1.1 Kontext 14

10.5.1.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 14

10.5.1.3 Fazit 17

10.5.2 Beschäftigungswirkungen von ZAL (Frage 2) 18

10.5.2.1 Kontext 18

10.5.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 20

10.5.2.3 Fazit 25

10.5.3 Einkommenswirkungen von ZAL (Frage 3) 25

10.5.3.1 Kontext 26

10.5.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 27

10.5.3.3 Fazit 32

10.5.4 Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse (Frage 4) 33

10.5.4.1 Kontext 33

10.5.4.1 Förderkapitelbezogene Wirkungen 34

10.5.4.2 Fazit 40

10.5.5 Beitrag des Programms zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt (Frage 5) 41

10.5.5.1 Kontext 41

10.5.5.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen 45

10.5.5.3 Fazit 61

10.5.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen 62

10.6. In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen die beabsichtigten Wirkungen des Programms maximiert? (Frage 6) 65

10.6.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1) 65

10.6.1.1 Interne Synergien 65

10.6.1.2 Maßnahmenkombinationen in ZAL 68

10.6.1.3 Themenspezifische Kombinationen und Analysen 73

10.6.1.3.1 Förderung des Ökologischen Landbaus durch ZAL 73

10.6.1.3.2 Beitrag von ZAL zur Umsetzung von Natura 2000 76

10.6.1.4 Externe Synergien 90

10.6.2 Durchführung und Treffsicherheit der Maßnahmen (Kriterium 6-2) 93

10.6.3 Hebelwirkung (leverage effect) (Kriterium 6-3) 96

10.6.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4) 96

10.6.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5) 99

10.6.6 Fazit 100

10.7 Gesamtbetrachtung der Kosten und der erreichten Programmwirkungen 102

10.7.1 Methodischer Ansatz 103

10.7.2 Implementationskosten von ZAL 2000 bis 2006 104

10.7.2.1 Ergebnisse der quantitativen Analyse der Implementationskosten 105

10.7.2.2 Ergebnisse der qualitativen Analyse der Implementationskosten 107

10.7.2.3 Kundenzufriedenheit 110

10.7.3 Gemeinsame Betrachtungen der Kosten und Wirkungen 110

10.7.4 Fazit 115

Literaturverzeichnis **116**

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 10.1:	Bestandteile der Programmbewertung	5
Abbildung 10.2:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)	18
Abbildung 10.3:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Beschäftigungen	25
Abbildung 10.4:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Einkommenswirkungen	32
Abbildung 10.5:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition land-/ und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	40
Abbildung 10.6:	Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen für die Verbesserung oder den Erhalt der Umwelt	61
Abbildung 10.7:	Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006	63
Abbildung 10.8:	Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese	66
Abbildung 10.9:	Wesentliche Maßnahmenkombinationen von nicht-landwirtschaftlichen Zuwendungsempfängern 2003 bis 2006	73
Abbildung 10.10:	Förderung des Ökologischen Landbaus im Rahmen von ZAL (Zahlungen an ökologisch wirtschaftende Betriebe 2003 bis 2006)	74
Abbildung 10.11:	Maßnahmenbezogene Teilnahmeraten landwirtschaftlicher Betriebe	94
Abbildung 10.12:	Maßnahmenbezogene Teilnahmeraten von Kommunen	94
Abbildung 10.13:	Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse	103
Abbildung 10.14:	Was wären Ihrer Meinung nach die wesentlichen „Investitionen“ für die nächste Förderperiode zur langfristigen Senkung der Implementationskosten?	109
Abbildung 10.15:	Implementationskostenanteile und Wirkungsstufen	113

Kartenverzeichnis Seite

Karte 10.1: Regionale Verteilung der Fördermittel von ZAL, inkl. fakultativer Modulation (2000 bis 2006) nach Kreisen, Förderkategorien und Regionstypen 10

Tabellenverzeichnis

Tabelle 10.1: Methodischer Ansatz der Programmbewertung 6
Tabelle 10.2: Verwendete Datenquellen 7
Tabelle 10.3: Ziele der Fördermaßnahmen von ZAL mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen 8
Tabelle 10.4: Determinanten der Mittelverteilung nach Förderschwerpunkten 11
Tabelle 10.5: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden schleswig-holsteinischer Kreise nach Regionstypen (2000 bis 2005) 14
Tabelle 10.6: Beitrag von ZAL zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung 15
Tabelle 10.7: Alters- und Geschlechtsprofil von Begünstigten betriebs- bzw. personenbezogener Maßnahmen 15
Tabelle 10.8: Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4) 17
Tabelle 10.9: Erwerbstätigenentwicklung in Schleswig-Holstein (2000 bis 2005) nach Sektoren und Regionstypen 19
Tabelle 10.10: Beschäftigungswirkungen von ZAL 20
Tabelle 10.11: Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft von ZAL (Indikator 2-1.1) 21
Tabelle 10.12: Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1) 23
Tabelle 10.13: Landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Einkommen in Schleswig-Holstein 27
Tabelle 10.14: Dauerhafte Einkommenswirkung von ZAL 27
Tabelle 10.15: Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 3-1.1) 28
Tabelle 10.16: Wirkungen von ZAL auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse 34
Tabelle 10.17: Anzahl Nennungen mit Zunahme, Abnahme oder unveränderter Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor (t0) und nach der Investition (t2) 37
Tabelle 10.18: Umsatz zum Zeitpunkt vor (t0) und nach (t2) der Investition 39

Tabelle 10.19: Entwicklung der Lachgas- und Methanemissionen aus der Landwirtschaft von 2000 bis 2006 in Schleswig-Holstein 44

Tabelle 10.20: Umweltwirkungen von ZAL 46

Tabelle 10.21: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2006) 47

Tabelle 10.22: Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen, mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekte (2000 bis 2006) 48

Tabelle 10.23: Negative Nebenwirkungen von Fördermaßnahmen (2000 bis 2006) 50

Tabelle 10.24: Maßnahmen, die mit einem Erhalt oder der positiven Entwicklung der Bodennutzungsformen verbunden waren 52

Tabelle 10.25: ZAL Maßnahmen mit einem Beitrag zum Gewässerschutz 55

Tabelle 10.26: Beitrag von ZAL zur jährlichen Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak 58

Tabelle 10.27: Beitrag von ZAL zum Erhalt und zur Verbesserung der Landschaft 60

Tabelle 10.28: Teilnehmerzahlen an ZAL-Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen 2003 bis 2006 68

Tabelle 10.29: Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 nach Maßnahmen und ihren Kombinationen 70

Tabelle 10.30: Teilnahmeverhalten von landwirtschaftlichen Betrieben 2003 bis 2006 71

Tabelle 10.31: Zahl der Zuwendungsempfänger, der öffentlichen Aufwendungen und durchschnittliche Fördermittel bei alleiniger Inanspruchnahme von ausgewählten Maßnahmen 2003 bis 2006 72

Tabelle 10.32: Vergleich der Inanspruchnahme betrieblicher Maßnahmen von konventionell und ökologisch wirtschaftenden Betrieben 2003 bis 2006 75

Tabelle 10.33: Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen in ZAL und LEADER+ mit Bezug zu Natura 2000 nach ihrer strategischen Ausrichtung 81

Tabelle 10.34: Anteil von Fördermaßnahmen und öffentlichen Fördermitteln in Natura-2000-Gebieten 83

Tabelle 10.35: Flächenanteile ausgewählter Agrarumweltmaßnahmen an Natura-2000-Gebieten 85

Tabelle 10.36: Eckwerte der t-Maßnahmen 86

Tabelle 10.37: Zuwendungsempfänger von ZAL 2000 bis 2006 93

Tabelle 10.38: Verknüpfungsregelung für die Wirkungen von Fördermaßnahmen mit den Größenordnungen von Mitnahmeeffekten zur Ermittlung der maßnahmenbezogenen Nettowirkungen 97

Tabelle 10.39: Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte 98

Tabelle 10.40: Gruppierung der ZAL-Maßnahmen nach ihrem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis 106

Tabelle 10.41: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen 111

Tabelle 10.42: Wirkungseinstufung der ZAL-Maßnahmen nach Implementationskostenklassen 112

Tabelle 10.43: Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenklassen (in Klammern Maßnahmen) 113

10 Kapitelübergreifende Fragestellungen

10.0 Zusammenfassung

Die Programmbewertung umfasst die Analyse der regionalen Verteilung der ZAL-Förderung, die Zusammenstellung der Programmwirkungen (Frage 1 bis 5) und die Programmumsetzung von ZAL (Frage 6). Darüber hinaus erfolgte zur Beurteilung der Fördereffizienz eine Gegenüberstellung von Kosten und Wirkungen. Grundlage bildeten Beiträge und Einschätzungen der KapitelbewerterInnen und vertiefende Studien zu einzelnen Fragestellungen.

Regionale Verteilung der Fördermittel

Die meisten öffentlichen Ausgaben von ZAL wurden in den vier ländlichen Kreisen Schleswig-Flensburg, Nordfriesland, Dithmarschen und Steinburg verausgabt. Die ZAL-Förderung wurde landesweit durch die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung 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 traf.

Sektorbezogene Maßnahmen, dominiert durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a), wurden primär in Kreisen mit den Schwerpunkten Viehwirtschaft (nordöstliches Schleswig-Holstein) und Gartenbau (Pinneberg) in Anspruch genommen und hatten innerhalb von ZAL eine untergeordnete finanzielle Bedeutung. Die Ausgaben für umweltbezogene Maßnahmen wurden durch Ausgaben für Flächenkäufe für den Naturschutz (**t-Maßnahmen**), gefolgt von **Agrarumweltmaßnahmen** (f) (inklusive Modulationsmaßnahmen) ohne ausgeprägte räumliche Schwerpunktsetzung dominiert. Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (ohne Hochwasser- und Küstenschutz) wurden insbesondere in den am stärksten ländlich geprägten Kreisen Schleswig-Holsteins in Anspruch genommen und durch die Ausgaben der **Dorferneuerung** (o) dominiert.

Programmwirkungen (Frage 1 bis Frage 5)

Lebensqualität/Bevölkerung: Ein Beitrag von ZAL zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung bzw. zur Verringerung von Abwanderung ist nicht belegbar. Zur Verbesserung der Lebensqualität in nichtstädtischen Bereichen trugen die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (**Dorferneuerung** (o1/o2), **Dienstleistungseinrichtungen** (n1), **Fremdenverkehr** (s) bei. Diese wurden schwerpunktmäßig in den am stärksten ländlich geprägten Gebieten Schleswig-Holsteins in Anspruch genommen.

Beschäftigung: Dauerhafte Beschäftigungseffekte durch ZAL konnten fast ausschließlich außerhalb der Land- und Forstwirtschaft bei den Projekten der **Dorf- und ländlichen Re-**

gionalentwicklung (o, s, n1) ermittelt werden. Gemessen am eingesetzten Mittelvolumen, wurden durch die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n1) die meisten Arbeitsplätze geschaffen und gesichert. Innerhalb der Land- und Forstwirtschaft konnten positive Beschäftigungseffekte nur bei der Förderung Ökologischer Anbauverfahren (Teilmaßnahme von Agrarumweltmaßnahmen) ermittelt werden.

Einkommen: In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen sind auch die Einkommenswirkungen von ZAL primär im außerlandwirtschaftlichen Bereich entstanden. Zu nennen sind hier insbesondere die im Rahmen der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** (o1/o2, n1, s, p) umgesetzten Maßnahmen. Innerhalb des primären Sektors war es die Förderung der **Flurbereinigung** (k) und des **Wegebaus** (r2), die zu dauerhaften Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben führte. Innerhalb der Land- und Forstwirtschaft sind positive Einkommenseffekte durch die Förderung Ökologischer Anbauverfahren entstanden.

Marktposition: Der Einfluss der umgesetzten 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 des Einflusses erfolgte aus Gründen der Angemessenheit und Datenverfügbarkeit nicht. Es kam durch die Förderung allerdings indirekt zu Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigten. Positive Wirkungen gingen von den Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktungsförderung** (g), **Flurbereinigung** (k1) und **Wegebau** (r1) aus. Die Wirkungen wurden im Wesentlichen durch kostensenkende Effekte und/oder Produktivitätsverbesserungen hervorgerufen. Die **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h, i) zeigten keine wahrnehmbare Wirkung.

Umwelt: Insgesamt wurden hierfür Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von rund 303 Mio. Euro (ca. 57 % der öffentlichen Fördermittel) eingesetzt. Mit rund einem Viertel dieser Mittel konnten starke Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es sich um die **Vertragsnaturschutzmaßnahmen** (f2), den **investiven Gewässer- und Naturschutz** (t) sowie die **forstlichen Fördermaßnahmen** (h und i). Mittlere Wirkungen (++) sind mit über 30 % der Mittel verbunden und sind in erster Linie auf die **MSL-Maßnahmen** (f1) und die **Abwasserbeseitigung** (o3) zurückzuführen. Über 40 % der umweltwirksamen Mittel erzielten nur geringe Wirkungen. Mit den flächenbezogenen Maßnahmen wurden knapp 5 % der Waldfläche und 18 % der LF Schleswig-Holsteins erreicht. Im Rahmen der vertiefenden Studie zur Grünlandentwicklung (vgl. Materialband, Studie 1) konnte anhand einer ökonometrischen Analyse gezeigt werden, dass mit den flächenbezogenen Maßnahmen (f und e) dem landesweiten Grünlandrückgang in den Kreisen Schleswig-Holsteins nicht entgegengewirkt werden konnte. Die kreisbezogene Analyse liefert allerdings für in kleinen Gebietskulissen angebotene Maßnahmen (z. B. Ausgleichszulage/-zahlung) nur

unzureichende Ergebnisse: Mögliche grünlanderhaltende Effekte der Ausgleichzulage/-zahlung werden durch die kreisbezogene Betrachtung nivelliert werden, da Kreisgrenzen und Gebietskulissengrenzen nicht übereinstimmen.

Wesentliche Wirkungen erfahren die beiden Schutzgüter Biodiversität und Wasser. Sie wurden durch die Maßnahmen Vertragsnaturschutz und Halligprogramm, MSL-Maßnahmen, t-Maßnahmen und Flurbereinigung erreicht. Für die Ressource Wasser wurden darüber hinaus Maßnahmen zur Abwasserbeseitigung (o3) eingesetzt.

Die nur begrenzt quantifizierbaren Effekte des Programms zur Reduktion der CO_2-Emissionen sind in erster Linie auf die Förderung von Biogasanlagen und die Ausweitung extensiver Landnutzungsformen zurückzuführen.

Programmumsetzung (Frage 6)

Synergieeffekte basierten v. a. auf nachfrageinduziertem Teilnahmeverhalten, das zu räumlichen und betrieblichen Konzentrationen führte. Dies galt v. a. für die Förderschwerpunkte A und C. Im Förderschwerpunkt B bestand mit den LSEn ein Regionalplanungsansatz, durch den verschiedene Instrumente gebündelt wurden. Der Ansatz war bislang allerdings stark auf die Instrumente der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung beschränkt. Im ZPLR wird der Schwerpunkt auf LEADER liegen, so dass auch eine inhaltliche Ausweitung erfolgen wird.

Insgesamt 30 % aller landwirtschaftlichen Betriebe erhielten im Zeitraum 2003 bis 2006 Zahlungen aus mindestens einer ZAL-Maßnahme. Im Wesentlichen handelte es sich um Modulationsmaßnahmen, gefolgt von den MSL- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen und dem AFP. Alle anderen Sektormaßnahmen hatten nur sehr geringe Teilnehmerzahlen, v. a. aufgrund einer kleinräumigen Gebietskulisse.

Bei den überbetrieblichen Maßnahmen stand hinsichtlich der Teilnehmerzahlen die Dorferneuerung an erster Stelle. Daneben nahmen die Gemeinden häufig noch andere Maßnahmen wie die Tourismusförderung (s), den Wegebau oder forstliche Maßnahmen in Anspruch. Geht man vereinfacht davon aus, dass als Zuwendungsempfänger nur Gemeinden fungierten, dann erhielten rund 40 % aller politisch selbstständigen Gemeinden zwischen 2003 und 2006 Zuwendungen aus ZAL.

Der Umfang des **Ökolandbaus** hat sich in der Programmlaufzeit – wenn auch auf niedrigem Niveau – positiv entwickelt. Einen wesentlichen Beitrag zur Förderung des Ökologischen Landbaus leisteten die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen. Insgesamt flossen rund 16 Mio. Euro öffentliche Mittel an ökologisch wirtschaftende Betriebe bzw. Verarbeitungsunternehmen. Davon kamen rund 80 % aus der spezifischen Flächenförderung.

Folgende Maßnahmen lieferten einen Beitrag **zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000** bzw. deren Flankierung: die **Agrarumweltmaßnahmen** (f), die **Ausgleichszahlung** für die eingeschränkte Nutzung von Dauergrünlandflächen in Natura-2000-Gebieten (e1), der investive Naturschutz (t2) und die **Flurbereinigung** (k). Rund die Hälfte des Grünlands bzw. 32 % der LF innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse wurde mit den flächenbezogenen Maßnahmen erreicht. Mit den waldbezogenen Maßnahmen wurden 4 % der Waldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten für die Umsetzung von Naturschutzzielen gefördert.

Ein weiteres Thema im Hinblick auf die Durchführung von ZAL war die Frage der Treffsicherheit, die auch eng mit dem Umfang möglicher Mitnahmeeffekte zusammenhängt. Ansätze zur Erhöhung der betrieblichen und räumlichen Treffsicherheit von Maßnahmen waren in ZAL vorhanden. Für die nächste Förderperiode sollten diese Ansätze weiter ausgebaut werden.

Gesamtbetrachtung der Kosten-Wirksamkeit von Maßnahmen

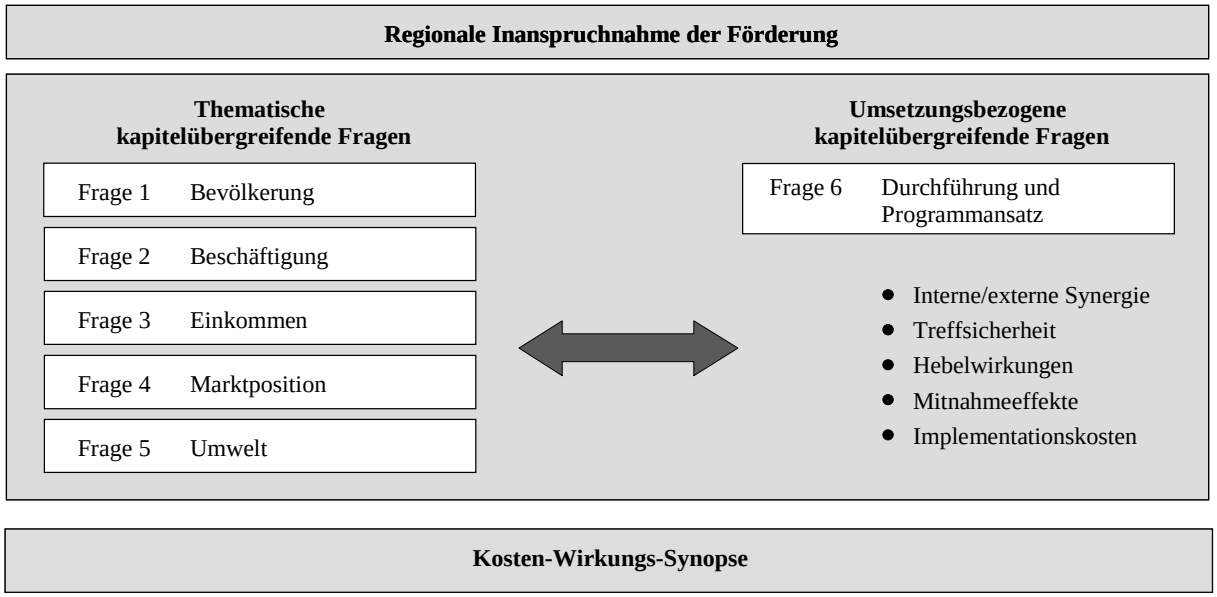
Mit der Kosten-Wirkungs-Synopse wurde das Verhältnis der Kostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel (Gesamtkosten) zu den erzielten Wirkungen betrachtet. Dafür wurden zunächst die Implementationskosten von ZAL ermittelt. Die absoluten Implementationskosten lagen bei 6,6 Mio. Euro, davon rund 16 % für querschnittsbezogene Aufgaben. Mit Kosten von sieben Cent (ohne Kosten für Querschnittsaufgaben) pro verausgabtem Euro an Fördermitteln erreichten die Kosten für die Umsetzung von ZAL insgesamt eine mittlere Größenordnung. Die maßnahmenbezogenen Implementationskosten wurden in das Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln gesetzt (Implementationskostenanteil) und klassifiziert. Elf der insgesamt 29 in der Analyse berücksichtigten Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 57 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Nur drei Maßnahmen mit rund 4 % der öffentlichen Fördermittel lagen im Bereich hoher Implementationskostenanteile. Insgesamt lagen 15 Maßnahmen (rund 40 % der öffentlichen Fördermittel) im Bereich mittlerer Implementationskostenanteile.

Rund 39 % der Gesamtkosten (Implementationskosten und Fördermittel) des Jahres 2005 entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 41% der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Kosten entstanden für Maßnahmen mit eher geringen Wirkungen. Zwischen den Implementationskostenanteilen und den erreichten Wirkungsstufen wurde kein Zusammenhang festgestellt. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und der Durchführung von Kontrollen begründet.

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 ist als thematische Verdichtung der Ergebnisse der Förderkapitel zu verstehen. Frage 6 behandelt die verwaltungsmäßige Umsetzung von ZAL (vgl. Abbildung 10.1). Zusammenfassend werden Kosten und erzielte Wirkungen von ZAL in Kapitel 10.7 betrachtet.

Abbildung 10.1: Bestandteile der Programmbewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der Programmbewertung wurden drei vertiefende, maßnahmenübergreifende Studien zu folgenden Themen durchgeführt:

– Studie 1: Einflussfaktoren der Grünlandentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Wirkungen der EPLR-Förderung,

– Studie 2: Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von ZAL vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen,

– Studie 3: Biogasanlagen in Schleswig-Holstein – Umweltwirkungen und Landnutzung.

Die Ergebnisse der Studien sind im Materialband (MB) 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 stellte, wie bisher auch, die Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse und die Wirkungspfadanalyse dar. Die bisher deskriptiv durchgeführte Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel wurde um eine quantitative Ursachsenanalyse (Regressionsmodell) erweitert.

In Studie 1 wurden regressionsanalytische Ansätze verwendet, um den Einfluss der ZAL-Förderung auf die Grünlandentwicklung zu untersuchen. Die Erhebung der Personalkosten in Studie 2 erfolgte auf Basis einer verwaltungsinternen Kapazitätsanalyse. Studie 3 umfasst die regionalisierte Auswertung der Biogasförderung und von Landnutzungsdaten sowie ergänzende Literaturrecherchen.

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 - Analyse der Bestimmungsgründe der regionalen Verteilung
Programmwirkungen	Aggregation der kapitelspezifischen Ergebnisse	- Standardisierte Abfrage der entsprechenden Wirkungen in den Kapiteln, Aggregation
Kosten-Wirksamkeit einzelner Maßnahmen	Qualitative Kosten-Wirkungsanalyse	- Gewichtung der Ziele und erreichten Wirkungen mit den vorgesehenen/verausgabten Programmmitteln
Thematische Studien		
1) Grünlandentwicklung	Regressionsanalysen	- Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Grünlandentwicklung und anderen Faktoren, u. a. der ländlichen Entwicklungspolitik
2) Implementationskosten-analyse	Verwaltungsinterne Kapazitätsanalyse durch schriftliche Befragung	- Ermittlung der Implementationskosten von ZAL, Ursachenanalyse
3) Biogasanlagen in SH-Umweltwirkungen und Landnutzung	Räumliche Analyse InVeKoS- und BLE-Daten Literaturanalyse	- Auswertung von Landnutzungs- und Förderdaten, - Zusammenstellung der Umweltwirkungen auf Basis einer Literaturanalyse

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.2 zeigt die erschlossenen Datenquellen und deren Verwendung in der Programmbewertung.

Tabelle 10.2: Verwendete Datenquellen

		Verwendung nach Arbeitsschritten					
Datenart	**Datenquelle**	administrative Umsetzung	Rahmen-bedingungen	Vollzug	Regionale Inanspruchnahme	Kontext	Wirkungsanalyse
Primär	Leitfadengestützte Befragung der ProgrammkoordinatorInnen (2003)	x	x	x			
	Standardisierter Fragebogen für Maßnahmen a/g: Umwelteffekte und konj. 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
Sekundär	Auszug aus der Kreuzchenliste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006			x	x		x
	Fakultative Modulationsmittel 2005 und 2006			x	x		x
	Verausgabte öffentliche Ziel-2-Mittel, 2000 bis 2006			x			x
	Monitoring 2000 bis 2006 (GAK und EU)			x	x		
	Indikative Finanzpläne			x			
	Daten der Landesstatistik bzw. Agrarstatistik		x			x	x
	Ergebnisse der Kapitelbewerter	x			x		x
	Programmdokumente	x	x	x			
	Literatur					x	x
	InVeKoS 2005					x	x
	BLE "Nachwachsende Rohstoffe" 1994 bis 2006					x	x

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10.3: Ziele der Fördermaßnahmen von ZAL mit Bezug zu den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen

			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 durch			
Förderschwerpunkt	Kapitel	Haushaltslinienkürzel	Kriterien / Maßnahmentitel	Altersprofil der begünstigten Bevölkerung	Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung	Verringerung der Abwanderung	Verbesserung der Lebensqualität	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen/ Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Reduzierung des quantitativen/qualitativen Ressourcenverbrauchs	Erhalt und Verbesserung von Landschaften
A: Produktions-struktur	I	a1	Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben					●		●		●			●	❍	●	
	III	c1	Berufsbildung					❍		❍								
	VII	g/m	Verarbeitung/Vermarktung	●			●	●	●	●	●	●	●	●	❍		❍	
B: Ländliche Entwicklung	IX	k1	Flurbereinigung				❍			❍		●			●			❍
		n1	Dienstleistungseinrichtungen				●	❍	●									
		n2	Biomasse und Energie					❍	❍	●					●		●	
		o1- o2	Dorferneuerung				●		●						❍			
		o3	Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen												●			
		p1, p2	Diversifizierung (Biomasse)					●	●	●	●							
		r1	AEP, LSE															
		r2	Landwirtschaftsnahe Infrastruktur (Wegebau)				❍					●						
		s1, s2	Fremdenverkehr und Handwerkstätigkeiten				❍	●	●									
		u1, u2	Küstenschutz															
C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	V	e1	Artikel-16-Ausgleichszahlung							●					●	●		❍
		e2	Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten			●	❍	❍		●					❍	❍		❍
	V I	f1	Agrarumweltmaßnahmen (MSL)							❍					●	❍	●	❍
		f2, f3	Vertragsnaturschutz, Halligprogramm			❍ H				❍ H					❍		❍	●
	VIII	h, i	Forstwirtschaftliche Maßnahmen				●	●		●		●	●	●	●			●
	IX	t1, t2	Schutz der Umwelt, Landschaftspflege, Tierschutz				❍								●		❍	●

● = Hauptziel, ❍ = Nebenziel, H = Halligprogramm.

Quelle: Eigene Darstellung.

10.3 Zielstruktur auf Programmebene

ZAL war ein Baustein der drei strukturpolitischen Programme Schleswig-Holsteins (MLUR, 2005b, S. A70) mit folgenden Zielen:

– Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum,

– berufliche Qualifizierung,

– Stärkung ländlicher Räume und Modernisierung der Agrarstruktur und

– Nutzung Erneuerbarer Energien.

Der finanzielle Schwerpunkt von ZAL lag auf den Maßnahmen zur Ländlichen Entwicklung. Um ZAL einer Programmbewertung zugänglich zu machen, wurde ein Bezug zwischen den Zielen einzelner Förderkapitel/Maßnahmen und den thematischen kapitelübergreifenden Bewertungsfragen hergestellt (vgl. Tabelle 10.3).

10.4 Regionale Inanspruchnahme von ZAL und deren Bestimmungsgründe

Karte 10.1. stellt die regionale Verteilung der verausgabten Fördermittel von ZAL (2000 bis 2006) nach Kreisen, Regionstypen und Förderkategorien[1] dar. Aus Karte 10.1 geht hervor, dass die meisten öffentlichen Ausgaben von ZAL in den vier ländlichen Kreisen Schleswig-Flensburg, Nordfriesland, Dithmarschen und Steinburg verausgabt wurden. Verstädterte Räume und Agglomerationsräume profitierten von der ZAL-Förderung unterproportional. Weiterhin ist ersichtlich, dass die Ausgaben von ZAL landesweit durch Ausgaben für ländliche Entwicklungsmaßnahmen[2] dominiert wurden. Hier sind vor allem die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung zu nennen (n1, o1/o2, r1, s1/s2).

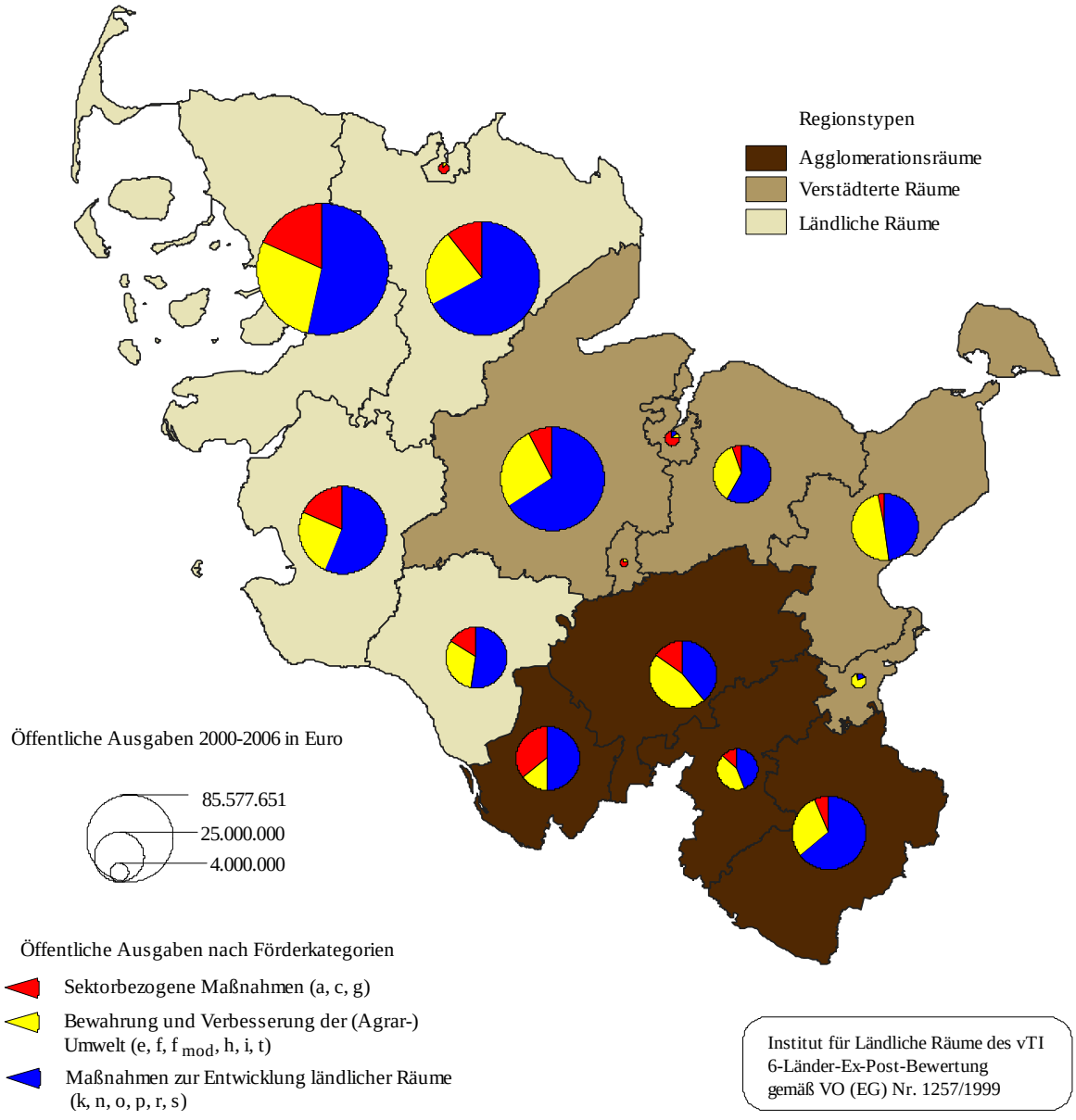
Eine gezielte regionale Steuerung der Programmmittel insgesamt erfolgte nicht. Die Mittelverteilung war vielmehr durch die Maßnahmeninhalte determiniert, die je nach agrarstruktureller, standörtlicher und raumstruktureller Situation auf eine unterschiedliche Nachfrage traf. Einige Maßnahmen (e, f3) wurden nur innerhalb festgelegter Gebietskulissen gefördert. Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung dienten der Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte (Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen, LSE), die für Schleswig-Holstein flächendeckend vorliegen. Der

[1] Sektorbezogene Maßnahmen (a, c, g, p), Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen (e, f, fakultative Modulation, h, i, t), Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume (k, n, o, r, s).

[2] Ohne Ausgaben für Hochwasser- und Küstenschutz (u).

Einfluss ausgewählter stuktureller Faktoren auf die regionale Nachfrage nach ZAL-Förderung ist in Tabelle 10.4 dargestellt und wird im Folgenden diskutiert.

Karte 10.1: Regionale Verteilung der Fördermittel von ZAL, inkl. fakultativer Modulation (2000 bis 2006) nach Kreisen, Förderkategorien und Regionstypen



Quelle: Eigene Berechnungen nach MLUR (2007b).

Sektorbezogene Maßnahmen wurden am stärksten in Regionen mit Schwerpunkt Milchviehhaltung und Rindermast (Nordfriesland, Dithmarschen, Steinburg) und Gartenbau (Pinneberg) nachgefragt. Zurückzuführen ist dies auf die **Agrarinvestitionsförderung** (a), in deren Rahmen überwiegend Rinderställe gefördert wurden. Dieser Erklärungsansatz wird durch die in Tabelle 10.4 (Modell A) dargestellten Ergebnisse der Regressionsanalyse bestätigt.

Die zwischen den Kreisen[3] variierende Förderintensität sektorbezogener Maßnahmen (öffentliche Ausgaben je Hektar LF) konnte zu 98 % durch die Agrarstruktur erklärt werden. Die Förderintensität sektorbezogener Maßnahmen war umso höher, je höher der Anteil der Gartenbaubetriebe im Kreis bzw. je höher die Rinderbesatzdichte (GV je Hektar) war. Der positive Zusammenhang zwischen der Förderintensität und dem Anteil an Gartenbaubetrieben galt insbesondere für den Landkreis Pinneberg: Die Förderintensität war hier mit 190 Euro/ha sehr hoch (übrige zehn Landkreise: ca. 30 Euro/ha), bei einem 30 % Anteil an Gartenbaubetrieben (übrige zehn Landkreise: ca. 2,5 %). Kreise mit einer Rinderbesatzdichte von unter 0,7 GV/ha (Ostholstein, Stormarn, Herzogtum-Lauenburg, Plön) wiesen im Mittel eine Förderintensität von etwa 19 Euro/ha auf; in Landkreisen mit einem Rinderbesatz über 0,7 GV/ha war die Förderintensität im Mittel mit 60 Euro/ha etwa dreimal so hoch. Andererseits war die Förderintensität umso niedriger, je stärker die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im Zeitraum 1995 bis 1999 zurückgegangen ist. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass investive Fördermaßnahmen vor allem dort nachgefragt wurden, wo die Voraussetzungen für betriebliches Wachstum gegeben sind – in Kreisen, in denen zuvor überproportional viele Betriebe den Sektor verlassen haben.

Umweltbezogene Maßnahmen wurden horizontal (f1, faktultative Modulation, h, i) und in Gebietskulissen (e, f3) angeboten. Den finanziell bedeutendsten Anteil hatten Agrarumweltmaßnahmen und t-Maßnahmen: In den meisten Kreisen wurden zwischen 10 % bis 20 % der LF unter mindestens einer Agrarumweltmaßnahme (f) bewirtschaftet. T-Maßnahmen umfassten Maßnahmen zur Renaturierung von Fließgewässern sowie den Erwerb von Naturschutzflächen und wurden landesweit, mit Schwerpunkten in den Kreisen Ostholstein und Segeberg, durchgeführt.

Die Förderintensität umweltbezogener Maßnahmen (öffentliche Ausgaben je Hektar LF) konnte nur zu etwa 62 % durch die im Modell berücksichtigten Faktoren der Landnutzung bzw. der Agrarstruktur erklärt werden (vgl. Tabelle 10.4, Modell B). Ursächlich hierfür war der hohe Mittelanteil für t-Maßnahmen, die unabhängig von der Landnutzung bzw. der Agrarstruktur verausgabt wurden. So war z. B. der positive Zusammenhang zwischen der Förderintensität und dem Anteil an Nebenerwerbsbetrieben auf die Dominanz der t-Maßnahmen in den Kreisen Ostholstein und Segeberg zurückzuführen; diese Kreise hatten

[3] Ohne kreisfreie Städte.

auch einen vergleichsweise hohen Nebenerwerbsanteil. Gleiches galt für den Zusammenhang zwischen der Förderintensität und dem Stickstoffüberschuss.

Tabelle 10.4: Determinanten der Mittelverteilung nach Förderschwerpunkten

Bestimmungsfaktor	Einheit	Koeffizient	Chi-Quadrat	Signifikanz
Modell A: Förderintensität sektorbezogener Maßnahmen				
zu erklären: Öffentliche Ausgaben [1)]	*Euro/ha*			
Konstante		-64,55	-2,56	**
Anteil Gartenbaubetriebe	%	6,26	14,83	***
Anzahl ldw. Betriebe	Anzahl	7,82	1,64	
Änderung der Anzahl ldw. Betriebe	%	-4,79	-2,07	*
Besatzdichte Rind	GV je ha	23,14	2,72	**
Modell B: Förderintensität von Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen				
zu erklären: Öffentliche Ausgaben [1)]	*Euro/ha*			
Konstante		-91,97	2,00	
Anteil Grünland an LF	%	-0,32	1,05	
Anteil Haupterwerbsbetriebe	%	3,56	8,98	***
Stickstoffüberschuss (Flächenbilanz)	kg/ha	0,65	9,95	**
Anteil Natura 2000 an LF	%	3,20	3,64	*
Anteil Schutzgebiet an LF	%	-0,69	25,20	***
Modell C: Förderintensität von Maßnahmen zur Ländlichen Entwicklung				
zu erklären: Öffentliche Ausgaben [1)]	*Euro/Einwohner*			
Konstante		551,84	6,17	**
Arbeitslosenquote	%	1,69	0,02	
Schulden Gemeinde	Euro/Einwohner	-0,26	8,23	***
Stundenlohn Industrie	Euro	-5,16	1,73	
Wanderungssaldo	1000 Personen	-13,49	0,21	
Bruttoinlandsprodukt	BIP/Einwohner	-5,81	0,87	
Modellgüte			**R-Quadrat**	
Modell A: Sektorbezogene Maßnahmen			0,98	
Modell B: (Agrar-) Umweltmaßnahmen			0,62	
Modell C: Ländliche Entwicklung			0,55	

Hinweise: 1) Öffentliche Ausgaben 2000 bis 2006. Statistische Signifikanz der Koeffizienten: *** 1 %. ** 5 %, * 10 %.

Quelle: Eigene Berechnungen. Datenbasis vgl. MB Tabellen, Tabelle 1.

Als Indikator für die Schutzbedürftigkeit von Gebieten wurde der Anteil der geschützten LF (Schutzgebiete[4], Natura-2000-Gebiete) verwendet. Die Förderintensität umweltbezogener Maßnahmen korrelierte negativ mit dem Anteil der geschützten LF und positiv mit dem Anteil der Natura-2000-Gebiete: Die Förderintensität war umso höher, je niedriger der Anteil der geschützten LF bzw. je höher der Anteil der durch Natura-2000-Gebiete

[4] Schutzgebiete nach Bundesnaturschutzgesetz. Dies schließt z. B. Wasserschutzgebiete aus.

geschützten LF war. In Anbetracht des geringen Anteils von Natura-2000-Gebieten an der LF (Mittelwert 4 %) ist dieser Zusammenhang kein Indiz für eine hohe Treffsicherheit der geförderten Maßnahmen.

Die öffentlichen Ausgaben für ländliche Entwicklungsmaßnahmen (ohne Hochwasser- und Küstenschutz (u)) wurden in Schleswig-Holstein durch die Ausgaben für die Dorferneuerung (o1/o2) dominiert. Die Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen (öffentliche Ausgaben je Einwohner) konnte zu etwa 55 % durch Modell C erklärt werden (vgl. Tabelle 10.4). Die Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden wies eine negative Assoziation mit der Förderintensität auf: Je höher die Pro-Kopf-Verschuldung in den Gemeinden war, desto geringer waren die je Einwohner verausgabten Mittel für Ländliche Entwicklungsmaßnahmen. Dieser Zusammenhang ist plausibel durch das Erfordernis zur Kofinanzierung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen zu erklären: EAGFL und Landesmittel wurden fast ausschließlich durch finanzielle Mittel der Gemeinden kofinanziert. Gemeinden mit einem hohen Schuldenstand konnten diesen Eigenanteil in geringerem Maß aufbringen als Gemeinden mit einem niedrigen Schuldenstand.

Ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Förderintensität und anderen sozioökonomischen Kriterien (Wanderungssaldo, Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote, Verdienstmöglichkeiten) war nicht zu beobachten.

Fazit

Sektorbezogene Maßnahmen wurden im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung (a) in Kreisen mit Schwerpunkt Viehwirtschaft (nordöstliches Schleswig-Holstein) und Gartenbau (Pinneberg) in Anspruch genommen. In diesen Kreisen wurden vor allem Stallbauten und Investitionen im Gartenbau gefördert.

Innerhalb von ZAL hatten Ausgaben für umweltbezogene Maßnahmen eine eher untergeordnete Bedeutung. Dies ist vor allem auf die hohe agrarische Standortgüte in Schleswig-Holstein und den damit verbundenen hohen Opportunitätskosten der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen zurückzuführen. Umweltbezogene Ausgaben wurden durch Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen (f) und t-Maßnahmen (t) dominiert. Ein Zusammenhang zwischen der Förderintensität umweltbezogener Maßnahmen und der Schutzbedürftigkeit von Flächen konnte in dieser relativ stark aggregierten Analyse (Kreisebene) nicht festgestellt werden (vgl. detaillierte Ausführungen im Kapitel 6, Modul Ökoeffizienz).

Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (ohne u) wurden insbesondere in den am stärksten ländlich geprägten Kreisen Schleswig-Holsteins in Anspruch genommen und durch die Ausgaben der Dorferneuerung (o) dominiert. Die Analyse zeigte keinen Zusammenhang zwischen der Förderintensität und der sozioökonomischen Situation der Kreise. Verschul-

dete Gemeinden waren vermutlich weniger in der Lage, den Eigenanteil zur Kofinanzierung von EAGFL- und Landesmitteln zu erbringen.

10.5 Thematische kapitelübergreifende Fragen

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

10.5.1.1 Kontext

Im Jahr 2005 lebte etwa ein Viertel (0,75 Mio.) der schleswig-holsteinischen Bevölkerung in ländlichen Räumen (vgl. Tabelle 10.5). Die natürliche Bevölkerungsentwicklung verläuft seit 2000 negativ und betrifft sowohl Agglomerationsräume als auch verstädterte und ländliche Kreise. Der Bevölkerungsrückgang konnte jeweils durch Wanderungsgewinne vollständig kompensiert werden (vgl. letzte drei Spalten in Tabelle 10.5). Eine Abwanderung der Bevölkerung in geringem Umfang verzeichneten die Nordfriesischen Halligen und die kreisfreie Stadt Neumünster.

Tabelle 10.5: Bevölkerungsentwicklung und Wanderungssalden schleswig-holsteinischer Kreise nach Regionstypen (2000 bis 2005)

	n	Einwohner		Anteil an Bevölkerung 2005	Wanderungssaldo 2000-2005	Änderung insgesamt	durch	
		2000	2005				Ab-/Zuwanderung	natürliche Entwicklung
Regionstyp		n	n	%		% p. a.	% p. a.	% p. a.
Agglomerationsräume	4	939.151	967.448	34,1	37.546	0,6	0,8	-0,2
Verdichtete Kreise	6	1.131.094	1.139.064	40,2	24.503	0,1	0,4	-0,3
Ländliche Kreise	5	719.516	726.438	25,6	21.422	0,2	0,6	-0,4

Hinweise: p. a. = pro Jahr

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 von ZAL zur Stabilisierung der ländlichen Bevölkerungszahl und zur Verbesserung der Lebensqualität. Zu nennen ist hier insbesondere die **Dorferneuerung** (o), die sowohl einen positiven Beitrag zu diesem Ziel leistete als auch eine hohe Inanspruchnahme in den relevanten Gebieten aufwies.

Tabelle 10.6: Beitrag von ZAL zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung

Frage 1 Bevölkerung	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung									C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kriterium	VO-Kapitel	I	III	VII	IX									V		VI		VIII	IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g/m	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h, i	t1, t2
1-1	Altersprofil der Begünstigten			0																
1-2	Geschlechtsprofil der Begünstigten																			
1-3	Verringerung der Abwanderung							(+)								0		0 H		
1-4 (Zusatz)	Verbesserung der Lebensqualität				(+)	(++)		(+++)	(+)			(+)	(++)	(+)		(+)	(+)	(+)	0	(+)

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = vernachlässigbare Wirkung trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.
H: Halligprogramm.

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Das Alters- und Geschlechtsprofil der begünstigten Bevölkerung (vgl. Tabelle 10.7) war durch die Art der Zuwendungsempfänger determiniert und kein Ergebnis einer gezielten Steuerung der Maßnahmen. Durch die Förderung trat daher keine Wirkung ein, die nicht ohnehin vorhanden gewesen wäre.

Tabelle 10.7: Alters- und Geschlechtsprofil von Begünstigten betriebs- bzw. personenbezogener Maßnahmen

	Anzahl	**Stichprobe**	**Anteil nach Altersklassen**			**Anteil nach Geschlecht**	
			< 35	**35 - 44**	**> 45**	**männlich**	**weiblich**
Referenzgruppe	n	n	%			%	
Erwerbstätige SH (2002)	1.382.000		32	30	37	55	45
Arbeitskräfte Landwirtschaft (2003)	49.900		21	30	50	68	32
BetriebsleiterInnen (2003)	17.000		10	33	58	91	9
Maßnahme	**Förderfälle**						
Agrarinvestitionsförderung (a)	1.509	676	23	46	31	97	3
Berufsbildung (c)	4.232 [1)]	2.988	50	32	18	73	27
Ausgleichszahlung (e1)	344 [2)]	10	10	30	60	k. A.	k. A.
Agrarumwelt (f)	3.752 [2)]	87	3	37	59	k. A.	k. A.

Hinweise: k. A. = keine Angabe. 1) Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen. 2) Förderfälle 2006.

Quelle: Statistikamt Nord (2004a; 2004b). Eigene Berechnungen.

Verringerung der Abwanderung aus ländlichen Räumen (Kriterium 1-3)

Die Problematik der Abwanderung ist in Schleswig-Holstein lediglich für die Nordfriesischen Halligen relevant. Die Halligen werden aufgrund ihrer Lebensraum- und Küstenschutzfunktion erhalten. **Küstenschutz** (u) und die Warftsanierung[5] im ehemaligen Ziel-5b-Programm sowie die **Dorfentwicklung** (o) wirkten hierbei unterstützend. Auf den Halligen Nordstrandischmoor und Hooge sowie auf der Insel Pellworm wurden Teile der Wasserversorgung erneuert. Ein Zusammenhang zwischen dem **Halligprogramm** (f3) und der **Ausgleichszulage** (e2) und einer verminderten Abwanderung konnte nicht hergestellt werden.

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 von ZAL 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. Dies betrifft insbesondere die küstennahen Gebiete, in denen der Tourismus eine hohe wirtschaftliche Bedeutung hat. Voraussetzung hierfür ist die Attraktivität der Dörfer **(Dorferneuerung** (o1/o2)), die Erschließung und Zugänglichkeit der Landschaft **(Flurbereinigung** (k), **Fremdenverkehr** (s), **Wegebau** (r2)) und der Erhalt visuell ansprechender Landnutzungsformen (**Agrarumweltmaßnahmen** (f), **Ausgleichszulage** (e), **t-Maßnahmen** (t)). Von der Förderung des **Fremdenverkehrs** (s) und von **Dienstleistungseinrichtungen** (n1) profitierte in erster Linie die ansässige Bevölkerung, da hierdurch Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen wurden.

Zu betonen ist die Einbindung der geförderten Maßnahmen in übergeordnete Konzepte (Regionale Entwicklungskonzepte, touristische Konzepte etc.) und deren additive Wirkung im Zusammenhang mit außerhalb von ZAL durchgeführten Aktivitäten. Folglich lassen sich die Wirkungen nicht ausschließlich auf die Förderung zurückführen.

[5] Lief außerhalb von ZAL als rein national finanzierte Maßnahme.

Tabelle 10.8: Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität (Kriterium 1-4)

Maßnahme	Geförderte Inhalte
Agrarumweltmaßnahmen (f), Ausgleichszulage (e2), t-Maßnahmen	- Erhalt extensiver landwirtschaftlicher Nutzungsformen (Grünlandwirtschaft in Marschgebieten, Salzwiesenbewirtschaftung) - Maßnahmenkonzentration in touristisch bedeutsamen Regionen (Nordseeküste, Inseln)
Flurbereinigung (k)	- Neubau/Erneuerung von Wegen mit überörtlicher Einbindung in touristische Wegekonzepte oder der Erschließung von Sehenswürdigkeiten
Dienstleistungseinrichtungen (n1)	- Förderung von MarktTreffs und Dorfläden mit Versorgungsfunktion für die lokale Bevölkerung und für Gäste
Dorferneuerung (o1/o2)	- Erhalt/Verbesserung des äußeren Erscheinungsbildes von Wohngebäuden, alter Bausubstanz - Arbeiten an Dorfgemeinschaftshäusern - Verbesserung innerörtlicher Verkehrsverhältnisse
Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen (o3)	- in 54 Gemeinden wurde die Abwassersituation durch Neubau oder Erweiterung von Anlagen verbessert - 40.000 Einwohner wurden an die zentrale Abwasserbeseitigung angeschlossen - angemessene Abwasserentsorgung ist Vorraussetzung für Siedlungs- bzw. Gewerbegebietserweiterung
Wegebau (r2)	- Geförderte Wege werden auch von der Bevölkerung für Freizeitaktivitäten genutzt (Skater, Reiter). - Etwa ein Fünftel der geförderten Wege sind in ein (über-)örtliches touristisches Wegekonzept eingebunden oder erschließen Einrichtungen/Gebiete für die Naherholung.
s1/s2 – Fremdenverkehr	- ca. 50 % der durchgeführten Projekte unterstützen freizeit- und kulturbezogene Einrichtungen (z. B. Badestellen, Aussichtstürme, Ausstellungsbereiche usw.), die von der lokalen Bevölkerung und von Gästen genutzt werden. - Erschließung von Gebieten durch Rad-, Reit- und Wanderwege

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Kapitelbeiträge.

10.5.1.3 Fazit

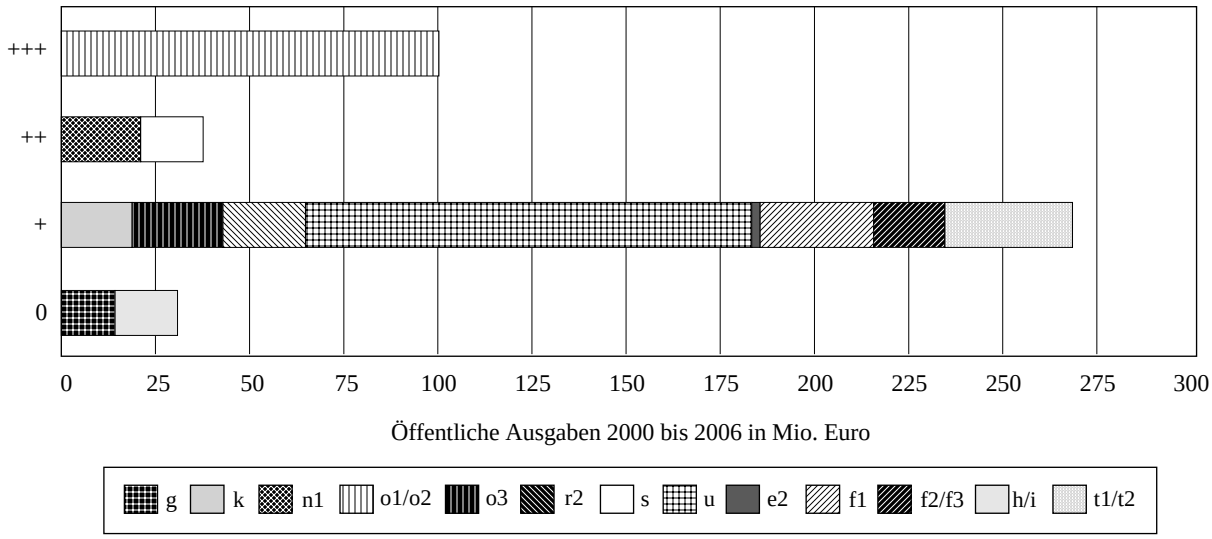
Ein Beitrag von ZAL zum Erhalt der ländlichen Bevölkerung bzw. zur Verringerung von Abwanderung ist nicht belegbar. Durch die **Dorferneuerung** (o1/o2) ist im kleinen Rahmen ein Beitrag zur Stabilisierung der Bevölkerungszahlen zu vermuten.

ZAL leistete einen bedeutenden Beitrag zur Verbesserung „weicher Standortfaktoren“, insbesondere durch die im Rahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung umgesetzten Maßnahmen (**Dorferneuerung** (o1/o2), **Dienstleistungseinrichtungen** (n1), **Fremdenverkehr** (s)). Diese Maßnahmen wurden schwerpunktmäßig in den am stärksten ländlich geprägten Gebieten Schleswig-Holsteins in Anspruch genommen. Durch umweltbezogene Maßnahmen (**Ausgleichszulage** (e2), **Agrarumweltmaßnahmen** (f)) wurden teilweise standorttypische Bewirtschaftungsformen erhalten und besonders schutzwürdige

Biotope/Habitate renaturiert oder durch Flächenkauf langfristig gesichert (**t-Maßnahmen**).

Der Wirkungsbeitrag und die Höhe der Ausgaben für diese Maßnahmen sind in Abbildung 10.2 dargestellt. Rund 53 % (268 Mio. Euro) der im Zeitraum 2000 bis 2006 verausgabten Mittel waren mit geringen, 8 % (38 Mio. Euro) mit mittleren und 20 % (101 Mio. Euro) mit hohen Wirkungen auf die Verbesserung der Lebensqualität 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.

Etwa 6 % (31 Mio. Euro) der Mittel hatten eine zu vernachlässigende Wirkung auf den Erhalt/Verbesserung der Lebensqualität (**Verarbeitung und Vermarktung** (g), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i).

10.5.2 Beschäftigungswirkungen von ZAL (Frage 2)

10.5.2.1 Kontext

Tabelle 10.9 stellt die Erwerbstätigenentwicklung in Schleswig-Holstein (2000 bis 2005), differenziert nach Regionstypen und Sektoren, dar. In Schleswig-Holstein arbeiteten im Jahr 2000 73 % der Erwerbstätigen im Dienstleistungsgewerbe (3. Sektor), 23 % im produzierenden Gewerbe (2. Sektor) und 4 % 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 ZAL geförderte Erhalt bzw. die Neuschaf-

fung von Beschäftigung im primären Sektor kann den allgemeinen Rückgang der Beschäftigung im 1. Sektor allenfalls verlangsamen.

Tabelle 10.9: Erwerbstätigenentwicklung in Schleswig-Holstein (2000 bis 2005) nach Sektoren und Regionstypen

	n	Einheit	1. Sektor		2. Sektor		3. Sektor	
Kennwert Beschäftigung Regionstyp			**2005**	**Änderung seit 2000**	**2005**	**Änderung seit 2000**	**2005**	**Änderung seit 2000**
Anteil Erwerbstätige nach Branchen in %				*		*		*
Agglomeration	4	%	3,4	-2,2	25,0	-2,1	71,6	0,9
Verdichtete Kreise	6	%	2,7	-1,4	17,4	-3,0	80,0	0,8
Ländliche Kreise	5	%	4,6	-1,3	18,9	-2,8	76,4	0,8
Erwerbstätige nach Branchen in %				*		*		*
Agglomeration	4	1.000	3,2	-1,8	24,4	-1,4	68,8	1,2
Verdichtete Kreise	6	1.000	2,0	-1,9	15,0	-3,4	71,4	0,4
Ländliche Kreise	5	1.000	3,0	-1,9	11,4	-3,5	47,1	-0,1
Arbeitslosenquote								**
Agglomeration	4	%					10,1	2,5
Verdichtete Kreise	6	%					15,1	4,1
Ländliche Kreise	5	%					14,5	3,9

Hinweise: * Prozentuale Änderung pro Jahr (2000 bis 2005). ** Änderung in Prozentpunkten.

Quelle: SÄBL (div. Jgg.), BBR (2004).

Die ländlichen Räume wiesen im Vergleich zum Landesdurchschnitt eine eher ungünstige Beschäftigtenstruktur auf: Sektoren mit anhaltend negativer Beschäftigungsentwicklung (1. und 2. Sektor) waren im Vergleich zum Landesmittel überrepräsentiert; Wachstumsbranchen wie der Dienstleistungssektor dagegen deutlich unterrepräsentiert (vgl. Tabelle 10.9). Der Erwerbstätigenzuwachs im Dienstleistungssektor in ländlichen Räumen war im Zeitraum 2000 bis 2005 sogar negativ (-0,1 % pro Jahr). Ein „Aufholprozess“ ländlicher Räume bei der Schaffung von „zukunftsfähigen“ Arbeitsplätzen ist nicht zu erkennen. Die meisten Arbeitsplätze sind zwischen 2000 und 2005 im produzierenden Gewerbe verlorengegangen.

Die Arbeitslosenquote in Schleswig-Holstein ist zwischen 2000 bis 2005 insgesamt angestiegen; in den verdichteten bzw. ländlichen Kreisen sehr viel deutlicher (+3,9 % bzw. +4,1 %) als in Agglomerationsräumen (+2,5 %). Auch das Niveau der Arbeitslosigkeit war in Agglomerationsräumen niedriger (10,1 %) als in verdichteten bzw. ländlichen Kreisen (15,1 % bzw. 14,5 %).

10.5.2.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum war ein zentrales Ziel auf Programmebene und von einzelnen Maßnahmen (vgl. Tabelle 10.3). Tabelle 10.10 zeigt, dass durch ZAL vorrangig Arbeitsplätze außerhalb des primären Sektors geschaffen und gesichert wurden.

Tabelle 10.10: Beschäftigungswirkungen von ZAL

Frage 2 Beschäftigung	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung									C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kriterium	VO-Kapitel	I	III	VII	IX									V		VI		VIII	IX
	Maßnahmekürzel	a1	c1	g/m	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h, i	t1, t2
2-1	in der Landwirtschaft	0	0	k. A.		0	k. A.			k. A.			0			0	+		+	
2-2	außerhalb der Landwirtschaft			0		++	k. A.	+		k. A.			+							

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = vernachlässigbare Wirkung trotz Ziel, k. A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

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

Tabelle 10.11 stellt die Beschäftigungswirkungen von ZAL im land- und forstwirtschaftlichen Sektor dar. Unter „Stichprobe“ ist die Stichprobengröße (Anzahl Fälle) und die in der Stichprobe festgestellten Wirkungen je Fall dargestellt. Eine Hochrechung der Stichprobenergebnisse auf die Grundgesamtheit der geförderten Projekte bzw. Betriebe ist i. d. R. nicht möglich (kleine, nicht repräsentative Stichproben). Die ausgewiesenen Nettowirkungen basieren auf Einschätzung der KapitelbewerterInnen.

Durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a) 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 Faktorpreisrelationen 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 Beschäftigungsabbau. Positive Beschäftigungseffekte im primären Sektor sind durch die Steigerung der Wertschöpfung (Öko- und Qualitätsproduktion) oder durch Investitionen in Diversifizierungsmaßnahmen theoretisch möglich. Der Anteil der geförderten Investitionen mit dieser Zielrichtung war jedoch gering. Da die AFP-Förderung ohnehin mit relativ großen Mitnahmeeffekten verbunden ist, der Beschäftigungsrückgang in den geförderten Betrieben mit großer Wahr-

scheinlichkeit also auch ohne Förderung eingetreten wäre, wurde der Nettobeschäftigungseffekt der Agrarinvestitionsförderung selbst als zu vernachlässigend eingeschätzt.

Tabelle 10.11: Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft von ZAL (Indikator 2-1.1)

	Beschäftigungswirkungen in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006							
	Förderfälle	Stichprobe				Brutto	Netto	Vorübergehend
		Anzahl	Summe	geschaffen	abgebaut	Summe	Summe	Summe
Maßnahme	n	n	FTE/n	FTE/n	FTE/n	FTE	FTE	FTE/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (a)	1.509	88	-0,3	0,2	0,5	negativ	0	0
Berufsbildung (c)	4.232 [1)]	32	0	0	0	0	0	0
Verarbeitung und Vermarktung (g)	79	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Biomasse und Energie (n2)	18	18	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Ausgleichszulage (e2)	344 [2)]	298	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Agrarumweltmaßnahmen (f)	3.752 [2)]	87						
- davon Ökologischer Landbau	402 [2)]	200 [3)]	0,3	0,0	0	60 [4)]	40	20
- davon nicht Ökologischer Landbau	3.350 [2)]	841 [5)]	0	0	0	0	0	0
Forst (h, i)	4.554	200	0	0	0	0	0	19

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalenter Arbeitsplatz (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = 1 Teilzeitarbeitsplatz).
k. A. = keine Angaben.
1) Teilnehmer an Berufsbildungsmaßnahmen, 2) Förderfälle 2006, 3) Seit 2000 neu geförderte Betriebe, 4) Annahme: + 0,4 AK/100 ha LF im Vergleich zur konventionellen Bewirtschaftung, hochgerechnet auf die seit 2000 neu geförderte, 5) Buchführungsbetriebe mit Agrarumweltzahlungen in Niedersachsen.

Quelle: Beiträge der Förderkapitel.

Berufsbildungsmaßnahmen (c) trugen in erster Linie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften bei. Von Kursen mit geringer Dauer (unter zehn Tagen, 90 % aller Kurse) sind keine Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Rund 10 % der angebotenen Kurse dauerten länger als elf Tage. Eine Teilnehmerbefragung (n=16) zwei Jahre nach Abschluss dieser Kurse zeigte keine konkreten Beschäftigungseffekte. Die Beschäftigungswirkungen der Berufsbildung insgesamt sind daher zu vernachlässigen.

Zu den Auswirkungen der **Verarbeitung und Vermarktung** (g) auf die Beschäftigungssituation in landwirtschaftlichen Betrieben lagen keine Informationen vor (vgl. Einkommenswirkungen in Kapitel 10.5.3.2).

Im Rahmen der Maßnahmen **Biomasse und Energie** (n2) wurde die Errichtung von 18 Anlagen (Strohfeuerungsanlagen, Holzheizwerke, Biogasanlagen) gefördert. Mit der Förderung wird – ergänzend zum Erneuerbare Energien Gesetz (EEG, 2004) – ein Anreiz zur zusätzlichen Wärmenutzung geschaffen. Nach Angaben der Investitionsbank wurden im Rahmen der 18 mit ZAL-Mitteln geförderten Projekte insgesamt 19 (direkte) Arbeitsplätze neu geschaffen, sechs Arbeitsplätze allein für das Biomasseprojekt in Hennstedt. Bei den Angaben der Investitionsbank handelt es sich aber um Plandaten. Die vorliegenden Unterlagen lassen eine Überprüfung dieser Aussagen anhand von Praxiswerten nicht zu. Im

Rahmen des genannten Projektes in Hennstedt sind indirekt mehr als 60 neue Arbeitsplätze in der angrenzenden Tomatenproduktion entstanden, die sich möglicherweise ohne das Biomasseprojekt nicht neu angesiedelt hätten. Generell ist zu bedenken, dass im Vergleich zur Tierhaltung der Betrieb von Biogasanlagen mit einer geringeren Wertschöpfung verbunden ist. Bezogen auf die Fläche werden weniger Arbeitsplätze gesichert als durch die Tierhaltung (Kowalewsky, 2007).

Der Arbeitskräftebesatz im **Ökologischen Landbau** (f1) lag im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2000/2001 bis 2005/2006 (in Deutschland) um 0,4 FTE je 100 Hektar über dem konventioneller Betriebe (vgl. Materialband Tabelle 2). Hochgerechnet auf die seit 2000 neu hinzugekommene Förderfläche (ca. 15.000 ha) ergab sich ein Beschäftigungseffekt in Höhe von 60 FTE. Ohne Förderung ist eine teilweise Rückumstellung auf konventionelle Bewirtschaftung zu vermuten. Daher reduzierte sich der Nettoeffekt auf etwa 40 FTE (-30 %) gesicherte vollzeitäquivalente Arbeitsplätze.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

Die Beschäftigungswirkungen der **Ausgleichszulage** für benachteiligte Gebiete (e2) und von **Agrarumweltmaßnahmen** (f, ohne Ökologischen Landbau) wurden für Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hessen in einer thematischen Studie untersucht (Pufahl, 2008). Für Schleswig-Holstein konnten keine entsprechenden Analysen durchgeführt werden, da die Anzahl der zur Verfügung stehenden Buchführungsbetriebe (LAND-Data) in Schleswig-Holstein zu gering war.

Bezogen auf die **Ausgleichszulage** (e2) sind die Ergebnisse nicht auf Schleswig-Holstein übertragbar, da die Ausgleichszulage je Betrieb in Schleswig-Holstein deutlich höher ist (Plankl et al., 2006) als in Hessen oder Nordrhein-Westfalen. Die Ergebnisse für **Agrarumweltmaßnahmen** (den Ökologischen Landbau ausgenommen) aus Niedersachsen können auf Schleswig-Holstein übertragen werden, da sich beide Länder durch eine vergleichbare Agrarstruktur und eine insgesamt geringe Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen auszeichnen. Für Niedersachsen wurde kein signifikanter Beschäftigungseffekt von **Agrarumweltmaßnahmen** (den Ökologischen Landbau ausgenommen) festgestellt (Pufahl, 2008).

Durch die **forstwirtschaftliche Förderung** (h, i) ist kein neues Arbeitsvolumen entstanden. Folglich wurden im Forstbereich keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern die bestehenden vorübergehend gesichert (19 FTE pro Jahr). Durch die zunehmende Rationalisierung in der Holzernte 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 erhöhte sich das forstwirtschaftliche Arbeitsvolumen geringfügig – allerdings zu Lasten der Landwirtschaft.

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

Tabelle 10.12 fasst die Beschäftigungswirkungen von ZAL außerhalb der Land- und Forstwirtschaft zusammen.

Tabelle 10.12: Beschäftigungswirkungen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 2-2.1)

	Beschäftigungswirkung außerhalb der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006								
	Förderfälle	Stichprobe					Brutto	Netto	Vorübergehend
		Anzahl	Summe	Vollzeit	Teilzeit	für Frauen	Summe	Summe	Summe
Maßnahme	n	n	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE	FTE/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (a)	1.509	0	0	0	0	0	0	0	717
Berufsbildung (c)	4.232 [1]	0	0	0	0	0	0	0	3-5
Verarbeitung und Vermarktung (g)	79	14	8,7	7,9	0,8	k. A.	positiv	0	241
Flurbereinigung (k)	73	0	0	0	0	0	0	0	42
Dienstleistungseinrichtungen (n1)	44	26	1,4	0,6	0,8	1,0	61	49 [2]	57
Biomasse und Energie (n2)	18	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	255
Dorferneuerung (o1/o2)	591	51	0,5	0,3	0,2	0,2	280	224 [2]	275
Abwasserbeseitigungsanlagen (o3)	54	0	0	0	0	0	0	0	91
Diversifizierung (p1/p2)	6	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	36
Integrierte Entwicklungskonzepte (r1)	82	0	0	0	0	0	0	0	10
Wegebau (r2)	582	0	0	0	0	0	0	0	66
Fremdenverkehr und Handwerk (s)	149	27	0,3	0,1	0,2	0,1	46	37 [2]	38
Naturschutz und Landschaftspflege (t)	378	0	0	0	0	0	0	0	30
Hochwasser- und Küstenschutz (u)	24	0	0	0	0	0	0	0	336
Summe								**ca. 300**	**ca. 2000**

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente (1 FTE = ca. 1.800 Jahresarbeitsstunden, 0,5 FTE = Teilzeitarbeitsplatz). k. A. = keine Angabe,
1) Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen, 2) Annahme: Geringe Mitnahmeeffekte (20-Prozent-Abzug).

Quelle: Beiträge der Förderkapitel.

In 14 der 79 geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsvorhaben** (g) erhöhte sich die Anzahl vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze um durchschnittlich 8,7 FTE je Stichprobenbetrieb (Vorher-Nachher-Vergleich). Dies entsprach einem Beschäftigungszuwachs von etwa 18 % im Zeitraum 2000 bis 2006. Ein kausaler Effekt zwischen der Förderung und der Entwicklung der Arbeitsplätze konnte nicht hergestellt werden, da weitere Einflussfaktoren (andere Investitionen, Konjunktur etc.) nicht berücksichtigt werden konnten. So erhöhte sich zum Beispiel im gleichen Zeitraum der Wert des Rohwarenbezugs in den geförderten Betriebsstätten um ca. 25 %. Die zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten sind daher vermutlich auf Kapazitätsausweitungen zurückzuführen. Da die Nachfrage nach Nahrungsmitteln tendenziell konstant bleibt oder sinkt, gehen Kapazitätsausweitungen in der Regel zu Lasten von Mitbewerbern. Der Nettobeschäftigungseffekt der geförderten Investition dürfte nahe Null gelegen haben.

Durch EU-geförderte Projekte der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** (o, s, n1, p) wurden insgesamt rund 300 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (Netto) gesichert bzw. neu geschaffen. Alle in Tabelle 10.12 dargestellten Beschäftigungswirkungen sind durch

Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger, also vor allem durch Gemeinden, entstanden. Dabei waren es ganz unterschiedliche Projekte, die zu neuen Arbeitplätzen geführt haben. Beispiele hierfür sind:

– ein erweiterter Kindergarten, für den zusätzliches Personal eingestellt wurde,
– die MarktTreffs, in denen Personal, z. B. für den Verkauf eingestellt wurde,
– sanierte Gaststätten, die nach der Sanierung in ihrem Fortbestand gesichert sind,
– Hausmeistertätigkeiten in den geförderten Einrichtungen.

Ein Teil dieser Arbeitsplätze ist, wie die Beispiele MarktTreffs und Gaststätten zeigen, in öffentlich-privater Zusammenarbeit entstanden.

Die meisten direkten Beschäftigungseffekte sind durch die **Dorferneuerung** (o1/o2) entstanden. Dies ist allerdings der hohen Anzahl an Projekten bzw. dem hohen Fördervolumen geschuldet. Die mit Abstand höchsten Beschäftigungswirkungen je Förderfall hatte die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n1). Durch diese Maßnahme wurden je Förderfall etwa 1,4 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze geschaffen, von denen insbesondere Frauen profitieren. Es handelte sich vor allem um Arbeitsplätze im Einzelhandels- und Dienstleistungsbereich, z. B. Verkäufer in Lebensmittelgeschäften (MarktTreffs). Es wurden überwiegend Teilzeitarbeitsplätze für Frauen geschaffen, da die Tätigkeiten oft auf Stundenbasis ausgeführt werden.

Im Rahmen der **Diversifizierung** (p1/p2) wurden große Biogasanlagen in kommunaler Trägerschaft gefördert. Die Beschäftigungswirkungen dieser Maßnahmen dürften sich nur unwesentlich von der Maßnahme **Biomasse und Energie** (n2) unterscheiden (siehe oben).

Durch Maßnahmen im **Fremdenverkehr** (s) wurden im Vergleich zu den anderen Maßnahmen nur wenige Arbeitsplätze direkt gesichert oder geschaffen (ca. 0,3 FTE je Projekt). Dies ist auf den hohen Anteil geförderter Tourismuskonzepte und touristischer Infrastruktur (Radwege etc.) zurückzuführen. Letztere Maßnahmen hatten vor allem konjunkturelle Beschäftigungswirkungen.

Indirekte Beschäftigungseffekte der Projekte der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung können aufgrund der Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums entstanden sein. Diese Effekte treten erst langfristig auf und sind schwer quantifizierbar.

Vorübergehende Beschäftigungswirkungen

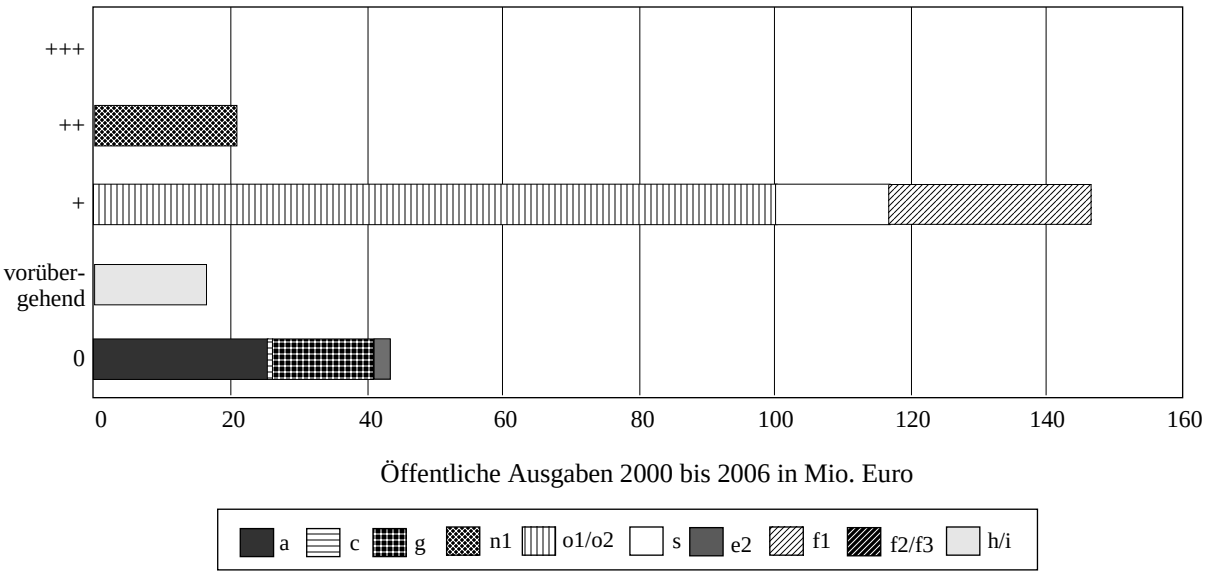
Vorübergehende Beschäftigungswirkungen entstanden im Zuge der Leistungserstellung für **investive Maßnahmen** (a, g, k, n, o, p, r, s, t, u) und infolge der Durchführung von Bildungsmaßnahmen (Lehrpersonal). Für alle in Tabelle 10.12 aufgeführten Maßnahmen belief sich der konjunkturelle Beschäftigungseffekt auf etwa 2.000 FTE pro Jahr, davon

etwa 1.200 FTE (800 FTE) durch direkte Nachfrage (indirekte Nachfrage). Bezogen auf die etwa 22.000 Vollzeitbeschäftigten im schleswig-holsteinischen Bauhauptgewerbe wurden durch die geförderten Investitionen ca. 5 % der Arbeitsplätze in der Branche gesichert (Mitnahmeeffekte nicht herausgerechnet). Diese Wirkungen sind als positive Nebeneffekte der Förderung aufzufassen. Von der durch die Förderung angestoßenen Bautätigkeit profitierte hauptsächlich das Baugewerbe in den jeweiligen Gemeinden/Landkreisen (40 %) und im Bundesland (37 %). Etwa 24 % des Leistungsvolumens wurden außerhalb Schleswig-Holsteins bzw. Deutschlands erbracht.

10.5.2.3 Fazit

Dauerhafte Beschäftigungseffekte durch ZAL konnten fast ausschließlich außerhalb der Land- und Forstwirtschaft bei den Projekten der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** (o, s, n1) ermittelt werden. Gemessen am eingesetzten Mittelvolumen, wurden durch die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n1) die meisten Arbeitsplätze geschaffen und gesichert. Innerhalb der Land- und Forstwirtschaft konnten positive Beschäftigungseffekte nur für die Förderung Ökologischer Anbauverfahren (Teilmaßnahmen f1) ermittelt werden.

Abbildung 10.3: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Beschäftigungen



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

Abbildung 10.3 zeigt, dass im Zeitraum 2000 bis 2006 etwa 220 Mio. Euro (44 % der Programmkosten) für Maßnahmen mit einem Beschäftigungsziel verausgabt wurden. 4 % (21 Mio. Euro) der Programmmittel waren mit mittleren, 23 % (117 Mio. Euro) mit geringen

und 16 % (82 Mio. Euro) mit zu vernachlässigenden Wirkungen (trotz Ziel) verbunden. Für die Dauer der Förderung anhaltende Beschäftigungseffekte entstanden im Zuge der Leistungserstellung für **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i) (16 Mio. Euro, 3 % der Programmmittel).

10.5.3 Einkommenswirkungen von ZAL (Frage 3)

10.5.3.1 Kontext

Bei der Analyse von Einkommenswirkungen wurden private Einkommen und Einkommen von Unternehmen unterschieden. Tabelle 10.13 zeigt, dass das verfügbare Einkommen privater Haushalte in ländlichen und verdichteten Kreisen Schleswig-Holsteins im Jahr 2000 deutlich niedriger war als in Agglomerationsräumen. Dieser Einkommensabstand ist zwischen 2000 bis 2005 annähernd konstant geblieben. Das Bruttoeinkommen landwirtschaftlicher Haushalte liegt im Allgemeinen über dem jeweiligen Landesdurchschnitt. In Schleswig-Holstein betrug die Einkommensdifferenz zwischen allen Haushalten und Haushalten von Selbstständigen einschließlich Landwirten (1998)[6] etwa 18.000 Euro pro Jahr.

Die Einkommenssituation im primären Sektor ist approximativ anhand der Bruttowertschöpfung (BWS) in der Landwirtschaft je Erwerbstätigen dargestellt[7]. Die Einkommenssituation in der Landwirtschaft korrelierte mit der agrarischen Standortgüte und mit den außerlandwirtschaftlichen Verdienstmöglichkeiten: Unterdurchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen je Erwerbstätigen wurden in Agglomerationsräumen (hoher Nebenerwerbsanteil) erreicht (Ausnahme Kreis Pinneberg). Für Schleswig-Holstein überdurchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen wurden in Regionen mit Spezialisierung auf Viehhaltung erreicht. Die Einkommensdifferenz zwischen dem oberen und dem unterem Viertel betrug im Jahr 2000 etwa 12.000 Euro und hat sich zwischen 2000 und 2005 etwas verringert.

[6] Aktuelle Zahlen sind nicht verfügbar.

[7] Die volkswirtschaftliche Größe der BWS in der Landwirtschaft entspricht in etwa dem Betriebseinkommen auf einzelbetrieblicher Ebene.

Tabelle 10.13: Landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Einkommen in Schleswig-Holstein

Kennwerte Einkommen Regionstyp	**Einheit**	**2000**	**2005**	**% Änderung/Jahr 2000-2005**
Verfügbare private Einkommen				
- Agglomerationsräume	Euro	17.784	18.846	1,2
- Verdichtete Kreise	Euo	14.839	16.115	1,7
- Ländliche Kreise	Euro	14.504	15.530	1,4
Differenz Agglomeration-Ländlich	*Euro*	*-3.280*	*-3.316*	*0,2*
Bruttohaushaltseinkommen				
- Alle Haushalte	Euro	40.392 [1)]		
- Haushalte von Selbstständigen einschließlich Landwirten	Euro	58.620 [1)]		
Differenz	*Euro*	*18.228*		
BWS Landwirtschaft je Erwerbstätigen				
- Untere 25 % Kreise	Euro	25.183 [2)]	21.254	-3,3
- Obere 25 % Kreise	Euro	37.291 [3)]	30.451	-4,0
Differenz	*Euro*	*-12.108*	*-9.197*	*0,6*

Hinweise: BWS = Bruttowertschöpfung. 1) 1998 2) Herzogtum Lauenburg, Stormarn 3) Dithmarschen, Nordfriesland, Pinneberg.

Quelle: Statistikamt Nord (2000), BBR (2004), SÄBL (div. Jgg.).

10.5.3.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Durch ZAL sollten primär Einkommen in der Land- und Forstwirtschaft dauerhaft gesichert bzw. geschaffen werden (vgl. Tabelle 10.3). Tabelle 10.14 zeigt, dass dieses Ziel nur in geringem Maß erreicht wird. Dauerhafte Einkommenswirkungen entstanden primär außerhalb der Land- und Forstwirtschaft.

Tabelle 10.14: Einkommenswirkung von ZAL

Frage 3 Einkommen	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kriterium	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII	IX
	Maßnahmenkürzel	a1	c1	g/m	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h, i	t1, t2
3-1	in der Landwirtschaft	0	0	k. A.	+		k. A.			k. A.		+			+	+	+	0	0	
3-2	außerhalb der Landwirtschaft			0		++	k. A.	+		k. A.			+							

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = vernachlässigbare Wirkung trotz Ziel, k. A. = keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung.

Erhalt/Verbesserung land- und forstwirtschaftlicher Einkommen (Kriterium 3-1)

Tabelle 10.15 stellt die quantifizierbaren Einkommenswirkungen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben dar.

Tabelle 10.15: Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft (Indikator 3-1.1)

	Einkommenswirkung in der Land- und Forstwirtschaft 2000 bis 2006						
	Förderfälle	Stichprobe			vorübergehend	Brutto	Netto
		Fälle	vorübergehend	dauerhaft	Summe	Summe	Summe
Maßnahme	n	n	Euro/Jahr/n bzw. Wirkungsrichtung	Euro/Jahr/n	Euro/Jahr bzw. Wirkungsrichtung	Euro/Jahr	Euro/Jahr
Agrarinvestitionsförderung (a)	1.509	62	2.525	positiv	positiv	positiv	0
Berufsbildung (c)	4.232 [1)]	32	0	0	0	0	0
Verarbeitung und Vermarktung (g)	79	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	0
Biomasse und Energie (n2)	18	0	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Ausgleichszahlung (e1)	424 [2)]	424	742	0	315.000	0	0
Ausgleichszulage (e2)	344 [2)]	344	4.784	0	1.700.000	0	0
Agrarumweltmaßnahmen (f)	3.752 [2)]	87					
- davon Ökologischer Landbau	402 [2)]	402	9.000-13.000	0	3,6 - 5,2 Mio	0	0
- davon nicht Ökologischer Landbau	3.350 [2)]	841 [3)]	0	0	0	0	0
Waldhilfsprogramm (i)	3.863	200	62	k. A.	238.668	282.102	0
Erstauffortstung und Kulturpflege (h)	691	691	45	k. A.	31.073	negativ	negativ
Flurbereinigung (k)	73 (1.860) [4)]	73 (16)	0	2.800 [5)]	0	5.208.000	5.208.000
Wegebau (r2)	582	0	0	positiv	0	positiv	positiv

Hinweise: k. A. = keine Angabe. 1) Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen 2) Förderfälle 2006 3) Buchführungsbetriebe mit Agrarumweltteilnahme in Niedersachsen 4) Anzahl Förderfälle (Anzahl betroffener Betriebe) 5)Varianz des Einkommenseffektes: '-72 bis 17.000 Euro/Betrieb/Jahr.

Quelle: Beiträge der Förderkapitel.

Die Gewinnsteigerung in den durch die **Agrarinvestitionsförderung** (a) 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 relativ hohen Mitnahmeeffekt auszugehen ist, sind langfristige Einkommenswirkungen – ob positiv oder negativ – eher der Investition selbst und weniger der Förderung zuzuschreiben. Der Nettoeinkommenseffekt ist demnach zu vernachlässigen.

In Analogie zu den Beschäftigungswirkungen trug die Teilnahme an **Bildungsmaßnahmen** (c) vorrangig zur Sicherung von Einkommen bei. Dies galt vor allem für die Kurse ab einer Länge von sechs Tagen, die nur einen geringen Anteil (10 %) an den insgesamt durchgeführten Kurse haben. Die befragten Kursteilnehmer gaben zwar an, dass sich ihr Einkommen teilweise verbessert hat. Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Förderung und der Einkommensentwicklung konnte jedoch nicht hergestellt werden.

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

6,5 Mio. Euro erhöht (+25 %). 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 der geförderten Betriebsstätten zum Rückgang des Rohwarenbezuges von Konkurrenten führte. Der Nettoeinkommenseffekt der Förderung ist dann zu vernachlässigen.

Detaillierte Aussagen zu den Einkommenseffekten für die im Rahmen von **Energie und Biomasse** (n2) geförderten Betriebe sind derzeit nicht möglich, da diese ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung betriebswirtschaftlicher Auswertungen bisher überwiegend nicht nachgekommen sind. Bei der Abschätzung von Einkommenseffekten tritt auch das Problem auf, dass sich die Wirkungen des EEG kaum von denen der zusätzlichen Förderung mit Landes- und EU-Mitteln trennen lassen.

Im Prinzip können Land- und Forstwirte als Betreiber einer Biogasanlage nach Einspielung der Investitionskosten nach einigen Jahren zusätzliche Einnahmen erzielen. Darüber hinaus können sie auch durch die Bereitstellung von Biomasse (Zulieferung von Kofermenten wie Mais zu Biogasanlagen) Einkommen erzielen. Ob sich aber mittel- bis langfristig Netto-Einkommenseffekte aus den Anlagen selbst oder aus der Zulieferung zu diesen ergeben, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Hier bleibt insbesondere abzuwarten, wie sich die Preise für Biomasse (Silomais) sowie auch die Preise für die um die Fläche konkurrierenden Marktfrüchte entwickeln.

Insgesamt gesehen haben sich die ökonomischen Rahmenbedingungen für den Betrieb von Biogasanlagen oder die Zulieferung von Rohstoffen in den Jahren 2006 bis 2007 deutlich verschlechtert. Wie bereits oben erwähnt, liegt ein belastbarer Nachweis über die Wirtschaftlichkeit der konkret geförderten Anlagen bisher nicht vor. Auch im Rahmen der Evaluierung bestehender Biogasanlagen durch die Landwirtschaftskammer wurde der Bereich Wirtschaftlichkeit ausgeklammert (Eggersglüß, Holz und Steenbock, 2006), da keine Daten der Betriebe zur Verfügung gestellt wurden. Allerdings ist es nach den vorliegenden Informationen bei den bislang geförderten Projekten noch zu keiner Insolvenz gekommen; auch gravierende wirtschaftliche Schwierigkeiten sind nicht bekannt geworden.

Grundsätzlich besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass bei weiterhin hohem Agrarpreisniveau die **Netto**einkommenseffekte für die Landwirtschaft bei der Rohstofferzeugung für die Biogasproduktion gering oder negativ sein werden, da sich etwa die Rohstoffpreise am unteren Preisniveau der um die Fläche konkurrierenden Marktfrüchte orientieren. Allerdings waren in den Jahren des Förderzeitraums (2000 bis 2006) unter den damaligen Kostenrelationen die Voraussetzungen für eine Netto-Wertschöpfung noch günstiger. Insbesondere führte der Anbau von Energiemais auf Stilllegungsflächen nicht zu einer vollständigen Verdrängung von Marktfrüchten und damit von anderen rentablen

Produktionsrichtungen. Dies ist nunmehr nach Wegfall der Stilllegungsverpflichtung (European Union, 2007) sehr weitgehend der Fall (Isermeyer und Zimmer, 2006).

Die Wirtschaftlichkeit der in Schleswig-Holstein geförderten Holzheizwerke ist nach fünfjährigem Betrieb der Anlagen ebenfalls noch nicht erreicht, so dass auch hier von keinen direkten Nettoeinkommenseffekten auszugehen ist. Mit Strohheizwerken wurden im Einzelfall erhebliche Einkommenseffekte erzielt.

Im Rahmen des **Waldhilfsprogramms** (i) wurden waldbauliche Maßnahmen durchgeführt, die langfristig eine Veränderung des Abtriebswertes bewirken können (Änderung des Nettoerlöses bei Endnutzung in 120 Jahren). Aufgrund der langen Produktionsprozesse in der Forstwirtschaft sind keine belastbaren Aussagen zu den Einkommenswirkungen möglich. Die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen war vermutlich 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.

Durch die **Flurbereinigung** (k) wurde die Erschließung und der Zuschnitt landwirtschaftlich genutzter Flächen verbessert. Je nach Ausgangslage verzeichneten einzelne Betriebe erhebliche Einkommenszuwächse durch eine Flurbereinigung, während andere nur sehr wenig von dem Verfahren profitierten (Mittelwert 2.800 Euro mit großer Varianz). Indirekte Einkommenseffekte ergaben sich durch unmittelbare Kostenersparnisse bei der Flächenbewirtschaftung aufgrund einer verbesserten Erschließung der Flächen (Wegebau).

Der **ländliche Wegebau** (r2) trug zur Verbesserung der Befahrbarkeit der Wege und der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen bei. Die Kostenersparnis infolge der verringerten Transportzeit und höheren Traglast war eher gering. Auch die geförderte Wegstrecke war im Verhältnis zu den gesamten Transportstrecken der landwirtschaftlichen Betriebe gering. In Expertenbefragungen wurde auf die hohe Bedeutung des Wegebaus für die Rentabilität von Biogasanlagen verwiesen, da in diesem Bereich die Transportkosten zunehmend zu einem Schlüsselfaktor werden.

Vorübergehende Einkommenswirkungen

Erhebliche vorübergehende Einkommenseffekte waren mit der **Ausgleichszahlung** (e1), der **Ausgleichszulage** (e2) und mit dem Ökologischen Landbau (Teilmaßnahme von Agrarumweltmaßnahmen (f)) verbunden. Die Einkommenswirkungen sind durch die Auszahlung der öffentlichen Mittel an landwirtschaftliche Betriebe entstanden, werden also nur für die Dauer der Förderung fortbestehen. Durch **Agrarumweltmaßnahmen** (f), die nicht

dem Ökologischen Landbau zuzurechnen sind, sind im Durchschnitt aller geförderten Betriebe keine signifikanten Einkommenseffekte entstanden. Entsprechende Ergebnisse liegen aus Niedersachsen vor (Pufahl, 2008).

Die Maßnahme **Ökologische Anbauverfahren** (Teilmaßnahme f1) wird in Schleswig-Holstein überwiegend von Gemischtbetrieben mit einem hohen Ackeranteil in Anspruch genommen (ca. 65 % Gemischtbetriebe, 25 % Futterbaubetriebe, 12 % Marktfruchtbetriebe). Da für Schleswig-Holstein keine Ergebnisse vorliegen, wird auf Ergebnisse für Niedersachsen (Nieberg und Offermann, 2006) bzw. die norddeutschen Bundesländer zurückgegriffen. Für ökologisch wirtschaftende Marktfrucht- bzw. Futterbaubetriebe wird für das Wirtschaftsjahr 2004/2005 ein um 9.000 Euro/Jahr (+15 %) bzw. 13.000 Euro/Jahr (+21 %) höherer Gewinn plus Personalaufwand je Arbeitskraft ausgewiesen als für vergleichbare konventionelle Betriebe. Ohne die Öko-Förderung würden viele ökologisch wirtschaftenden Betriebe, trotz höherer Erzeugerpreise, einen negativen Einkommenseffekt verbuchen. Marktfruchtbetriebe in Niedersachsen (und vermutlich auch in Schleswig-Holstein) haben, im Mittel, auch ohne Öko-Förderung einen höheren Gewinn plus Personalaufwand je Arbeitskraft als konventionelle Vergleichsbetriebe.

Einkommenswirkungen außerhalb der Landwirtschaft (Kriterium 3-1)

Der um 3,7 % gestiegene Personalaufwand je vollzeitäquivalenter Arbeitskraft in den geförderten **Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g) (2000 bis 2006) bewegte sich unterhalb tariflicher Lohnerhöhungen. Da der Nettobeschäftigungseffekt vermutlich gegen Null geht, ist auch kein zusätzliches Einkommen durch neu geschaffene Arbeitsplätze entstanden.

Durch die im Rahmen der **Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung** (n1, s, o, p) umgesetzten Projekte sind Arbeitsplätze (selbstständige und unselbstständige) und damit auch Einkommen geschaffen bzw. gesichert worden. Weitere indirekte Einkommenswirkungen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung sind z. B. aufgrund der Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raums, durch eine verbesserte Auslastung der örtlichen Gastronomie und durch steigende Gästezahlen entstanden.

Zu den Einkommenswirkungen der durch die **Diversifizierung** (p1/p2) geförderten Biogasanlagen siehe Aussagen für **Biomasse und Energie** (n2).

<u>Vorübergehende Einkommenswirkungen</u>

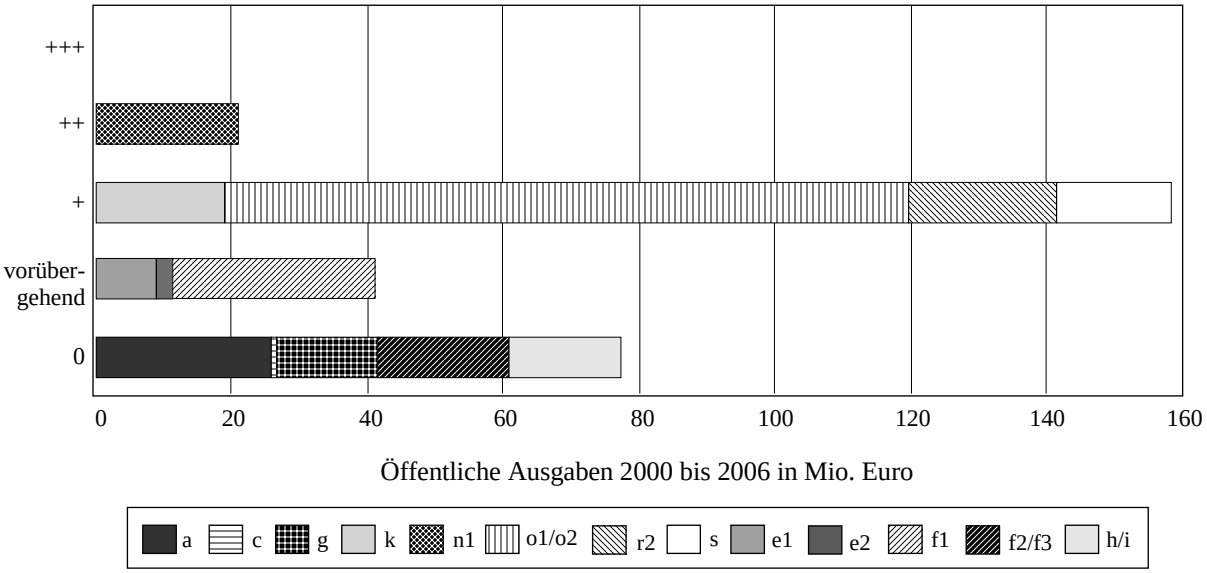
Analog zur Beschäftigung entstanden vorübergehende Einkommenswirkungen im Zuge der Leistungserstellung für investive Maßnahmen (a, g, k, n, o, p, r, s, t, u).

10.5.3.3 Fazit

Die dauerhaften Einkommenswirkungen von ZAL entfielen primär auf den außerlandwirtschaftlichen Bereich. Zu nennen sind hier insbesondere die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n1), durch die je gefördertem Projekt die meisten Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert wurden. Innerhalb des primären Sektors war es die Förderung der **Flurbereinigung** (k) und des **Wegebaus** (r2), die zu dauerhaften Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben führte. Vorübergehende Einkommenswirkungen entstanden durch die **Ausgleichszahlung** (e1), die **Ausgleichszulage** (e2) und durch Ökologische Anbauverfahren (Teilmaßnahme von f1).

Insgesamt wurden 160 Mio. (31 %) mit dem Ziel der Schaffung und Sicherung von Einkommen verausgabt. Abbildung 10.5 zeigt, dass ein dauerhafter positiver Einkommenseffekt von mittlerer Stärke durch 21 Mio. Euro (4 % der Mittel) und von geringer Stärke durch etwa 158 Mio. (32 %) entstanden ist.[8] Für Maßnahmen mit vorübergehenden Einkommenseffekten wurden 11,5 Mio. Euro (2,3 % der Programmmittel) verausgabt.

Abbildung 10.4: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Einkommenswirkungen



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis vgl. Kapitel 2.

[8] Hierin enthalten sind die öffentlichen Ausgaben für die Dorferneuerung (o1/o2) (ca. 100 Mio. Euro, 12 % der Programmmittel), mit der keine vorrangigen Einkommensziele verfolgt, jedoch entsprechende Wirkungen erreicht wurden.

Die Förderung ausgewählter Maßnahmen (**Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i)) führte einzelbetrieblich teilweise zu positiven Einkommenseffekten. Bezogen auf den Sektor und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten ist die Einkommenswirkung dieser Maßnahmen jedoch zu vernachlässigen (115 Mio. Euro, 23 % der Mittel).

10.5.4 Verbesserung der Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse (Frage 4)

10.5.4.1 Kontext

Der Agrarsektor hat in Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern und dem Bundesdurchschnitt eine leicht überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit. Dies spiegelt sich u. a. in der Bruttowertschöpfung je ha LF, den Betriebs- und Tierbestandsgrößen, den Erträgen je ha und der Milchleistung je Kuh sowie dem Gewinn der Haupterwerbsbetriebe und je AK wider (vgl. dazu Tabelle 7.2). Insgesamt liegt die Bruttowertschöpfung des Sektors allerdings deutlich unter der des zweiten und dritten Sektors.

In Schleswig-Holstein ist die Milchproduktion mit 35 % an den Verkaufserlösen der landwirtschaftlichen Produkte von besonderer Bedeutung. Dieser Schwerpunkt steht im Zusammenhang mit dem natürlich bedingten hohen Grünlandanteil an der landwirtschaftlichen Fläche. Hervorzuheben ist außerdem der relativ hohe Anteil der Erlöse durch Baumschulerzeugnisse von 10 % (Vergleich Deutschland: 3,7 %) (SÄBL, 2007).

Die längerfristigen Entwicklungen des verarbeitenden Ernährungsgewerbes waren rückläufig. Dies lässt sich aus dem gesunkenen Umsatzanteil von 30 % (1980) auf 16 % (2006) am gesamten Umsatz des verarbeitenden Gewerbes in Schleswig-Holstein ablesen. Aktuell stabilisiert sich die Situation mit wachsenden Auslandsanteilen am Gesamtumsatz. Dominierende Sektoren im verarbeitenden Ernährungsgewerbe sind Fleisch und Milch. Auch Obst- und Gemüseverarbeitung haben traditionell einen überdurchschnittlichen Stellenwert.

Insbesondere die Milchverarbeitung bedarf v. a. einer stärkeren Ausrichtung auf den Markt und einer Abkehr von der Herstellung von Interventionsprodukten sowie der weiteren Entwicklung von optimalen Verarbeitungskapazitäten, um eine bessere Wertschöpfung und dadurch höhere Auszahlungspreise zu erzielen. Darüber hinaus ist die Erschließung von Absatzmöglichkeiten auch in den anderen Bereichen eine der Herausforderungen sowie die weitere Ausrichtung der kleinen und mittelständischen Unternehmen des Ernährungsgewerbes in den sich internationalisierenden Märkten.

Der Förderschwerpunkt war deutlich auf die Milchverarbeitung und -erzeugung ausgerichtet, was durch den Einsatz von über 50 % der öffentlichen Mittel bei der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung sowie der Agrarinvestitionsförderung im Zeitraum 2000 bis 2006 zeigt.

Die Forstwirtschaft spielt in Schleswig-Holstein aufgrund des geringen Waldanteils eine untergeordnete Rolle.

10.5.4.1 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Wie in Tabelle 10.3 erkennbar, hatte nur der Wegebau seine alleinige Hauptzielsetzung im Wirkungsbereich der Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Produkte. Die Zielsetzungen aller anderen Maßnahmen (**Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktung** (g/m), **Flurbereinigung** (k1), **landwirtschaftliche Infrastruktur** (Wegebau) (r2), **forstwirtschaftliche Maßnahmen** (h, i)) waren breiter gefächert. Schwerpunktmäßig sollten die Maßnahmen eine Produktivitätssteigerung und Kostensenkung bewirken.

Vier der fünf Maßnahmen zeigten positive Wirkungen durch eine verbesserte Produktivität oder durch Kostensenkungen. Die positiven Effekte erstreckten sich allerdings nicht auf die umfassende Positionierung der Grunderzeugnisse am Markt, sondern im Wesentlichen auf die geförderten Unternehmen oder auf einzelne Teilsegmente. Lediglich die **forstwirtschaftlichen Maßnahmen** (h, i) zeigten weder bei diesem noch bei einem der anderen beiden Kriterien eine wahrnehmbare Wirkung. Eine Übersicht über die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen stellt Tabelle 10.16 zusammenfassend dar.

Tabelle 10.16: Wirkungen von ZAL auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Grunderzeugnisse

Frage Marktposition	Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kriterium	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII	IX
	Maßnahmenkürzel	a1	c1	g/m	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h, i	t1, t2
4-1	durch Produktivitätsverbesserungen/Kostensenkungen	+		+	+							+							0	
4-2	durch Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung			+															0	
4-3	durch positive Umsatz-, Preisentwicklung			0																

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel, ( ) = Wirkung nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Verbesserung der Produktivität und/oder Senkung der Kosten in den Produktionsketten (Kriterium 4-1)

Verhältnis von Umsatz zu Kosten auf den wichtigsten geförderten Stufen der Erzeugung (Kriterium 4-1 Indikator 1)

Die geförderten Investitionen im Rahmen des **Agrarinvestitionsförderprogramms** (a) hatten insgesamt produktivitätssteigernde Wirkungen. 87 % der in Schleswig-Holstein befragten 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 Milchvieh-/Rinder-Betrieben bestätigt werden. Der Zuwachs war im Wesentlichen auf eine Reduzierung der Arbeitskräfte sowie auf die Steigerung der betrieblichen Milchquote zurückzuführen.

Für die anderen Betriebstypen können kein Aussagen getroffen werden, da die erforderlichen Daten nicht vorhanden waren. Der Schwerpunkt der AFP-Förderung lag mit 53 % des Mittelvolumens 2000 bis 2006 allerdings auch auf Rinderställen.

In den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g) betroffenen Unternehmen stieg die Brutto-Arbeitsproduktivität sektorübergreifend um 6,8 % an. Der Zuwachs lag damit allerdings um 2,4 %-Punkte unter dem Bundesdurchschnitt. Verluste waren in Schleswig-Holstein lediglich im Sektor Milch zu verzeichnen.

Kostensenkungen können mit Qualitätsmanagementsystemen erreicht werden, da die Prozesse und Abläufe bei deren Etablierung hinterfragt und verbessert werden. Die gesamte Anzahl der Nutzer von QM-Systemen hat sich bei den untersuchten Betrieben von zehn auf 14 erhöht. Die Anzahl der Systeme je Betriebsstätte stieg von 1,3 auf 2,3. Der Aspekt der Kostensenkung wurde allerdings nicht vertieft untersucht.

In der **Flurbereinigung** (k1) konnten Kostenersparnisse festgestellt werden. Diese beliefen sich durchschnittlich auf 31 Euro je Hektar flurbereinigter LF. 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 (Baumaßnahmen) zurückführen, sondern auf die Verfahren insgesamt, einschließlich des Bodenmanagements unter Leitung der durchführenden Flurbereinigungsbehörden.

Die **Förderung des landwirtschaftlichen Wegebaus** (r1) trug zur Verbesserung der Wegstrecken bei, die zwischen den landwirtschaftlichen Flächen und dem Betrieb oder dem Handelsplatz für Betriebsmittel und Erntegut zurückgelegt werden. Die Landwirte sparten

durch die Fördermaßnahme Transportzeit und konnten die Flächen evtl. mit schwereren Transportfahrzeugen erreichen (MB IX, S. 177 ff.). Der Wegebau brachte punktuell eine Entlastung für die Landwirte; die geförderte Wegstrecke machte aber meist nur einen Bruchteil der gesamten Transportstrecken der landwirtschaftlichen Betriebe aus. Die Kosteneffekte waren deswegen insgesamt relativ gering. In einzelnen Landkreisen dürften allerdings aufgrund des relativ hohen Anteils ausgebauter Wege (bis zu 20 % am Gesamtwegenetz) die Zeitersparnisse und damit auch Arbeitskosten für die Betriebe beträchtlich gewesen sein, eine Quantifizierung war aber nicht möglich.

Eine besondere Bedeutung hat der Zustand des Gesamtwegenetzes im Umkreis von Biogasanlagen, da die häufig zur Maisernte eingesetzten Lohnunternehmer den Zustand des Wegenetzes in ihren Kostenkalkulationen berücksichtigen. Nach den Ergebnissen einer Modellkalkulation ergaben sich durch ein sehr gut ausgebautes Wegenetz Kostenvorteile von 20.000 Euro pro Anlage (500 kW) und Jahr gegenüber einem nur schlecht ausgebauten Wegenetz. In Anbetracht der geringen Gewinnmargen beim Betrieb von Biogasanlagen wird deutlich, dass der gute Ausbauzustand des Wegenetzes einen nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsvorteil darstellt.

Die Marktposition der wichtigsten Produktionsketten wurde verbessert (Kriterium 4-2)

Änderungen bei der Wertschöpfung pro Einheit des land-/forstwirtschaftlichen Grunderzeugnisses auf den wichtigsten Stufen der Erzeugung (Kriterium 4-2 Indikator 1)

Bei den durch die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g1) geförderten und untersuchten Betriebe verbesserte sich die Bruttowertschöpfung nach der Investition in den Unternehmen der aufnehmenden Hand bei allen Sektoren, mit Ausnahmen des Sektors Vieh und Fleisch, bei dem sich die Wertschöpfung geringfügig reduzierte (vgl. Tabelle 10.17). Die insgesamt starke Erhöhung um 29 % war im Wesentlichen auf den Anstieg im Sektor Kartoffeln zurückzuführen[9].

Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob eine Wertschöpfungssteigerung auf der Stufe der Erzeuger erreicht wurde. Darüber hinaus bleibt unklar, ob die gemessenen Bruttoeffekte direkt auf die Förderung zurückzuführen waren. Allgemeingültige Aussagen zur Entwicklung der Marktpositionen einzelner Erzeugnisse konnten aufgrund der geringen Fallzahlen in den Sektoren genauso wenig getroffen werden.

[9] Die Evaluatoren dieser Maßnahme haben allerdings Zweifel an den Angaben der Untenehmen, da das Verhältnis zwischen Umsatz und Wertschöpfung zu eng erscheint.

Tabelle 10.17: Anzahl Nennungen mit Zunahme, Abnahme oder unveränderter Wertschöpfung zum Zeitpunkt vor (t0) und nach der Investition (t2)

	Förderfälle	Stichprobe	Wertschöpfung t0	Wertschöpfung t2	Entwicklung Wertschöpfung zwischen t0 und t2	Nennungen Zunahme	Nennungen Abnahme
	n	n	Euro/Jahr		%	Anzahl	
V&V	**14**	**12**	**52.126.074**	**67.163.915**	**28,8**	**9**	**3**
- Vieh & Fleisch	1	1	15.380.397	15.129.401	-1,6	0	1
- Milch	7	5	31.548.210	35.930.229	13,9	3	2
- Blumen & Zierpflanzen	2	2	1.979.412	3.142.241	58,7	2	0
- Kartoffeln	1	1	1.054.200	9.149.753	767,9	1	0
- Ökol. erz. Produkte	2	2	1.613.783	2.874.451	78,1	2	0
- Sonstiges	1	1	550072	937840	70,5	1	0

Erläuterungen: Angaben vor der Investition 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)

Auf Ebene der **einzelbetrieblichen Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen** (g) war bei jeweils 14 % der befragten Projekte eine der Zielsetzungen für die Investition entweder die „Verbesserung und Überwachung der Qualität“, die „Verbesserung der Hygiene“ oder 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 Unternehmenszielen zugeordnet wurde, betrug 7,4 %.

Verbesserung der Qualität kann sich in der Nutzung von Qualitätskennzeichen widerspiegeln. Diese gewährleisten allerdings keine Qualitätsverbesserung auf jeder Stufe der Produktionskette. Wie bei Kriterium 4-1 bereits erwähnt, stieg die Nutzung von QM-Systemen im Rahmen der Förderung bei den untersuchten Betriebsstätten. Die Wettbewerbsposition wird durch die Nutzung von QM-Systemen gestärkt, teilweise sind diese allerdings auch Voraussetzung für den Zugang zu den Regalen des LEH. Dies bedeutet, dass nicht allein die Förderung das Etablieren von QM-Systemen ausgelöst haben muss.

Als weiteres Qualitätsmerkmal, welches der Verbesserung der Marktposition dient, kann die Nutzung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen bei den Endprodukten gelten. Insgesamt stieg die Wertschöpfung zwar bei den Zeichennutzern, allerdings im Vergleich zu den Nichtnutzern unterdurchschnittlich. Eine deutlich positive Umsatzentwicklung zeigte

sich bei der Nutzung von Herkunftszeichen im Gegensatz zur Nutzung von unternehmenseigenen Markenzeichen. Im Rahmen der Förderung hat sich die gesamte Anzahl der Nutzer von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen bei den untersuchten Projekten nach der Investition allerdings nicht verändert. Zu diesem Aspekt gibt es daher keine belastbaren Ergebnisse.

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 0,6 % auf 1,5 % am gesamten Rohwarenwert. Es sind keine neuen Betriebe hinzugekommen, die auch ökologische Rohwaren verarbeiten. Die Frage, inwiefern die günstigen Rahmenbedingungen des gesamten Marktes oder die Förderung für die Ausweitung des Rohwareneinsatzes ausschlaggebend war, kann nicht beantwortet werden.

Hinweise auf eine verbesserte Marktposition (Beschreibung) (Kriterium 4-2 Indikator 3)

Im **forstwirtschaftlichen Bereich** (h, i) wurde auf der Stufe der Holzerzeugung mittels waldbaulichen Maßnahmen (insbesondere der Jungbestandspflege) die zukünftige Qualität des Holzvorrats positiv beeinflusst. Es werden dadurch höherwertige 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. Die waldbaulichen Maßnahmen haben außerdem zu Kosteneinsparungen in Höhe von etwa 1,6 Euro/m³ bei 24 % der befragten Betriebe geführt. Insgesamt ist die Wirkung der forstlichen Maßnahmen auf die Marktposition der forstwirtschaftlichen Produkte allerdings zu vernachlässigen.

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 Betriebstätten um insgesamt 29 % 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 Anhaltpunkte liefern. Absolut betrachtet ist die Anzahl sowie der Wert der Rohwaren mit Vertragsbindung gestiegen. Auch die Auszahlungspreise lagen bei mehr vertragsgebundenen Rohwaren über dem durchschnittlichen Marktpreis. Allerdings ist der gesamte Rohwarenbezug in den Betriebsstätten auch angestiegen, so dass der Anteil des vertragsgebundenen Rohwarenwertes am Gesamtrohwarenwert gleich blieb.

Positive Entwicklung von Umsatz und Preisen bei den wichtigsten Erzeugungsketten (Kriterium 4-3)

Wie bereits zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung festgestellt wurde, sind entsprechende Effekte nicht in Bezug zur Förderung im Rahmen von ZAL messbar. Umsatz und Preise werden so dominant durch Marktvorgaben bestimmt, dass deren Bewegung nicht der Förderung durch ZAL zurechenbar ist. Zudem ändern sich Preise für alle Anbieter – gleichgültig, ob sie in ein Förderprogramm eingebunden waren. Da dieser Hinweis für alle Produktbereiche gilt, ist weder für einzelne Produkte noch für die landwirtschaftlichen Angebote insgesamt eine Aussage zulässig. Einschätzungen zu tendenziellen Entwicklungen durch einzelne (Teil-)Maßnahmen sind jedoch möglich.

Änderungen beim jährlichen Bruttoumsatz in den wichtigsten geförderten Produktionsketten (Kriterium 4.3 Indikator 1)

Der Umsatz in den untersuchten Unternehmen, welche die **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g) in Anspruch genommen haben, ist nach der Investition insgesamt um 24 % gestiegen (vgl. Tabelle 10.18). In keinem der untersuchten Sektoren waren Umsatzeinbußen zu verzeichnen. Eine Interpretation oder Übertragbarkeit ist allerdings aufgrund der geringen Anzahl auswertbarer Förderfälle nicht gegeben. Im Bereich Milch sind immerhin sechs ausgewertete Fälle vorhanden. Dort stieg der Bruttoumsatz um insgesamt fünf Prozent. Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob die gemessenen Bruttoeffekte direkt auf die Förderung zurückzuführen war.

Tabelle 10.18: Umsatz zum Zeitpunkt vor (t0) und nach (t2) der Investition

	Förderfälle	Stichprobe	Umsatz t0	Umsatz t2	Umsatzentwicklung
	n	n	Euro/Jahr		%
V&V	**14**	**12**	**397.906.823**	**492.515.356**	**23,8**
- Vieh & Fleisch	1	1	90.030.800	143.381.190	59,3
- Milch	7	6	282.599.066	296.305.588	4,9
- Blumen & Zierpflanzen	2	1	10.204.925	12.538.481	22,9
- Kartoffeln	1	1	2.150.000	15.000.000	597,7
- Ökol. erz. Produkte	2	2	3.973.683	9.988.297	151,4
- Sonstiges	1	1	8.948.349	15.301.800	71,0

Erläuterungen: Angaben vor der Investition t0 und nach der Investition t2.

Quelle: Beitrag der Bewertung Kapitel 7.

Entwicklung der Preise pro Einheit der standardisierten Erzeugnisse in den wichtigsten geförderten Produktionsketten(Kriterium 4.3 Indikator 2)

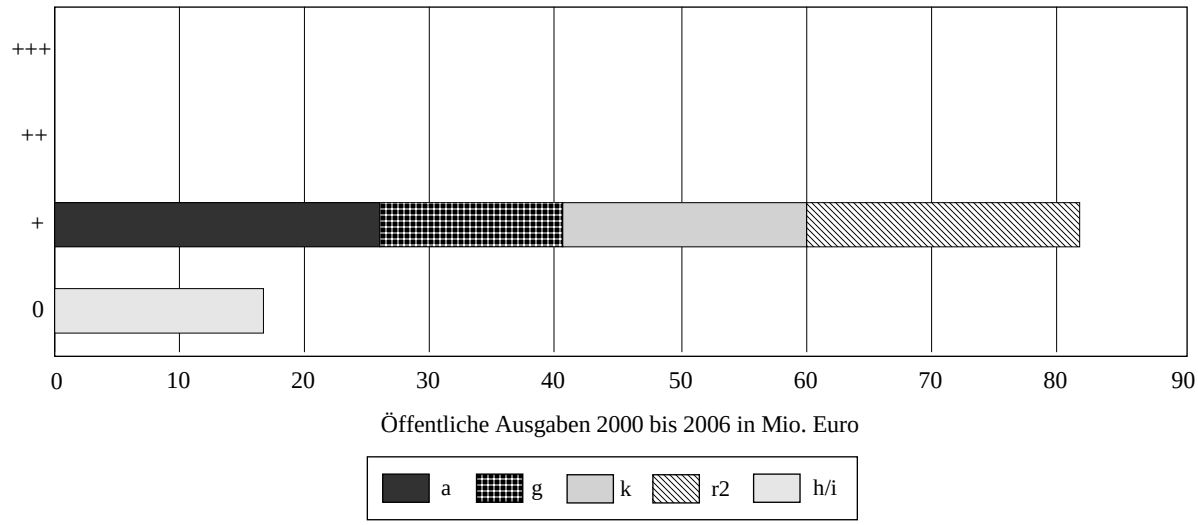
Keine Angaben möglich.

10.5.4.2 Fazit

Für die Maßnahmen mit einer Zielsetzung *Verbesserung der Marktposition landwirtschaftlicher Erzeugnisse* wurden knapp 100 Mio. Euro eingesetzt, das entsprach 20 % der gesamten öffentlichen Mittel. Die Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktungsförderung** (g), **Flurbereinigung** (k1) und **Wegebau** (r2) erreichten bei einem Einsatz von 81,9 Mio. Euro (16,3 % der Programmkosten) geringe positive Wirkungen. 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 ausschließlich auf die geförderten und betroffenen Betriebe bzw. Betriebsstätten.

Angebot und Ausgestaltung der forstlichen Maßnahmen waren trotz entsprechender Zielsetzung nur wenig auf diesen Wirkbereich ausgerichtet und entfalteten aufgrund dessen auch keine nennenswerten Wirkungen.

Abbildung 10.5: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen auf die Verbesserung der Marktposition land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse



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. Schleswig-Holstein verfügt zwar seit 2004 über eine Nachhaltigkeitsstrategie. Die dort umrissenen Handlungsfelder wurden aber bisher nicht mit quantifizierten Zielvorstellungen hinterlegt. Der für 2006 anvisierte Bericht liegt ebenfalls noch nicht vor. Daher sind viele relevante Ziele, wie z. B. die anvisierte ökologische Anbaufläche, Reduzierung des Flächenverbrauchs, eher vage.

Flächennutzungen

Landwirtschaft und Forstwirtschaft: Die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) hat im Programmzeitraum in Schleswig-Holstein[10] von 1,023 Mio. auf 1,00 Mio. ha im Jahr 2005 um 1,3 % abgenommen. Insgesamt ist der Flächenumfang der landwirtschaftlich genutzten Fläche an der gesamten Landesfläche mit 64 % noch auf einem höheren Niveau als im Bundesdurchschnitt (60 %). Der Viehbesatz in Schleswig-Holstein liegt mit 1,05 GV je ha LF über dem Bundesdurchschnitt von 0,8 GV/ha LF.

Während der Umfang der Ackerfläche um 7 % zugenommen hat, nahm der Umfang des Dauergrünlandes um 13 % ab. Der Grünlandanteil an der LF reduzierte sich damit von 39 % auf 35 %. Dies entspricht einem Rückgang des Grünlandanteils um 12 % (Destatis, div. Jgg.). Diese Entwicklung vollzog sich landesweit fast homogen mit leichten regionalen Unterschieden und läuft dem Ziel der Grünlanderhaltung zuwider.

Die Entwicklung des Dauergrünlandanteils in Schleswig-Holstein und der Einfluss relevanter Maßnahmen von ZAL wurden in einer spezifischen Studie analysiert (siehe Materialband, Studie 1). Die wesentlichen Ergebnisse werden unter Kriterium 5.2 – Entwicklung der umweltfreundlichen Bodennutzung dargestellt.

Der Umfang des **Ökolandbaus** hat sich in der Programmlaufzeit – wenn auch auf niedrigem Niveau - positiv entwickelt. Die aus ZAL-Mitteln geförderte Fläche hat sich dabei von 2000 bis 2006 verdoppelt und umfasste 2006 25.216 ha. Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF an der gesamten LF stieg von 2 % auf 3 % an, blieb damit aber weiterhin unter dem Bundesdurchschnitt von 4,9 % (SÖL, 2008). Neben dem „20 %-Ziel“ aus

[10] Hier werden die Angaben von 2000 und 2005 (Destatis, div. Jgg.) verwendet, da die statistischen Angaben für das Jahr 2006 einen Ausreißer darstellen.

dem "Bundesprogramm Ökologischer Landbau" gibt es landespolitisch keine eigenen Zielaussagen zum anvisierten Umfang der Ökolandbauflächen.

Schleswig-Holstein verfügt über 162.466 ha **Waldfläche.** Mit einem Bewaldungsanteil von 10,3 % ist Schleswig-Holstein das waldärmste Bundesland Deutschlands (Bundesdurchschnitt ca. 30 %). Die Waldmehrung ist folglich ein prioritäres Ziel des Landes (siehe Kapitel 8).

Geschützte und schutzwürdige Bereiche

Natura 2000 und Naturschutzgebiete: Gegenüber dem Stand zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat sich der Flächenumfangs der Natura-2000-Gebiete aufgrund der Nachmeldungen erhöht. Schleswig-Holstein verfügt (Stand 2007) über 311 Natura-2000-Gebiete (271 FFH-Gebiete und 46 Vogelschutzgebiete), die gemeinsam mit großen Überschneidungen rund 9,3 % der Landfläche (etwa 147.000 ha) umfassen. Weitere ca. 764.000 ha wurden im marinen Bereich ausgewiesen (Projektgruppe Umsetzung von Natura 2000, 2008a). Anders als in anderen Bundesländern hat sich das (Nach-) Meldeverfahren sehr lange hingezogen und dauert zurzeit noch an[11].

Gegenüber 2004 ist der Anteil der Naturschutzgebietsflächen von 2,8 % auf 2,95 % Ende 2006 leicht angestiegen. Von den insgesamt 46.535 ha liegen knapp 42.000 ha in der Gebietskulisse Natura 2000. Das entspricht 90 % der Naturschutzgebietsflächen (MLUR, 2008b). Damit fallen nur rund 28 % der Natura-2000-Flächen in diese Schutzkategorie.

Aufgrund der Bedeutung von ZAL zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 erfolgt unter 10.6.1.3.2 eine vertiefte Darstellung des Beitrags der verschiedenen Maßnahmen auch in Bezug auf die Naturschutzkonzeption 2007 des Landes (MLUR, 2007c).

Wichtiges Ziel der Naturschutzpolitik ist auf Landesebene neben der Umsetzung von Natura 2000 die Verwirklichung eines Schutzgebiets- und Biotopverbundsystems auf rund 15 % der Landesfläche (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2005).

Flächenverbrauch und Landschaftsschutz

In Schleswig-Holstein ist die **Siedlungs- und Verkehrsfläche** auf rund 11,3 % (bundesweit 12,6 %) der Landesfläche angewachsen (MLUR, 2005a). Von 1993 bis 2001 ist der Flächenanteil der Gebäudeflächen rasant um 12,8 % gestiegen. Im Bundesdurchschnitt

---

[11] Die Landesregierung hat am 19.08.2008 die Erweiterung der beiden Europäischen Vogelschutzgebiete Eiderstedt und Eider-Treene-Sorge-Niederung beschlossen. Die Weiterleitung dieser Gebietsauswahl an die Europäische Kommission sowie die Veröffentlichung im Amtsblatt für Schleswig-Holstein ist jedoch bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichts Schleswig über dort eingegangene Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz zurückgestellt (MLUR, 2008a).

waren es nur 11,3 %. Aktuell steigen die Siedlungs- und Verkehrsflächen täglich um 4,1 ha (MLUR, 2005a). In den südlichen Landesteilen an der Grenze zu Hamburg ist der Flächenverbrauch im Vergleich zum Bundesdurchschnitt weit überdurchschnittlich. Die relativ höchsten Wachstumsraten liegen in den verdichtungsferneren Gemeinden. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche ist hier stark rückläufig. Ein umweltpolitisches Langfristziel ist es, die Zunahme des Verbrauchs von Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2010 durch rationelle Flächennutzung und Flächenrecycling erheblich zu reduzieren. Quantifizierte Zielaussagen liegen nicht vor (s. o.). Über die Nutzung vorhandener Flächenpotenziale soll dem Bauen auf der grünen Fläche entgegengewirkt werden. Vorrangiges Instrument hierfür soll das Flächenkataster werden, das den Kommunen eine systematische Inventarisierung ihrer Flächen als Bestandsaufnahme und Planungsgrundlage ermöglicht. Auch Entsiegelung muss eine größere Rolle spielen. Aufgrund der hohen umweltpolitischen Priorität wird die Problematik des Flächenverbrauchs auch im Zusammenhang mit den ZAL-Maßnahmen dargestellt (s. u.).

Gewässerschutz

Der Gewässerschutz und die Herausforderungen aus der WRRL sind für das „Wasserland“ Schleswig-Holstein von zentraler Bedeutung. Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme sind bedenklich. Insgesamt verfügt Schleswig-Holstein über 21.700 km Fließgewässer. Rund 98 % der Fließgewässer erreichen ohne entsprechende Maßnahmen die Ziele der WRRL wahrscheinlich nicht. Ursachen sind v. a. die strukturellen Veränderungen zum Gewässerausbau. Rund 95 % der insgesamt rund 300 Seen erreichen die Ziele der WRRL aufgrund einer zu hohen Nährstoffkonzentration nicht. Dies gilt entsprechend für die Küstengewässerfläche.

Die flächenhafte Ausdehnung nitrataustragsgefährdeter LF konnte im Zuge der Evaluation quantifiziert werden (siehe Modul ‚Ökoeffizienz’, Materialband Kapitel 6). Nach Projektion der Auswertungen des Forschungszentrum Jülich (Forschungszentrum Jülich, 2007) auf Feldblockebene ergeben sich 0,55 Mio. ha hoch auswaschungsgefährdete Feldblockfläche (entspricht ca. 53 % der LF). Zwischenzeitlich wurde auch die erstmalige Beschreibung der Grundwasserkörper im Zuge der Bestandserfassung zur WRRL in Schleswig-Holstein abgeschlossen (LANU, 2007). Die Beschreibung erfolgt flächendeckend. Werden auch diese Ergebnisse auf die Feldblöcke bezogen, so ergibt sich eine Feldblockfläche von 0,53 Mio. ha, unter der die Zielerreichung der chemischen Qualität des Grundwassers „unklar oder unwahrscheinlich“ ist (entspricht ebenfalls ca. 53 % der LF). Schleswig-Holstein deckt seine Wasserversorgung zu 100 % aus dem Grundwasser ab (MUNL, 2004a).

Klimaschutz

Der Agrarsektor hat in Deutschland einen Anteil von 6,3 bis 11,1 % (je nach Datenbasis) an den Gesamtemissionen an Treibhausgasen (siehe auch Wegener, 2006, S. XII). Die wichtigsten landwirtschaftlichen Treibhausgase sind Methan (CH_4) aus der Tierhaltung sowie Lachgas (N_2O) aus der Anwendung stickstoffhaltiger Dünger. Für Schleswig-Holstein beziffert der Klimaschutzbericht den Anteil der Landwirtschaft an der Summe der CO_2-Äquivalente mit 21 % (MUNL, 2004b, S. 74). Dieser Wert liegt weit über dem Bundesdurchschnitt und verdeutlicht die Verantwortung des Sektors für Klimaschutzziele. Der gesamte CO_2-Ausstoß in Schleswig-Holstein lag 2002 bei ca. 21 Mio. t CO_2 (MWWV, 2007).

Tabelle 10.19 zeigt die Entwicklung der wesentlichen landwirtschaftsbürtigen Klimagasemissionen umgerechnet in CO_2-Äquivalente von 2000 bis 2006 in Schleswig-Holstein. Sie ist dem Nationalen Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar (NIR) 2008 entnommen (Haenel et al., in Vorbereitung).

Tabelle 10.19: Entwicklung der Lachgas- und Methanemissionen aus der Landwirtschaft von 2000 bis 2006 in Schleswig-Holstein

	Emissionen in 1.000 t/a CO2 - Äquivalente		
	2000	**2006**	**Veränderun**
Methan (CH_4) gesamt	**2.201**	**2.070**	- 6 %
davon aus Tierhaltung	1.739	1.633	- 6 %
davon aus Wirtschaftsdüngermanagement	506	485	- 4,1%
Lachgas (N_2O) gesamt	**2.516**	**2.664**	+ 5,8%
Mineraldüngereinsatz	829	947	+14,3%
Weidegang	121	115	- 4,9 %
Landwirtschaft gesamt	**4.717**	**4.734**	**+ 0,35**

Berechnung Methan: Summe aus Tierhaltung/Verdauung und Wirtschaftsdüngermanagement abzüglich der Methandeposition 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_2-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 Emissionen, die mit der landwirtschaftlichen Produktion verbunden sind, im Betrachtungszeitraum leicht angestiegen. Hauptursache hierfür waren die Lachgasemissionen aus dem Einsatz von Mineraldünger. Alle anderen Bereiche gingen

zurück. Dies gilt ebenso für die Ammoniakemissionen, die von 2000 von 41.600 t/a auf 40.400 t/a im Jahr 2006 leicht reduziert werden konnten (Haenel et al., in Vorbereitung).

Zu den konkreten CO_2-Minderungszielen der Landesregierung von 15 % bis 2010 gegenüber 1990 hat der Sektor im Betrachtungszeitraum keinen Beitrag geleistet. Bis 2010 soll der Anteil der Erneuerbaren Energien bei 25 % gemessen am Endenergieverbrauch (ohne Verkehr) liegen und 10 % des Primärenergiebedarfs aus Biomasse abgedeckt werden (Bemme, 2005; Landesregierung Schleswig-Holstein, 2004). Im Ausbau der regenerativen Energien liegt Schleswig-Holstein an der Spitze der Bundesländer. Schleswig-Holstein wird im Jahre 2020 allein aus Wind deutlich mehr Strom erzeugen als insgesamt verbraucht wird (MWWV, 2007).

10.5.5.2 Förderkapitelbezogene Wirkungen

Tabelle 10.3 zeigt, dass der überwiegende Teil der angebotenen Maßnahmen mit Haupt- oder Nebenzielen im Bereich der Verbesserung der Umweltsituation verbunden war. 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. starker Einfluss der Modulationsmaßnamen auf die Ergebnisse). Zum anderen haben vertiefende Untersuchungen und eine verbesserte Datenlage zu anderen Erkenntnissen geführt. Eine besondere Bedeutung kam bei der Gesamteinschätzung im Rahmen der Ex-post-Bewertung der systematischen Berücksichtigung des Mitnahmeeffektes zu.

Tabelle 10.20: Umweltwirkungen von ZAL

Frage 5 Umwelt	Förderschwerpunkt	A: Produktions-struktur			B: Ländliche Entwicklung										C: Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kriterium	VO-Kapitel	I	III	VII	IX										V		VI		VIII	IX
	Maßnahmenkürzel	a1	c1	g/m	k1	n1	n2	o1, o2	o3	p1, p2	r1	r2	s1, s2	u1, u2	e1	e2	f1	f2, f3	h, i	t1, t2
Verbesserung/Erhalt der Umwelt																				
5-1	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	0		(+)	++		++	(+)	++	++					(+)	(+)	++	+++	+++	+++
5-2	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	0			+										(+)	(+)	++	+++	+++	(+)
5-3	Reduzierung des quant./qual. Ressourcenverbrauchs																			
	Wasserschutz	0		(+)				(+)	++								++	+	+++	++
	Klima / Klimagasreduktion	0		(+)			++	(+)		++							0	+	++	+
5-4	Erhalt und Verbesserung von Landschaften				+										(+)	(+)	+	+++	++	+++
5-5 (Zusatz)	Flächenverbrauch	*		-	-															
5-6 (Zusatz)	Sonstige negative Wirkungen	*		*			*							*						

Hinweis: Wirkungen: +/- = gering positiv bzw. negativ, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung trotz Zielsetzung zu vernachlässigen
( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar, * = Hinweise auf negative Wirkungszusammenhänge ermittelt, Nettowirkungen aber zu vernachlässigen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Durch die Kombination von Fördermaßnahmen konnten positive Umweltwirkungen herbeigeführt werden (Kriterium 5-1)

Dieses Kriterium zielt auf die Ermittlung der Verteilung der Programmmittel auf Maßnahmen ab,

– die hauptsächlich Umweltschutzziele verfolgen,

– die hauptsächlich mit ökonomischen Zielausrichtungen konzipiert sind, aber positive Umweltwirkungen haben, und

– die mit negativen Umweltwirkungen verbunden sind.

Anteil der Fördermaßnahmen, die völlig den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt zum Ziel hatten (Indikator 5-1.1): Hierunter wurden die Maßnahmen gefasst, die in der Zielanalyse ausschließlich im Bereich der Umwelt Hauptziele verfolgten. Dies waren im Wesentlichen direkt flächen- bzw. ressourcenwirksame Maßnahmen. Tabelle 10.21 stellt die entsprechenden Maßnahmen zusammen.

Tabelle 10.21: Fördermaßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielsetzung Verbesserung der Umwelt (2000 bis 2006)

	Maßnahmen	Öffentliche Aufwendungen in Mio. Euro
o3	Neubau von Abwasserbeseitigungsanlagen	5,4
f	Agrarumweltmaßnahmen (MSL) inkl. Modulation, Vertragsnaturschutz und Halligprogramm	49,1
i*	Vertragsnaturschutz im Wald	0,69
t	Schutz der Umwelt, Landschaftspflege, Tierschutz	33,5
	Summe der Fördergelder	**88,69**

* nur eine Teilmaßnahme

Quelle: Eigene Darstellung

Mit 89 Mio. Euro umfassten die Maßnahmen mit ausschließlicher Hauptzielrichtung Umweltschutz rund 18 % der 2000 bis 2006 im Rahmen von ZAL (inklusive fakultativer Modulation) verausgabten öffentlichen Mittel. Damit hat sich der Anteil dieser Maßnahmen gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung leicht reduziert. Die Wirksamkeit der Maßnahmen für die Umwelt ist aufgrund des Förderverlaufs unterschiedlich zu bewerten (siehe Tabelle 10.20).

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 bzw. in der Wirkungsanalyse mit entsprechenden Wirkungen in Verbindung gebracht werden konnten. Tabelle 10.22 stellt die Maßnahmen zusammen. Auf sie entfiel ein Mittelvolumen von rund 229 Mio. Euro öffentlicher Fördermittel (rund 46 % der bis 2006 verausgabten Gesamtfördermittel). Der Anteil, der mit Umweltverbesserung bzw. dem Erhalt der Umwelt verbunden war, lag mit knapp 96 Mio. Euro (40 % der entsprechenden Maßnahmenmittel) weit darunter. Der zum Teil sehr geringe Anteil von umweltwirksamen Vorhaben innerhalb der Maßnahmen drückt sich in einer relativ geringen Bewertung ihrer Gesamtwirkung (letzte Spalte in Tabelle 10.22) aus.

Tabelle 10.22: Umweltwirkungen der Fördermaßnahmen mit Schwerpunktsetzung auf Produktions- und Entwicklungsaspekten (2000 bis 2006)

Maß-nah-men	Öff. Aufw. in Mio. Euro	Förderfälle/ Förderflächen	Anteil der anrechenbaren Förderfälle gemäß Zielsetzungen oder Wirkungen	Anteil Förder-mittel in Mio. Euro	Hauptwirkungen	Wirkung insge-samt
a	26,1	1.509 Förderfälle davon 83 % Gebäude, 5 % Diversifizierung, 12 % Sonstige	- 213 Investitionen im Bereich „Energieeinsparung und -umstellung“, davon 17 im Gartenbau, - 151 Photovoltaikanlagen und - 29 Biogasanlagen.	5,6*	Geringe klimarelevante Wirkungen resultieren aus den Anlagen regenerativer Enegien.	0
e2	9,2	344 Betriebe, 15.200 ha (im Jahr 2006)	- vollständig -	9,2	Aufrechterhaltung der Grünlandbewirtschaftung (geringerer GL-Rückgang im *Kleinen Gebiet* als außerhalb*)* und Erhaltung einer extensiven Wirtschaftsweisen auf ertragsschwachen Flächen.	+
e1	2,3	424 Betriebe, 4.086 ha (im Jahr 2006)	- vollständig -	2,3	Erforderlich zur Umsetzung hoheitlicher Bewirtschaftungsauflagen, Akzeptanzsteigerung für hoheitliche gezielte Einschränkungen; Anreiz zur Aufrechterhaltung der naturschutzfachlich erforderlichen Grünlandnutzung (siehe Tabelle zu 5.2).	+
g/m	14,6	79 Projekte (bewilligt)	4 % der Gesamtinvestitionssumme werden für Umweltziele eingesetzt. Die zwei betrachteten Förderfälle des Bereichs ökologisch erzeugter Produkte waren mit einem Anstieg der ökologisch erzeugten Rohwaren (insgesamt 14 Fälle und 1 Mio. Euro öffentliche Mittel).**	1,6	Positive Wirkungen hinsichtlich der Verbesserung der Energieeffizienz, der Verringerung des Trinkwasserverbrauchs sowie Ausbau des Bezugs an Rohware aus dem Ökologischen Anbau.	(+)
h	8,3	172 Buchungen, 1002 ha	Vollständig - 87 % der Erstaufforstung findet in waldarmen Gebieten statt.	8,3	- Erhöhung des Waldanteils (0,6%), - Verbesserung der Bodenfunktionen, - Erhöhung der landschaftlichen Vielfalt.	++
i***	4,9	Auf rund 4.000 ha Wald wurden forstliche Maßnahmen durchgeführt.***	Maßnahmen zur Bekämpfung neuartiger Waldschäden (870 ha), Erhöhung der Stabilität der Wälder (3.117 ha)	3,9	- Verbesserungen des Arten- und Biotopschutzes durch die Entwicklung naturnaher Waldgesellschaften, - Verbesserungen des Boden- und Wasserschutzes durch Meliorationskalkungen.	++
k	19,3	73 Verfahren	Alle Verfahren sind mit umweltverbessernden Effekten verbunden. Angerechnet wird der Anteil der Fördermittel für Maßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege und wasserbauliche Maßnahmen.	0,8	In der Stichprobe von 19 Verfahren sind bei 15 Verfahren Naturschutzzielsetzungen ausdrücklich benannt. Es kommt zu positiven Nettoeffekten bei der Neuanlage von Biotopstrukturen, der Sicherung und Neuausweisung von Schutzgebieten, der naturnahen Entwicklung von Fließgewässern und bei dem Landschaftsbild.	++
n2	6,8	18 Projekte, davon 10 Biogasanlagen	- vollständig -	6,8	Direkte klimarelevante Wirkungen resultieren aus den Biomasseanlagen durch die Substitution fossiler Energieträger zur Stromerzeugung und Wärmegewinnung	++
o1/2	98,6	591 Projekte	83 Projekte zur Wärmedämmung, 16 Projekte zur Abwasserbeseitigung	24,0	Geringe klimarelevante Wirkungen durch Energieeinsparung, Verbesserung der Abwassersituation	+
o3	25,8	54 Projekte	- vollständig -	25,8	Positive Effekte auf die Abwassersituation der Gemeinde hauptsächlich durch Neuerrichtungen von bzw. Anschluss an zentrale Abwasseranlagen.	++
p1/p2	13,2	6 Projekte (4 Biogasanlagen, 2 Machbarkeitsstudien)	- vollständig -	13,2	Direkte klimarelevante Wirkungen resultieren aus den Biomasseanlagen durch die Substitution fossiler Energieträger zur Stromerzeugung und Wärmegewinnung	++
	229,1		**Summe der anrechenbaren öffentlichen Mittel**	**95,9**		

* Die Zahlen beziehen nur auf die eingesetzten öffentlichen Mittel der Landwirtschaft. Für den Gartenbau stehen die Daten nicht zu Verfügung.

** Werten liegen Angaben von 14 befragten Unternehmen zugrunde.

*** Mittel und Umfang für Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald sind in der Tabelle zu Indikator 5.1.1 enthalten. Nicht mit angerechnet werden die Maßnahmen zur Jungbestandspflege, da diese in erster Linie wirtschaftlichen Zwecken dienen.

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung trotz Zielsetzung zu vernachlässigen, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar.

Quelle: Eigene Darstellung, Beiträge der Förderkapitel.

Gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung 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. Ansätze positiver Umweltwirkungen gehen von der Maßnahme Berufsbildung aus, da 25 % der eingesetzten öffentlichen Mittel für Kurse verausgabt wurden, welche u. a. Umweltzielsetzungen verfolgen. Insgesamt betrachtet sind diese Wirkungen allerdings zu vernachlässigen.

Fasst man die Mittel der wirksamen Maßnahmen, die unter die Indikatoren 5.1.1 und 5.1.2[12] fallen, zusammen, zeigt sich, dass mit knapp 290 Mio. Euro rund 58 % der Fördermittel von ZAL mit Wirkungen für die Verbesserungen oder den Erhalt der Umwelt verbunden waren[13].

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 abgeprüft, ob trotz Einhaltung von Umweltstandards und umweltrechtlichen Vorschriften mit der Realisierung von Maßnahmen und Vorhaben eine Belastung der Umwelt verbunden war bzw. negative Nebenwirkungen auftreten können. Folgende Aspekte spielten hierbei eine Rolle und wurden untersucht:

- Zersiedlung von Landschaft durch Aussiedlungs- und Teilaussiedlungsvorhaben,
- Flächenverbrauch, Bodenversiegelung,
- Veränderung des Düngermanagements im Zuge von Investitionen (Verhältnis von Gülle zu Festmist[14],
- Veränderungen des Weidemanagements im Zuge von Investitionen mit negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild,
- Auswirkungen der Förderung von Biogasanlagen auf die Flächennutzungen,
- Entwicklung von absolutem und relativem Wasser- und Energieverbrauch in geförderten Unternehmen.

---

[12] Hier wurden die gesamten Maßnahmenmittel von Maßnahmen mit einer Gesamtwirkung >0 berücksichtigt. Das AFP wurde folglich nicht eingerechnet.

[13] Bezogen auf die anrechenbaren Einzelprojekte/Förderfälle waren es mit ca. 180 Mio. nur 36 %.

[14] Für Natur-, Umwelt- und Tierschutz hat das Festmistverfahren folgende Vorteile:
- Tierhaltung auf Stroh in extensiven landwirtschaftlichen Produktionsverfahren wie Mutterkuhhal-
- tung,
- Erhaltung und Entwicklung artenreicher Grünlandflächen,
- Bodenschutz durch verbesserte Humuswirtschaft.

Tabelle 10.23 fasst die Maßnahmen zusammen, bei denen die Untersuchungen Hinweise auf negative Nebenwirkungen für die Umwelt ergeben haben. Die dort beschriebenen negativen Effekte der Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben sind jedoch aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte nicht der Förderung durch das AFP anzurechnen.

Durch die Biogasstudie (siehe Materialband, Studie 3) konnte gezeigt werden, dass in Schleswig-Holstein eine Konkurrenz zwischen Biogaskulturen und anderen Nutzungen u. a. der Grünlandnutzung besteht. Inwieweit signifikante negative Auswirkungen für die Grünlandentwicklung mit den geförderten Anlagen unter den verschiedenen Haushaltslinien (a, n2 und p) verbunden sind, konnte nicht ermittelt werden (siehe daher auch Einstufung in Tabelle 10.20).

Tabelle 10.23: Negative Nebenwirkungen von Fördermaßnahmen (2000 bis 2006)

Maßnahmen	Umweltrelevante Förderfälle	Hauptwirkungen
a Investitionsförderung	1.227 Gebäudeinvestitionen (Ausbau und Neubau, Aussiedlung und Teilaussiedlungen)	- Beeinträchtigung des Bodens und seiner Funktionen durch Versiegelung (nach Berateraussagen beträgt der Flächenverbrauch ca. 400 qm/ Baumaßnahme, dies ergäbe eine Gesamtversiegelung von 49 ha). - Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, insbesondere bei Neubauten und Teilaussiedlungen Notwendiger Ausgleich oder Ersatz wird fast ausschließlich über Bepflanzung abgegolten. Ausgleich durch Entsiegelung spielt keine Rolle.
	Stallinvestitionen in Milchviehbetrieben: 817 Fälle	Laut Befragung bei den Milchviehbetrieben ist die ganzjährige Stallhaltung von 53 % auf 57 % angestiegen. Die Betriebe mit Weidehaltung haben sich von 45 % auf 38 % reduziert.
	Ausgewertete Fälle: 129 davon 98 mit Grünland	Verringerung der Dauergrünlandfläche nach der Investition um durchschnittlich 10 % (=4,5ha/Betrieb). GL-anteil an LF sank von 52 % auf 45 %, aufgrund Aufstockung von AL.
	29 Biogasanlagen	Anstieg des Maisanteils auf Kosten anderer Getreidearten oder Grünland, da zu 95 % Mais verwendet wird (vgl. Schnaut, 2008).
g Verarbeitung und Vermarktung	Keine neuen Auswertungen zur Versiegelung im Rahmen der 79 Förderfälle.	Versiegelung durch Neubau oder wesentliche Erweiterungen baulicher Anlagen. Keine Förderung der Inanspruchnahme von Gewerbebrachen oder der Entsiegelung an anderer Stelle.
n2/ (p) Biomasse	14 Biogasanlagen	Anstieg des Maisanteils auf Kosten anderer Getreidearten oder Grünland, da zu 95 % Mais verwendet wird (vgl. Schnaut, 2008).
k Flurbereinigung	In 18 der 19 näher untersuchten Verfahren wurden insgesamt 292 km Wege gebaut, davon 32 km auf neuer Trasse.	Mit der Flurbereinigung sind Neuversiegelungen und die Zunahme des Versiegelungsgrades durch geänderte Bauweisen verbunden. Insgesamt sind die Effekte jedoch als gering einzustufen. 52 % der Wege wurden in Asphalt ausgebaut, die übrigen mit einem geringeren Versiegelungsgrad (23 % Betonspurbahnen, 25 % mit hydraulischen oder ohne Bindemittel).
u Küstenschutz	keine neuen Auswertungen	Beeinträchtigung und Beseitigung besonderer Lebensräume, u. a. Vertragsnaturschutzflächen, Beeinträchtigung des Schutzgutes Boden durch Überbauung.

Quelle: Eigene Darstellung nach Beiträgen der Förderkapitel und Schnaut (2008).

Weiterhin für mehrere Maßnahmen relevant war der Flächenverbrauch durch Bautätigkeiten, dem zukünftig vermehrt auch im Rahmen der Förderung mit innovativen Anreizen entgegengewirkt werden sollte.

Erhalt und Entwicklung umweltfreundlicher Bodennutzungsformen (Kriterium 5-2)

Der Erhalt und die Entwicklung umweltschonender Bodennutzungsformen war mit zahlreichen Maßnahmen verbunden (siehe Tabelle 10.24). Während sich die Angaben zum Output auf die umweltrelevanten Teilmaßnahmen beziehen, berücksichtigt die Wirkungseinschätzung die gesamte Maßnahme bzw. Haushaltslinie.

Die flächenbezogenen Angaben beziehen sich bei den mehrjährigen Förderprogrammen auf die im Jahr 2006 erreichte Fläche, bei investiven Maßnahmen auf die aufsummierten Flächen der Förderperiode 2000 bis 2006.

Direkte Wirkungen waren vor allem mit den Maßnahmen der **Haushaltslinien e, f, h,** und **i** verbunden. Diese umfassten nach Abzug möglicher Überschneidungen[15] der Förderflächen im Jahr 2006 rund 178.300 ha der LF. Waldflächen wurden im Umfang von 8.000 ha im Zeitraum 2000 bis 2006 gefördert. Damit erreichten die Maßnahmen rund 18 % der LF Schleswig-Holsteins. Ein direkter Vergleich zu den Vorjahren ist nicht möglich, da die Umfänge der Flächenüberschneidungen nicht berechnet wurden. Berücksichtigt man lediglich die Summe der Bruttoflächen, ist dieser Anteil an der LF von 4% (2002) über 16% (2004) auf 20% (2006) gestiegen.

Im Wesentlichen war für den starken Anstieg im Jahr 2004 das Einsetzen der **Modulationsmaßnahmen** verantwortlich. Zwischen den Jahren 2004 und 2006 war die geringe Steigerung[16] auf verschiedene Teilmaßnahmen zurückzuführen, vor allem auf den Ökologischen Landbau und die Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Insgesamt zeigen die Agrarumweltmaßnahmen starke positive Wirkungen mit starken Variationen in Bezug auf die Schutzgüter und die Stärke der Wirksamkeit der Teilmaßnahmen.

Mit indirekten positiven Auswirkungen auf die Bodennutzung waren die **t-Maßnahmen** (t) verbunden. Zu positiven Effekten auf umweltfreundlichere Bodennutzung durch das **AFP** (a) kam es nach Auffassung der AFP-Bewerter trotz Zielsetzung nicht.

---

[15] Berücksichtigt sind Überschneidungen zwischen den f1-Maßnahmen und zwischen e2 und f. Weitere Überschneidungen (z. B. e1 und f) sind möglich, allerdings nicht berechnet und dementsprechend eher unterschätzt.

[16] Von 2004 auf 2006: Bruttofläche 158.595 ha auf 165.897 ha gestiegen, bzw. nach Abzug der Überschneidungen zwischen den f1-Teilmaßnahmen 149.998 ha auf 157.165 ha.

Tabelle 10.24: Maßnahmen, die mit dem Erhalt oder der positiven Entwicklung der Bodennutzungsformen verbunden waren

	Maßnahmen	Flächenangaben in ha	Angaben zum Output	Wirkung insgesamt
e2	Ausgleichszulage*	15.200	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positive Wirkungen zumindest für den Erhalt von Nutzungen verbunden.	(+)
e1	Ausgleichszahlung*	4.086	Die Maßnahme trägt zum Erhalt bestimmter Nutzungsformen bei. Dabei ist zu bedenken, dass diese Nutzungsauflagen bereits aufgrund des hoheitlichen Schutzes einzuhalten wären. Nicht hoheitlich geregelt werden kann aber die Aufrechterhaltung einer Nutzung. Wieweit diese ohne AZ gefährdet wäre, kann z. Z. nicht quantifiziert werden.	(+)
f	Agrarumweltmaßnahmen (MSL, Vertragsnaturschutz, Halligprogramm)*	165.897	Davon Verbesserungen auf etwa: 130.000 ha Acker, 35.500 ha Grünland, 15.000 ha besonderer Biotope, Überschneidungen von Grünland und besonderen Biotopen sind möglich. Die Teilmaßnahmen zeigten unterschiedliche Wirkungen bei unterschiedlichen Flächenumfängen: - geringe positive Wirkungen: ca. 4.900 ha (Blühflächen, betriebliche Grünlandextensivierung, umweltverträgliche Gülleausbringung) - mittlere positive Wirkungen: ca. 108.800 ha (Winterbegrünung, Extensive Bewirtschaftung best. Grünlandflächen, umweltfreundliche Gülleausbringung, Ökologische Anbauverfahren, Halligprogramm) - stark positive Wirkungen: ca. 52.300 ha (Vertragsnaturschutz, MDM-Verfahren, Blühstreifen (z. T. mit Knickpflege), Umwandlung Acker in Grünland)	+++
h	Erstaufforstung	1.007	Der Großteil der Erstaufforstungen erfolgte auf extensiven Standorten.	++
i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	6.964	Vertragsnaturschtuz im Wald bzw. Erhöhung der ökologischen Stabilität von Wäldern, Maßnahmen zur Erhöhung des Laubholzanteils, Wiederaufforstung und Bodenschutzkalkung.	+++
k	Flurbereinigung	k. A.	Anlage von Sonderbiotopen Umwandlung von Acker in Grünland Beitrag zur Ausweisung, Erweiterung und Sicherung von Schutzgebieten.	+
t1, t2	Naturschutz und Landschaftspflege	5.375	Insgesamt wurden mit den Maßnahmen 5.375 ha Flächen durch Kauf und biotopgestaltende Maßnahmen für eine naturschutzfachliche Nutzung gesichert. Eine Wirkung hinsichtlich einer verbesserten Bodennutzung tritt aber bei den wenigsten Flächen ein, da nach Einschätzung der Kapitelbewerter weniger als 10% der Flächen vorher ackerbaulich oder als Intensivgrünland genutzt wurden. Hauptwirkungen liegen in der Sicherung der biologischen Vielfalt und dem Landschaftserhalt.	(+)
	Summen (brutto)	**198.529**		
	Abzug für Überlagerung e1 und f	-3.536		
	Abzug für Überlagerungen der Teilmaßnahmen innerhalb f1	-8.732		
	Summen (bereinigt)	**186.261**	**Davon rd. 8.000 ha Waldfläche und rd. 178.300 ha LF**	

* Bruttoflächen des Jahres 2006

Hinweis: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = Wirkung trotz Zielsetzung zu vernachlässigen, ( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar. k.A.= keine Angabe.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Ergebnisse aus der Analyse des Einflusses der Maßnahmen von ZAL auf die Grünlandentwicklung

Untersucht wurde der kausale Effekt der EPLR-Förderung[17], insbesondere der **Agrarinvestitionsförderung** (a), der **Ausgleichszulage/-zahlung** (e) und **Agrarumweltmaßnahmen** (f), auf die Grünlandentwicklung auf Ebene der Kreise und Landkreise der vier Flächenländer NRW, Niedersachsen, Hessen und Schleswig-Holstein[18]. Gleichzeitig wurde der Einfluss der Veränderung anderer agrarstruktureller Faktoren wie die Entwicklung konkurrierender Kulturen (Mais, Raps), der Herdengrößen und der Rinderbesatzdichte mit abgeprüft. Im Folgenden werden die Ergebnisse für Schleswig-Holstein dargstellt.

Im Durchschnitt aller elf in die Untersuchung eingeflossenen Landkreise nahm der Grünlandanteil im Zeitraum 1999 bis 2005 um rund 11 % ab. Regional betrachtet ergab sich das folgende Bild:

[17] Anhand eines Panelmodells mit fixen Effekten (siehe hierzu genauer Materialband, Studie 1).

[18] In die Analyse sind 101 Kreise eingeflossen. Kreisfreie Städte waren ausgeschlossen, da Entwicklung des Grünlandes hier primär auf außerlandwirtschaftliche Faktoren zurückzuführen ist.

- In sieben Kreisen ging der Grünlandanteil um mehr als 10 % zurück; teilweise werden Werte von 20 % erreicht.
- In drei Landkreisen ging der Grünlandanteil um mehr als 5 % zurück und nur im Landkreis Pinneberg lag die Abnahme unter 5 %.
- In keinem Landkreis hat der Grünlandanteil zugenommen.

Anders als in den anderen untersuchten Bundesländern führte in Schleswig-Holstein insbesondere der zwischen 1991 und 2005 beobachtete Anstieg des Mais- und Rapsanteils zu einem signifikanten Rückgang des Grünlandanteils. Eine Umwandlung von Grünland in Biogaskulturen konnte im Rahmen der Biogasstudie nachgewiesen werden (siehe Materialband Studie 3). Andere ursächliche Faktoren für den Grünlandrückgang sind vor allem die abnehmenden Rinderbestände und die beständig wachsenden Herden- bzw. Betriebsgrößen.

Die Ergebnisse in Bezug auf den Einfluss von ZAL 2000 bis 2005 fallen für die einzelnen Maßnahmen unterschiedlich aus. In Schleswig-Holstein ist genau wie in den anderen untersuchten Bundesländer anhand des entwickelten Panelmodells kein Einfluss der **Agrarumweltmaßnahmen** (f) und der **Ausgleichszulage/-zahlung** (e) auf die regionale Grünlandentwicklung festzustellen. Die kreisbezogene Analyse liefert allerdings für in kleinen Gebietskulissen angebotene Maßnahmen, wie z. B. die Ausgleichszulage/-zahlung nur unzureichende Ergebnisse: Mögliche grünlanderhaltende Effekte der Ausgleichzulage/-zahlung werden durch die kreisbezogene Betrachtung nivelliert werden, da Kreisgrenzen und Gebietskulissengrenzen nicht übereinstimmen. In der Kapitelbewertung der Ausgleichszulage (vgl. Kapitel 5, S. 30) wurde für „Kleine Gebiete“ ein deutlich geringerer Grünlandrückgang festgestellt als für die nicht mehr geförderte „Benachteiligten Agrarzone“ bzw. die noch nie geförderten Gebiete. Die Ausgleichszulage kann, muss aber nicht ursächlich für den geringeren Grünlandrückgang im „Kleinen Gebiet“ sein. Die verschiedenen Gebietskulissen unterscheiden sich durch zahlreiche weitere Faktoren, die ebenfalls ursächlich für die unterschiedliche Entwicklung sein können.

Das heißt, die beobachteten Entwicklungen sind wesentlich durch andere agrarpolitische Rahmenbedingungen und agrarstrukturelle Entwicklungen geprägt. Ihnen konnte mit den Mitteln von ZAL nicht signifikant entgegengewirkt werden. Dies hat sicherlich auch mit der insgesamt vergleichsweise geringen Bedeutung der AUM zu tun (siehe Karten 1 und 2 im Materialband, Studie 1).

Die **Agrarinvestitionsförderung** (a) hat in Schleswig-Holstein wie auch in Niedersachsen einen signifikant negativen Einfluss auf die Grünlandentwicklung. Eine Erhöhung der AFP-Förderung um 1.000 Euro würde einen Rückgang der Grünlandfläche um 1,42 ha

(Schleswig-Holstein) je Kreis bewirken[19]. Dieses Ergebnis stimmt mit der einzelbetrieblichen Entwicklung des Grünlandes in den geförderten AFP-Betrieben überein (vgl. Textband Kapitel 10, Frage 5 Umwelt). In den AFP-geförderten Betrieben in Schleswig-Holstein hat sich die Grünlandfläche (Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis der Investitionskonzepte) im Mittel und absolut um 4,5 ha verringert. Der Grünlandanteil an der LF fiel in den geförderten Betrieben von 52 auf 42 %.

ZAL konnte mit den auf Grünlandschutz ausgerichteten Instrumenten (e, f) folglich den generellen Rückgang des Grünlands nicht signifikant abbremsen[20]. Mit dem AFP und der Förderung von Biogasanlagen (n, p) wurden Fördermaßnahmen angeboten, die den Druck auf das Grünland eher erhöhten. Schleswig-Holstein hat im Juni 2008 mit dem Erlass der Verordnung zum Verbot des Grünlandumbruchs die „Grünlandnotbremse“ gezogen. Der Umbruch steht unter Genehmigungsvorbehalt und Genehmigung ist mit Ausgleichsgebot im gleichen Naturraum verknüpft (Höver, 2008). Es bleibt abzuwarten, wie dieses Instrument greifen wird.

Vermeidung oder Reduzierung nicht nachhaltiger Nutzungen (Kriterium 5-3)

Quantitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.1):

Quantitativer Wasserschutz spielt im Rahmen von ZAL nur eine untergeordnete Rolle. Ansatzpunkte sind bei der Förderung im Verarbeitungssektor und bei der forstlichen Förderung zu finden.

In den von der **Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung** (g) begünstigten untersuchten Unternehmen gaben doppelt so viele (8) eine Verringerung des relativen Wasserverbrauchs je Produktionseinheit an wie eine Erhöhung (4). Der absolute Wasserverbrauch hat sich allerdings in den meisten Betrieben erhöht, da es zu Produktionsausweitungen kam.

Im **Forst** (h und i) ist durch die Förderung mit einer höheren Grundwasserneubildungsrate zu rechnen, da der Laubholzanteil durch die Maßnahmen erhöht wurde. Ursachen dafür sind im Wesentlichen geringere Interzeptionsverluste und ein höherer Stammabfluss durch die glatte Rinde von Laubbäumen.

Qualitativer Schutz der Wasserressourcen (Indikator 5-3.2):

Der qualitative Wasserschutz im Sinne der Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen in Grund- und Oberflächengewässer hat im „Wasserland“ Schleswig-Holstein einen

[19] Die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Effekt Null ist, liegt bei unter 10 %.

[20] Gleichwohl wird durch einige Teilmaßnahmen der Erhalt besonders wertvollen Grünlands erreicht.

zentralen Stellenwert. Hierfür wurden sowohl investive als auch flächenbezogene ZAL-Maßnahmen eingesetzt. Tabelle 10.25 fasst das Instrumentarium von ZAL für den Gewässerschutz und die wesentlichen Kenngrößen der umgesetzten Maßnahmen zusammen.

Tabelle 10.25: ZAL Maßnahmen mit einem Beitrag zum Gewässerschutz

Maßnahmen		Angaben zum wesentlichen Output
f	Agrarumwelt, Vertragsnaturschutz und Halligprogramm	( ) = Wirkung vorhanden, nicht quantifizierbar. - geringe positive Wirkungen auf 6.168 ha (Grünlandextensivierung (betriebl.) ohne Umwandlung, Extensive Bewirtschaftung best. Grünlandflächen, Kleinseggenwiesen, Trockenes Magergrünland, Rastplätze für wanderne Vogelarten) - mittlere positive Wirkungen: 124.665 ha (MDM-Verfahren, umweltfreundliche Gülleausbringung, Ökologische Anbauverfahren, Amphibienschutz, Amphibienschutz in Wiesenvogelbrutgebieten, Wiesenvogelschutz, Trauerseeschwalben, Sumpfdotterblumenwiesen, Nahrungsgebiet für Gänse und Enten, Halligprogramm) - stark positive Wirkungen: 1.394 ha (Blühstreifen (z. T. mit Knickpflege), Umwandlung Acker in Grünland, 20jährige Flächenstilllegung - Acker und Grünland)
h	Erstaufforstung	Von den insgesamt rund 1.000 ha aufgeforsteter LF erfolgte der Großteil auf extensiven Standorten.
i	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	Insgesamt tragen auf ca. 4.000 ha die Maßnahmen (Erhöhung der Stabilität der Wälder, Bodenschutzkalkung, sonstige Maßnahmen neuartige Waldschäden) zum vorsorgenden Gewässerschutz v. a. durch die Erhöhung des Laubholzanteils bei. Durch das tiefer reichende Wurzelwerk werden mehr Stickstoffverbindungen und andere Nährelemente im biologischen Kreislauf gehalten als unter der flachwurzelnden Fichten. Die Deposition von Nadelbeständen ist durch die ganzjährige Filterwirkung deutlich höher als an Laubhölzern. Dies und die schlechte Streuqualität der Nadelhölzer führen zu einem höheren Stickstoff- und Schwefeleintrag als unter Laubholzbständen.
k	Flurbereinigung	In 13 der 20 untersuchten Verfahrensgebiete wurden umfangreiche Maßnahmen zum Fließgewässerschutz durchgeführt. Hierbei stand die Anlage von Gewässerrandstreifen im Vordergrund. Anlage von Gewässerrandstreifen (einseitig, ø Breite = 9 m) (n=2) : 6,4 km Anlage von Gewässerrandstreifen (beidseitig, ø Breite = 7 m) (n=2): 4,3 km Aufnahme von Verrohrungen (n= 3): 365 m Anlage von Sohlgleiten (n= 5): 22 Renaturierung von Gewässern (n=4): 5860 m
o1, o2	Dorferneuerung	14 Projekte der Abwasserbeseitigung, Wirkungen vergleichbar mit o3.
o3	Förderung von Abwasserbe-seitigungsanlagen	In 54 Gemeinden wurde die Abwassersituation durch neu errichtete Anlagen/Infrastruktur und Anschluss an die zentrale Abwasserbeseitigung bzw. die Erweiterung bestehender Kläranlagen verbessert. Über diese Projekte sind bisher rund 40.000 Einwohner an die zentrale Abwasserbeseitigung angeschlossen worden. Die geförderten Abwasseranlagen führen zu einer Reduktion von mehreren Nähr- und Schadstoffen im Wasserkreislauf. Verringert wurden nachweislich v. a. Einträge von Phosphor, Stickstoff und anderen organischen Abwasserinhaltsstoffen. Letzteres zeigt die Verringerung der Werte zur Bestimmung des Verschmutzungsgrades (CSB um 90 %, BSB5 um 93 %, Pges um 69 % und Nges um 58 %).
t1	Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern	Auf einer Gesamtlänge von 29,8 km wurden Umgestaltungen am Gewässer oder im Tal- und Bachauenbereich vorgenommen. Verrohrungen wurden auf einer Länge von 2.784 m beseitigt. Dabei wurden im Einzelnen 157 Querbauwerke oder Sohlabstürze und 16 Durchlässe sowie 59 verrohrte Bachabschnitte beseitigt. Maßnahmen zur Wiedervernässung von Niedermooren wurden in zwei Projektgebieten durchgeführt. Insgesamt 191 ha konnten durch Flächenkauf für Naturschutzzwecke gesichert werden. Im Wesentlichen diente die Maßnahme der Verbesserung der biologischen Vielfalt und des Landschaftsbildes, teilweise wurde auch die Reduktion von Sedimenten und Nährstoffeinträgen in Gewässer erreicht. Auch im Rahmen der t2-Maßnahme wurden Maßnahmen zur Fließgewässerrenaturierung umgesetzt, die in einem engen Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Feuchtgebieten standen.

Quelle: Eigene Darstellung, Beiträge der Förderkapitel.

Zentral wirksam für den flächenbezogenen Wasserschutz waren die **Agrarumweltmaßnahmen** (f). Außer den Maßnahmen Winterbegrünung, Blühflächen und kleineren Varianten der Vertragsnaturschutzmaßnahmen trugen alle Agrarumweltmaßnahmen zum vorbeugenden Wasserschutz bei (siehe hierzu genauer Kapitel 6.7). Potenzielle Schutzwirkung für Gewässer ging insgesamt von 137.500 ha Maßnahmenfläche (davon gut 132.000 ha von AUM) aus. Für die Fließgewässerqualität wurden über die Verbesserung der Fließgewässerstrukturen (Längs- und Querdurchgängigkeit) auf 47 km durch die **Maßnahmen t1** und **k** sowie über die Gewässerqualität durch die Maßnahmen zur **Abwasserbeseitigung** (knapp 60 Projekte o3, o1/2) zahlreiche Defizite behoben.

Die verbesserte Streckenlänge entspricht 0,2 % der Fließgewässerstrecke in Schleswig-Holstein mit strukturellen Defiziten (siehe oben) – eine Relation, die die Größenordnung der Herausforderungen durch die WRRL verdeutlicht.

Um zu genaueren Ergebnissen hinsichtlich der ökologischen Effizienz der Agrarumweltmaßnahmen zu kommen, wurde im Rahmen der Ex-post-Bewertung die Treffgenauigkeit der Maßnahmen bezogen auf sensible Gebiete für den Grundwasserschutz und den Schutz von Oberflächengewässern untersucht (siehe Modulbericht Öko-Effizienz im Materialband zu Kapitel 6). Hierbei zeichnet sich ein uneinheitliches Bild. Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen lag für den Grundwasserschutz bei 60 % (nitratauswaschungsgefährdete Flächen) bzw. bei 54 % (Zielflächen der WRRL). Dies liegt vor dem Hintergrund der Flächenanteile sensibler Gebiete an der LF von 56 % (nach FZJ) bzw. 53 % (nach WRRL) aber nur unerheblich über der statistisch zu erwartenden Größenordnung.

Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen zum Schutz der Oberflächengewässer war insgesamt höher, was vor allem durch die Vertragsnaturschutzmaßnahmen hervorgerufen wurde. Diese haben auch im Vergleich zu den Maßnahmen mit Wasserschutzzielen (MSL- und Modulationsmaßnahmen) höhere Wirkungen. Allerdings hatte keine der wasserschutzorientierten Maßnahmen eine Kulisse in den relevanten Gebieten[21].

Entwicklung der jährlichen Emissionen von Treibhausgasen, die auf das Programm zurückzuführen waren (Indikator 5-3.3): Die Maßnahmen setzten an unterschiedlichen Entstehungsorten für klimaschädliche Gase an. Ein Schwerpunkt lag auf dem Ausbau regenerativer Energien und im Bereich einer extensiveren Landnutzung. Nach Hirschfeld et al. (2008) sind die wesentlichen Ansatzpunkte zur Reduzierung der Klimagase aus der Landwirtschaft, die auch durch das Programm verfolgt wurden:

[21] Die Zahlenangaben in diesem Abschnitt sind dem Öko-Effizienz-Modul entnommen (siehe Materialband Kapitel 6).

– der Schutz von Dauergrünland und Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland,
– Verbesserungen im Düngermanagement,
– die Aufforstung,
– der Ausbau des Ökolandbaus.

Für die Veränderungen im Düngermanagement (Lagerdauer, Abdichtung) und Tierbestand der geförderten Betriebe und die damit verbundene Emissionsentwicklung von Methan und Lachgas konnten auf der Grundlage der vorliegenden Daten kaum quantifizierte Aussagen getroffen werden. Dies war ansatzweise für die Veränderungen der Flächennutzungsintensitäten durch die Agrarumweltmaßnahmen möglich[22]. Bezüge zu den in Tabelle 10.19 dargestellten Trends für diese Klimagase können nicht hergestellt werden. Tabelle 10.26 stellt die Beiträge der Förderkapitel zum Klimaschutz bzw. der Reduktion von klimaschädlichen Emissionen daher auf unterschiedlichem Quantifizierungsniveau zusammen.[23]

Haupteffekte waren mit den **Maßnahmen f, n, p,** sowie **a** und **h** verbunden. Die näherungsweise quantifizierbaren Einsparungen von 0,2 Mio. t CO_2-Emissionen pro Jahr entsprechen rund 1 % der Gesamtemissionen von Schleswig-Holstein aus dem Jahr 2002. Diese sind vor allem mit der Förderung der Biogasanlagen durch das AFP, die Maßnahme Biomasse und Energie (p, n) und der Zunahme extensiver Landnutzungsformen wie dem Ökolandbau verbunden.

Für die Ermittlung der programmbedingten Reduktion von Ammoniakemissionen und Methan lagen in Bezug auf die Förderung verbesserter Lagerung (Dauer und Abdeckung) durch das AFP zu wenig Daten vor. Die Güllemenge, für die im Zuge von Investitionen die Lagerkapazitäten und damit die Lagerdauer verbessert wurde, entspricht - nur bezogen auf Milchkühe[24] rund 27.000 Tieren. Dies sind ca. 8 % des Bestandes von 2002 (MLUR, 2007a).

---

[22] Im Materialband Tabellen (Tab. 4) sind die genauen Quellen und Rechnungsgrundlagen enthalten.

[23] Den Quantifizierungen liegen zahlreiche Annahmen zugrunde:

Biogasanlagen: Für die Berechnung der (Brutto) Effekte wurde der Durchschnittswert von knapp 250 kWel installierter Nennleistung pro Anlage und 8.000 Volllaststunden pro Jahr zugrunde gelegt. Dies ergibt eine jährliche Stromerzeugung der 29 Anlagen von 58 Mio. kWhel.

Photovoltaik: Die geförderten 151 Anlagen verfügen über eine durchschnittliche installierte Leistung von 47 kWp. Bei einer Stromerzeugung von rund 800 kWh pro kWp und einem Einsparpotenzial von 0,54 g CO_2/kWhel (Klobasa und Ragwitz, 2005, S. 29) können hierdurch im Jahr 5,6 Mio. kWhel produziert und 8.952 t CO_2 eingespart werden.

[24] Hier wurde die Faustzahl von 18 m³ Gülle pro Jahr und Kuh zu Grunde gelegt.

Tabelle 10.26: Beitrag von ZAL zur jährlichen Reduktion von Treibhausgasen und Ammoniak

Maßnahmen		Art der wirksamen Maßnahmen	Reduzierung von Treibhausgasemissionen (in t CO_2-Äquivalenten/a) t/a			
			CO_2	N_2O	CH_4	NH_3
Reduzierung der Emissionen und des Energieeinsatzes im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung						
f [1)]	Agrarumwelt	Ökologischer Landbau, Umwandlung von Acker in Grünland, Extensive Grünlandnutzung, umweltfreundliche Gülleausbringung	138.000	x	x	x
a	Investitionsförderung	Verlängerte Lagerdauer: 487.460 m^3 (Angaben aus 39 % der Investitionskonzepte)	x		x	x
k	Flurbereinigung	Bodenordnung und Wegebau führen zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft und verringerten Schlepperlaufzeiten. Der Effekt ist jedoch nicht quantifizierbar.	x			
Senkenfunktion forstlicher Ressourcen						
h/ i	Erstaufforstung, sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	Erstaufforstung und Wiederaufforstung reichen aus, den Verlust an CO_2-Bindungs-kapazität durch den Holzeinschlag zur Einleitung der Vor- und Unterbauten auszugleichen.	x			
Substitution fossiler Energieträger durch Ausbau alternativer Energiequellen						
a	Investitionsförderung	- 213 Investitionen im Bereich „Energieeinsparung und -umstellung“, davon	x			
		- 17 im Gartenbau,				
		- 151 Photovoltaikanlagen (durchschnittliche installierte Leistung 47Kwp)[2)]	3.066			
		- 29 Biogasanalgen (durchschnittliche Leistung 246 KWe)[3)]	34.500		x	x [5)]
p1/p2	Diversifizierung	6 Projekte (4 Biogasanlagen, 2 Machbarkeitsstudien)	x		x	x [5)]
n2	Biomasse	18 Projekte, davon 10 Biogasanlagen (jährliche Stromproduktion 46.900 MWh, Nutzwärmeabgabe von 67.500 MWh)[4)]	41.300		x	x [5)]
Energieeinsparungen im Hausbrandsektor						
o	Dorferneuerung	83 Projekte zur Wärmedämmung	x			
Summe der quantifizierbaren eingesparten CO2 Emissionen			216.866			

1) Der Wert ist der jährliche Durchschnitt der Jahre 2000 - 2006 (Datengrundlage siehe Materialband Tabelle 4). Die CO_2 Bindung ist leicht reversibel. Mit den Werten sind aufgrund der Berechnungsmethode und der Datenlage Unsicherheiten von +/- 60 % verbunden.
2) Angaben waren nur für 7 Anlagen vorhanden, Werte sind daher eine grobe Schätzung.
3) Durchschnittswert aus den vorhandenen Angaben von 10 Anlagen.
4) Berechnung des Einsparwertes erfolgte auf der Grundlage des GEMIS 4.2 -Modells.
5) Unter der Annahme einer anschließend fachgerechten Lagerung und umweltfreundlichen Ausbringung des Substrates.

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Kritische Anmerkung zur Förderung von Biogasanlagen: Ein wesentlicher Aspekt für die Beurteilung der Klimawirksamkeit der Biogasanlagen ist der Gülleanteil des Substrats für den Betrieb der Anlagen. Hierdurch wird nicht nur der Einsatz fossiler Energieträger substituiert, sondern auch ein Teil des durch die Tierhaltung entstehenden Methans energetisch genutzt. Über den Anteil von güllebasierten Anlagen liegen keine vollständigen Daten vor. Aufgrund der Durchschnittsgröße der Anlagen ist davon auszugehen, dass ihr Anteil gegenüber den NawaRo-Anlagen in Schleswig-Holstein gering ist.

Für die Erzielung globaler Nettoeffekte unter den gegebenen Rahmenbedingungen des Emissionshandelsregimes mit festen Emissionsobergrenzen[25] sind aber die Maßnahmen als besonders wirksam einzustufen, die nicht zu einer Substitution von Energieträgern, sondern zu einer aktiven Verringerung von Treibhausgasemissionen beitragen, wie güllebasierte Biogasanlagen oder Anlagen, bei denen auch die thermische Energie genutzt wird (siehe hierzu auch Hirschfeld et al., 2008).

Zusätzlich wurde für die Anlage, die durch das **AFP** gefördert wurden, herausgestellt, dass die Anreize durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) den wesentlichen Ausschlag für die Investitionen gaben und die Wirtschaftlichkeit der Anlagen bestimmen. Der Subventionswert durch das **AFP** (a) blieb wesentlich dahinter zurück. Die Förderung war daher mit großen Mitnahmeeffekten verbunden. Defizite im Bereich der AFP-Förderung für Biogasanlagen lagen auch darin, dass nicht nur nach Klimaschutzaspekten optimierte Anlagetypen (s. o.) gefördert wurden.

Aufgrund der Form der Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung und der Förderung innovativer Organisationsformen und Techniken wird die Förderung der Gemeinschaftsanlagen durch die **Maßnahme n2** (und vormals p) positiver bewertet. Im Rahmen dieser Projekte wurde auch auf die Wärmenutzung hingewirkt.

Durch die Biogasstudie (siehe Materialband, Studie 3) konnte gezeigt werden, dass in Schleswig-Holstein eine Konkurrenz zwischen Biogaskulturen und anderen Nutzungen entsteht. Diese trade-off-Beziehungen zwischen Klimaschutz und anderen Zielen und Fördermaßnahmen (Grünlanderhalt, Naturschutzbelange etc.) sind zu vermeiden[26].

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

Die Beantwortung dieser Frage ist nur bedingt möglich, da die Wirkungen von Maßnahmen auf die Landschaft bzw. das Landschaftsbild immer im lokalen Bezug zum Ort des Geschehens stehen. Die von der EU-KOM vorgesehene Angabe von Flächen, auf denen die ZAL-Förderung eine vorteilhafte Änderung der Landschaft herbeiführt, ist zudem wenig aussagekräftig. Alle Maßnahmen des Förderschwerpunktes C sowie die Flurbereinigung haben Zielsetzungen in diesem Bereich. Das Ausmaß der Wirkung bzw. des Wirkraums nimmt bei einigen Maßnahmen außerdem im Laufe der Zeit zu, z. B. Anpflanzungen, Flussrenaturierungen etc., so dass die Fläche der Maßnahme und die positiv veränderte Fläche weit voneinander abweichen. Andere Maßnahmen wirken hingegen nur auf der

---

[25] Eine ausführliche Diskussion hierzu befindet sich im Materialband zu Kapitel 3.

[26] Vor allem vor dem Hintergrund der formulierten Ziele des Landes: Der Anteil der Bioenergie am Primärenergiebedarf in Schleswig-Holstein von derzeit etwas mehr als 1 % könnte u. U. auf 4 % bis 6 % bis zum Jahre 2020 gesteigert werden. Das Potenzial beträgt ca. 13 %.

Fläche selbst, z. B. Erhalt von artenreichem Grünland. Tabelle 10.27 fasst die wesentlichen Maßnahmen und Outputs zusammen.

Tabelle 10.27: Beitrag von ZAL zum Erhalt und zur Verbesserung der Landschaft

	Maßnahmen	Angaben zum Output	Wirksame Maßnahmen-fläche (ha)	Kohärenz (ha)
e1	Ausgleichszahlung	Die Maßnahme trägt zum Erhalt bestimmter Nutzungsformen bei. Dabei ist zu bedenken, dass diese Nutzungsauflagen bereits aufgrund des hoheitlichen Schutzes einzuhalten wären. Nicht hoheitlich geregelt werden kann aber die Aufrechterhaltung einer Nutzung.	4.086	4.086
e2	Ausgleichszulage	Nach Einschätzung der Kapitelbewertung sind mit der Maßnahme positive Wirkungen zumindest für den Erhalt von Landschaften verbunden.	15.200	15.200
f	Agrarumwelt, Vertragsnaturschutz und Halligprogramm	Aufgeteilt nach Wirkungsstufen werden folgende Größenordungen erreicht (Bruttoangaben des Jahres 2006): gering: ca 103.100 ha (gesamte Grünlandextensivierung, Winterbegrünung, MDM-Verfahren, Blühflächen, Ökologische Anbauverfahren), mittel: ca. 4.200 ha (Uferrandstreifen, Halligprogramm) hoch: ca. 11.100 ha (Vertragsnaturschutz, Blühstreifen)	106.641	42.803
h	Erstaufforstung	1000 ha Erstaufforstung findet zu 87 % in den waldärmsten Gebieten. Da Waldvermehrung zur Verbesserung der landschaftlichen Attraktivität ein vorrangiges Ziel des Landes ist, werden alle Flächen diesem Indikator zugerechnet. Es ist aber nicht auszuschließen, dass durch die Aufforstung von extensiv genutzten Grenzertragsstandorten gerade für die Erhaltung kultureller Eigenart der Flächennutzungen auch negative Auswirkungen auftreten können.	1.000	1.000
i	Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	Die Maßnahmen Vertragsnaturschutz im Wald (2.977 ha), Erhöhung der ökologischen Stabilität von Wäldern (3.117 ha), natürliche Bewaldung (3 ha), neuartige Waldschäden (734 ha) tragen zu einer standortangepassteren Wirtschaftsweise (v. a. Erhöhung des Laubholzanteils) und damit einer Erhöhung des natürlichen Erscheinungsbildes von Wäldern bei.	6.831	6.831
k	Flurbereinigung	In 15 von 20 näher untersuchten Verfahren (von insg. 74) werden Netto* 80 km linienförmige und 76,5 ha flächige Landschaftselemente neu angelegt. Damit werden die Kohärenz und die Vielfalt der Landschaft bereichert. In vier der ausgewählten Verfahren wurde die Kenntlichmachung und Erhaltung kulturhistorischer Landschaftselemente (Hügelgräber, Viehtriebwege etc.) vorangetrieben. Konflikte mit dem Landschaftsschutz können durch die Verbesserung der Schlagstruktur auftreten. Die Größe der Besitzstücke nahm in den elf betrachteten Verfahren um 61 % zu.	x	x
t	Naturschutz und Landschaftspflege	Positiv zu werten sind die Umgestaltungen an Gewässern mit stark landschaftsbildprägender Funktion. Zusätzliche positive Wirkungen auf den für den Naturschutz gesicherten Flächen sind in Abhängigkeit von den jeweils noch umzusetzenden Entwicklungsmaßnahmen	5.375	5.375
		Summe der quantifizierbaren Flächen (inkl. Überlagerungen)**	**139.133**	**75.295**
		Abzug für Überlagerungen e1 und f Abzug für Überlagerungen der Teilmaßnahmen innerhalb f1	-3.536 -8.732	
		Summe der quantifizierbaren Flächen (tw. bereinigt von Überlagerungen)**	**126.865**	

* nach Abzug der beseitigten Elemente - lediglich in einem Fall (0,1 km)
** ohne Flächenanrechnung der Flurbereinigung

Quelle: Eigene Darstellung. Beiträge der Förderkapitel.

Stärkste Wirkungen waren mit den Agrarumweltmaßnahmen, den forstlichen Maßnahmen und den t-Maßnahmen verbunden. Insgesamt konnten auf knapp 12 % der LF und rund 5 % der Waldfläche landschaftsverbessernde bzw. -erhaltende Maßnahmen durchgeführt werden, wobei die rein erhaltenden Maßnahmen flächenmäßig dominierten. Dabei handelte es sich nur um die Flächen, auf denen Maßnahmen durchgeführt wurden, und nicht den Wirkraum. Inwieweit diese Flächen jedoch in für den Landschaftsschutz bedeutsamen Bereichen lagen, war nicht umfassend ermittelbar, ist aber aufgrund der Verteilung der Inanspruchnahme und der Gebietskulissen der einzelnen Maßnahmen (siehe Kapitel 5 und 6) anzunehmen. Im Rahmen der Evaluation erfolgte eine spezifische Auswertung bzgl. der Landschaftswirksamkeit der Agrarumweltmaßnahmen in Schleswig-Holstein (vgl. Materialband zu Kap. 6 Landschaft).

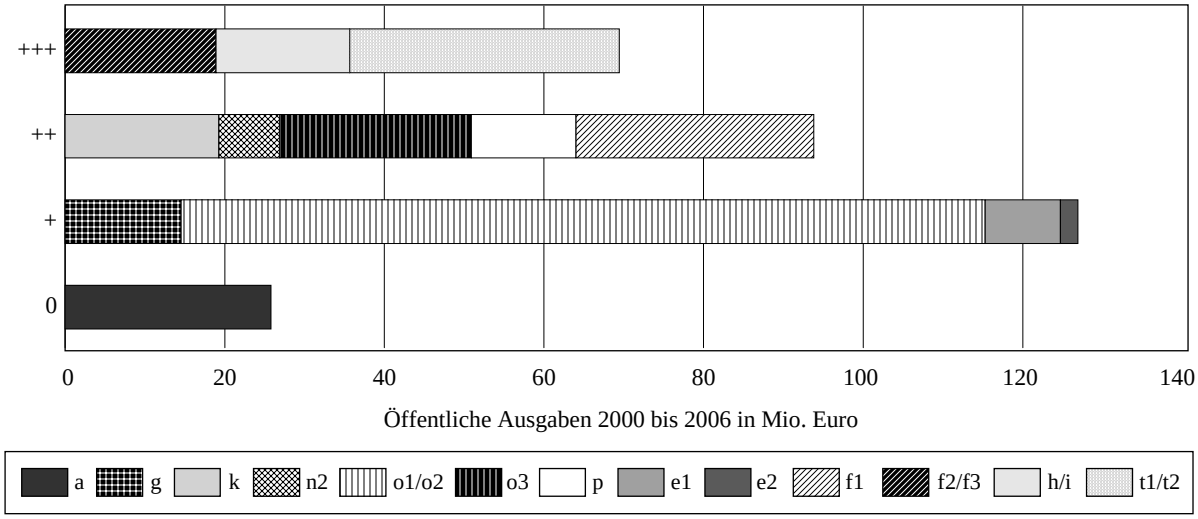
Effekte der Flurbereinigung und der Dorferneuerungsmaßnahmen ließen sich nicht quantifizieren, waren aber für die Neuanlage, Verbesserungen und „Wiederinstandsetzung“ bedeutsamer Landschaften und Landschaftselemente wesentlich.

10.5.5.3 Fazit

Wie auch in der Abbildung 10.7 zu sehen ist, war der Erhalt oder die Verbesserung der Umwelt der zweitstärkste Wirkungsbereich von ZAL.

Insgesamt wurden hierfür Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von rund 303 Mio. Euro (ca. 57 % der öffentlichen Fördermittel) eingesetzt. Mit rund einem Viertel dieser Mittel konnten starke Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es sich um die **Vertragsnaturschutzmaßnahmen** (f2), den **investiven Gewässer- und Naturschutz** (t) sowie die **forstlichen Fördermaßnahmen** (h und i). Mittlere Wirkungen (++) sind mit über 30 % der Mittel verbunden und sind in erster Linie auf die MSL-Maßnahmen (f1) und die Maßnahmen o3 zur Abwasserbeseitigung zurückzuführen. Über 40 % der umweltwirksamen Mittel erzielten nur geringe Wirkungen (siehe Abbildung 10.6).

Abbildung 10.6: Maßnahmenbezogenes Mittelvolumen 2000 bis 2006 mit Wirkungen für die Verbesserung oder den Erhalt der Umwelt



Quelle: Eigene Darstellung, Tabelle 2.5.

Trotz Zielsetzungen für den Schutz der Umwelt konnte das **AFP** (a) nur Wirkungen in vernachlässigbarer Größenordnung erreichen. Die systematische Berücksichtigung von Mitnahmeeffekten hat insbesondere bei dieser Maßnahme zu deutlichen Abzügen bei den Bruttowirkungen zur Ermittlung von Nettowirkungen geführt. Als negativer Effekt ist im Wesentlichen der Flächenverbrauch einiger Maßnahmen durch Bautätigkeiten (Neubauten, Wegebau in der Flurbereinigung etc.) zu nennen. Diesem sollte zukünftig vermehrt auch im Rahmen der Förderung mit innovativen Anreizen entgegengewirkt werden.

Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden knapp 5 % der Waldfläche und 18 % der LF Schleswig-Holsteins erreicht, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder

einzuführen. Die zentrale Rolle spielten nach wie vor die **Agrarumweltmaßnahmen** (f), die bezüglich der Bruttofläche gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung eine Steigerung realisieren konnten. In der bereinigten Nettofläche ergaben sich allerdings lediglich geringe Veränderungen. Im Rahmen der Studie zur Grünlandentwicklung konnte anhand des verwendeten Modells hergeleitet werden, dass mit den flächenbezogenen Maßnahmen (f und e) dem Grünlandrückgang jedoch nicht entgegengewirkt werden konnte.

Fast alle Agrarumweltmaßnahmen trugen zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Die durchschnittliche Treffgenauigkeit der Maßnahmen lag für den Grundwasserschutz bei 60 % (nitratauswaschungsgefährdete Flächen) bzw. bei 54 % (Zielflächen der WRRL). Die Treffgenauigkeit der Maßnahmen zum Schutz der Oberflächengewässer war insgesamt höher, was vor allem durch die Vertragsnaturschutzmaßnahmen hervorgerufen wurde. Diese haben auch im Vergleich zu den Maßnahmen mit Wasserschutzzielen (MSL- und Modulationsmaßnahmen) höhere Wirkungen. Allerdings hatte keine der wasserschutzorientierten Maßnahmen eine Kulisse in den relevanten Gebieten.

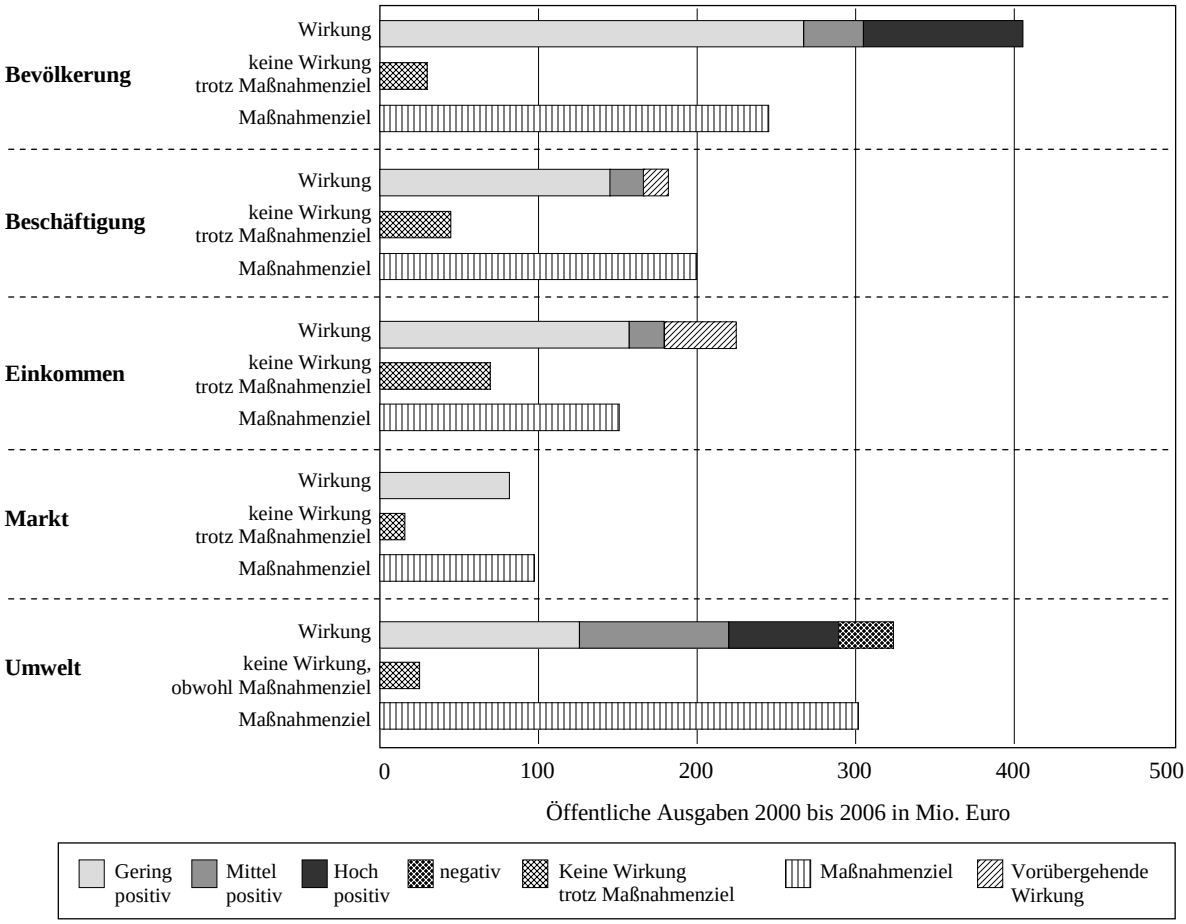
Die nur begrenzt quantifizierbaren Effekte des Programms zur Reduktion der CO_2-Emissionen sind in erster Linie auf die Förderung von Biogasanlagen und die Ausweitung extensiver Landnutzungsformen zurückzuführen.

Den Maßnahmen **Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten** (e2) und dem **investiven Naturschutz** (t2) kam besondere Bedeutung für die Umsetzung von Naturschutzzielen, insbesondere für die Umsetzung von Natura 2000, zu, da sie für größere Akzeptanz und die Verfügbarkeit von Flächen für die Umsetzung von Pflege- und Entwicklungskonzepten sorgten (siehe hierzu genauer 10.6.1.3.2).

10.5.6 Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen

In diesem Kapitel erfolgt eine Gesamtbetrachtung der Programmwirkungen von ZAL (Frage 1 bis 5). Zu diesem Zweck werden die erreichten Wirkungen der einzelnen Maßnahmen den verausgabten Mitteln gegenübergestellt. Abbildung 10.7 zeigt die öffentlichen Aufwendungen mit Bezug zu den kapitelübergreifenden Bewertungsthemen Bevölkerung, Beschäftigung, Einkommen, Marktposition und Umwelt. Hierbei sind die multiplen Zielsetzungen und Wirkungen einzelner Maßnahmen zu berücksichtigen. Wirkungen im Bereich Bevölkerung sind ausschließlich auf die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Zusatzindikator 1-4) zurückzuführen.

Abbildung 10.7: Gegenüberstellung von Zielen und Wirkungen auf Programmebene anhand des eingesetzten Mittelvolumens 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Bereich Bevölkerung (Frage 1) ist es v. a. der Aspekt Lebensqualität, der durch die Maßnahmen der Dorf- und ländlichen Regionalentwicklung (**Dorferneuerung** (o1/o2), **Dienstleistungseinrichtungen** (n1), **Fremdenverkehr** (s)) in hohem und mittlerem Maß verbessert wird.

Positive Beschäftigungseffekte in geringem Umfang entstanden durch die Förderung **Ökologischer Anbauverfahren** (Teilmaßnahme f1). Gemessen am eingesetzten Mittelvolumen sind durch die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n1) die meisten Arbeitsplätze (Frage 2) geschaffen und gesichert worden. Indirekte Beschäftigungswirkungen in geringem Umfang sind durch die Dorferneuerung (o1/o2) und die Förderung des Tourismus (o) entstanden. In Analogie gilt dies auch für die Einkommenswirkungen (Frage 3).

Die dauerhaften Einkommenswirkungen (Frage 3) von ZAL entfielen primär auf den außerlandwirtschaftlichen Bereich. Zu nennen sind hier insbesondere die Förderung von **Dienstleistungseinrichtungen** (n1), durch die je gefördertem Projekt die meisten Arbeitsplätze geschaffen bzw. gesichert wurden. Innerhalb des primären Sektors war es die Förderung der **Flurbereinigung** (k) und des **Wegebaus** (r2), die zu dauerhaften Kosteneinsparungen in landwirtschaftlichen Betrieben führte. Vorübergehende Einkommenswirkungen entstanden durch die **Ausgleichszahlung** (e1), die **Ausgleichszulage** (e2) und durch die Förderung **Ökologischer Anbauverfahren** (f1).

Die Marktposition eines (Teil-)Sektors landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Frage 4) konnte durch ZAL im Wesentlichen nicht beeinflusst werden. Es kam durch die Förderung allerdings indirekt zu Wirkungen, die sich auf Ebene der betroffenen Betriebe zeigen. Geringe positive Wirkungen gingen im Wesentlichen durch kostensenkende Effekte und/oder Produktivitätsverbesserungen von den Maßnahmen **Agrarinvestitionsförderung** (a), **Verarbeitung und Vermarktungsförderung** (g), **Flurbereinigung** (k1) und **Wegebau** (r2) aus.

Insgesamt wurde für Maßnahmen mit Umweltwirkungen (Frage 5) ein Finanzvolumen von über rund 303 Mio. Euro (ca. 57 % der öffentlichen Fördermittel) eingesetzt. Mit rund einem Viertel dieser Mittel konnten starke Wirkungen (+++) erzielt werden. Dabei handelt es sich um die **Vertragsnaturschutzmaßnahmen** (f2), den **investiven Gewässer- und Naturschutz** (t) sowie die **forstlichen Fördermaßnahmen** (h und i). Mittlere Wirkungen (++) sind mit über 30 % der Mittel verbunden und sind in erster Linie auf die MSL-Maßnahmen (f1) und die Maßnahmen o3 zur Abwasserbeseitigung zurückzuführen. Über 40 % der umweltwirksamen Mittel erzielten nur geringe Wirkungen. Mit flächenbezogenen Maßnahmen wurden knapp 18 % der LF Schleswig-Holsteins erreicht, um umweltschonende Wirtschaftsweisen zu erhalten oder einzuführen. Die zentrale Rolle spielten nach wie vor die **Agrarumweltmaßnahmen** (f), die bezüglich der Bruttofläche gegenüber der Aktualisierung der Halbzeitbewertung eine Steigerung realisieren konnten.

Im Rahmen der Studie zur Grünlandentwicklung konnte anhand des verwendeten Modells hergeleitet werden, dass mit den flächenbezogenen Maßnahmen (f und e) dem Grünlandrückgang jedoch nicht entgegengewirkt werden konnte. Die kreisbezogene Analyse liefert allerdings für in kleinen Gebietskulissen angebotene Maßnahmen (z. B. Ausgleichszulage/-zahlung) nur unzureichende Ergebnisse: Mögliche grünlanderhaltende Effekte der Ausgleichzulage/-zahlung werden durch die kreisbezogene Betrachtung nivelliert werden, da Kreisgrenzen und Gebietskulissengrenzen nicht übereinstimmen. Außer den Maßnahmen Winterbegrünung, Blühflächen und kleineren Varianten des Vertragsnaturschutzes trugen alle Agrarumweltmaßnahmen zum vorbeugenden Wasserschutz bei. Die nur begrenzt quantifizierbaren Effekte des Programms mit Klimaschutzrelevanz sind in erster Linie auf die Förderung von Biogasanlagen und die Ausweitung extensiver Landnutzungsformen zurück zu führen.

Unterscheidet man zwischen Wirkintensitäten (hoch, mittel, gering, keine) und der Nachhaltigkeit der Wirkungen (dauerhaft, vorübergehend), so ist Folgendes festzustellen:

- Der überwiegende Teil der Programmmittel war mit geringen Wirkungen verbunden.
- Positiv zu werten ist, dass in Schleswig-Holstein nur wenig ZAL-Mittel verausgabt wurden, die lediglich zu vorübergehenden Einkommens- und Beschäftigungswirkungen führten (z. B. für die **Ausgleichszulage** für benachteiligte Gebiete (e2)).
- Ausgaben für Maßnahmen mit „Keiner Wirkung trotz Maßnahmenziel“ entfielen auf Maßnahmen mit hohen Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten (der Nettoeffekt ist dann zu vernachlässigen) und auf Maßnahmen, deren Potenzial zur Erreichung eines bestimmten Ziels falsch eingeschätzt wurde (vorrangig im Bereich Einkommen und Beschäftigung). Hier ist die Angemessenheit der Ziel-Mittel-Auswahl zu überprüfen.

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

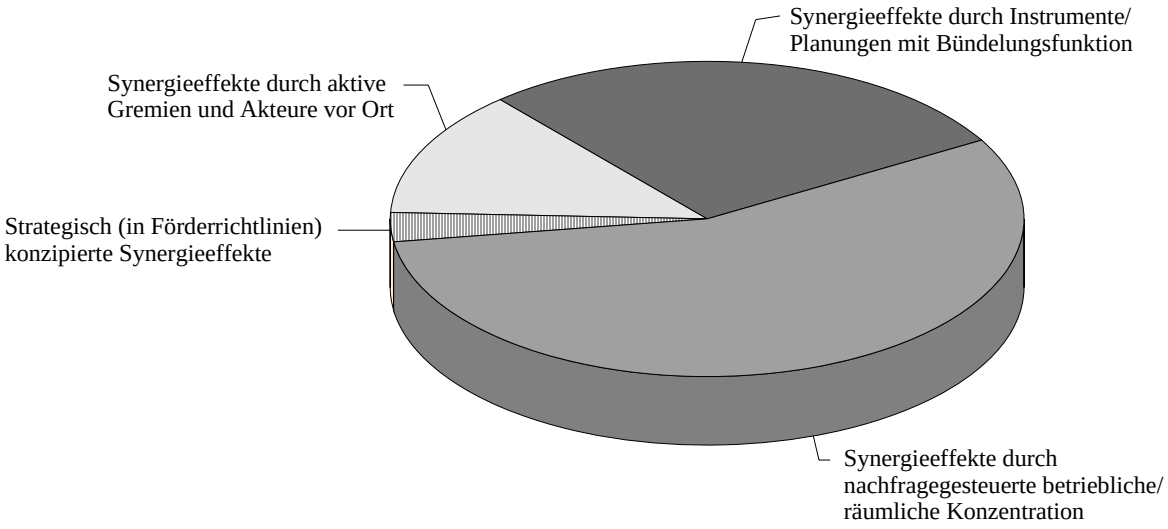
10.6.1 Interne und externe Synergie (Kriterium 6-1)

Während im Rahmen der Halbzeitbewertung v. a. analysiert wurde, ob die notwendigen Voraussetzungen für Synergieeffekte zwischen verschiedenen Förderkapiteln auf der Programmebene geschaffen wurden (FAL et al., 2003; Toepel, 2000), ging es in der Aktualisierung um die Identifizierung tatsächlicher Synergieeffekte auf Maßnahmenebene. Hierbei wurden sowohl die internen Effekte als auch die Synergieeffekte mit anderen ausgewählten Förderpolitiken untersucht (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005). Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wird basierend auf den Ergebnissen der Förderkapitelbewertungen auf einzelne Aspekte vertiefend eingegangen.

10.6.1.1 Interne Synergien

Bei den Kapitelbewertern wurde in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung abgefragt, auf welche Weise Synergieeffekte entstanden. Abbildung 10.8 stellt die Verteilung der verschiedenen Arten der Synergiegenese dar. Auffällig ist die eindeutige Dominanz des Zufalls gegenüber den anderen Kategorien. Dieser stand v. a. bei Synergien zwischen sektoralen Maßnahmen der Förderschwerpunkte A und C Pate. Die Synergieeffekte durch bündelnde Planungen und Akteure vor Ort entstanden fast ausschließlich zwischen den Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (Förderschwerpunkt B).

Abbildung 10.8: Verteilung der wesentlichen Arten der Synergiegenese nach Einschätzung der EvaluatorInnen (n=32)



Quelle: Eigene Darstellung.

Nachfrageinduzierte Synergieeffekte

V. a. in den Förderschwerpunkten A und C kamen maßnahmenbezogene Synergien zufällig aufgrund von räumlich oder betrieblich konzentriertem Nachfrageverhalten zustande. Im **umweltbezogenen Förderschwerpunkt C** wurden Vertragsnaturschutzmaßnahmen und MSL-Maßnahmen zwar in den Förderrichtlinien strategisch aufeinander abgestimmt, die abgestimmte Umsetzung vor Ort und auf der Fläche wurde aber eher dem Zufall überlassen. Hier fehlte eine gezielte Betreuung oder Beratung vor Ort. Zufällige Synergieeffekte entstanden auch durch die räumliche Konzentration von Maßnahmen aufgrund von Produktionsschwerpunkten. So führte beispielsweise die Förderung eines ökologische Rohwaren verarbeitenden Betriebs zur Ausweitung der Gemüseanbaufläche, ohne dass dies gezielt durch strategische Planungen auf Ministeriumsebene angestoßen worden wäre.

Synergieeffekte durch Instrumente/Planungen mit Bündelungsfunktion

Hervorzuheben ist in Schleswig-Holstein die Förderung von Instrumenten mit einer Bündelungs-, „Filter-“ und Anstoßfunktion. Der Flurbereinigung kam hier vor allem die Funktion der Bündelung und der konzentrierten, kooperativen Umsetzung von Fachkonzepten im Bereich des Gewässer- und Naturschutzes zu. Die Dorferneuerung und v. a. die LSE waren mit aktiven Prozessen vor Ort verbunden und boten ein geeignetes Forum, um Ideen, Konzepte und Aktivitäten zu bündeln und zu koordinieren. Die Maßnahmen n1, o1/o2, p1/p2, r1 und s1/s2 waren alle in die integrierte Dorf- und ländliche Regionalentwicklung des Landes eingebunden. Viele Projektideen wurden durch die LSEn entwickelt und hier bereits auf ihre regionale Bedeutung hin überprüft, so auch im Zusammenhang mit der

Förderung der Biogasanlagen in n2 und p. Zudem bündelte die LSE die Infrastruktur- und Investitionsmaßnahmen zur ländlichen Entwicklung und verknüpfte diese sinnvoll miteinander. Sektorbezogene Maßnahmen, etwa in Form der Agrarumweltprogramme, spielten keine Rolle. Hierfür war der Ansatz eventuell auch zu sehr in lokalen Strukturen verhaftet.

Synergieeffekte durch aktive Gremien und Akteure vor Ort

Integraler Bestandteil der LSEn war die Einbeziehung der Akteure vor Ort in den Planungsprozess. Dies galt gleichermaßen für die Dorferneuerung und die Flurbereinigung, wobei es sich bei letzterer um ein im FlurbG festgelegtes behördlich geleitetes Verfahren handelt. Durch die Integration von LEADER in das neue Programm ab 2007 und dessen flächendeckende Anwendung wird der akteursbezogene Ansatz von ZAL noch gestärkt, da beispielsweise eine (noch) umfassendere Einbeziehung von Wirtschafts- und Sozialpartnern vorgegeben ist.

Strategisch (in Förderrichtlinien) konzipierte Synergieeffekte

Aus Sicht der Kapitelbewerter spielte die Ausgestaltung von Förderrichtlinien eine untergeordnete Rolle bei der Synergiegenese. Diese Einschätzung bezog sich v. a. auf die Förderschwerpunkte A und C.

Mögliche negative Synergien hatten wir in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung beispielhaft anhand der Biogasanlagenförderung und der Erstaufforstung aufgezeigt (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005, S. 66/67). Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde beiden Fragen nachgegangen. Die Studie zu den Landnutzungsveränderungen und den Umweltwirkungen der Biosgasanlagen in SH kommt zu dem Ergebnis, dass es sich nicht um flächendeckende Probleme handelt, sondern um räumlich begrenzte Problemkonstellationen. Regional betrachtet, liegt der Anteil der Biogaskulturen bei bis zu 25 %. Die Vielfalt der angebauten Kulturen zur Herstellung von Biogas ist gering und wird zu 95 % von Mais dominiert. Es kommt durch die Kombination von Maisanbau für Futterzwecke und Bioenergiezwecke in einigen schleswig-holsteinischen Gemeinden dazu, dass deren gesamte Ackerfläche mit Mais bebaut ist. Bei immerhin 12 % der Gemeinden liegt der Maisanteil zwischen 50 und 100 %. Die Umweltwirkungen hängen in starken Maße von der Vornutzung ab. Vereinzelt konnte aufgezeigt werden, dass Grünland umgebrochen wurde. Die Auswertungen zeigen, dass ein Handlungsbedarf besteht, der zum einen in der Ausgestaltung der Biogasanlagenförderung und zum anderen in der Implementierung von regional angepassten Konfliktlösungen besteht (Schnaut, 2008).

Die Erstaufforstung konzentrierte sich, wie Auswertungen des InVeKoS zeigten, eher auf extensive Standorte, die potenziell auch für Agrarumweltmaßnahmen Zielflächen darstellen könnten. Einen dominierenden Anteil an der bisherigen Nutzung nehmen die Stilllegungsflächen ein. Alle anderen Flächen nehmen einen vergleichsweise kleinen Anteil ein.

Am häufigsten ließen sich noch Ackerflächen finden, die mit Extensivfrüchten bestellt waren (siehe Abbildung 8.6).

10.6.1.2 Maßnahmenkombinationen in ZAL

Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer Auswertung der Zahlstellendaten für die Haushaltsjahre 2003 bis 2006 von ZAL einschließlich der fakultativen Modulation[27].

Tabelle 10.28 stellt die Teilnehmerzahlen in verschiedenen Haushaltslinien Maßnahmen der EU-Haushaltsjahre 2003 bis 2006 dar. In der Diagonalen ist die Gesamtzahl an Teilnehmenden (=Zuwendungsempfänger[28]) an der jeweiligen Haushaltslinie/Maßnahme abgetragen. Der Umfang an möglichen Maßnahmenkombinationen war begrenzt durch die jeweiligen Vorgaben in den Förderrichtlinien. So waren beispielsweise bei den flächenbezogenen Maßnahmen bestimmte Kombinationen auf der Fläche von vorneherein ausgeschlossen, z. B. die Kombination zwischen e2 und e1. Das Halligprogramm (f3) als Teil der Agrarumweltmaßnahmen (f) war bis 2004 nicht mit der Ausgleichszulage (e2) kombinierbar (siehe Kapitel 5).

Bei den sektorbezogenen Maßnahmen hatten die Modulationsmaßnahmen die meisten Teilnehmer, gefolgt von den MSL- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Das Gros der Teilnehmer wurde demzufolge über die Modulationsmaßnahmen und bei den im Rahmen von ZAL finanzierten Agrarumweltmaßnahmen über den Vertragsnaturschutz erreicht. Anders als in anderen Bundesländern spielte die Maßnahme betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung als Teil der MSL-Maßnahmen eine untergeordnete Rolle.

Auch im Rahmen des AFP erhielten viele Betriebe Zahlungen, wobei sich hinter den hohen Teilnehmerzahlen auch Betriebe verbergen, die für Zinsverbilligungen aus den vorherigen Förderperioden Restzahlungen erhielten. Gleiches gilt auch für die Erstaufforstung, die in hohem Maße von Altverpflichtungen gekennzeichnet war. Relativ viele Teilnehmer hatten auch noch die sonstigen forstlichen Maßnahmen (i). Die Ausgleichszulage war in Schleswig-Holstein auf wenige Gebiete innerhalb der benachteiligten Gebietskulisse beschränkt; daher rührten die geringen Teilnehmerzahlen.

---

[27] Für die Haushaltsjahre 2000 bis 2002 enthielten die Datenlieferungen keine auswertbaren Betriebsnummern. Außerdem hatten wir die Produktcodes, die eine differenzierte Auswertung ermöglichen, erst ab 2003 abgefragt.

[28] Bei Maßnahmen mit „Flaschenhalsförderung“ wie der Berufsbildung ist daher nur ein Zuwendungsempfänger eingetragen. Interessanter für die Frage von Kombinationen wäre es, die Begünstigten (Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen) zu erfassen und in das Verhältnis zu den anderen ZAL-Maßnahmen zu setzen. Dafür liegen die Informationen nicht vor.

Die Maßnahmen des Förderschwerpunktes B, die sich schwerpunktmäßig an öffentliche Träger richteten, hatten erwartungsgemäß weniger Teilnehmer, die dafür aber hohe durchschnittliche Zuwendungen erhielten (siehe Tabelle 10.29).

Tabelle 10.28: Teilnehmerzahlen an ZAL-Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen 2003 bis 2006

Anzahl der Teilnehmer	o.H.[1)]	a	c	e2	e1	f	fmod	g	h	i	k	n	o	p	r	s	t	u
o.H.[1)]	79	6		7	6	46	37		6	7			1				1	1
a		1.195		37	70	107	529		19	16								
c			1															
e2				423	22	121	30		1	2								
e1					726	120	168		9	14								
f						1.606	313	1	57	54		1						
fmod							2.903		100	100		1						
g								33										
h									749	257		1	13	1	9	7	5	
i										732		2	20	2	12	11	4	
k											52		1			1	6	
n												42	11		3	5		
o													285	5	37	52	2	1
p														6	1	2		
r															102	16	4	
s																92	1	
t																	67	1
u																		8

[1)] Ohne Haushaltslinie: Da die Zahlstellendatenbank eine Buchungsdatenbank ist, enthält sie auch Buchungen für Rückforderungen u. Ä., die sich keiner maßnahmenbezogenen Haushaltslinie zuordnen lassen.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage von MLUR (2007b).

Die am häufigsten vorkommende Maßnahmenkombination bezog sich auf das AFP (Haushaltslinie a) und die Modulationsmaßnahmen mit 529 Teilnehmern. Danach folgte die gleichzeitige Teilnahme von 313 Betrieben an Modulationsmaßnahmen und anderen Agrarumweltmaßnahmen. Auch eine gleichzeitige Teilnahme an der Erstaufforstung und den sonstigen forstlichen Maßnahmen kam noch relativ häufig vor.

Gemeinden kombinierten in unterschiedlichem Ausmaß die verschiedenen Angebote des Förderschwerpunktes B miteinander und nutzten darüber hinaus auch die forstlichen Fördermaßnahmen.

Teilnehmerzahlen alleine sagen wenig über die finanzielle Bedeutung der Maßnahmen und Maßnahmenkombinationen für die Betriebe und Gemeinden aus. Tabelle 10.29 stellt die öffentlichen Aufwendungen der EU-Haushaltsjahre 2003 bis 2006 dar und liefert Informationen über das finanzielle Gewicht unterschiedlicher Maßnahmenkombinationen.

Tabelle 10.29: Öffentliche Mittel 2003 bis 2006 nach Maßnahmen und ihren Kombinationen

Summe in Euro	o.H.[1)]	a	c	e2	e1	f	fmod	g	h	i	k	n	o	p	r	s	t	u
o.H.[1)]	0,68	0,28		###	###	0,63	0,23		###	###			0,01				11,39	55,32
a		22,26		###	###	3,91	12,82		###	###								
c			###															
e2				###	###	4,69	0,64											
e1					###	1,70	1,02		###	###								
f						25,30	8,22	0,25	###	###		0,15						
fmod							13,57		###	###		0,06						
g								10,56	###	###								
h									###	###		0,05	7,14	###	5,12	1,80	11,71	
i										###		0,47	6,08	###	6,48	2,83	0,43	
k											###	0,00	0,33			0,14	2,10	
n												23,84	19,55		3,24	4,38		
o													86,89	###	17,41	29,79	0,78	1,86
p														###	0,98	3,60		
r															14,33	5,62	2,43	
s																14,40	0,52	
t																	18,87	0,75
u																		60,87

1) Ohne Haushaltslinie: Da die Zahlstellendatenbank eine Buchungsdatenbank ist, enthält sie auch Buchungen für Rückforderungen u. Ä., die sich keiner maßnahmenbezogenen Haushaltslinie zuordnen lassen.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage von MLUR (2007b).

Hinsichtlich der Einzelmaßnahmen stand die Dorferneuerung (o) im betrachteten Zeitraum an erster Stelle gefolgt vom Küstenschutz (u) und den Agrarumweltmaßnahmen (f). Bei den dargestellten Kombinationen waren diejenigen mit Dorferneuerungsmaßnahmen finanziell am bedeutendsten. Bei den betrieblichen Kombinationen stand die gleichzeitige Inanspruchnahme von AFP und Modulationsmaßnahmen an erster Stelle.

Betriebliches Teilnahmeverhalten

Die landwirtschaftlichen Betriebe zeigten ein unterschiedliches Teilnahmeverhalten, was auch auf die unterschiedliche Ausrichtung der Betriebe zurückzuführen ist.

Tabelle 10.30: Teilnahmeverhalten von landwirtschaftlichen Betrieben 2003 bis 2006

	Teilnehmerzahl 2003 bis 2006 gesamt	Anteil an InVeKoS-Betrieben 2005	davon nehmen gleichzeitig teil an						
			a	e2	e1	f	fmod	h	i
a	1.195	7		3,1	5,9	9,0	44,3	1,6	1,3
e2	423	2	8,7		5,2	28,6	7,1	0,2	0,5
e1	726	4	9,6	3,0		16,5	23,1	1,2	1,9
f	1.606	9	6,7	7,5	7,5		19,5	3,5	3,4
fmod	2.903	16	18,2	1,0	5,8	10,8		3,4	3,4

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage von MLUR (2007b).

Bezogen auf die Zahl aller Betriebe des Jahres 2005 (18.181 Betriebe) war die Teilnahmerate bei den Modulationsmaßnahmen am höchsten gefolgt von sonstigen AUM und dem AFP.

543 Betriebe (d. h. 45 % aller AFP-Betriebe) erhielten im Zeitraum 2003 bis 2006 ausschließlich Zahlungen aus dem AFP. Ein große Disposition bestand bei AFP-Betrieben noch zur gleichzeitigen Inanspruchnahme der Modulationsmaßnahmen (44 %), während alle anderen Fördermöglichkeiten von ZAL nur in geringem Umfang in Anspruch genommen wurden. Die Modulationsmaßnahmen passten besser in das betriebliche Konzept von AFP-Betrieben als die „alten“ Agrarumweltmaßnahmen. Darauf deutet auch die Analyse der betrieblichen Merkmale von Modulationsmaßnahmenteilnehmern hin (siehe Materialband zu Kapitel 6, Modulbericht Flächennutzung). Zudem waren relativ geringe bis keine Anpassungsleistungen zur Teilnahme zu erbringen, die mit einem Wachstumsziel des AFP konfligiert hätten.

Die Ausgleichszulage spielte aufgrund der reduzierten Förderkulisse keine große Rolle in SH. Es erhielten mehr Betriebe einen FFH-Ausgleich als eine Ausgleichszulagenförderung. Deutlich unterschiedlich war das Teilnahmeverhalten dieser beiden Gruppen an den Agrarumweltmaßnahmen. Während die Ausgleichszulagenbetriebe die „klassischen“ Agrarumweltmaßnahmen mit fast 30 % in Anspruch nahmen, was v. a. auf die Öffnung für das Halligprogramm im Jahr 2004 zurückzuführen war, nahmen FFH-Betriebe stärker an den Modulationsmaßnahmen teil.

Rund 1.000 landwirtschaftliche Betriebe nahmen im Zeitraum 2003 bis 2006 ausschließlich an Agrarumweltmaßnahmen (ohne Modulationsmaßnahmen) teil. Das waren 62 % aller Betriebe mit Agrarumweltmaßnahmen (ohne Modulationsmaßnahmen). 20 % dieser Betriebe griffen zusätzlich die im Rahmen der fakultativen Modulation angebotenen Fördermöglichkeiten auf. Die Kombination mit der Ausgleichszulage war selten, was auch auf die starke räumliche Konzentration der Ausgleichszulage zurückzuführen ist. Die Aus-

gleichszahlung für umweltspezifische Einschränkungen war auch in der Kombination mit Agrarumweltmaßnahmen kaum vertreten (7,5 %). In Schleswig-Holstein wurde im Gegensatz zu anderen Bundesländern keine flächenstarke Grünlandextensivierung angeboten, so dass auch vom Förderspektrum her sich weniger grünlandbezogene Kombinationen anboten.

Die Auswertung der Zahlstellendaten 2003 bis 2006 bestätigt die Aussage aus der Aktualisierung der Halbzeitbewertung, dass mit der fakultativen Modulation neue „Betriebstypen“ erreicht werden konnten (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005, S. 70). Dies galt nicht nur in Bezug auf die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen, sondern für ZAL insgesamt. Rund 1.900 Betriebe erhielten im Zeitraum 2003 bis 2006 ausschließlich Zahlungen aus der fakultativen Modulation. Rund 18 % aller Modulationsbetriebe erhielten Zuwendungen aus dem AFP, rund 11 % nahmen gleichzeitig noch an anderen Agrarumweltmaßnahmen teil. Alle anderen Förderangebote hatten nur noch eine nachrangige Bedeutung.

Teilnahmeverhalten von Nicht-Landwirten

Das Gros der nicht-landwirtschaftlichen Zuwendungsempfänger nahm ausschließlich an einer einzelnen Maßnahme im Zeitraum 2003 bis 2006 teil. Dies lag an der jeweils auf spezielle Zielgruppen ausgerichteten Maßnahmenausgestaltung, die von vornherein wenig Kombinationsmöglichkeiten bot. Einzig die kommunalen Gebietskörperschaften konnten sowohl Maßnahmen des Förderschwerpunkts B als auch C in Anspruch nehmen. Die meisten öffentlichen Mittel wurden im Küstenschutz verausgabt, gefolgt von der Dorferneuerung. Aufgrund der Anzahl der Zuwendungsempfänger waren die durchschnittlichen Zuwendungen beim Küstenschutz am höchsten gefolgt von der Berufsbildung, die mit der Landwirtschaftskammer nur einen Zuwendungsempfänger hatte.

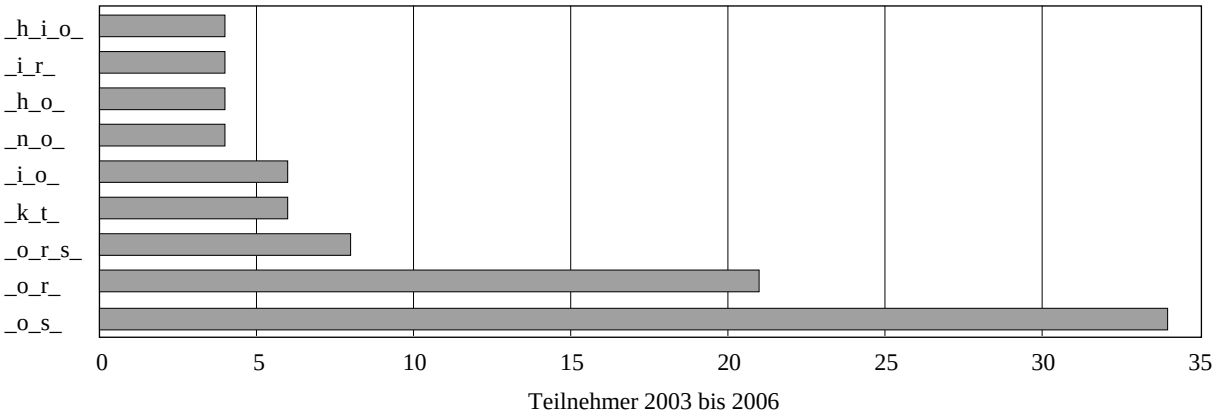
Tabelle 10.31: Zahl der Zuwendungsempfänger, Höhe der öffentlichen Aufwendungen und durchschnittliche Fördermittel bei alleiniger Inanspruchnahme von ausgewählten Maßnahmen 2003 bis 2006

Alleinige Teilnahme an ...	Zahl der Zuwendungs-empfänger	Öffentliche Aufwendungen 2003 bis 2006 in Euro	Durchschnittliche Förderung je Zuwendungsempfänger in Euro
_o_	180	44.154.851	245.305
_t_	50	5.744.854	114.897
_r_	49	3.629.280	74.067
_k_	44	8.537.421	194.032
_g_	32	10.395.670	324.865
_s_	29	4.126.617	142.297
_n_	28	8.834.629	315.522
_u_	6	60.958.152	10.159.692
_c_	1	582.184	582.184

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage von MLUR (2007b).

Die Gemeinden nahmen neben der Dorferneuerung häufig noch andere Maßnahmen wie die Tourismusförderung (s) oder den Wegebau (r) in Anspruch. Als Waldbesitzer konnten sie zusätzlich auch an forstlichen Fördermaßnahmen teilnehmen. Geht man vereinfachend davon aus, dass als Zuwendungsempfänger nur Gemeinden fungierten, dann erhielten rund 40 % aller politisch selbstständigen Gemeinden zwischen 2003 und 2006 Zuwendungen aus ZAL.[29]

Abbildung 10.9: Wesentliche Maßnahmenkombinationen von nicht-landwirtschaftlichen Zuwendungsempfängern 2003 bis 2006



Dargestellt sind 91 von 135 Kombinationsmöglichkeiten.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage von MLUR (2007b).

10.6.1.3 Themenspezifische Kombinationen und Analysen

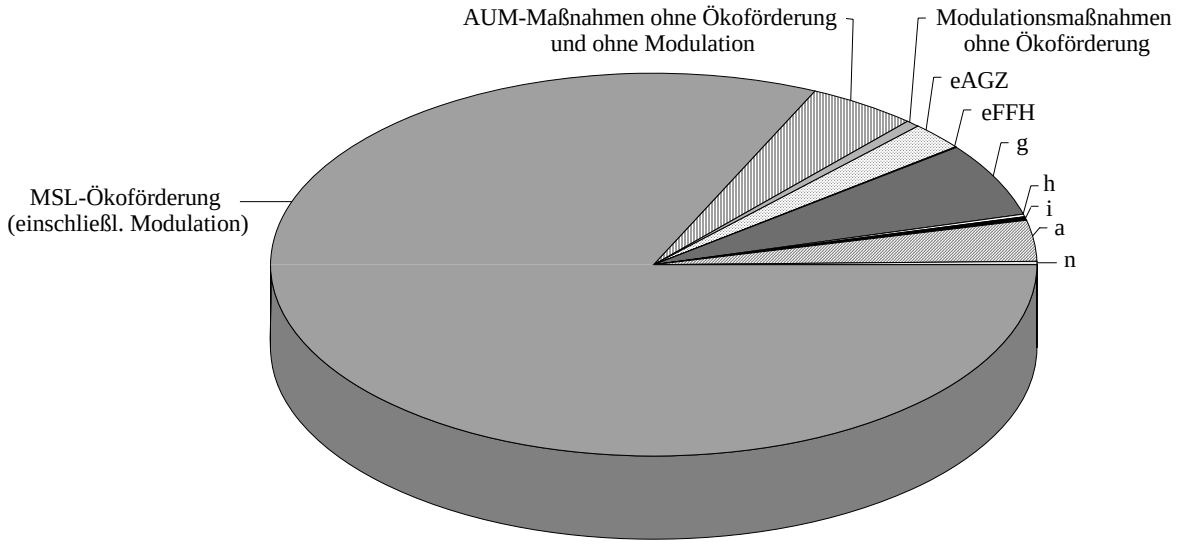
10.6.1.3.1 Förderung des Ökologischen Landbaus durch ZAL

An dieser Stelle folgt ein Überblick darüber, mit welchen Instrumenten und welchem Erfolg das Programm zur Förderung des Ökologischen Landbaus in Schleswig-Holstein zur Verwirklichung der umweltpolitischen Zielsetzungen (siehe Kapitel 10.5.5) beitrug. Einen wesentlichen Beitrag zur Förderung des Ökologischen Landbaus leisteten die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen. Daneben erfolgte eine spezifische Ökoförderung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung. Darüber hinaus standen den ökologisch wirtschaftenden Betrieben auch alle anderen Sektormaßnahmen zur Teilnahme offen.

[29] Rund 400 Zuwendungsempfänger konnten in der Zahlstellendatenbank als öffentliche Zuwendungsempfänger in den Jahren 2003 bis 2006 identifiziert werden, bezogen auf 1.055 politisch selbstständige Gemeinden (ohne u, t, c und g).

Insgesamt flossen in den EU-Haushaltsjahren 2003 bis 2006 rund 16 Mio. Euro öffentliche Mittel an ökologisch wirtschaftende Betriebe bzw. Verarbeitungsunternehmen. Davon kam rund 80 % aus der spezifischen Flächenförderung (siehe Abbildung 10.10).

Abbildung 10.10: Förderung des Ökologischen Landbaus im Rahmen von ZAL (Zahlungen an ökologisch wirtschaftende Betriebe 2003 bis 2006)



[1] Die Angaben für Haushaltslinie g wurden Kapitel 7 entnommen und beziehen sich auf den Zeitraum 2000 bis 2006.

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage von MLUR (2007b).

Im Zeitraum 2003 bis 2006 flossen gemäß Auswertung der Zahlstellendaten aus ZAL und der fakultativen Modulation rund 71 Mio. Euro an landwirtschaftliche Betriebe, davon rund 80 % an konventionell wirtschaftende Betriebe und 20 % an ökologisch wirtschaftende Betriebe. Die reine Ökoförderung machte dabei rund 18 % aus.

Das Teilnahmeverhalten an den anderen Maßnahmen, die allen landwirtschaftlichen Betrieben offen standen, war zwischen den beiden Betriebsgruppen deutlich unterschiedlich.

Ökologisch wirtschaftende Betriebe erbrachten, gemäß Auswertung der Zahlstellendaten, durch Teilnahme an anderen **Agrarumweltmaßnahmen** noch zusätzliche ökologische Leistungen. Rund 13 % der Ökobetriebe gegenüber 7 % der konventionell wirtschaftenden Betriebe nahmen an den „alten“ Agrarumweltmaßnahmen teil. Die Modulationsmaßnahmen hingegen sprachen eher die konventionell wirtschaftenden Betriebe an. An diesen

nahmen 16 % der konventionell wirtschaftenden Betriebe teil gegenüber 9 % der ökologisch wirtschaftenden Betriebe.[30]

Andere flächenbezogene Maßnahmen, wie die Ausgleichszahlung oder -zulage, spielten für ökologisch wirtschaftende Betriebe nur eine geringe Rolle. Der Anteil an der Ausgleichszulage lag zwar etwas höher als bei den konventionell wirtschaftenden Betrieben, insgesamt aufgrund der kleinen Gebietskulisse aber deutlich unter dem Anteil in anderen Bundesländern.

Die Fallzahlen der Förderung ökologisch wirtschaftender Betriebe durch das AFP waren gering. Zwischen 2003 und 2006 erhielten 24 Betriebe Zahlungen aus dem AFP (5,4 % der ökologisch wirtschaftenden Betriebe). Bezogen auf die Gesamtförderzahl lag der Anteil bei 2 % aller Betriebe mit AFP-Förderung. Die durchschnittliche Zahlung je Betrieb lag bei den konventionellen Betrieben mit rund 18.500 Euro etwas niedriger als bei den ökologisch wirtschaftenden Betrieben mit rund 23.000 Euro.

Anders als in anderen Bundesländern war die Investitionsneigung bei ökologisch wirtschaftenden Betrieben in dem betrachteten Zeitraum noch etwas geringer als bei den konventionellen Betrieben (vgl. Tabelle 10.32). Dies lag sicher auch daran, dass das AFP sich hauptsächlich an Milchviehbetriebe wandte und unter den ökologisch wirtschaftenden Betrieben viele Marktfruchtbetriebe sind.

Die spezielle Förderung der **Verarbeitung und Vermarktung** ökologisch oder regional erzeugter Produkte (g2) wurde in Schleswig-Holstein in 14 der insgesamt 79 bewilligten Vorhaben in Anspruch genommen. Damit wurden ökologische Unternehmen oder der Aufbau von Ökoschienen in konventionellen Unternehmen gefördert (siehe Tabelle 7.7). Die Verwendung ökologisch erzeugter Rohwaren konnte leicht ausgebaut werden (siehe Kapitel 10.5.4). Wie stark sich die Verbesserung der Vermarktungssituation auf die Teilnahmebereitschaft am Ökolandbau auswirkt, wurde in Kapitel 10.3.4.2 der Aktualisierung der Halbzeitbewertung am Beispiel der Entwicklung der ökologischen Anbauflächen im Umfeld der geförderten Frosterei für Biogemüse dargestellt (Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005). Da nach wie vor die Verarbeitung und Vermarktung der Ökoprodukte und die damit verbundene Realisierung von höheren Preisen das entscheidende Entwicklungshemmnis darstellen, ist die Impulsgebung durch Förderung weiterzuentwickeln.

[30] Das spezifische Förderangebot für Betriebe des Ökologischen Landbaus im Rahmen der Modulation wurde bei der MSL-Ökoförderung berücksichtigt.

Tabelle 10.32: Vergleich der Inanspruchnahme betrieblicher Maßnahmen von konventionell und ökologisch wirtschaftenden Betrieben 2003 bis 2006

Anzahl [1)]	Alle Betriebe			Konventionell wirtschaftende Betriebe			Ökologisch wirtschaftende Betriebe		
	18.181			17.738			443		
	Teilnehmer-zahl 2003 - 2006 an ZAL-Maßnahmen	Anteil an allen InVeKoS-Betrieben 2005	Öffentliche Mittel 2003 - 2006	Teilnehmer-zahl 2003 - 2006 an ZAL-Maßnahmen	Anteil an allen InVeKoS-Betrieben 2005	Öffentliche Mittel 2003 - 2006	Teilnehmer-zahl 2003 - 2006 an ZAL-Maßnahmen	Anteil an allen InVeKoS-Betrieben 2005	Öffentliche Mittel 2003 - 2006
Alle Maßnahmen	5.483	30,2	71.206.027	5.040	28,4	56.181.803	443	100,0	15.024.223
MSL-Ökoförderung	443	2,4	12.991.967				443	100,0	12.991.967
AUM-Maßnahmen ohne Ökoförderung und ohne Modulation	1.225	6,7	12.538.329	1.166	6,6	11.805.343	59	13,3	732.986
Modulationsmaßnahmen ohne spezifische Ökoförderung	2.850	15,7	13.339.791	2.811	15,8	13.248.098	39	8,8	91.693
a	1.195	6,6	22.261.855	1.171	6,6	21.718.852	24	5,4	543.002
e2	423	2,3	6.792.121	407	2,3	6.424.790	16	3,6	367.331
e1	726	4,0	1.005.209	711	4,0	996.847	15	3,4	8.362
g	1	0,0	165.640		0,0		1	0,2	165.640
h	149	0,8	1.076.960	137	0,8	1.040.971	12	2,7	35.989
i	146	0,8	1.023.207	134	0,8	972.139	12	2,7	51.068
n	1	0,0	42.949		0,0		1	0,2	42.949
kein Haushaltskürzel	70	0,4	-32.001	58	0,3	-25.237	12	2,7	-6.764
Sonstige (g, h, i, n, ohne Kürzel)	367	2,0	2.276.755	329	1,9	1.987.873	38	8,6	288.882

1) Die Gesamtzahl aller landwirtschaftlichen Betriebe wurde dem InVeKoS 2005 entnommen. Davon wurden die gemäß den Buchungsdaten der Zahlstelle im Zeitraum 2003 bis 2006 geförderten ökologisch wirtschaftenden Betriebe[31] (über die Betriebsnummern als UNIQUE numbers ermittelt) abgezogen, um zur Zahl der konventionell wirtschaftenden Betriebe zu gelangen..

Quelle: Eigene Auswertung auf der Grundlage von MLUR (2007b).

Die **Berufsbildung** trug nicht in besonderer Weise zur Weiterentwicklung des Ökolandbaus in Schleswig-Holstein bei. Anders als in anderen Bundesländern wurden keine Ökolandbauverbände als Maßnahmenträger gefördert und auch keine speziellen Kurse zu diesem Thema angeboten. Die Teilnehmer an dem geförderten Kursangebot stammten zu 2 bis 3 % von ökologisch wirtschaftenden Betrieben.

10.6.1.3.2 Beitrag von ZAL zur Umsetzung von Natura 2000

Die EPLR stellen ein Hauptfinanzierungsinstrument zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000 dar. Daher ist es sinnvoll, im Rahmen einer Ex-post-Bewertung ein Fazit zu ziehen, inwieweit die Maßnahmen einen Beitrag hierzu geleistet haben. Die folgenden Angaben bauen auf den verfügbaren Daten auf, liefern eine Klassifizierung der Maßnah-

31 Das MLUR wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass nicht alle ökologisch wirtschaftenden Betriebe eine Förderung erhalten, ohne allerdings konkrete Zahlen zu nennen. Bei der Interpretation der Auswertung der Zahlstellendaten in Tabelle 10.32 ist diese Unschärfe zu beachten.

men von ZAL nach ihren Wirkungsmechanismen und eine grobe Einschätzung ihres quantitativen Beitrags.

Die Aussageschärfe ist teilweise dadurch beschränkt, dass viele Fördermaßnahmen nicht anhand von GIS-Daten verortet werden können. So konnte auch eine geplante Verschneidung der kofinanzierten Flurbereinigungsverfahren, in deren Rahmen zahlreiche Maßnahmen zur Umsetzung von Naturschutzzielen realisiert bzw. durch Bodenmanagement vorbereitet wurden, mit der Natura-2000-Kulisse nicht durchgeführt werden, da keine georeferenzierten Gebietsumrisse der Verfahren vorlagen. Die Aussagen beziehen sich somit auf Erkenntnisse aus Stichproben oder Befragungen im Rahmen der einzelnen Maßnahmenbewertungen. 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 Managementplanungen noch nicht abgeschlossen.

Stand der Meldungen 2006

Gegenüber dem Stand zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung hat sich der Flächenumfang der Natura-2000-Gebiete aufgrund der Nachmeldungen erhöht. Schleswig-Holstein verfügt (Stand 2007) über 311 Natura-2000-Gebiete (271 FFH-Gebiete und 46 Vogelschutzgebiete), die gemeinsam mit großen Überschneidungen rund 9,3 % der Landesfläche (etwa 147.000 ha) umfassen. Weitere ca. 764.000 ha wurden im marinen Bereich ausgewiesen. (Projektgruppe Umsetzung von Natura 2000, 2008a). Anders als in anderen Bundesländern hat sich das (Nach-)Meldeverfahren sehr lange hingezogen und dauert zurzeit noch an[32]. Dies verdeutlicht die großen Konflikte, die die Schutzgebietsmeldungen in einem überdurchschnittlich von der Landwirtschaft geprägten Bundesland hervorgerufen haben (Mikuteit, 2006).

Betroffene Flächennutzungen

In Bezug auf den Umfang von land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen in der Gebietskulisse sind nur Näherungswerte möglich. In den zugrundeliegenden Quellen sind in der Gebietskulisse die Naturschutzgebiete des Landes als sogenannte Trittsteinbiotope (Kohä-

[32] Die Landesregierung hat am 19.08.2008 die Erweiterung der beiden Europäischen Vogelschutzgebiete Eiderstedt und Eider-Treene-Sorge-Niederung beschlossen. Die Weiterleitung dieser Gebietsauswahl an die Europäische Kommission sowie die Veröffentlichung im Amtsblatt für Schleswig-Holstein ist jedoch bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichts Schleswig über dort eingegangene Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz zurückgestellt (MLUR, 2008a).

renzflächen nach Artikel 10 der FFH-Richtlinie) mit eingerechnet[33]. Demnach liegen rund 33.000 ha LF in Privateigentum und ca. 16.000 ha LF in öffentlichem Besitz in dieser Gebietskulisse. Von der privaten LF entfallen rd. 16.000 ha auf Dauergrünland (MLR, 1999, S. 136; MLUR, 2007d, S. 312). Damit lägen rund 5 % der LF innerhalb der Gebietskulisse. Ein Drittel der Fläche in Natura-2000-Gebieten bestünde aus landwirtschaftlich genutzten Flächen. Diese Eckwerte erscheinen aufgrund des Anteils der LF an der Landesfläche von Schleswig-Holstein von über 70 % relativ gering. Von den rund 162.000 ha Waldfläche (10,3 % der Landesfläche) liegen 37.000 ha in der Gebietskulisse, davon 19.000 ha Privat- und Kommunalwald. Dies entspricht 23 % der Waldfläche des Landes.

Ein großer Teil der Flächen konnte in den vergangenen Jahren bereits in das Eigentum der öffentlichen Hand bzw. in das Eigentum der Stiftung Naturschutz und anderer Stiftungen überführt werden. Viele FFH-Gebiete befinden sich bereits vollständig in öffentlicher Hand, so dass geeignete Entwicklungsmaßnahmen konsequent durchgeführt werden können.

Zustand der Gebiete

Von den 89 Lebensraumtypen des Anhangs I der FFH-Richtlinie, die in Deutschland vorkommen, sind 60 in Schleswig-Holstein vertreten, die sich auf alle Lebensraumtypen-Gruppen (beispielsweise Küsten, Dünen, Heiden, Moore, Wälder) verteilen. Nach dem aktuellen FFH-Bericht befinden sich in Deutschland nur weniger als 30 Prozent dieser Lebensraumtypen und der relevanten Arten in einem günstigen Erhaltungszustand. Für den Rest lautet die Diagnose „unzureichend“ oder „schlecht“. In Schleswig-Holstein ist die Bilanz bei den Lebensräumen noch ungünstiger als im Bundesdurchschnitt. Betroffen sind in Schleswig-Holstein vor allem Lebensräume und Arten der Kulturlandschaft, die also auf eine spezifische Flächennutzung angewiesen sind bzw. stark von diesen beeinflusst werden, wie z. B. Feuchtgrünland, Fließgewässer, Küstenlebensräume aber auch Waldflächen. Positiv ist hervorzuheben, dass Schleswig-Holstein bei den Arten (z. B. bei den Amphibien) besser als der Bundesdurchschnitt dasteht (MLUR, 2008c). Demnach ist eine sorgfältige Analyse erforderlich, um gezielt Maßnahmen für eine erforderliche Verbesserung des Erhaltungszustandes umsetzen zu können. Besonderer Handlungsbedarf besteht u. a. bei mageren Flachlandmähwiesen, bei verschiedenen Waldtypen und bei den Lebensräumen für Biber, Fischotter und verschiedene Reptilien- und Amphibienarten (Projektgruppe Umsetzung von Natura 2000, 2008b).

[33] Dies ist aus Sicht des Naturschutzes konsequent, da es dessen vorrangiges Ziel in Schleswig-Holstein ist, auf rund 15 % der Landesfläche ein Schutzgebiets- und Biotopverbundsystems aufzubauen (Landesregierung Schleswig-Holstein, 2005).

Instrumentenmix: Hoheitlicher Schutz, Flächenkauf, Vertragsnaturschutz und flankierende Maßnahmen

Derzeit sind insgesamt 63 % der FFH-Gebiete und 52 % der Vogelschutzgebiete hoheitlich als Naturschutzgebiet, Nationalpark oder Biosphärenreservat geschützt.

Diese Angaben des ZPLR (MLUR, 2007d) beziehen jedoch die flächenmäßig dominierenden marinen Anteile mit ein. Bezogen auf den terrestrischen Anteil ergibt sich ein anderes Bild. Gegenüber 2004 ist der Anteil der Naturschutzgebietsflächen von 2,8 % auf 2,95 % Ende 2006 leicht angestiegen. Von den damit insgesamt 46.535 ha liegen knapp 42.000 ha in der Gebietskulisse Natura 2000. Das entspricht 90 % der Naturschutzgebietsflächen (MLUR, 2008b). Damit fallen nur rund 28 % der Natura-2000-Flächen in diese Schutzkategorie.

Für die Unterschutzstellung und die Umsetzung der Anforderungen aus den Erhaltungszielen für die Natura-2000-Gebiete ist in Schleswig-Holstein ein zweistufiger Ansatz vorgesehen, der in der Naturschutzkonzeption 2007 noch einmal bekräftigt wurde (MLUR, 2007c). Als Grundlage wurde die gesamte Gebietskulisse zur Herstellung eines Mindestschutzes mit der Novellierung des Landesnaturschutzgesetzes (LNatSchG, insb. § 29 LNatSchG) gesetzlich unter Schutz gestellt[34].

Die zweite Ebene, die Management- und Umsetzungsebene, integriert die regional und örtlich Beteiligten (u. a. FlächeneigentümerInnen und Nutzergruppen). Im Sinne eines kooperativen Naturschutzes werden der Managementprozess und die Umsetzung als einheitliche Aufgabe verstanden, die in einem engen Kooperationsprozess mit den Akteuren vor Ort realisiert werden soll. Es wurden bisher Bottom-up-Ansätze in Form unterschiedlicher Naturschutzkooperationen verfolgt, durch die die für die Maßnahmenumsetzung notwendigen Strukturen vor Ort geschaffen werden sollen. Für dieses schleswig-holsteinische Spezifikum hat sich in diesem Zusammenhang der Begriff der lokalen Aktionen[35] herausgebildet.

---

[34] Dieser gilt für die Vogelschutzgebiete unmittelbar mit Inkrafttreten des Gesetzes zum 15.04.2007, für die FFH-Gebiete zum 01.01.2010. Die Erhaltungsziele für die Gebiete wurden bereits Ende 2006 veröffentlicht.

[35] Der vormals gebrauchte Begriff der `Lokalen Bündnisse´ musste auf Wunsch der Europäischen Kommission geändert werden (MLUR, 2007c).

Lokale Aktionen sind lokale Trägerstrukturen[36], die, fachlich kompetent und regional akzeptiert, weitgehend eigenverantwortlich die Managementplanung in bestimmten Natura-2000-Gebieten durchführen sollen (MLUR, 2007c). Hier werden auch die weiteren Instrumente zum Erhalt und zur Entwicklung der Gebiete festgelegt. Weiterer hoheitlicher Naturschutz in Form von Schutzgebietsausweisung soll nur verfolgt werden, wenn die lokalen Aktionen dies vor dem Hintergrund der Entwicklungen der Gebiete für notwendig und sinnvoll erachten.

Für die Etablierung dieser Strukturen war in der Förderperiode 2000 bis 2006 neben der Förderung aus ZAL auch die LEADER+-Förderung, andere Modellprojekte und die Arbeit von Naturschutzstationen von Bedeutung.

Signal- und Modellcharakter von LEADER+

Für die LAGn Schwentine-Holsteinische Schweiz und Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge war der Umgang mit Natura-2000-Gebieten und deren Integration in regionale Entwicklungsprozesse ein zentraler Punkt ihrer strategischen Ausrichtung. Zum einen wurden konkrete Projekte zum Schutz der Umwelt und Bewirtschaftungskonzeptionen von Natura-2000-Gebieten angegangen[37] und zum anderen Kommunikations- und Trägerstrukturen etabliert und ausprobiert (Raue, 2005). Leuchtturmfunktion hatten in dieser Richtung die gemeinsamen Titel-2-Projekte der beiden LAGn zum Erfahrungsaustausch zur Umsetzung von Natura 2000 (Natura-2000-Konferenz) in den Regionen und zum anderen die Vernetzung der Lebensräume des Fischotters in Schleswig-Holstein. Insbesondere das Projekt zur Entwicklung und Erprobung von Bewirtschaftungskonzepten und den entsprechenden Trägerstrukturen für Natura-2000-Flächen hatte für das Land Schleswig-Holstein Modellcharakter.

Modellprojekt Mittlere Treene

Ausgangspunkt für die landesweite Bildung lokaler Aktionsgruppen waren die positiven Erfahrungen aus dem Modellprojekt an der Mittleren Treene sowie dem GR-Projekt[38] an der Oberen Treene. Hier zeigte sich u. a. aber auch, dass der Aufwand in der Regel hoch ist und eine hauptamtliche Geschäftsführung erfordert. Aus diesem Grund wurde in das

---

[36] Träger ist ein zu gründender Verein, in dem drittelparitätisch Vertreter des Naturschutzes, der Kommunen und Landnutzer gleichberechtigt vertreten sind. Der Verein soll über eine hauptamtliche Geschäftsführung mit Fachqualifikation verfügen und u. a. die Umsetzung des Naturschutzes in ihrer Satzung verankert haben.

[37] Z. B. Umgestaltung von Flächen (Fließgewässer, Wiedervernässung von Flächen), Entwicklung und Erprobung von Pflege- und Bewirtschaftungskonzepten (Modelle zur nachhaltigen Pflege von Fließgewässern, Natura-2000-Monitoring).

[38] Projekt in einem Gebiet von gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung.

ZPLR eine spezielle Fördermaßnahme (Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen für die Arbeit „Lokaler Aktionen“ zur Umsetzung von Natura 2000 in Schleswig-Holstein) aufgenommen.

Stand der Managementplanung

Derzeit liegen für 26 Gebiete Managementpläne/-vermerke oder vergleichbare Ausarbeitungen (z. B. Pflege- und Entwicklungspläne) vor, weitere knapp 50 Gebiete befinden sich insgesamt oder für abgegrenzte Teilbereiche in der Bearbeitung (Projektgruppe Umsetzung von Natura 2000, 2008a).

Förderinstrumente von ZAL

Für die Finanzierung von Maßnahmen und Vereinbarungen hatte das ZAL eine zentrale Bedeutung. Insgesamt haben neun Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen einen Beitrag geleistet. Diese Beiträge waren sehr unterschiedlich in der Zielgerichtetheit, der strategischen Ausrichtung und den Dimensionen.

Tabelle 10.33: Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen in ZAL und LEADER+ mit Bezug zu Natura 2000 nach ihrer strategischen Ausrichtung

		Vorbereitende Maßnahmen		**Umsetzung von Pflege und Erhaltungsmaßnahmen**		**Akzeptanzsteigerung für Natura 2000**	
Maßnahmen von ZAL und LEADER + mit einem Beitrag zur Umsetzung von Natura 2000 in Schleswig-Holstein		Planungen/Konzepte	Flächenverfügbarkeit	Gezielte Umsetzung	Allgemeiner Beitrag zu den Erhaltungszielen	Zahlungen/Entflechtungen von Nutzungskonflikten	Kommunikation/Beratung
f1	MSL				○		
f2	Vertragsnaturschutz			●			
f3	Halligprogramm			●			
e2	Ausgleichszulage				○		
e1	Ausgleichszahlung nach Artikel 16			○		●	
i	Vertragsnaturschutz im Wald			○			
	sonstige Forstmaßnahmen				○		
t1/t2	investiver Natur- und Gewässerschutz	○	●	●		○	
k	Flurbereinigung			○		●	
	LEADER +	●		○			●

● überwiegender Beitrag
○ teilweise bzw. geringer Beitrag

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Diskussionen und Konfliktlinien zwischen Naturschutz und Flächennutzern der letzten Jahre haben insbesondere in Schleswig-Holstein 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. In Tabelle 10.33 wird eine eigene Klassifizierung der angebotenen Maßnahmen von ZAL nach ihrer strategischen Ausrichtung vorgenommen.

Es wird deutlich, dass durch ZAL-Maßnahmen fast alle Ansätze abgedeckt wurden. Ein Schwerpunkt lag in der Umsetzung von Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen. Bei den vorbereitenden Maßnahmen innerhalb des Programms waren die Flurbereinigung und die t-Maßnahmen von großer Bedeutung. Diese wirkten über die Entflechtung von Nutzungskonflikten Akzeptanz steigernd. Im Bereich der Kommunikation und Beratung wirkten nur wenige der ZAL-Maßnahmen. Hier waren es einzelne Vorhaben der t-Maßnahmen sowie die LEADER+-Projekte und Strategien, durch die in Schleswig-Holstein neue Wege der kooperativen Planung und Umsetzung von Fachpolitiken wie dem Naturschutz erfolgreich erprobt wurden.

Daneben waren auch die rein national finanzierten Programme bedeutsam. So wurden Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen über das national finanzierte Programm „Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen in Naturschutz- und Natura-2000-Gebieten“ finanziert. Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 wurden hierüber ca. 4,2 Mio. Euro verausgabt. Der Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Besucherlenkung wurde ebenfalls mit rein nationalen Mitteln über die „Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen für Naturerlebnisräume“ gefördert. Die Zuwendungen betrugen insgesamt 1,0 Mio. Euro.

Flächenumfang und Fördermittel im Zusammenhang mit Natura 2000

In Tabelle 10.34 ist der Beitrag von ZAL gemessen an erreichten Flächen bzw. verausgabten Fördermitteln für Natura-2000-Gebiete zusammengestellt.

Tabelle 10.34: Anteil von Fördermaßnahmen und öffentlichen Fördermitteln in Natura-2000-Gebieten

Beitrag der ZAL-Maßnahmen zur Umsetzung von Natura 2000		Flächen in ha [1]		Anteil in %	Öffentliche Fördermittel 2006 in Euro		Wirkungs-intensität (Bio-diversität)
		Gesamt	in Natura-2000-Gebieten		Gesamt	in Natura-2000-Gebieten	
		[1]	[2]	[2] / [1]			
Nutzflächen (2006)							
LF[2] - Gesamt		1.017.000	49.000 [2]	5			
- davon in Privateigentum			33.000				
- davon Dauergrünand		345.900	16.000 [2]	5			
Waldfläche		162.400	37.000 [2]	23			
- davon nicht Staatswald		105.500	19.000	18			
Flächenbezogene Maßnahmen von ZAL auf landwirtschaftlichen Flächen							
f1	MSL	106.641	3.696	3	9.424.980	420.297	++
f2	Vertragsnaturschtuz	10.170	1.736	17	3.293.515	552.409	+++
f3	Halligprogramm	1.599	1.599	100	227.058	227.058	++
e2	Ausgleichszulage	15.200	k. A.	k. A.	1.900.000	k. A.	+
e1	Ausgleichszahlung	4.086	4.086	100	250.000	250.000	+
Summe flächenbezogene Maßnahmen		**137.696**	**11.117**	**8**	**15.095.553**	**1.449.764**	
Sonstige Maßnahmen							
i	Vertragsnaturschutz im Wald	2.977	2.600 [3]	21	1.050.000	k. A.	++
i	Sonstige Forstmaßnahmen	9.349				k. A.	+
h	Erstaufforstung	1.005	50 [3]	5	1.550.000	k. A.	+
t1	Naturnahe Gewässergestaltung	191	191 [4]		2.100.000	445.000	++
t2	Investiver Naturschutz	5.000	5.000		3.400.000	3.400.000	++
k	Flurbereinigung (LF)	115.000	k. A.				++

1) Bei den Maßnahmen f und e beziehen sich die Flächenangaben auf die Bruttoförderfläche des Jahres 2006, bei den anderen Maßnahmen sind die Förderjahre 2000 - 2006 aufaddiert.
2) Flächenangaben aus dem EPLR (MLR, 2000) und dem ZPLR (MLUR, 2007).
3) Angaben aus der Maßnahmenbewertung, Kapitel 8 (Hochrechnung von Befragungsergebnissen).
4) Es wird angenommen, dass der überwiegende Teil der Biotop gestaltenden Maßnahmen und die Flächenankäufe im Zusammenhang mit der Umsetzung von Natura 2000 getätigt wurden.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Demnach wurden mit den Forstmaßnahmen 7 % der Waldfläche bzw. 13 % der nicht Staatswaldfläche in Natura-2000-Gebieten erreicht. Die Anteile der Fördermittel konnten nicht errechnet werden.

Brutto umfassten die Flächen der Ausgleichszahlungen nach Artikel 16 (e2) und der Agrarumweltmaßnahmen rund 11.000 ha (33 % der privaten LF innerhalb der Gebietskulisse-Natura-2000). Insgesamt flossen mit ca. 1,5 Mio. Euro 2006 rund 8 % der Fördermittel für flächenbezogene Maßnahmen in die Gebietskulisse, wobei der wahrscheinlich nicht unerhebliche Anteil der Ausgleichszulage nicht quantifiziert werden konnte. Bei den investiven t-Maßnahmen standen rund 70 % der öffentlichen Mittel im Zusammenhang mit der

Umsetzung von Natura 2000. Die t-Maßnahmen stellten also im Hinblick auf die Umsetzung von Natura 2000 die wichtigste Säule innerhalb von ZAL dar. Bezogen auf die gesamten 2006 verausgabten öffentlichen Fördergelder von ZAL waren dies rund 5 % der Mittel.

Im Folgenden werden ausgewählte Maßnahmen detaillierter betrachtet.

Flächenbezogene Maßnahmen

Grundlage für die Gewährung von **Ausgleichszahlungen** (e1) ist die seit dem Jahr 2001 eingeführte Maßnahme e1, das so genannte Grünlanderhaltungsprogramm in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen. Förderauflagen sind das Verbot des Grünlandumbruchs und der Verzicht auf die Anlage von neuen Entwässerungseinrichtungen. Seit Einführung der Maßnahme 2001 hat sich die geförderte Fläche um etwa 1.650 ha erhöht und betrug 2006 gut 4.100 ha Grünland.

Eine Kumulation der Förderung von e1 mit der **Ausgleichszulage** (e2) auf der gleichen Fläche ist nicht zulässig. Damit mussten Bewirtschafter von Natura-2000-Flächen, die gleichzeitig in der Förderkulisse für die AGZ lagen, für die eine oder andere Förderung optieren, wobei eine Präferenz für der Ausgleichszulage wegen des höheren Fördersatzes wahrscheinlich ist. Der Anteil der innerhalb der Natura-2000-Gebiete liegenden Ausgleichszulagenfläche ist nicht bekannt. Eine Kombination mit anderen Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, ist hingegen möglich; eine Kumulation der Ausgleichszahlungen mit den Prämien daher erlaubt. Berechnungen konnten aufgrund der Inkompatibilität der Datensätze jedoch nicht vorgenommen werden. Aussagen zur Auswirkungen der Prämienzahlungen innerhalb von Natura-2000-Gebieten können weder auf der Grundlage der großmaßstäbigen Untersuchung im Rahmen der Studie 1 (siehe Materialband) zum Einfluss von ZAL-Maßnahmen auf die Grünlandentwicklung gemacht werden noch aus der Maßnahmenbewertung der AZ gewonnen werden. Generell wird durch die Zahlungen die relative Vorzüglichkeit der Grünlandnutzung gegenüber den Nutzungsalternativen Aufgabe oder Ackernutzung gestärkt. Den Prämienzahlungen innerhalb der Gebietskulisse wird ein positiver Wirkungszusammenhang für den Erhalt der Grünlandbewirtschaftung und der einem damit verbundenen Beitrag zur Sicherung der Lebensraumqualitäten v. a. der Vogelschutz-Gebiete unterstellt.

Tabelle 10.35 gibt einen Überblick über die in die Analyse mit eingeflossenen **Agrarumweltmaßnahmen** und ihren maßnahmenspezifischen Anteil in Natura-2000-Gebieten. Hierbei wurden alle Maßnahmen berücksichtigt, die eine positive Wirkung auf den Erhalt und die Verbesserung der Biodiversität hatten. Die verausgabten Mittel wurden grob anhand der im Durchschnitt gezahlten Prämien und der Hektarangaben aus InVeKoS 2006 ermittelt. Daraus ergibt sich ggf. eine Abweichung von den Zahlstellendaten.

Tabelle 10.35: Flächenanteile ausgewählter Agrarumweltmaßnahmen an Natura-2000-Gebieten

Agrarumweltmaßnahmen [1]		Inanspruchnahme 2006 in ha [2]		Öffentliche Fördermittel in Euro [4]		
		Gesamt	in Natura-2000 [3]	Gesamt	in Natura-2000	Anteil Natura-2000 von Gesamt in %
f1	**MSL**					
f1-A1	Winterbegrünung	32.136	194	2.249.520	13.571	1
f1-A2	MDM-Verfahren	40.862	422	2.451.720	25.294	1
f1-A5	Blühstreifen (z. T. mit Knickpflege)	930	13	646.350	9.035	1
f1-Bb	Betriebliche Grünlandextensivierung	3.643	717	364.300	71.710	20
f1-Be	Extensivierung bestimmter Grünlandflächen	2.353	216	305.890	28.111	9
f1-C	Ökologische Anbauverfahren	25.184	2.118	3.407.200	272.576	8
	Summe f1	**105.108**	**3.680**	**9.424.980**	**420.297**	**4**
f2	**Vertragsnaturschutz**					
	Amphibienschutz	5.878	859	1.945.618	284.428	15
	Amphibienschutz in Wiesenvogelbrutgebieten	1.979	217	639.217	70.138	11
	Kleinseggenwiesen	6	0	2.274	0	0
	Nahrungsgebiete für Gänse und Enten	147	20	34.398	4.581	13
	Rastplätze für wandernde Vogelarten	368	0	150.880	0	0
	Sumpfdotterblumenwiesen	289	126	102.884	44.788	44
	Trauerseeschwalben	1.217	370	310.335	94.321	30
	Trockenes Magergrünland	77	0	30.261	0	0
	Wiesenvogelschutz	24	4	8.088	1.205	15
	20-jährige Flächenstilllegung Acker	30	0	11.280	0	0
	20-jährige Flächenstilllegung Grünland	155	141	58.280	52.949	91
	Summe f2	**10.170**	**1.736**	**3.293.515**	**552.409**	**17**
f3	**Halligprogramm**	**1.599**	**1.599**	**227.058**	**227.058**	**100**
Summe gesamt		**116.877**	**7.015**	**12.945.553**	**1.199.764**	**9**

1) Nur Maßnahmen mit positiven Wirkungen für die Biodiversität. Ohne umweltfreundliche Gülleausbringung und Blühflächen.
2) Die aufsummierten Flächen sind Bruttoflächen, da Überlagerungen der Teilmaßnahmen möglich sind.
3) Berechnung über Verschneidung der Feldblöcke 2006 mit Natura-Daten aus 2006/2007, Selektion der Feldblöcke mit Anteil >80 % in Kulisse, Anrechnung aller AUM in der Selektion.
4) Berechnung auf der Grundlage durchschnittlich gezahlter Prämien/ha.

Quelle: Eigene Berechnung nach BfN (Bundesamt für Naturschutz nach Angaben der Länder, 2008) und InVeKoS 2006

Zentral für die Erreichung spezifischer Flächen und die Umsetzung spezifischer Ziele sind das Halligprogramm bzw. der Vertragsnaturschutz. Dieser konnte seinen Flächenumfang im Laufe des Programms von 6.400 ha auf 10.170 im Jahr 2006 um 60 % steigern. Auffällig ist aber, dass der Anteil der Vertragsnaturschutzmaßnahmen f2 innerhalb der Gebietskulisse Natura 2000 mit 17 % der Flächenanteile relativ gering ausfiel. Absolut die höchsten Flächenanteile in Natura-2000-Gebieten hatte die Teilmaßnahme Amphibienschutz.

Wie aus Tabelle 10.35 ersichtlich wird, hatte bei den MSL-Maßnahmen der Ökolandbau in Bezug auf die absolute Flächengröße innerhalb von Natura-2000-Gebieten mit über 2.000 ha (8 % der Maßnahmenfläche) die größte Bedeutung. Die größten Flächenanteile einer MSL-Maßnahme innerhalb der Gebietskulisse hatte hier die betriebliche Grünlandextensivierung mit 20 % ihrer Flächen. Aufgrund der insgesamt geringen Bedeutung dieser Maßnahme, sind dies aber nur 717 ha.

Unter Einbeziehung der ackerbezogenen Modulationsmaßnahmen flossen im Jahr 2006 9 % der Agrarumweltmittel in Natura-2000-Gebiete und 6 % der Maßnahmenflächen lagen in dieser Kulisse. Ohne die Modulationsmaßnahmen waren es 14 % der Mittel und 15% der Fläche.

Investiver Naturschutz: t-Maßnahmen

Die t-Maßnahmen waren das entscheidende Finanzierungsinstrument von ZAL für die Umsetzung von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie. Tabelle 10.36 verdeutlicht die Aufteilung der Mittel und der Förderfälle auf die zwei Teilmaßnahmen t1 und t2.

Tabelle 10.36: Eckwerte der t-Maßnahmen

Teilmaßnahme	Anzahl der Einzelvorhaben	Gesamthöhe der öffentlichen Mittel	*davon:* EAGFL-Mittel
		Mio. Euro	Mio. Euro
t1: Naturnahe Entwicklung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren	105	5,6	2,5
t2: Naturschutz und Landschaftspflegemaßnahmen [1)]	245	27,9	12,4
Gesamt t1+t2	**350**	**33,5**	**14,9**

1) Hierin enthalten sind sowohl die durch das MLUR umgesetzten Maßnahmen als auch die der ÄLR im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MLUR.

Hinsichtlich der Anzahl der Förderfälle und des Finanzvolumens stand bei der **Teilmaßnahme t1** die „Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern“ im Vordergrund. Dieser Fördergegenstand umfasste bauliche Maßnahmen sowohl am Gewässer als auch in der Aue. Auf einer Gesamtlänge von 29,8 km wurden Umgestaltungen an Gewässern oder in Tal- und Bachauenbereichen vorgenommen. Maßnahmen zur Wiedervernässung von Niedermooren wurden in zwei Projektgebieten durchgeführt (Obere Eider, Pohnsdorfer Stauung). Insgesamt 191 ha konnten durch Flächenkauf für Naturschutzzwecke gesichert werden (z. B. Gewässerrandstreifen). Für 22 % der umgesetzten Maßnahmen lag der Schwerpunkt des Wirkungsbereiches in einem FFH-Gebiet (siehe Materialband t von Kapitel 9). Da insbesondere den punktuellen baulichen Maßnahmen an Gewässern oftmals ein großer

Wirkbereich zugeordnet werden müsste, ist die Fläche, auf denen ein Beitrag zur Erreichung von FFH-Zielen geleistet wird, sehr viel größer als es der Maßnahmenfläche im engeren Sinn entsprechen würde. Eine Quantifizierung der Wirkfläche ist aber nicht möglich.

Im Rahmen dieser **Teilmaßnahme t2** wurden 2000 bis 2006 insgesamt 29,4 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln verausgabt bzw. bewilligt. Der Flächenkauf stand mit etwa 92 % der eingesetzten Mittel und bei etwa 64 % der über eine Förderung erreichten Flächen im Vordergrund. Unter den Biotop gestaltenden Maßnahmen (insgesamt 1.873 ha) spielten insbesondere die Anlage von 632 Kleingewässern zur Schaffung von Amphibienlebensräumen und die Pflege und Anlage von Knicks eine bedeutende Rolle. Insgesamt wurden mit den Flächenkäufen 3.311 ha für den Naturschutz gesichert. Da in vielen Fällen durch einen Flächenkauf größere Renaturierungsprojekte ermöglicht werden konnten, dürfte die tatsächliche „Wirkfläche“ sehr viel größer sein. Eine Quantifizierung ist aber ebenfalls nicht möglich.

Grundsätzlich sind der Flächenkauf und die Nutzungsaufgabe allein nicht in jedem Fall zielführend im Sinne einer Förderung von Arten und Lebensgemeinschaften. Notwendig ist die Entwicklung der Flächen im Sinne der naturschutzfachlichen Zielsetzung, um eine nachhaltige Wirkung der Flächenankäufe zu sichern.

So bestehen nach Einschätzung des LANU Defizite des Naturschutzes in Schleswig-Holstein in der qualitativen Erhaltung und Entwicklung der Lebensräume. Dies betrifft insbesondere Arten und Lebensräume der früheren Kulturlandschaft und sonstige pflegebedürftige Lebensraumtypen (Dierking, Beckmann und Wälter, 2004). Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der Grunddatenerfassung im Rahmen der Natura-2000-Berichterstattung (siehe oben).

Zur Umsetzung der durch die EU festgelegten Verpflichtungen für Natura 2000 ist aus der Sicht der Fachbehörde eine Steigerung der Effektivität der Naturschutzmaßnahmen (vertragliche und investive) erforderlich. Der oben beschriebene Weg über die lokalen Aktionen enthält daher für eine effektivere Organisation des Zusammenspiels der Landwirte vor Ort mit den Naturschutzfachleuten ein wesentliches Verbesserungspotenzial. Für die Mehrzahl der Fördervorhaben hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 die Einbindung in regionale Entwicklungsprozesse nur am Rande eine Rolle gespielt. Der Fokus lag meist auf den rein naturschutzfachlichen Wirkungen (Biodiversität), andere regionale Aspekte traten dagegen stark in den Hintergrund.

Flurbereinigung

Für 77 % der insgesamt 2000 bis 2006 geförderten 73 Verfahren gehörten Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu den Verfahrenszielen, für 30 % lag hierin der Verfahrensschwerpunkt. Durch den Flächentausch wurde es ermöglicht, dass Flächen dem Naturschutz gewidmet wurden, die aufgrund ihrer Standortbedingungen oder ihrer Lage von besonderem Wert für den Artenschutz sind und in besonderer Weise der Biotopvernetzung dienen. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den bestehenden Natura-2000-Gebieten zu, in denen über die Stiftung Naturschutz oder die Naturschutz-Fördervereine ein Flächenkauf erfolgte (siehe Tabelle k14 im Materialband k). Die Wirkungen dieser Teilmaßnahmen sind allerdings weitgehend der t-Maßnahme zuzuschreiben, da die Finanzierung über diese Maßnahme erfolgte.

Die Flurbereinigung lieferte in 19 näher untersuchten Verfahrensgebieten auf 680 ha einen wichtigen indirekten Beitrag zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Maßnahmen in Schutzgebieten. Die direkten Wirkungen für den Artenschutz ergeben sich in den jeweiligen Schutzgebieten aus der Art der umgesetzten Maßnahmen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die große Bedeutung der Flurbereinigung für die Umsetzung des geplanten Naturschutzprojektes an der Mittleren Treene. Durch die vorgesehene Flurbereinigung in den Kernzonen des Projektgebietes werden die Voraussetzungen für den Abschluss freiwilliger Vereinbarungen mit den Bewirtschaftern und damit für die Sicherung des FFH-Gebietes geschaffen. Beispiele für die Flächenbereitstellung außerhalb bereits festgesetzter Schutzgebiete sind die halboffene Weidelandschaft in der Malenter Au, die Erweiterung eines FFH-Gebietes im Verfahrensgebiet Bäk und die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen im Verfahrensgebiet Holstenniendorf.

Forstliche Fördermaßnahmen

Im Rahmen der forstlichen Förderung war in erster Linie die Teilmaßnahme ökologische Stabilisierung (Vertragsnaturschutz im Wald) von Bedeutung. Diese sah neben dem Verzicht auf den Einsatz von Bioziden und bestimmten Baumarten in erster Linie das Belassen von Alt- und Totholz in den Beständen vor. Im Rahmen der Maßnahmenevaluation (siehe Kapitel 8) wurde kritisiert, dass dieser Maßnahme keine Gebietskulisse oder Prioritätensetzungen zugrunde lagen, so dass nicht nachvollziehbar war, wo und mit welcher Zielausrichtung sie im Einzelnen zum Einsatz gekommen ist. Da der Anteil privater Waldflächen in Natura-2000-Gebieten nicht unbedeutend und der Zustand der Waldlebensräume z. T. unzureichend ist, wird für die Konzeption von Vertragsnaturschutz im Wald ein großer Nachbesserungsbedarf gesehen.

Neben dieser Teilmaßnahme können insbesondere die geförderten Waldumbaumaßnahmen zur Erhöhung des Laubholzanteils eine Rolle spielen. Insgesamt wurden 528 ha naturferne Bestände umgebaut und in großem Umfang der Vor- und Umbau von Beständen gesichert.

Nach Aussage des MLUR waren bei 61 % der Förderfälle und 44 % der Fläche Natura-2000-Gebiete betroffen.

Fazit und Ausblick

Die Umsetzung von Natura 2000 ist in Schleswig-Holstein von drei Besonderheiten gekennzeichnet:

– Erstens bestanden bzw. bestehen ein hohes Konfliktpotenzial und harte Auseinandersetzungen mit den Flächennutzern sowie ein überdurchschnittlich schlechter Erhaltungszustand der Lebensraumtypen.

– Zweitens wurde dem Flächenkauf gegenüber der Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen Priorität eingeräumt.

– An dritter Stelle steht die Entwicklung eines spezifischen kooperativen Weges (Natura zum Mitmachen), der über die Umsetzung des Gebietsmanagements in Form lokaler Aktionen Natura 2000 in die regionale Entwicklung mit einbeziehen möchte. Über die kooperativen Trägerstrukturen können die zum großen Teil über ZAL und zukünftig über das ZPLR finanzierten Maßnahmen größere Effektivität und Akzeptanz vor Ort entfalten. Dieser Weg fand bereits auch Anerkennung durch die Europäische Kommission (Projektgruppe Umsetzung von Natura 2000, 2008b).

Insgesamt hat ZAL eine Reihe von Maßnahmen mit Bezug zur Umsetzung von Natura 2000 mit unterschiedlicher strategischer Ausrichtung angeboten. Die tragende Säule war bisher der investive Naturschutz und wird es auch in Zukunft sein (Maßnahme Natürliches Erbe, Code 323). Bezogen auf das Jahr 2006 leisteten rund 5 % der Programmmittel einen Beitrag zur Umsetzung von Natura 2000. Bei den Agrarumweltmaßnahmen lag er bei 9 %.

Der Anteil der Vertragsnaturschutzflächen innerhalb der Gebietskulisse ist mit 17 % relativ gering, wobei die übrigen Vertragsnaturschutzflächen auch auf den Schutz von Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie (z.B. Laubfrosch) und den Schutz bodenbrütender Vogelarten (vgl. Artikel 12 FFH Richtlinie) ausgerichtet sind. Inwieweit sich der aktuell abzeichnende Anstieg der Vertragsnaturschutzflächen auf eine bessere Treffgenauigkeit für die Gebietskulisse auswirken wird, bleibt abzuwarten. Im Jahr 2007 konnte die Vertragsfläche im Vergleich zum Vorjahr um über 30 % auf 13.800 ha gesteigert werden (Projektgruppe Umsetzung von Natura 2000, 2008b).

Die Maßnahmen im Bereich des Vertragsnaturschutzes im Wald haben bei der Bewertung nicht sehr gut abgeschnitten. Das neue Programm beinhaltet weder Waldnaturschutzmaßnahmen noch eine Ausgleichszahlung für Waldflächen mit Bewirtschaftungsauflagen. Damit ist kein spezifisches EU-kofinanzierten Instrument mehr vorgesehen. Für Umbauerfordernisse in Natura-2000-Gebieten sollten daher gezielt die Beihilfen für nicht produkti-

ve Investitionen (Waldumbau) genutzt werden. Gegebenenfalls könnte über einen Natura Bonus eine höhere Inanspruchnahme in dieser Kulisse erreicht werden.

Ansonsten knüpft das ZPLR an das 2000 bis 2006 breit aufgestellte Maßnahmenbündel mit Bezug zu Natura 2000 an und überführt die unter LEADER+ gesammelten Erfahrungen mit den lokalen Aktionsgruppen in die „Mainstreamförderung“.

Für eine bessere Analyse und Bewertung der Anstrengungen im Bereich des ZPLR für Natura 2000 ist es zukünftig erforderlich bzw. wünschenswert, dass alle Maßnahmen mit kompatiblen Datensätzen räumlich zugeordnet werden können. Dies gilt insbesondere für die forstlichen Maßnahmen. Auch müsste zukünftig dafür Sorge getragen werden, dass die Förderdaten für Ausgleichszahlungen mit den Daten für die Direktzahlung der Ersten Säule (Feldblockkataster und Flächennachweis) synchronisiert werden.

10.6.1.4 Externe Synergien

Neben ZAL wurden in Schleswig-Holstein noch andere EU-kofinanzierte Förderprogramme mit Bezug zum ländlichen Raum und dessen spezifischen Problemen angeboten. Da diese Programme zum Teil die gleichen räumlichen Schwerpunkte hatten (siehe Kapitel 2) bzw. gleiche Ziele oder Themen verfolgten, wurden sie bei der Bewertung der Wirkungen von ZAL teilweise berücksichtigt. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wurden in der Fallstudie im Kreis Schleswig-Flensburg mögliche Synergien der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung mit anderen Programmen untersucht (Eberhardt et al., 2005). Die Tourismusstudie bezog ebenfalls die tourismusrelevanten Förderprojekte des Ziel-2-Programms in die Betrachtung mit ein (siehe Materialband zu Kapitel 9).

Ziel-2-Programm

ZAL gehörte gemeinsam mit dem Regionalprogramm 2000 und dem Programm Arbeit für Schleswig-Holstein zu den drei Säulen von „ziel: Zukunft im eigenen Land“ (siehe Abbildung 2.6). Mit dieser programmatischen Zielsetzung der Landesregierung waren aber keine Organisationsstrukturen verbunden, mit denen systematisch Synergien hergestellt wurden. Trotzdem konnten inhaltliche Berührungspunkte des Ziel-2-Programms mit ZAL und eine große Überschneidung der räumlichen Schwerpunkte festgestellt werden. Inhaltliche Berührungspunkte gibt es v. a. in der Tourismusförderung (FAL et al., 2003, Kap. 10, S. 71ff). In der Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms wurden ebenfalls Verbindungen zum Schwerpunkt 3, der u. a. die Tourismusförderung beinhaltet, gesehen. Dies hing in starkem Maß mit der Art der Projekte zusammen. Mit den drei anderen Schwerpunkten wurden keine Überschneidungen gesehen (PLS Ramboell management, 2003, S. 72).

Entgegen den Einschätzungen von PLS Ramboell (2003) gab es in der Förderung der Ernährungswirtschaft durchaus Parallelen. Neben ZAL bestanden Unterstützungen der Verarbeitung und Vermarktung über Bürgschaften, Kredite der Investitionsbank und die regionale Wirtschaftsförderung. Innerhalb der hier behandelten Sektoren erhielten zwischen 2000 und 2006 jeweils ein fleischverarbeitendes Unternehmen, eine Molkerei und ein Obst und Gemüse verarbeitendes Unternehmen Förderung zwischen 10 und 18 % für Investitionen in Höhe von insgesamt knapp 11 Mill. Euro. Insgesamt nutzt die Ernährungswirtschaft verschiedene Fördermöglichkeiten. Wirkungen sind somit nicht unbedingt eindeutig einer Maßnahme zuzuordnen (siehe Kapitel 7).

Die Tourismusförderung wurde gemäß den Empfehlungen der Halbzeitbewertung des RP 2000 (PLS Ramboell management, 2003) noch einmal erheblich aufgestockt, und es wurden insgesamt 112 Projekte in öffentlicher Trägerschaft realisiert (MWTV, 2007). Neben einigen Promenadenumgestaltungen und eher städtisch ausgerichteten Projekten, hatten viele der Maßnahmen einen Bezug zum ländlichen Raum und zu Projekten des ZAL, beispielsweise Rad-, Wander- und Reitwege, Regionalmanagement Tourismus in Flensburg-Schleswig, touristische Weiterbildung etc. Daneben gab es zahlreiche touristische Förderprojekte im einzelbetrieblichen Bereich (Modernisierung, Erweiterung oder Neueinrichtungen von Hotels).

Über das Instrument der LSEn und das Prinzip der „Leitprojektförderung“ waren die beiden Programme zumindest bezogen auf die öffentlichen Projekte mittelbar miteinander verzahnt. So konnten Projekte, die im Rahmen einer LSE entstanden sind, auch über das Regionalprogramm 2000 gefördert werden. Es gehörte vielmehr sogar zu den Voraussetzungen für eine Förderung im Regionalprogramm 2000, dass sich einzelne Projekte in vorhandene regionale und überregionale Planungen und Konzepte einfügten und einen positiven Beitrag zur Umsetzung der Genannten leisteten. Beispiele für auftretende Synergien waren die Erschließung/Erweiterung von Gewerbegebieten und touristische Projekte mit regionaler Bedeutung z. B. der Radwanderweg „Wikingerroute“ Maasholm-St. Peter Ording oder das „Regionalmanagement Tourismus“ bei der WiREG Landesgartenschau Schleswig.

LEADER+

Im Rahmen des schleswig-holsteinischen LEADER+-Programms wurden sechs Lokale Aktionsgruppen (LAG) ausgewählt. Das Gebiet der LAGn umfasst Teile der Kreise Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde, Dithmarschen, Ostholstein, Plön, Segeberg, Stormarn sowie den Kreis Steinburg. Die Aktivitäten der LAG basierten im Wesentlichen auf den gleichen Förderrichtlinien wie die Mainstreamprogramme; die Projekte mussten allerdings einen innovativen Charakter aufweisen.

Fast alle LAGn haben einen Schwerpunkt in der Entwicklung eines naturverträglichen Tourismus in ihrer Region. Darüber hinaus sind auch die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe, Jugendbetreuungs- und Freizeitangebote, Kultur und regionale Identität Handlungsschwerpunkte der LAGn.

In der Aktualisierung der Halbzeitwertung des LEADER+-Programms Schleswig-Holstein wurde spezifisch der Frage nach Abgrenzungen und Synergien zu Mainstreamprogrammen nachgegangen (Raue, 2005, S. 57ff.). Es fanden sich verschiedenste Strategien auf der lokalen/regionalen Ebene, die Fördermöglichkeiten von LEADER mit denen der Mainstreamprogramme zu kombinieren. So wurden beispielsweise durch ZAL Infrastrukturen geschaffen, die mit Hilfe von LEADER touristisch inwertgesetzt wurden. Im Rahmen von LEADER+ wurden Studien gefördert, die anschließende Umsetzung erfolgte über ZAL. Auch Synergien mit dem Regionalprogramm wurden aufgezeigt. Die großen Infrastrukturprojekte des Regionalprogramms wurden in eigene LEADER-spezifische Ansätze eingebaut.

Der Mehrwert des LEADER-Ansatzes zeigte sich deutlich, u. a. in der großen Mobilisierung von Akteuren, in der vernetzten Umsetzung von Projekten und darin, dass die LEADER+-Förderung z. T. von den Gesprächspartnern im Rahmen der Fallstudien deutlich stärker als dynamisches und die Region stärkendes Element wahrgenommen wurde als die Mainstream-Förderung. Schon in der Förderperiode bis 2006 gab es Ansätze, die Besonderheiten von LEADER+ in die Mainstream-Politik zur ländlichen Entwicklung zu integrieren. In der Förderperiode ab 2007 ist SH einen gänzlich anderen Weg als die anderen Bundesländer gegangen, indem es den LEADER-Ansatz mit insgesamt 21 LAGn flächendeckend umsetzt.

Die Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung des Schwerpunktes 3 werden in den Schwerpunkt 4 (LEADER) überführt. Dieses wird in den Änderungsantrag 2009 eingebracht.

Regionen aktiv – Land gestaltet Zukunft

Im Zusammenhang mit dem Regionswettbewerb „Regionen Aktiv“, initiiert vom BMVEL, wurden zwei Regionen in Schleswig-Holstein ausgewählt: die Region Lübecker-Bucht (länderübergreifend mit Mecklenburg-Vorpommern) und die Region Uthlande. Insgesamt lag der Schwerpunkt der Mittelverteilung in allen ausgewählten Modellregionen auf den Themen „Sanfter Tourismus“ und „Regionalvermarktung“ (BMVEL, 2004, S. 31). Projekte zu diesen Themenfeldern ließen sich auch in den beiden schleswig-holsteinischen Modellregionen finden. Daneben gab es Projekte, die die spezifischen Schwerpunkte z. B. bei regenerativen Energien oder im (Umwelt-)Bildungsbereich setzten.

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

Wichtige Arten der direkt Begünstigten und Marktteilnehmer (Indikator 6-2.1)

Zuwendungsempfänger in ZAL waren in den Förderschwerpunkten A und C in erster Linie die landwirtschaftlichen Betriebe, im Förderschwerpunkt B, von wenigen Ausnahmen abgesehen, kommunale Gebietskörperschaften und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts (siehe Tabelle 10.37).

Tabelle 10.37: Zuwendungsempfänger von ZAL 2000 bis 2006

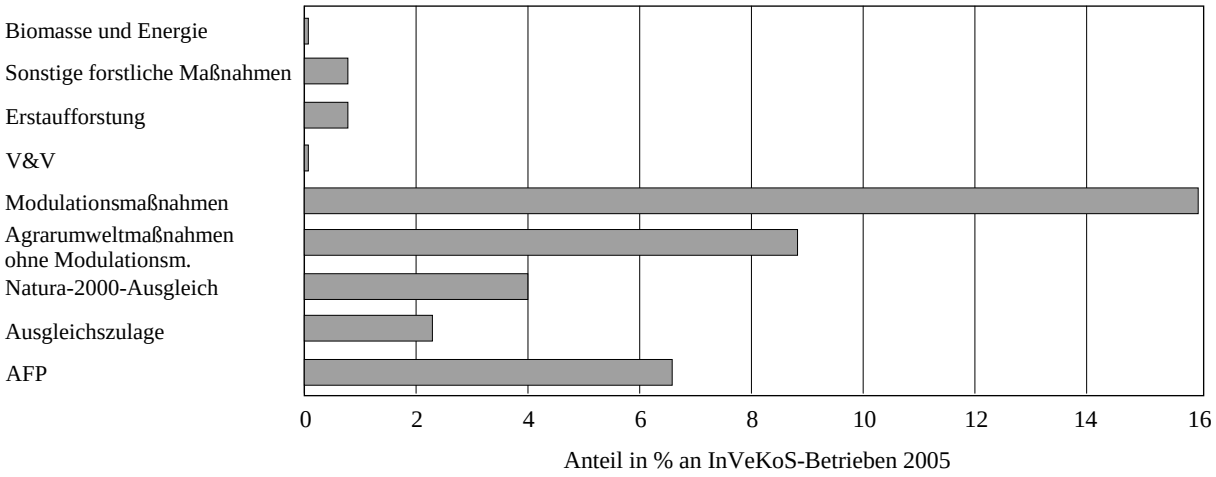
Förderschwerpunkt	A: Produktionsstruktur			B: Ländliche Entwicklung								C: Agrar-, Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft					
Kapitel	I/II	III	VII	IX								V		VI		VIII	IX
VO-Kürzel	a	c	g/m	k	n1	n2	o	p	r	s	u	e1	e2	f	h	i	t
Privatpersonen						x									x	x	
Landwirtschaftliche Betriebe	x					x						x	x	x	x	x	
Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse															x	x	
Teilnehmergemeinschaften				x													
Kommunale Gebietskörperschaften					x	x	x	x	x	x					x	x	x
Körperschaften des öff. Rechts			x			x					x				x		x
Ernährungsindustrie			x														
Kammer		x															
Stiftungen															x	x	x
Verbände/Vereine/Kirchen															x	x	x
Wasser- und Bodenverbände																	x

Quelle: Eigene Darstellung.

Rund 17 % der zwischen 2000 und 2006 verausgabten öffentlichen Mittel flossen an landwirtschaftliche Betriebe. Die übrigen öffentlichen Mittel gingen fast ausschließlich an öffentliche Träger, in erster Linie kommunale Gebietskörperschaften und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Den größten Anteil hatten mit jeweils rund einem Viertel der öffentlichen Mittel zwei Maßnahmen: Küstenschutz/Hochwasserschutz im Binnenland und die Dorferneuerung.

Aufgrund der finanziellen Schwerpunktsetzung auf ländliche Entwicklungsmaßnahmen waren die maßnahmebezogenen Teilnahmeraten bei landwirtschaftlichen Betrieben verglichen mit anderen Bundesländern eher niedrig.

Abbildung 10.11: Maßnahmenbezogene Teilnahmeraten landwirtschaftlicher Betriebe

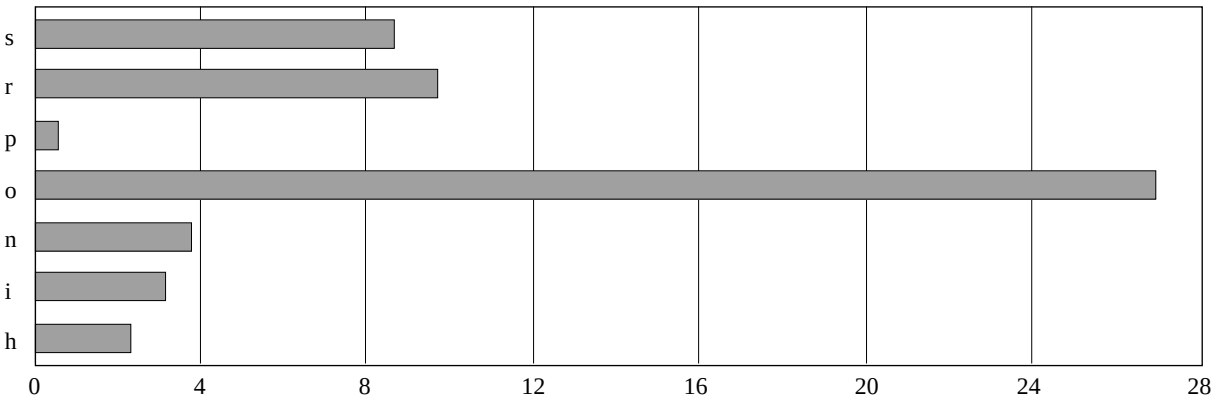


Bei Biomasse und Energie und V&V gab es jeweils nur einen Antragsteller.

Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2007b).

Setzt man grob vereinfachend die 1.055 politisch selbstständigen Gemeinden als potentielle Zuwendungsempfänger, dann ergeben sich die in Abbildung 10.12 dargestellten Teilnahmeraten. Auf die größte Zustimmung stieß im Zeitraum 2003 bis 2006 die Dorferneuerung, die auch das breiteste Spektrum an möglichen Projekten anbot.

Abbildung 10.12: Maßnahmenbezogene Teilnahmeraten von Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung nach MLUR (2007b).

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

Dieser Aspekt war ein Schwerpunkt der Halbzeitbewertung; für einzelne Maßnahmen erfolgten auch im Rahmen der Aktualisierung entsprechende Analysen. In den Befragungen der Letztempfänger oder in maßnahmenbezogenen Workshops wurde die Zufriedenheit mit dem Antrags- und Bewilligungsverfahren ermittelt. Grundsätzliche Probleme wurden nicht gefunden (siehe auch Studie 2 im Materialband zu Kapitel 10). In der Ex-post-Bewertung sind wir stärker der Frage nachgegangen, welche Kosten bei den umsetzenden Verwaltungen entstanden, um eine zahlstellenkonforme Abwicklung zu garantieren (siehe Kapitel 10.7.

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

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. Kapitel 10.4analysierte mögliche Bestimmungsfaktoren für die räumliche Verteilung, wobei eine gezielte Steuerung top-down der Programmmittel in bestimmte Regionen nicht erfolgte. Vielmehr war die Mittelverteilung abhängig von regional unterschiedlichen Bedarfsstrukturen, Maßnahmeninhalten, den Gebietskulissen und den unterschiedlichen Kofinanzierungsmöglichkeiten der Kommunen.

Wie in der Halbzeitbewertung genauer ausgeführt, kann die betriebliche oder räumliche Treffsicherheit von Maßnahmen durch verschiedene Verfahren erhöht werden. Ansätze waren in ZAL vorhanden:

(1) **Bildung von Kulissen**: Ausgleichszahlung und Ausgleichszulage wurden ausschließlich in Kulissen gewährt, ebenso die Vertragsnaturschutzmaßnahmen und das Halligprogramm. Darüber hinaus lag eine Kulisse für die Bodenschutzkalkung vor. 15 % der flächenbezogenen Maßnahmen wurden innerhalb von Kulissen gefördert.

(2) **Projektauswahl bzw. Betriebsauswahl**: Beispiele waren bisher die Prioritätenliste der Kreise für den Wegebau und die Bevorzugung von Betrieben in Wasserschutzgebieten bei der Bewilligung von Modulationsmaßnahmen. Bei anderen Maßnahmen überwog das Windhundprinzip.

(3) **Zugrundelegen fachlicher Planungen und Konzeptionen**: Für die Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung wurden die Prioritäten vor Ort entweder durch die LSE-Gremien oder im Rahmen eines Dorfentwicklungsplanes gesetzt.

Für die nächste Förderperiode sollten diese Ansätze weiter ausgebaut werden. Die EU-Kommission fordert ein, nicht nur bei Antragsüberhang Auswahlkriterien für die einzelnen Maßnahmen vorzusehen. 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 und Methoden einer kontinuierlichen und qualifizierten Begleitung erreicht werden. Hier kann in Schleswig-Holstein an teilweise bereits etablierte regionale Strukturen angeknüpft werden. Eventuell können Ansätze des Qualitätswettbewerbs des Regionalprogramms übernommen werden.

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

Die EU-KOM definiert die Hebelwirkung als Verhältnis von Gesamtausgaben der direkt Begünstigten für die Fördermaßnahmen zur Förderung durch die öffentliche Hand. Damit hängt die Hebelwirkung in erster Linie von der Beihilfeintensität und der Definition dessen, was förderfähig ist, ab.

Die Schwerpunktsetzung von ZAL lag auf der Förderung von Projekten in öffentlicher Trägerschaft und flächenbezogenen Beihilfen (s. o.). Bei solchen Projekten enstehen definitionsgemäß keine Hebelwirkungen. Der Hebeleffekt bezieht sich laut EU-Terminologie nur auf ausgelöste private Investitionstätigkeiten (EU-KOM, 1999c). Auf das Gesamtprogramm bezogen ergab sich somit ein Verhältnis von einem Euro öffentlicher Fördermittel zu 0,15 Euro zusätzlicher Investitionen. Lediglich bei zwei Haushaltslinien waren im indikativen Finanzplan überhaupt private Mittel aufgeführt : beim AFP und bei der Verarbeitung und Vermarktung (BMELV, 2007). Diese Angaben sind allerdings nicht belastbar.

10.6.4 Mitnahmeeffekte (Kriterium 6-4)

Mitnahmeeffekte in ihrer Größenordnung zu bestimmen, ist eine wesentliche Voraussetzung zur Beurteilung der Nettoeffekte der Förderung. 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, 1999b, 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 Zusammenhang mit betrieblicher Investitionsförderung auf 35 %. Andere Studien (Lammers

1990 und Schalck 2003 in Stierwald und Wiemers, 2003) kamen in diesem Zusammenhang auf Werte von zwei Drittel bis 80 %[39].

Mitnahmeeffekte können beurteilt werden, indem Zuwendungsempfänger befragt werden. Dieser Ansatz birgt die Gefahr eines strategisch bestimmten Antwortverhaltens. 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 der Vergleich zwischen geförderten und nicht-geförderten Gruppen. Das Problem ist, dass sich die Zuwendungsempfänger in der Regel von den Nicht-Geförderten unterscheiden. Diese potentiellen 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 nicht-geförderten 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.

Tabelle 10.38: Regelung für die Verknüpfung von 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.

[39] 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 10.39: Hinweise der Kapitelbewerter auf Mitnahmeeffekte

Maß-nahme	Verwendete Quellen	Mitnahmeeffekte
AFP	Betriebsleiter-befragung Beraterbefra-gung	Die Befragung der Betriebsleiter in Schleswig-Holstein im Frühjahr 2007 hat ergeben, dass bei knapp der Hälfte der Fälle ohne AFP im gleichen Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre, davon bei über einem Viertel „später“ oder „in mehreren Schritten“. In größeren Einheiten wäre nach Angaben der befragten Betriebsleiter ohne Förderung dagegen kaum investiert worden (3 %). Folglich wären im strengen Sinn bei knapp einem Fünftel (16 % +3 %= 19 %) der geförderten Fälle Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei den Betrieben, bei denen das AFP lediglich einen Vorzieheffekt bewirkte (28 % der Fälle), ebenfalls ein Großteil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden. Die Förderrichtlinie enthält den Förderausschluss, „wenn der angestrebte agrarstrukturelle und betriebswirtschaftliche Erfolg auch ohne Inanspruchnahme von Zuwendungen erzielt werden kann.“ Personen mit erheblichen Vermögenswerten sollen ausgeschlossen werden. Diese Gegensteuerung, die über die Prosperitätsprüfung hinausgeht, ist eine schleswig-holsteinische Besonderheit.
AZ	Testbetriebs-netzdaten	Bei ausschließlicher Betrachtung des Einkommensziels können bei Betrieben mit Überkompensationen Mitnahmeeffekte auftreten. Der durchschnittliche Gewinnnachteil von Betrieben im Kleinen Gebiet gegenüber Betrieben des erweiterten Futterbaus im nicht benachteiligten Gebiet wurde im Zeitraum 2000 bis 2006 nur zu einem Anteil zwischen 40 und 67 % ausgeglichen. Betrachtet man den durchschnittlichen Gewinnnachteil von Betrieben im Kleinen Gebiet im Vergleich zu allen landwirtschaftlichen Betrieben im nicht benachteiligten Gebiet, so wird dieser zu 43 bis 118 % ausgeglichen und damit im Jahr 2006 sogar überkompensiert.
AUM	Analyse der Prämiengestal-tung	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 den horizontal angebotenen Maßnahmen der Fall und bei Maßnahmen, die die Einführung von bereits in der Praxis etablierten Techniken fördern. Vermeidungspotenzial liegt in Kulissenbildung, stärkerer Prämiendifferenzierung, Ausschreibungsverfahren und zeitlich befristeten „Markteinführungsprogrammen“.
V&V	Literatur, Ex-pertengespräche	Allgemeine „Anfälligkeit“ des Instruments der Zuschussförderung wird herausgestellt. Die Evaluatoren erhielten von verschiedenen Seiten Hinweise auf die zunehmende Ausnutzung des Standort- und Förderwettbewerbs der Bundesländer durch investitionswillige Unternehmen, um den maximalen Förderbetrag zu erzielen. Dieser Wettbewerb um investitionswillige Unternehmen birgt zweifellos die Gefahr der Generierung von Mitnahmeeffekten in sich. Besser wäre es, Bürgschaften zu nutzen. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden. Auch klare und strikte Qualitätsstandards für die Antragsunterlagen und verbindliche Antragsfristen können eine Beitrag zur Reduzierung von Mitnahmen leisten.
Forst	Befragung	Im Gegensatz zu anderen Bundesländern konnten für SH keine Mitnahmeeffekte bei den Maßnahmen zur Bestandespflege und aufgrund der neuartigen Waldschäden festgestellt werden. Im Gegenteil, die Förderung war ein wesentlicher Grund für die Durchführung der Maßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die im Rahmen der zurückliegenden Bewertungsphasen und der Ex-post-Bewertung ermittelten empirischen Befunde bezüglich Mitnahmeeffekten werden in Tabelle 10.39 synoptisch zusammengefasst.

Im Förderschwerpunkt B wurden fast ausschließlich Kommunen gefördert. Auch hier lassen sich Mitnahmeeffekte nicht gänzlich ausschließen. Diese können dann entstehen, wenn Projekte gefördert werden, die eigentlich zum Pflichtaufgabenkatalog der kommunalen Gebietskörperschaften gehören (z. B. Gebäudeinstands- oder Wegeunterhaltungsmaßnahmen). Durch klare Prüfvorgaben der Bewilligungsstellen sollten solche Mitnahmeeffekte eigentlich ausgeschlossen sein.

Verlagerungs- und Verdrängungseffekte

Wie bereits in der Halbzeitbewertung herausgestellt, spielen diese Effekte v. a. für investive und beschäftigungsfördernde Maßnahmen eine Rolle (EU-KOM, 1999a). Im Rahmen von ZAL spielten Verdrängung und Verlagerung beispielsweise bei der Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen eine Rolle. Die Versorgung der Verbraucher mit Blumen und Nahrungsmitteln erfolgt größtenteils überregional. Das bedeutet, dass Märkte nicht regional abgegrenzt sind, sondern überregionale, nationale oder gar supranationale Ausmaße haben. Entsprechend haben Förderungen in einem Sektor eines Bundeslandes Auswirkungen auf entsprechende Sektoren anderer Regionen/Bundesländer. So war es z. B. in Niedersachsen trotz massiver Förderung nicht möglich, ein Unternehmen zur Verarbeitung von Ökogemüse zu etablieren, da gleichzeitig ein Konkurrenzunternehmen in Schleswig-Holstein gefördert wurde. Informationen über Beeinflussungen von Verarbeitungs- und Vermarktungsstandorten eines Bundeslandes durch die Förderung in anderen Bundesländern waren aber eher zufällig. Es ist daher empfehlenswert, eine über Bundesländergrenzen hinweg koordinierte Vorgehensweise zu verfolgen. Dies wird für die Zukunft von den nördlichen Bundesländern bereits angestrebt (MWV, 2005).

10.6.5 Indirekte regionale Wirkungen (Kriterium 6-5)

Für dieses Kriterium sind im Rahmen der Evaluation von ZAL in Anlehnung an die Erläuterung durch die KOM (EU-KOM, 2000) zwei Aspekte relevant:

- **Erhöhung von Einkommens- und Beschäftigungseffekten in einer Region**. Die Effekte durch die Beauftragung regionaler Unternehmen, Handwerker und Dienstleister werden hauptsächlich über die Ermittlung der regionalen Inzidenz von konjunkturellen, leistungsgebundenen Wirkungen errechnet. Die Darstellung dieses Effekts erfolgt in Kapitel 10.5.2.2.
- **Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale und Stärkung des regionalen Profils**. Dieser Fragestellung ist die Fallstudie im Kreis Schleswig-Flensburg 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. Hierbei ging es auch um die Analyse der bestehenden Netzwerke und Strukturen vor Ort und deren Einfluss auf die Qualität von Förderung und Fördermaßnahmen. Die Ergebnisse wurden im Materialband von Kapitel 9 der Aktualisierung der Halbzeitbewertung dargestellt (Eberhardt et al., 2005). Darüber hinaus wurde im Rahmen der Ex-post-Bewertung von Kapitel IX eine LSE-E Ergänzungsstudien zum der Fragestellung „Stärkung ländlicher Regionen als Tourismusstandort und Verbesserung der Lebensqualität – Effekte der ZAL-Förderung?“ durchgeführt.

10.6.6 Fazit

Die ex ante formulierten hohen Ansprüche an die Synergieeffekte (MLR, 1999) aufgrund des gemeinsamen Plans muteten teilweise zu euphorisch an. Synergieeffekte basierten v. a. auf nachfrageinduziertem Teilnahmeverhalten, das zu räumlich und betrieblichen Konzentrationen führte. Dies galt v. a. für die Förderschwerpunkte A und C. Im Förderschwerpunkt B bestand mit den LSEn ein Regionalplanungsansatz, durch den verschiedene Instrumente gebündelt wurden. Der Ansatz war bislang allerdings stark auf die Instrumente der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung beschränkt. LEADER wurden unter anderem zu Umsetzung von Natura-2000-Anforderungen genutzt. Auch für die Herstellung von externen Synergien nahmen die LSEn eine wichtige Rolle ein, da die Projektumsetzung nicht ausschließlich über ZAL erfolgte. Trotzdem stand bei vielen Effekten der Zufall Pate. Festzuhalten ist, dass auch zufällig viel entstehen kann, aber dass ohne strategische Verknüpfungen von Maßnahmen in den Förderrichtlinien oder bündelnde Planungen, die die Instrumente zum besten Nutzen aller zeitlich und räumlich koordinieren, kaum etwas Essenzielles eintritt.

Das betriebliche Teilnahmeverhalten wurde auf der Grundlage einer Auswertung der Zahlstellendaten für die Jahre 2003 bis 2006 untersucht. Bei den sektorbezogenen Maßnahmen hatten die Modulationsmaßnahmen die meisten Teilnehmer (16 % der landwirtschaftlichen Betriebe), gefolgt von den MSL- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen (9 %). Anders als in anderen Bundesländern spielte die „klassische“ MSL keine große Rolle. Auch im Rahmen des AFP erhielten viele Betriebe Zahlungen (7 %), wobei sich hinter den hohen Teilnehmerzahlen auch Betriebe verbergen, die für Zinsverbilligungen aus den vorherigen Förderperioden Restzahlungen erhielten. Die Ausgleichszulage war in Schleswig-Holstein auf wenige Gebiete innerhalb der benachteiligten Gebietskulisse beschränkt; daher rührten die geringen Teilnehmerzahlen (2 %). Die am häufigsten vorkommende Maßnahmenkombination bezog sich auf das AFP (Haushaltslinie a) und die fakultativen Modulationsmaßnahmen mit 529 Teilnehmern.

Bei den überbetrieblichen Maßnahmen stand hinsichtlich der Teilnehmerzahlen die Dorferneuerung an erster Stelle, die auch das breiteste Spektrum an möglichen Projekten anbot. Setzt man grob vereinfachend die 1.055 politisch selbstständigen Gemeinden als potentielle Zuwendungsempfänger, dann haben über ein Viertel der Gemeinden eine Förderung aus der Dorferneuerung in den Jahren 2003 bis 2006 erhalten. Die Gemeinden nahmen neben der Dorferneuerung häufig noch andere Maßnahmen wie die Tourismusförderung (s) oder den Wegebau in Anspruch. Als Waldbesitzer konnten sie zusätzlich auch an forstlichen Fördermaßnahmen teilnehmen. Geht man vereinfachend davon aus, dass als Zuwendungsempfänger nur Gemeinden fungierten, dann erhielten rund 40 % aller politisch selbstständigen Gemeinden zwischen 2003 und 2006 Zuwendungen aus ZAL.

Für die Förderung des Ökologischen Landbaus und den Beitrag von ZAL zur Umsetzung von Natura 2000 wurden zwei thematische Zusammenfassungen abgefasst.

Der Umfang des **Ökolandbaus** hat sich in der Programmlaufzeit – wenn auch auf niedrigem Niveau - positiv entwickelt. Die aus ZAL-Mitteln geförderte Fläche hat sich dabei von 2000 bis 2006 verdoppelt und umfasste 2006 25.216 ha. Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten LF an der gesamten LF stieg von 2 % auf 3 % an, blieb damit aber weiterhin unter dem Bundesdurchschnitt von 4,9 % (SÖL, 2008). Einen wesentlichen Beitrag zur Förderung des Ökologischen Landbaus leisteten die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen. Daneben erfolgte eine spezifische Ökoförderung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung. Darüber hinaus standen den ökologisch wirtschaftenden Betrieben auch alle anderen Sektormaßnahmen zur Teilnahme offen. Insgesamt flossen in den EU-Haushaltsjahren 2003 bis 2006 rund 16 Mio. Euro öffentliche Mittel an ökologisch wirtschaftende Betriebe bzw. Verarbeitungsunternehmen. Davon kam rund 80 % aus der spezifischen Flächenförderung.

Die Umsetzung von Natura 2000 ist in Schleswig-Holstein mit starken Konflikten behaftet. Da die EPLR eine Finanzquelle darstellen, mit der Maßnahmen im Zusammenhang mit Natura 2000 gefördert werden können, wurden die ZAL-Maßnahmen in Bezug auf ihren Beitrag zu Natura 2000 „auf den Prüfstand“ gestellt. Folgende Maßnahmen lieferten einen Beitrag **zur Umsetzung der Anforderungen aus Natura 2000** bzw. deren Flankierung: die **Agrarumweltmaßnahmen** (f), die **Ausgleichszahlung** für die eingeschränkte Nutzung von Dauergrünlandflächen (e1) in Natura-2000-Gebieten, der investive Naturschutz (t2) und die **Flurbereinigung** (k). Nach ihren strategischen Ansätzen lag der Schwerpunkt der Maßnahmen auf der Vorbereitung und Umsetzung von Erhaltungs- und Pflegemaßnahmen. Mit einer ungefähren Nettoförderfläche von Ausgleichszahlung und Agrarumweltmaßnahmen von rund 35.000 ha wurde rund die Hälfte des Grünlands bzw. 32 % der LF innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse erreicht. Der Anteil der gezielt auf den Arten- und Lebensraumschutz ausgerichteten Vertragsnaturschutzmaßnahmen innerhalb der Gebietskulisse Natura 2000 fiel mit 8.600 ha (33 % der Flächenanteile) relativ gering aus.

Gerade in der Tieflandregion, die die größeren Defizite hinsichtlich des Erhaltungszustandes von Arten und Lebensräumen aufweist, erreichte der Vertragsnaturschutz nur sehr geringe Flächenanteile. Mit den waldbezogenen Maßnahmen wurden 4 % der Waldfläche bzw. 6,5 % der Privatwaldfläche innerhalb von Natura-2000-Gebieten für die Umsetzung von Naturschutzzielen gefördert. Bezogen auf das Jahr 2005 flossen ca. 11,5 Mio. Euro in Natura-2000-Gebiete, wobei der finanzielle Anteil der Flurbereinigung nicht berücksichtigt werden konnte. Dies waren rund 23 % der Fördermittel der relevanten Maßnahmen und 11 % der gesamten 2005 verausgabten öffentlichen Fördermittel.

Ein weiteres Thema im Hinblick auf die Durchführung von ZAL war die Frage der Treffsicherheit, die auch eng mit dem Umfang möglicher Mitnahmen zusammenhängt. Die betriebliche oder räumliche Treffsicherheit von Maßnahmen kann durch verschiedene Verfahren erhöht werden (z. B. Gebietskulissen, Prämiendifferenzierung, Auswahlkriterien). Ansätze waren in ZAL vorhanden. Für die nächste Förderperiode sollten diese Ansätze weiter ausgebaut werden. Die EU-Kommission fordert ein, nicht nur bei Antragsüberhang Auswahlkriterien für die einzelnen Maßnahmen vorzusehen. 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 und Methoden einer kontinuierlichen und qualifizierten Begleitung erreicht werden. Hier kann in Schleswig-Holstein an teilweise bereits etablierte regionale Strukturen angeknüpft werden. Eventuell können Ansätze des Qualitätswettbewerbs des Regionalprogramms übernommen werden. Besonderes Augenmerk sollte auch auf den einzelbetrieblichen Fördermaßnahmen liegen, da gerade dieses Instrument sehr anfällig für Mitnahmeeffekte ist.

10.7 Gesamtbetrachtung der Kosten und der erreichten Programmwirkungen

Die Bewertung der Fördereffizienz des Programms und der einzelnen Maßnahmen auch im Verhältnis zueinander war Gegenstand der Ex-post-Bewertung. Dafür wurden die erzielten Wirkungen in das Verhältnis zu den entstandenen Kosten gesetzt. Zwei zentrale Fragen konnten so beantwortet werden:

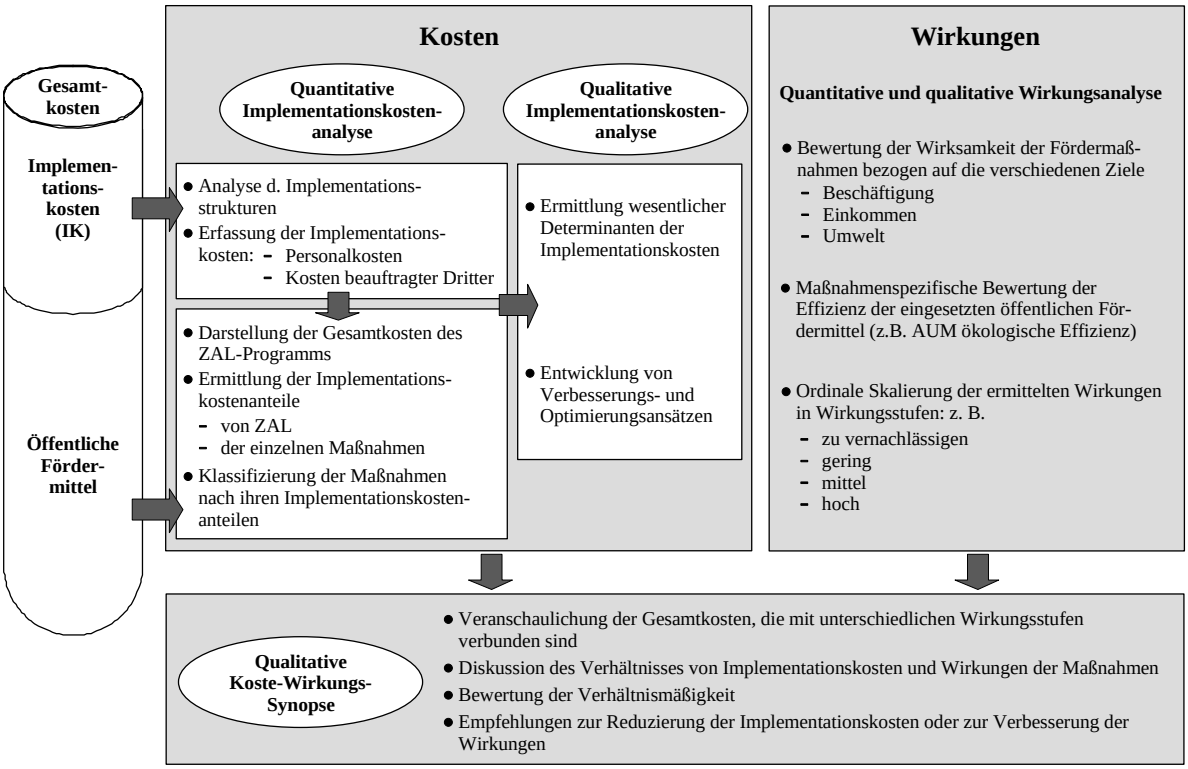
– Wie wirksam waren die eingesetzten Mittel?

– Wie wirtschaftlich bzw. effizient war der Einsatz öffentlicher Mittel zur Erreichung bestimmter Ergebnisse und Wirkungen?

10.7.1 Methodischer Ansatz

Der methodische Ansatz ist eine Weiterentwicklung der bislang eingesetzten Wirkungspfadanalyse (Fährmann und Grajewski, 2003; Fährmann, Grajewski und Pufahl, 2005). Den Wirkungen werden sowohl die eingesetzten Fördermittel gegenübergestellt als auch die Implementationskosten, die erstmals im Rahmen der Ex-post-Bewertung systematisch erfasst wurden. Die methodischen Grundlagen sind ausführlich im Materialband zu Kapitel 10 beschrieben. Abbildung 10.13 stellt die qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse mit ihren verschiedenen Bausteinen dar.

Abbildung 10.13: Qualitative Kosten-Wirkungs-Synopse



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der verschiedenen Bausteine kurz zusammengefasst. Ausführlich sind sowohl die methodischen Ansätze als auch die Datengrundlagen und die Ergebnisse in Studie 2 zu Kapitel 10 (siehe Materialband) enthalten.

10.7.2 Implementationskosten von ZAL 2000 bis 2006

Die Analyse der Implementationskosten setzte sich aus zwei wesentlichen Bausteinen zusammen. Die quantitative Implementationskostenanalyse zielte darauf ab, die Implementationkosten von ZAL zu quantifizieren und in das Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln[40] zu setzen (Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis oder Implementationskostenanteil). Hierfür wurde die Implementationsstruktur von ZAL mit allen Kostenträgern und Kostenstellen im Jahr 2005 zugrundegelegt. Der ursprüngliche methodische Ansatz hatte vorgesehen, die Kosten-Leistungsrechnung (KLR) als wesentliche Datengrundlage zu nutzen. Entsprechende KLR-Systeme befinden sich in Schleswig-Holstein erst im Aufbau, bzw. sind in ihrer Struktur nicht auf Förderinstrumente, sondern auf komplexe Handlungsfelder und Ziele ausgerichtet. Aus diesem Grund wurde auf eine Erhebungsmethode zurückgegriffen, die das Land SH bereits für die Erfassung von Kontrollkosten im Zusammenhang mit EAGFL-Mitteln (vgl. hierzu EU-Com, 2007) entwickelt hatte. Abgefragt wurde für die verschiedenen Tätigkeiten innerhalb des Fördergeschäftes der zeitliche Arbeitsaufwand differenziert nach Laufbahnen und tatsächlichen Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppen. Mit den jeweiligen in den KLR-Systemen hinterlegten Stundensätzen der einzelnen Mitarbeiter wurden auf diese Weise die Personalkosten ermittelt. Für die Kosten der Dienststellen mit Querschnittsaufgaben (Zahlstelle, Interner Revisionsdienst etc.) konnten die Daten direkt aus der KLR entnommen werden. Entsprechend den Personalkostentabellen des Finanzministeriums wurde auf die ermittelten Personalkosten ein Gemeinkostenanteil von 30 % addiert. Im Ergebnis wurde 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 ist von einer Vielzahl von Bestimmungsfaktoren abhängig, die nur teilweise von den umsetzenden Verwaltungen beeinflussbar sind. Die relevanten Bestimmungsfaktoren mit ihrem Einfluss auf die Implementationskosten waren Gegenstand einer schriftlichen Befragung der Fachreferate und der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen (siehe Fragebögen A1 und A2 im Anhang zu Studie 2), die neben den Fragebögen auch noch die Ergebnisse der quantitativen Analyse zur Kommentierung erhielten[41]. Darüber hinaus er-

---

[40] Die öffentlichen Mittel bezogen sich auf das Jahr 2005 und beinhalteten neben den ZAL-Mitteln auch die Mittel der fakultativen Modulation. Nicht berücksichtigt wurden die Mittel, die für sogenannte Artikel-52-Maßnahmen verausgabt wurden.

[41] Die Darstellung der quantitativen Analyse deckt sich nur teilweise mit den subjektiven Einschätzungen der Befragten. Sieben der 16 befragten Maßnahmenverantwortlichen gaben an, dass sich die Ergebnisse in etwa mit ihren Einschätzungen decken. Fünf Befragte gingen von höheren Kosten aus, vier von geringeren Kosten als von uns dargestellt. Für die Maßnahme Flurbereinigung wurde angemerkt, dass die hohen Implementationskosten auf eine unsaubere Trennung zwischen Implementationskosten von ZAL und allgemeinen Verfahrenskosten zurückzuführen seien. Die Programmkoordination sah die

folgte eine Auswertung der Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Erhebungen zur Zufriedenheit der Teilnehmer mit dem jeweiligen Förderverfahren.

10.7.2.1 Ergebnisse der quantitativen Analyse der Implementationskosten

Insgesamt waren in 2005 mit der Umsetzung von ZAL Kosten von rund 6,6 Mio. Euro verbunden und umgerechnet rund 93 volle Stellen innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Einrichtungen beschäftigt. Auf die querschnittsbezogenen Implementationsaufgaben, den sogenannten Programm-Overhead, entfielen mit mehr als 1 Mio. Euro knapp 16 % der Implementationskosten.

Aufgrund der zweistufigen Struktur der Landesverwaltung, der Bündelungsfunktion der ÄLR und des Verzichts Schleswig-Holsteins auf die Kommunalisierung von Aufgaben des Fördergeschäftes (im Gegensatz zu NRW oder Hessen) zeichnet sich die Umsetzungsstruktur durch eine relativ geringe Anzahl beteiligter Stellen aus.

Die Gesamtkosten (Implementationskosten und öffentliche Mittel) von ZAL lagen 2005 bei rund 90 Mio. Euro. Knapp 70 % der maßnahmenbezogenen Implementationskosten entfallen dabei auf sechs der 29 Maßnahmen: MSL, Vertragsnaturschutz, Naturschutz und Landschaftspflege, die Dorferneuerung sowie das AFP und die Flurbereinigung (insgesamt) mit rund 50 % des Fördermittelvolumens.

Die ermittelten Implementationskosten der einzelnen Maßnahmen und Teilmaßnahmen waren sowohl in ihrer absoluten Höhe als auch im Verhältnis zu den verausgabten öffentlichen Mitteln unterschiedlich. Das durchschnittliche Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis der Maßnahmen lag bei 6,8 % und das von dem gesamten ZAL einschließlich der querschnittsbezogenen Aufgaben bei 8 %. Damit war das Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis relativ eng. Die Varianz zwischen den einzelnen Maßnahmen und Schwerpunkten war allerdings groß. Sie reichte von 0,2 % beim Küstenschutz bis 57 % beim Halligprogramm. Das relativ enge durchschnittliche Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis wurde wesentlich vom Küstenschutz (u1) beeinflusst, der von seinem Abwicklungsmodus und seinen Projektumfängen mit keiner anderen ZAL-

Kosten für ihren Bereich als nachvollziehbar an. Die Bescheinigende Stelle geht für alle Maßnahmen und Querschnittsaufgaben von höheren Kosten als im Bericht dargestellt aus. Die Zahlstelle sieht die Kosten für den internen Revisionsdienst als zu niedrig angesetzt an, während die Kosten für die Leitung der Zahlstelle (Maßnahmen und Querschnittsaufgaben) zu hoch dargestellt wurden. Die subjektive Einschätzungen der Befragten ist insofern überraschend, als dass die Datenabfrage auf der Grundlage einer von den Zahlstelle SH angewandten Methode beruhte. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer transparenten Kostenmessung für das laufende Programm 2007 bis 2013.

Maßnahme vergleichbar ist. Ohne den Küstenschutz läge das Verhältnis bei den maßnahmenbezogenen Kosten bei knapp 8 % und bezogen auf ZAL insgesamt einschließlich Programmoverhead bei 9,5 %.

Tabelle 10.40: Gruppierung der ZAL-Maßnahmen nach ihrem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis

Maßnahmenklassifizierungen nach der Höhe des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis			Implementationskosten [1]	Öffentl. Fördermittel [2]	Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis	Anteil an den öffentlichen Fördermitteln
Kostenklassen		**Maßnahmen**	**Angaben in Euro**		**Angaben in %**	
0-5 % gering	u1	Küstenschutz	25.214	12.406.000	0,20	14,94
	o3	Abwasserbeseitigung	33.049	1.666.708	1,98	2,01
	p2	Landesmaßnahme DE Diversifizierung	20.564	962.541	2,14	1,16
	t1	Naturnahe Entw. v. Fließgewässern	41.746	1.804.969	2,31	2,17
	g1+2	Verarbeitung und Vermarktung	81.277	3.145.872	2,58	3,79
	p1	DE Diversifizierung	31.684	1.108.258	2,86	1,33
	o1	Dorferneuerung	491.214	16.746.163	2,93	20,17
	n1	DE - Dienstleistungseinrichtungen	209.219	6.566.996	3,19	7,91
	u2	Hochwasserschutz	34.300	950.320	3,61	1,14
	r2	Ländlicher Wegebau	56.811	1.530.175	3,71	1,84
Summe 0 - 5 %			**1.025.078**	**46.888.001**	**2,19**	**56,47**
> 5-20 % mittel	r1	DE - AEP und LSE	20.564	372.346	5,52	0,45
	a1	Agrarinvestitionsförderung	465.127	7.241.246	6,42	8,72
	n2	Biomasse und Energie	119.794	1.802.022	6,65	2,17
	o2	Landesmaßnahme Dorfentwicklung	37.614	506.250	7,43	0,61
	s2	Landesmaßnahme Fremdenverkehr	137.479	1.845.470	7,45	2,22
	c1	Berufsbildung für Landwirte	11.710	133.844	8,75	0,16
	f1	MSL + Modulation	1.050.622	11.232.825	9,35	13,53
	h1/h2	Aufforstung	138.298	1.406.644	9,83	1,69
	s1	DE- Fremdenverkehrliche Maßnahmen	29.786	297.425	10,01	0,36
	i1	Waldhilfsprogramm	194.652	1.580.875	12,31	1,90
	e2	Ausgleichszulage	272.238	1.604.213	16,97	1,93
	k1	Flurbereinigung	422.251	2.453.478	17,21	2,96
	i2	Ökol. Stabilisierung der Wälder	37.436	202.740	18,46	0,24
	t2	Naturschutz und Landschaftspflege	427.601	2.151.629	19,87	2,59
Summe 5,1 - 20%			**3.365.173**	**32.831.007**	**10,25**	**39,54**
> 20 % hoch	f2	Vertragsnaturschutz	971.354	2.808.273	34,59	3,38
	e1	Ausgleichszahlung nach Artikel 16	100.819	262.413	38,42	0,32
	f3	Halligprogramm	136.204	235.974	57,72	0,28
Summe > 20 %			**1.208.376**	**3.306.660**	**36,54**	**3,98**
Summe maßnahmenbezogener Kosten			**5.598.628**	**83.025.667**	**6,77**	

1) Ermittelt durch Erfassung von Arbeitszeitanteilen in den verschiedenen Dienststellen und den Kosten beauftragter Dritter; Personalkosten inklusive 30 % für Gemeinkosten.
2) Inklusive Modulationsmittel von 6,8 Mio. Euro.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur besseren Einordnung der Ergebnisse wurden auf Basis einer Literaturauswertung (EU-Com, 2007; LRH, 2002; Meyer, 2004; ML, 2006) und den empirischen Ergebnissen im Rahmen der Ex-post-Bewertung Implementationskostenklassen gebildet. Implementationskosten von bis zu fünf Prozent der Fördersummen werden als gering angesehen, während Implementationskosten von über 20 % als generell hoch gelten. Tabelle 10.40 stellt die empirischen Ergebnisse dar.

Elf der insgesamt 29 in der Analyse berücksichtigen Maßnahmen und Teilmaßnahmen bzw. rund 57 % der verausgabten öffentlichen Fördermittel waren mit einem geringen Implementationskostenanteil von unter 5 % verbunden. Hier kam dem Küstenschutz eine alles dominierende Rolle zu, zum einen aufgrund der hohen Förderbeträge (15 % der öffentlichen Mittel 2005 von ZAL) und der sehr niedrigen absoluten Implementationskosten. Nur drei Maßnahmen mit rund 4 % der öffentlichen Fördermittel lagen im Bereich hoher Implementationskostenanteile. Insgesamt lagen 15 Maßnahmen (rund 40 % der öffentlichen Fördermittel) im Bereich mittlerer Implementationskostenanteile.

10.7.2.2 Ergebnisse der qualitativen Analyse der Implementationskosten

Die unterschiedlich hohen Implementationskosten und deren Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln ist auf unterschiedliche Faktoren rückführbar.

Der Einfluss der EU-Regularien auf die Höhe der Implementationskosten wurde von den Befragten besonders herausgestellt. Mit Ausnahme einer Maßnahme wären alle anderen nach Ansicht der Fachreferate ohne EU-Kofinanzierung bzw. EU-spezifische Regelungen kostengünstiger umzusetzen. Der Umfang des Kostenvorteils schwankt zwischen 1 % und 75 %. Der Mittelwert lag bei etwa 30 % Kostenreduktion. Die Rückmeldung der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen geht in die gleiche Richtung. Aus Sicht der Programmkoordination wären v. a. die integrierten ländlichen Entwicklungsmaßnahmen kostengünstiger umzusetzen. Die Bescheinigende Stelle und die Zahlstelle sehen eine Kostenreduktion bei rein nationaler Umsetzung für alle Maßnahmen und Querschnittsaufgaben.

Der Schwerpunkt der Rückmeldungen zu den Bestimmungsgründen für die Höhe der Implementationskosten bzw. des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses lag auf maßnahmenspezifischen Faktoren.

Aufbau- und Ablauforganisation der Förderung

Die Aufbau- und Ablauforganisation spielte keine große Rolle für die Erklärung der Implementationskosten. Der Verwaltungsaufbau ist zweistufig und damit relativ schlank. Besonders betont wurde die integrierte Umsetzung in einzelnen Dienststellen mit einer

entsprechend gebündelten Fachkompetenz sowie die zentrale Bewilligung einzelner Maßnahmen mit einem geringen Koordinierungsbedarf. Für den Vertragsnaturschutz, der von hohen Implementationskostenanteilen gekennzeichnet war, wurde die Einbeziehung mehrerer Dienststellen für unverzichtbar gehalten. Verbunden mit der höheren Anzahl lokal/regional agierender Anlaufstellen ergab sich so ein hoher Koordinierungsbedarf. Die mit Querschnittsaufgaben befassten Personen sahen eine weitere Möglichkeit zur Senkung von Implementationskosten in der Zentralisierung aller Zahlstellenbereiche.

Maßnahmenspezifische Faktoren

Aus Sicht der mit Querschnittsaufgaben betrauten Personen sind folgende maßnahmenspezifischen Gründe für hohe Implementationskostensanteile wesentlich:

– Komplexe Fördertatbestände, die einen entsprechend hohen Verwaltungs-, Kontroll- und Dokumentationsaufwand bei allen beteiligten Stellen bedingen.

– Hohe Anzahl von finanziell gering ausgestatteten Projekten/Zuwendungen/Verträgen.

Die Komplexität der Fördertatbestände wurde auch für die flächenbezogenen Maßnahmen als wesentlicher Faktor für die Höhe der Implementationskosten gesehen. MSL-Maßnahmen mit einer standardisierten Abwicklung (Massenverfahren) waren deutlich kostengünstiger umzusetzen als die Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die in Form von individuellen Verträgen umgesetzt werden. Des Weiteren verringern sich die Implementationskosten im Verhältnis zum Finanzvolumen und den durchschnittlichen Zuwendungshöhen der Maßnahmen. Maßnahmen mit niedrigen Implementationskostenanteilen waren zumeist von hohen durchschnittlichen Zuwendungen gekennzeichnet. Dazu hatte auch die Entscheidung bei Erstellung von ZAL beigetragen, in der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung ausschließlich öffentliche Zuwendungsempfänger zu fördern und die privaten kleineren Projekte aus rein nationalen Mitteln zu finanzieren. Die drei Naturschutzmaßnahmen, die alle von hohen Implementationskostenanteilen gekennzeichnet waren, zeichneten sich durch ein geringes Finanzvolumen sowie einen sehr hohen Aufwand für Beratung und Betreuung, der nicht vom Fördergeschäft getrennt werden kann, aus.

Technische Ausstattung (EDV)

Ein wesentlicher Grund für hohe Implementationskosten in dieser Querschnittsaufgabe seitens der Programmkoordination lag in der manuellen Zusammenführung der Bewilligungsdaten für das EU-Monitoring. Dies war extrem zeitaufwändig und fehleranfällig. Es war zwar mit dem Programm ZALIS zu Beginn der Förderperiode der Versuch einer DV-technischen Lösung unternommen worden. Aufgrund von vielfältigen Problemen und den ständigen Anpassungen der Monitoring-Vorgaben durch die EU in der Anfangsphase wurde das Datenbanksystem aufgegeben (Fährmann und Grajewski, 2003, S. 107). Für die neue Förderperiode soll PROFIL/ELER als Datenhaltungs- und Zahlungssystem Abhilfe schaffen. Dieses Programm PROFIL/ELER würde auch die z. T. noch manuelle Antrags-

bearbeitung ersetzen bzw., wie vom LSE-Fachreferat angemerkt wurde, die Möglichkeit zu einer landesweiten Steuerung des Finanzmitteleinsatzes unabhängig von den Finanzierungsquellen erlauben.

„Investitionen" zur Verringerung der Implementationskosten

Die Fragen nach möglichen „Investitionen" zur Senkung von Implementationskosten bezogen sich auf die Bereiche, die von den Verantwortlichen mitgestaltet werden können oder die in der Kompetenz des Landes Schleswig-Holstein liegen einschließlich des Verzichts auf EU-Kofinanzierung. Trotzdem wurden in der Befragung, obwohl gar nicht durch das Land beeinflussbar, die Vereinfachung der EU-Bestimmungen bzw. der Verzicht auf eine weitere Verschärfung als wichtige „Investition" genannt, um Implementationskosten zu senken (siehe Abbildung 10.14).

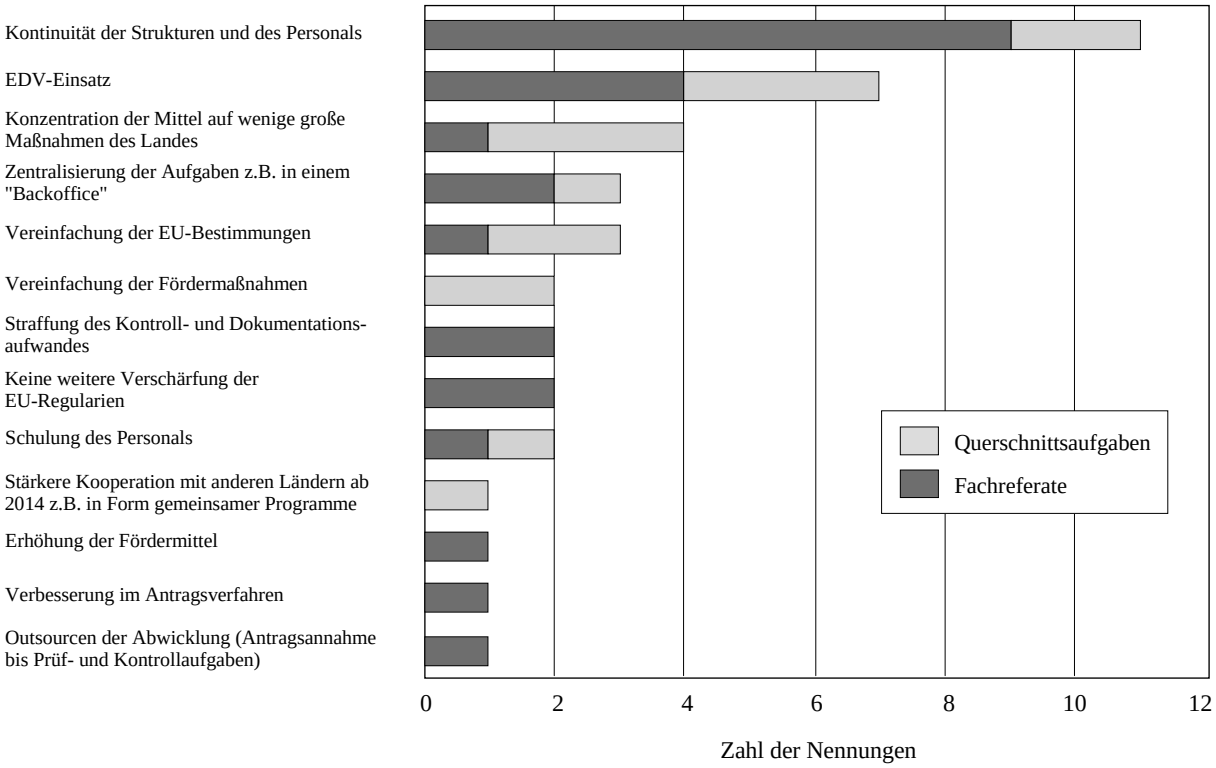
An erster Stelle bei den „Investitionen" steht aus Sicht der Befragten die Kontinuität der Strukturen und des Personals. Die Einarbeitung in die komplexe EU-Materie ist mit hohen Lernkosten verbunden, so dass Personalwechsel und strukturelle Veränderungen kostensteigernd wirken können. Des Weiteren zeugt diese Gewichtung von einer gewissen „Reformmüdigkeit" seitens der MitarbeiterInnen der Landesverwaltung, die in den letzten Jahren auf Ministeriumsebene häufige Umstrukturierungen erfahren haben. Des Weiteren wird seit mehreren Jahren über die Umstrukturierung des nachgeordneten Bereichs diskutiert, wobei anscheinend die weitgehende Kommunalisierung nicht mehr verfolgt wird (MLUR, 2008d).

Der EDV-Einsatz steht an zweiter Stelle der Investitionen. Mit PROFIL/ELER wird ein Datenbanksystem eingeführt, das die Antragsbearbeitung von der Prüfung über die Bewilligung die Verwaltungskontrollen und die Verwendungsnachweisprüfung bis zur Auszahlung ermöglichen soll. Ein zusätzliches Modul soll die Erfassung und Auswertung der Monitoringdaten sicherstellen.

Eine Konzentration der EU-Mittel auf wenige große Maßnahmen des Landes Schleswig-Holstein ist ein Vorschlag, der auch schon in der Phase der Erstellung des ZPLR diskutiert wurde. Die konkrete Umsetzung dürfte allerdings an der Frage der Kofinanzierungsmittel scheitern, deren Bereitstellung z. T. an gewisse Maßnahmeninhalte gebunden ist.

Aus Sicht der Bescheinigenden Stelle (BS) wäre zu prüfen, ob eine Zusammenfassung von Tätigkeiten aller EU-Förderprogramme nicht zu einer Kostendegression führen kann (z. B. Vereinheitlichung von Bewilligungsverfahren, einheitliche EDV-Anwendungen, Zusammenlegung von BS und Prüfbehörde). Die Diskussion in SH über kostenreduzierende „Investitionen" geht stark in die Richtung einer Zentralisierung und Zusammenfassung verschiedener Aufgaben in der Abwicklung.

Abbildung 10.14: 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.

10.7.2.3 Kundenzufriedenheit

Ein weiterer Baustein der qualitativen Analyse war die Ermittlung der Zufriedenheit der Letztempfänger, die maßnahmenseitig zu verschiedenen Phasen im Evaluierungszyklus durchgeführt wurden. Insgesamt waren die Letztempfänger zufrieden mit dem Ablauf der Förderung. Kritik wurde fast durchgängig im Hinblick auf die Wartezeit bis zum Bewilligungsbescheid bzw. der Auszahlung der Mittel geäußert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Haushaltsmittel gewöhnlich erst spät im Jahr zur Verfügung stehen und sich somit die Bewilligungen und Auszahlungen verzögern. An zweiter Stelle in Bezug auf Mängel lag die Unverständlichkeit und der Umfang der Unterlagen.

10.7.3 Gemeinsame Betrachtungen der Kosten und Wirkungen

Für die Ermittlung der Gesamtkosten wurden die im Jahr 2005 verausgabten öffentlichen Mittel und die Implementationskosten addiert. Insgesamt ergaben sich so maßnahmenbezogene Gesamtkosten in Höhe von 75 Mio. Euro (ohne Küstenschutz und LSE (r1)). Ta-

belle 10.41 stellt die ermittelten Gesamtkosten den erreichten Wirkungen und den Implementationskostenanteilen gegenüber.

Gesamtkosten und Wirkungsstufen

Rund 40 % 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 rund 20 %. Die Gesamtkosten der Maßnahmen mit sozioökonomischen Wirkungen lagen zu 81 % in der unteren bis mittleren Wirkungsstufe. Ein Teil von Maßnahmen hatte zwar ein Einkommens- oder Beschäftigungsziel; es konnten aber keine Nettoförderwirkungen ermittelt werden. Bei Maßnahmen mit Umweltwirkungen fielen immerhin 18% der Gesamtkosten in die höchste Wirkungsstufe. Auch gab es weniger Maßnahmen, die zwar ein Umweltziel hatten, aber keine Wirkungen zeigten (12 % an den Gesamtkosten 2005).

Tabelle 10.41: Implementationskosten und Fördermitteleinsatz für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche und Wirkungsstufen

Wirkungsstufen	Implementationskosten		Öffentliche Fördermittel		Gesamtkosten		Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis
	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	in Mio. Euro	%	
ZAL-Programmwirkung insgesamt [1)]							
Summe +	0,99	17,9	13,92	20,1	14,91	19,9	7
Summe ++	2,19	39,7	28,17	40,7	30,36	40,6	8
Summe +++	2,34	42,4	27,21	39,3	29,55	39,5	9
Insgesamt	5,52	100,0	69,30	100,0	74,82	100,0	8
Maßnahmen mit sozioökonomischer Zielausrichtung bzw. sozioökonomischen Wirkungen							
Summe 0	0,69	17,8	10,76	18,9	11,45	18,8	6
Summe +	2,97	76,8	39,67	69,6	42,64	70,1	7
Summe ++	0,21	5,4	6,57	11,5	6,78	11,1	3
Summe +++	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0
Insgesamt	3,87	100,0	56,99	100,0	60,86	100,0	7
Maßnahmen mit Zielausrichtung bzw. Wirkungen im Umweltschutz							
Summe 0	0,47	9,2	7,24	12,3	7,71	12,0	6
Summe +	0,98	19,4	22,26	37,8	23,25	36,3	4
Summe ++	1,81	35,8	19,46	33,0	21,28	33,2	9
Summe +++	1,81	35,7	9,96	16,9	11,77	18,4	18
Insgesamt	5,07	100,0	58,92	100,0	64,00	100,0	9

1) Ohne die Maßnahmen Küsten- und Hochwasserschutz (u1/u2) und LSEn (r1).

Quelle: Eigene Darstellung.

Wirkungsstufen und Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis

Der enge Zusammenhang zwischen der Wirkintensität und dem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis, der in anderen untersuchten Bundesländern zu finden war, war in Schleswig-Holstein nicht erkennbar. Tabelle 10.42 gruppiert die Maßnahmen mit ihren Wirkungen nach Implementationskostenklassen. In allen drei Klassen finden sich Maßnahmen mit mittleren bis hohen Wirkungen in mindestens einem der fünf thematischen Wirkungsbereiche.

Tabelle 10.42: Wirkungseinstufung der ZAL-Maßnahmen nach Implementationskostenklassen

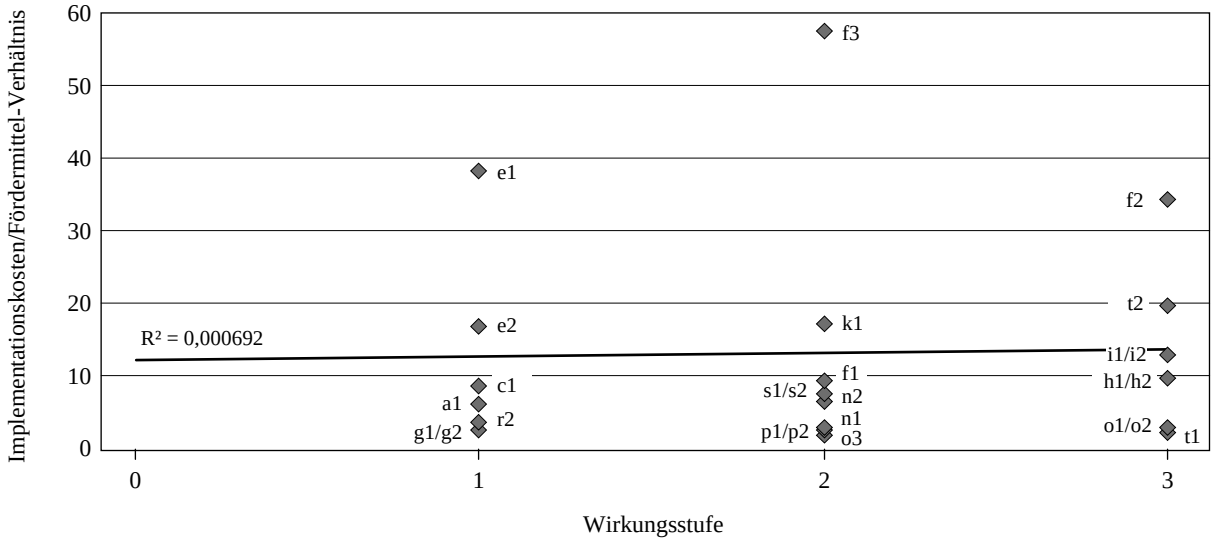
Maßnahmen nach Kostenklassen bezogen auf das Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und Ihre Wirkungen			Implementationskosten/ Fördermittel-Verhältnis in %	Bevölkerung	Beschäftigung		Einkommen		Marktposition			Umwelt				
				Verbesserung der Lebensqualität	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	in der Landwirtschaft	außerhalb der Landwirtschaft	Produktivitätsverbesserungen/ Kostensenkungen	Verbesserung der Qualität oder Wertschöpfung	positive Umsatz-, Preisentwicklung	Maßnahmen mit positiven Umweltwirkungen	umweltfreundliche Entwicklung der Bodennutzungsformen	Wasserschutz	Klimaschutz	Erhalt und Verbesserung von Landschaften
0-5 % gering	u1/u2	Küsten- und Hochwasserschutz	0,45	Ziele und Wirkungen der Maßnahmen werden von programmbezogenen Querschnittsfragen und deren Indikatoren nicht erfasst, daher keine Bewertung auf Programmebene												
	o3	Abwasserbeseitigung	1,98	(+)								++		++		
	t1	Naturnahe Entw. v. Fließgewässern	2,31	(+)								+++	+	+++	+	+++
	p1/p2	Landesmaßnahme Diversifizierung	2,52		k. A.	k. A.	k. A.	k. A.				++			++	
	g1/g2	Verarbeitung und Vermarktung	2,58		k.A.	0	k.A.	0	+	+	0	(+)		(+)	(+)	
	o1/o2	Dorferneuerung	3,07	(+++)		+		+				(+)		(+)	(+)	
	n1	DE - Dienstleistungseinrichtungen	3,19	(++)	0	++		++								
	r2	Ländlicher Wegebau	3,71	(+)			+		+							
>5-20 % mittel	r1	DE - AEP und LSE	5,52	Die LSEn zielen auf die Entwicklung endogener Potenziale ab und sind die Grundlage für die Umsetzungsinstrumente (o, p, n etc.). Die Wirkungen werden aufgrund der indirekten Interventionslogik nicht von den Querschnittsfragen und Indikatoren erfasst.												
	a1	Agrarinvestitionsförderung	6,42		0		0		+			0	0	0	0	
	n2	Biomasse und Energie	6,65		k. A.	k. A.	k. A.	k. A.				++			++	
	s1/s2	DE- Fremdenverkehrl. Maßnahmen	7,81	(++)	0	+		+								
	c1	Berufsbildung für Landwirte	8,75		0		0		+							
	f1	MSL + Modulation	9,35	(+)			0					++	++	++	0	+
	h1/h2	Aufforstung	9,83	0	+		0					+++	++	++	+++	++
	i1/i2	Waldhilfsprogramm/ökologische Stabilität der Wälder	13,00	0	+		0		0			+++	+++	+++	+	++
	e2	Ausgleichszulage	16,97		0		+					(+)	(+)			(+)
	k1	Flurbereinigung	17,21	(+)			+		+			++	+			+
	t2	Naturschutz und Landschaftspflege	19,87	(+)								+++	+	++	+	+++
>20 % hoch	f2	Vertragsnaturschutz	34,59	(+)								+++	+++	++	+	+++
	e1	Ausgleichszahlung nach Artikel 16	38,42	(+)			+					(+)	(+)			(+)
	f3	Halligprogramm	57,72	(+)			0					++	++	++	+	+++

Hinweise: Wirkungen: + = gering, ++ = mittel, +++ = hoch, 0 = zu vernachlässigen trotz Zielsetzung, ( ) Wirkungen vorhanden, aber nicht quantifizierbar, k. A. keine Angaben (siehe Text)

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 10.15 stellt Implementationskostenanteile und die erreichten Wirkungsstufen (dargestellt ist jeweils die höchste erreichte Wirkungsstufe in einem der fünf thematischen Bereiche) zusammen. Die Streuung der Implementationskostenanteile in den einzelnen Wirkungsstufen ist so ausgeprägt, dass kein signifikanter Zusammenhang erkennbar ist.

Abbildung 10.15: Implementationskostenanteile und Wirkungsstufen



Ohne Küstenschutz und r1 (LSE).

Quelle: Eigene Darstellung.

Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenanteilen

Tabelle 10.43 stellt die Gesamtkosten von ZAL nach Implementationskostenklassen und Wirkungsstufen zusammen. Dargestellt sind die prozentualen Anteile an den Gesamtkosten der einzelnen Maßnahmen, die in die jeweilige Kombination fallen.

Aus Sicht der Fördereffizienz ist die Kombination von hohen Wirkungen mit geringen Implementationskostenanteilen anzustreben. Unter allen Einschränkungen bei der Interpretation der gelieferten Daten für die Implementationskostenanalyse und den subjektiven Einflüssen unterliegenden Einschätzungen der KapitelbewerterInnen bei der Wirkungseinstufung lagen bei ZAL rund Dreiviertel der Gesamtkosten in diesem „gewünschten“ Bereich (grau hinterlegt in Tabelle 10.43).

Tabelle 10.43: Anteile an den Gesamtkosten nach Wirkungsstufen und Implementationskostenklassen (*in Klammern Maßnahmen*)

Angaben in % der Gesamtkosten		**Implementationskostenklassen**		
		gering	mittel	hoch
Wirkungsstufen	+	6,7	13,0	0,4
		(g1/g2, r2)	*(a1, c1, e2)*	*(e1)*
	++	14,9	25,4	0,3
		(o3, p1/p2, n1)	*(f1,n2, s1/s2, k1)*	*(f3)*
	+++	27,5	7,7	4,1
		(t1, o1/o2)	*(h1/h2, i1/i2, t2)*	*(f2)*

Quelle: Eigene Darstellung.

Wie schon in der qualitativen Implementationskostenanalyse dargestellt, gibt es maßnahmenimmanente Gründe, die zu hohen Implementationskostenanteilen führen, nämlich die individuelle Ausgestaltung der Maßnahmen und intensive Beratung und Betreuung der potentiellen Zuwendungsempfänger. Hier stellt sich die Frage, wie weit die Verwaltungsumsetzung verändert werden kann, ohne den Maßnahmenerfolg zu gefährden. Rund 4 % der Gesamtkosten des Jahres 2005 fielen in diese Kategorie. Dazu gehörte der Vertragsnaturschutz, der sehr individuell auf Vertragsbasis ausgestaltet ist und eine intensive Beratung und Betreuung der Zuwendungsempfänger beansprucht. Hier wäre die Frage, ob die Wirksamkeit des Vertragsnaturschutzes bei Anpassung des Umsetzungsverfahrens verringert werden würde.

Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen sollte versucht werden, die Wirkungen zu erhöhen respektive die Mitnahmeeffekte über die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahme zu verringern. Hierzu gehört beispielsweise das AFP (a). In der Maßnahmenevaluation 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 ohnehin eine Reform der Ausgleichszulage, sei es in Form einer Neuabgrenzung der Gebietskulisse oder Neugestaltung der Beihilferegelungen, stattfinden, so dass ggf. eine stärkere Fokussierung auf bestimmte Regionen oder Betriebstypen erfolgen wird. Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung gilt das gleiche wie für das AFP. Einzelbetriebliche Förderung ist per se mit Mitnahmeeffekten verbunden, so dass hier v. a. die konzeptionelle Ausgestaltung zu verbessern wäre. Die Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten als ebenfalls ausschließlich kompensatorische Maßnahme war mit hohen Verwaltungskostenanteilen verbunden. Diese Maßnahme, die durchaus einen Beitrag zur Akzeptanzschaffung leisten kann, sollte intensiv auf Vereinfachungsmöglichkeiten abgeprüft werden, zumal es sich ja um relativ einfache Auflagen handelte und nicht

wie in anderen Bundesländern um komplexe Punktwertsysteme zur Ermittlung des Ausgleichsbetrags.

10.7.4 Fazit

Die Kosten-Wirkungs-Synopse betrachtete das Verhältnis der Gesamtkostenkomponenten Implementationskosten und verausgabte öffentliche Mittel zu den erzielten Wirkungen. Rund 39 % der Gesamtkosten[42] entfielen auf Maßnahmen mit hohen Wirkungen, 41 % der Gesamtkosten auf Maßnahmen der mittleren Wirkungsstufe. Die übrigen Maßnahmen hatten eher geringe Wirkungen.

Es zeigte sich kein Zusammenhang zwischen dem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis und den Wirkungen. In allen Wirkungsstufen fanden sich Maßnahmen mit geringen wie auch hohen Implementationskostenanteilen. Bei Maßnahmen, die sowohl von hohen Implementationskostenanteilen als auch von hohen Wirkungen gekennzeichnet sind, wie dem Vertragsnaturschutz, wurde v. a. maßnahmenimmanente Gründe aufgeführt, die die hohen Implementationskosten erklären. Der Vertragsnaturschutz ist sehr beratungs- und betreuungsaufwändig, für seine Umsetzung ist die Einbeziehung vieler Dienststellen erforderlich und er ist hinsichtlich der Vertragsmuster sehr vielfältig ausgestaltet. Die intensive Ansprache der Zuwendungsempfänger ist auch ein wichtiger Garant für die langfristige Teilnahmebereitschaft. Hier stellt sich die Frage, wie Strukturen im Verwaltungsablauf verändert werden können, ohne die Wirksamkeit der Maßnahme und die Zufriedenheit der Teilnehmer zu gefährden. Bei Maßnahmen mit geringen Wirkungen geht es v. a. darum, die Maßnahmen konzeptionell so umzubauen, dass sie höhere Wirkungen zeigen. Dies gilt beispielsweise für die einzelbetrieblichen Förderungen.

Ein Teil der Implementationskosten wurde durch die spezifischen EU-Regularien verursacht. Mit Ausnahme einer Maßnahme wären alle anderen nach Ansicht der Fachreferate ohne spezifische EU-Regularien kostengünstiger umzusetzen. Der Umfang des Kostenvorteils lag im Durchschnitt bei etwa 30 % Kostenreduktion. Die Aussichten, eine weitere Reduzierung von Implementationskosten zu erreichen, werden für die Förderperiode 2007 bis 2013 für eher unrealistisch gehalten. Dies wird mit den höheren Anforderungen der EU-KOM an das Berichtswesen und die Durchführung von Kontrollen begründet.

[42] Ohne die Maßnahmen Küstenschutz und Hochwasserschutz (u1/u2) und LSEn (r1).

Literaturverzeichnis

EEG Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare Energien Gesetz). Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich vom 21. Juli 2004.

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.

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.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): 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.

BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft, Zwischenbericht zum Wettbewerb. Bonn.

Bundesamt für Naturschutz nach Angaben der Länder (2008): Vogelschutzgebiete 2007, FFH-Gebiete 2006, Naturschutzgebiete 2005, Landschaftsschutzgebiete 2005, Biosphärenreservate 2007, Naturparke März 2007, Nationalparke 2006.

Destatis, Statistisches Bundesamt (div. Jgg.): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung. Fachserie 3, Reihe 3. Wiesbaden.

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.

Dierking, U., Beckmann, S. und Wälter, T. (2004): Wir haben dazugelernt. In: Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.): Jahresbericht des LANU, H. 2004. S. 43-50.

Eberhardt, W., Koch, B., Raue, P., Tietz, A., Bathke, M. und Dette, H. (2005): Materialband zu Kapitel 9. Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL). Braunschweig, Hannover.

Eggersglüß, W., Holz, W. und Steenbock, H.-H. (2006): Evaluierung bestehender Biogasanlagen in Schleswig-Holstein (unveröffentlicht). Rendsburg.

EU-Com, European Commission, General Direction for Agriculture and Rural Development (2007): Costs of Control in shared management - Guarantee section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), Note D (2007) 30735. Brussels.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (1999a): Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000-2006 mit Unterstützung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Leitfaden (VI/8865/99). Brüssel.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999b): Evaluating socio-economic programmes, Evaluation design and management. MEANS Collection, H. 1 Luxembourg.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hrsg. (1999c): Evaluating socio-economic programmes, Glossary of 300 concepts and technical terms. MEANS Collection, H. 6 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.

European Union (2007): Pressemitteilung der Europäischen Union: Getreide: Rat genehmigt Stilllegungssatz von Null für die Aussaat von Herbst 2007 und Frühjahr 2008, Reference: IP/07/1402, 26.09.2007. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1402&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en. Stand 11.12.7 A.D.

Fährmann, B. und Grajewski, R. (2003): Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (Hrsg.): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig,Hamburg,Hannover.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (2005): Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hamburg, Hannover.

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung, BFH, Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Programms "Zukunft auf dem Land" (ZAL) gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/zi035947.pdf. Stand 2.10.2007.

Forschungszentrum Jülich, Institut Agrosphäre (2007): Potenzielle Grundwassergefährdung durch diffuse N-Einträge. Email vom 22.01.2007.

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_ger.pdf. Stand 26.8.2008.

Höver, P. (2008): Minister verbietet Bauern, Grünland umzupflügen. http://www.shz.de/schleswig-holstein/landespolitik/artikeldetail/article/529/minister-verbietet-bauern-gruenland-umzupfluegen.html. Stand 10.7.2008.

Isermeyer, F. und Zimmer, Y. (2006): Thesen zur Bioenergie-Politik in Deutschland, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 02/2006. Internetseite Institut für Betriebswirtschaft der FAL: http://www.fal.de/cln_045/nn_790814/SharedDocs/09__BW/DE/Publikationen/Bereich/download__ab__02__2006__de.html. Stand 21.11.2006.

Klobasa, M. und Ragwitz, M. (2005): Gutachten zur CO2- Minderung im Stromsektor durch den Einsatz erneuerbarer Energien.

Kowalewsky, H. H. (2007): Biogas: Fachliche Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Internetseite Landwirtschaftskammer Niedersachsen: http://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/betriebumwelt. Stand 16.10.2007.

Landesregierung Schleswig-Holstein (2005): Maßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege. Internetseite Landesregierung Schleswig-Holstein: http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/MLUR/Information/ZAL/ZAL-Naturschutz_20und_20Landschaftspflege.html. Stand 16.10.2005.

Landesregierung Schleswig-Holstein (2004): Nachhaltigkeitsstrategie zukunftsfähiges Schleswig-Holstein. Kiel.

LANU, Landesamt für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (2007): Methodik der Bestandserfassung zur WRRL in Schleswig-Holstein. Email.

LRH, Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2002): Förderverfahren der Agrarverwaltung, Tz. 7 Jahresbericht des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz 2002. Internetseite Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: http://www.rechnungshof-rlp.de/Jahresberichte/Jahresbericht_2002/jahresbericht_2002.html. Stand 1.11.2006.

Meyer, M. (2004): Quantifizierung der Verwaltungskosten bei landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Masterarbeit im wissenschaftlichen Studiengang Agrarwissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen, Fakultät für Agrarwissenschaften. Göttingen.

Mikuteit, H.-L. (2006): Vogelschutzgebiet spaltet Eiderstedt. Hamburger Abendblatt 2006, H. 08/02/2006, S. 1-2. Internetseite Hamburger Abendblatt: http://www.abendblatt.de/daten/2006/02/08/531465.html?s=1. Stand 15.10.2008.

ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Kosten- und Nutzenanalyse im Bereich der Fördermaßnahmen; Ländliche Entwicklung 2007 - 2013 nach der ELER Verordnung, Berechnung und Vermerk der Abteilung 3.

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

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2005a): Umweltbericht des Landes Schleswig-Holstein, Entwicklung des Flächenverbrauchs. Internetseite InfoNET-Umwelt: http://www.umwelt.schleswig-holstein.de/?39407. Stand 16.10.2005.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2005b): Zukunft auf dem Land. Teil A. Plan des Landes Scheswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 in der von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit der Entscheidung [K (2003) -2667] vom 16.07.2003 genehmigten Fassung. Kiel.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007a): Agrarbericht des Landes Schleswig-Holstein 2006. Internetseite Infonet Umwelt Schleswig-Holstein: www.agrarreport-sh.de. Stand 6.1.2007.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007b): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2006. Mehrere Datenlieferungen auf CD-ROM.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007c): Naturschutzkonzeption 2007. Internetseite MLUR: http://www.schleswig-holstein.de/MLUR/DE/Service/Broschueren/Umwelt/pdf/Naturschutzkonzeption2007,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Stand 3.10.2008.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2007d): Plan des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung des ländlichen Raums. Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR). Kiel.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008a): Erweiterung der Vogelschutzgebiete Eiderstedt und ETS-Niederung. http://www.natura2000-sh.de/. Stand 4.10.2008.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008b): Naturschutzgebiete. http://www.natura2000-sh.de/. Stand 4.10.2008.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008c): Schutz der biologischen Artenvielfalt: Umweltminister Dr. Christian von Boetticher sieht Handlungsbedarf und fordert finanzielle Absicherung des Artenschutzes. Internetseite MLUR: http://www.schleswig-holstein.de/MLUR/DE/Service/Presse/PI/2007/1207/MLUR__071214__Biologische__Artenvielfalt.html. Stand 3.10.2008.

MLUR, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (2008d): Verwaltungsmodernisierung im Bereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume schreitet voran. Medien-Informationen 17. Juni 2008.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2004a): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Drucksache 15/3638. Internetseite Landtag Schleswig-Holstein: http://www.sh-landtag.de/plenumonline/januar2005/texte/32_37_45_laendlraume_wasser.htm. Stand 20.6.2005.

MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2004b): Agenda 21- und Klimaschutzbericht Schleswig-Holstein 2004. Kiel.

MWTV, Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2007): Förderdaten Regionalprogramm 2000 bis 2006 (Stand 11.2007). Email vom 30.11.2007.

MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005): Ergebnisvermerk, Norddeutsches Strukturkonzept, Themenfeld Ernährungswirtschaft.

MWWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2007): Schleswig-Holstein Energie 2020, Grünbuch. Kiel.

Nieberg, H. und Offermann, F. (2006): Einkommensvergleich zwischen ökologischen und konventionellen Betrieben. Agra-Europe (Sonderbeilage) 47, H. 18, S. 1-10.

Plankl, R., Brand-Sassen, H., Daub, R., Doll, H., Pohl, C. und Rudow, K. (2006): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2002 bis 2004, länderübergreifender Bericht. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/zi041338.pdf. Stand 27.7.2007.

PLS Ramboell management (2003): Halbzeitbewertung Ziel-2-Programm 2000-2006 Schleswig-Holstein. Hamburg.

Projektgruppe Umsetzung von Natura 2000 (2008a): Natura 2000 Nachrichten.H. 1/2008. http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForst-Jagd/05__Natura2000/11__Newsletter/PDF/Newsletter1,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Stand 3.10.2008.

Projektgruppe Umsetzung von Natura 2000 (2008b): Natura 2000 Nachrichten.H. 2/2008. http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/05__Natura2000/11__Newsletter/PDF/Newsletter1,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Stand 3.10.2008.

Pufahl, A. (2008): Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. Materialband zu Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. In: VTI, Johann Heinrich von Thünen-Institut und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Ex-post-Bewertung von PROLAND Niedersachsen. Braunschweig.

Raue, P. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Schleswig-Holsteinischen LEADER+-Programms 2000 bis 2006, gem. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. Braunschweig. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_extern/bitv/zi043053.pdf. Stand 7.2.2006.

SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (div. Jgg.): Statistik regional. Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. Internetseite Regionaldatenbank Deutschland: https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon. Stand 8.7.2008.

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. Stand 4.9.2008.

Schnaut, G. (2008): Biogasanlagen – Umweltwirkungen und Landnutzung. Materialband zu Kapitel 10: Kapitelübergreifende Fragestellungen. unveröffentlicht. In: VTI, Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.): Ex-post-Bewertung von Programm ZAL Schleswig-Holstein. Braunschweig.

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. Stand 19.8.2008.

Statistikamt Nord (2000): Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. Einkommen und Einnahmen sowie Ausgaben privater Haushalte in Schleswig-Holstein. Internetseite Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: http://www.statistik-sh.de/. Stand 13.5.2005.

Statistikamt Nord (2004a): Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2004.

Statistikamt Nord (2004b): Arbeitskräfte der landwirtschaftlichen Betriebe in Schleswig-Holstein. Statistischer Bericht, H. C IV 1-2/03 S vom 22. Juli 2004.

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.

Wegener, J.-K. (2006): Treibhausgas-Emissionen in der deutschen Landwirtschaft - Herkunft und technische Minderungspotenziale unter besonderer Berücksichtigung von Biogas. Diplomarbeit (Georg-August-Universität Göttingen).

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

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

Braunschweig November 2008

Inhaltsverzeichnis Seite

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 1

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze 1

11.2 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente 6

11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR - Schleswig-Holstein 8

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Fazit über die sieben Jahre ZAL wurde in der Gesamtbewertung in Kapitel 10 gezogen. Detaillierte Empfehlungen auf Ebene der einzelnen Maßnahmen finden sich in den jeweiligen Kapiteln des Bewertungsberichtes. 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 Schleswig-Holstein. Die Empfehlungen an die EU-Kommission sind *kursiv (nicht fett)* hervorgehoben.

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze

Landesspezifische Leitbilder zur Maßnahmenumsetzung weiterhin nutzen und Zielkonflikte minimieren

Die Auswahl der eingesetzten Förderinstrumente sollte sich auch weiterhin an den langfristigen Zielsetzungen und Erfordernissen des Landes orientieren. Die vorgegebene „Strategiekaskade“ der ELER reicht dazu nicht aus, da hier die übergeordneten europäischen Leitlinien dominieren.

Für den Sektor Landwirtschaft wird seitens des Landes die Strategie des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe verfolgt. Die Auswahl und Ausrichtung der Maßnahmen sollte sich auch weiterhin daran orientieren.

Im Bereich der ländlichen Entwicklung sind Leitbilder in Form der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE) vorhanden, auf deren Grundlage größtenteils die Umsetzung der Artikel-33-Maßnahmen erfolgte. Dieses konzeptionelle Vorgehen sollte auch zukünftig für die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 beibehalten werden.

Die landespezifischen Ziele zum Schutz der Umwelt sind in den entsprechenden Fachplanungen festgelegt und sollten stärker für die Ausrichtung der MSL-Maßnahmen herangezogen werden.

Bei der Umsetzung von Maßnahmen des Sektors (Achse 1), der Umwelt (Achse 2) und der ländlichen Entwicklung (Achse 3/4) sind Zielkonflikte zu minimieren. Hierfür wurden in Schleswig-Holstein im Laufe der Förderperiode bessere institutionelle Voraussetzungen geschaffen, da inzwischen die Haushalts- und Koordinierungsangelegenheiten der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes als wichtiger inhaltlicher und finanzieller Rahmen und die Programmkoordination in einem Referat zusammengefasst wurden. Dieses Referat ist im Wesentlichen für das operative Geschäft zuständig. Die eigentlichen Steuerungsaufgaben, die auch zu einer Minimierung

von Zielkonflikten führen könnten, obliegen den Abteilungsleitungen bzw. der Leitung des Ministeriums. Zielkonflikte zwischen einzelnen Achsen sind zum Beispiel zwischen Achse 2 (Förderung umweltbezogener Maßnahmen, Grünlanderhalt) und den Achsen 1 und 3 (Förderung von Biogasanlagen, Agrarinvestitionsförderung) aufgetreten.

Maßnahmen- und Programmausgestaltung anhand weniger und präziser Zielsetzungen

Zur Erfüllung der Zielsetzungen des Programms sollten nur die Maßnahmen ausgewählt werden, welche auch eine potenzielle Wirkung aufgrund ihrer Ausgestaltung und Interventionslogik auf den jeweiligen Zielbereich haben. Gleichzeitig sollten die Maßnahmen mit breitem Wirkungspotenzial nicht mit Zielsetzungen überfrachtet werden, da eine zielgerichtete Ausgestaltung der Maßnahmen damit nicht mehr möglich ist. Ein weiterer Aspekt, der stärkere Berücksichtigung finden sollte, ist die adäquate finanzielle Mindestausstattung der angebotenen Maßnahmen. Eine so starke Unterbedarfsausstattung, wie sie z. B. im Wegebau im ZPLR der Fall ist, stellt den Erfolg der gesamten Maßnahme in Frage. In Anbetracht relativ hoher Implementationskosten von finanzschwachen Maßnahmen wäre es dann konsequenter, auf solche Maßnahmen insgesamt zu verzichten.

Es hat keinen Sinn, „Etikettenschwindel“ zu betreiben. Wenn Maßnahmen mit Zielen überfrachtet werden, die sie aufgrund ihrer spezifischen Interventionslogik gar nicht erreichen können, führt dies zu einer schlechteren Gesamtbewertung, da häufig eine Zielverfehlung oder eine nur geringe Wirkung konstatiert werden müssen. In Schleswig-Holstein trifft dies z. B. auf das Oberziel Beschäftigung zu, welches nur unzureichend durch Maßnahmen mit einem entsprechenden Wirkpotential unterlegt war.

Auch die Berücksichtigung übergeordneter Politiken und deren Zielsetzungen sollte sich an dem Grundsatz der adäquaten Ziel- und Mittelwahl orientieren. Der ELER-Fonds ist unseres Erachtens nicht in erster Linie ein beschäftigungspolitisches Instrument, auch wenn er der EU-KOM zufolge einen maßgeblichen Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Strategie leisten soll. Es ergibt z. B. wenig Sinn, für Maßnahmen des Schwerpunktes 1, die auf Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mittels Rationalisierung ausgerichtet sind, Beschäftigungsziele festzulegen.

Mehr Subsidiarität gewähren

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 zu überprüfen. Die in der ELER-VO 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 in ihren EPLR angehalten werden, dem Wortlaut von Verordnungstexten und strategischen Leitlinien top-down zu entsprechen, führt dies eher zu aufgeblasenen, wenig operationalisierbaren Zielsystemen.

Hiermit geht ein Verlust an Beurteilungsfähigkeit sowie eine Verwässerung der Bewertungsmöglichkeiten einher.

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.

Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich und wurden bereits teilweise in der betrachteten Förderperiode eingesetzt: vorhandene Fachkonzepte z. B. für naturschutzorientierte Maßnahmen, fachlich abgegrenzte Kulissen, an den Zielen orientierte Auswahlkriterien oder Wettbewerbsverfahren.

Einige Vorschläge werden folgend aufgezeigt:

– Die Wirksamkeit von MSL-Maßnahmen (Teilmaßnahme von Agrarumwelt) kann durch eine verbesserte Treffsicherheit auf relevante Flächen erhöht werden. Hierfür bieten sich, wie im neuen ZPLR teilweise bereits umgesetzt, Zielgebiete des Boden- und Wasserschutzes an: Die entsprechenden Kulissen können auf der vorhandenen Datenbasis abgegrenzt und zur Lenkung der Maßnahmen verwendet werden.
– Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung muss das ambitionierte Ziel der Verbesserung des Erzeugernutzens besser in der Bewilligungspraxis operationalisiert 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.
– Ein Auswahlkonzept lohnt sich allerdings nur bei Maßnahmen mit einem Mindestumfang an Fördermitteln bzw. Förderfällen, da ansonsten der Aufwand zur Erstellung und Umsetzung eines Auswahlsystems im Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Fördermittel zu hoch ist.

Stärkung der Nachhaltigkeit der Förderung

Positiv zu werten ist, dass durch ZAL fast ausschließlich langfristige Einkommens- und Beschäftigungswirkungen induziert wurden. Maßgeblich hierfür waren die Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen, ländliche Dorf- und Regionalentwicklung und Tourismus. Nur für die Dauer der Förderung anhaltende, Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen waren eher die Ausnahme. Das deutliche Gewicht auf Maßnahmen mit langfristigen Wirkungen sollte beibehalten werden.

Bei umsetzungsbezogenen Bottom-up-Ansätzen, die vor allem auf ehrenamtlichem Engagement basieren, sollte darauf geachtet werden, dass genügend Mittel zur Umsetzung von Projekten – auch wenn es sich um Kleinst-Projekte handelt – zur Verfügung stehen. Es hat sich gezeigt, dass der Erfolg von integrierten ländlichen Entwicklungsprozessen sowie die Motivation und das weitere Engagement der Beteiligten im Wesentlichen von der Projektumsetzung abhängen.

Im Bereich der Umweltressourcen wird noch ergänzender Handlungsbedarf bezüglich der im Rahmen der t-Maßnahmen gekauften Flächen gesehen. Hier ist die bereits eingeleitete Entwicklung der Flächen entsprechend den Zielen des Umwelt- und Naturschutzes durch geeignete Pflege- und Biotopgestaltungsmaßnahmen weiter fortzusetzen, um den getätigten Investitionen weitere positive Umweltwirkungen folgen zu lassen.

Verbesserung der Fördereffizienz

Zur Beurteilung der Fördereffizienz wurden die erreichten Wirkungen der Maßnahmen den Gesamtkosten gegenübergestellt. Die Gesamtkosten setzen sich aus den verausgabten Fördermitteln und den Implementationskosten zusammen. Trotz der methodischen Schwächen ließen sich steuerungsrelevante Empfehlungen ableiten, die sich in erster Linie auf die Implementationskosten beziehen. Empfehlungen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Maßnahmen und des Programms befinden sich primär in den Empfehlungen der einzelnen Kapitel.

– Alle Maßnahmen des ZAL könnten prinzipiell auch ohne EU-Kofinanzierung und mit geringeren Implementationskosten umsetzt werden. Bei Maßnahmen, deren Implementationskosten sich bei nationaler Umsetzung erheblich reduzieren würden, sollte überlegt werden, diese aus der EU-Kofinanzierung herauszunehmen. Dies betrifft v. a. die investiven Maßnahmen.

– Schleswig-Holstein hatte im Ländervergleich ein relativ geringes Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis in der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung. Dies war sicher zu einem Großteil der Konzentration auf große Projekte in öffentlicher Trägerschaft geschuldet. Zukünftig werden auch zahlreiche kleine und private Projekte mit EU-Mitteln kofinanziert. Aus Sicht der Verwaltungseffizienz ist diese

Entscheidung kritisch zu bewerten, muss aber immer im Kontext zu den Wirkungen gesehen werden.

– Eine weitere Zentralisierung der Zahlstellenaufgaben wurde von den Befragten vorgeschlagen. Für die reinen administrativen Aufgaben ist dies aus unserer Sicht sinnvoll. Die beratende und betreuende Funktion der Dienststellen und die Nähe zu den „Kunden“ sollten aber weitestmöglich beibehalten werden, da gerade sie in der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung und bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen wichtige Faktoren für eine hohe „Kundenzufriedenheit“ und Wirksamkeit waren.

– Maßnahmenbezogen wurden kaum Defizite im EDV-System als Grund für höhere Implementationskosten benannt. Dies galt aber nicht für die Programmebene. Für das ZPLR 2007 bis 2013 wird ein gemeinsames Antragsbearbeitungs-, Bewilligungs- und Zahlungssystem eingeführt. Aus diesem System sollen auch die Monitoringdaten generiert werden. Angesichts der bisherigen manuellen Zusammenführung der Monitoringdaten wäre dies ein deutlicher Fortschritt. Die Fertigstellung dieses EDV-Programms sollte möglichst zügig erfolgen, um aufwändige Nacherfassungsaktionen zu vermeiden.

  Jede Änderung im Begleitsystem zieht teure Programmierarbeiten und ggf. Nacherfassungen nach sich. Dies sollte daher möglichst unterbleiben. Vor diesem Hintergrund ist das CMEF als „living paper“ sehr kritisch zu bewerten.

– Bei Maßnahmen wie dem wenig standardisiert umgesetzten Vertragsnaturschutz ist das Potential zur Reduzierung der (hohen) Implementationskosten gering. Aufgrund der erzielten Wirkungen ist ein weiteres Angebot dieser Maßnahme dennoch gerechtfertigt. Nach Möglichkeiten, die hohen Implementationskosten zu senken, sollte allerdings gesucht werden. Die wichtigste „Investition“ zur Senkung von Implementationskosten aus Sicht des Fachreferats wäre die Sicherstellung der aktuellen Personal- und Verwaltungsstrukturen.

Beibehaltung etablierter Ablaufstrukturen zur Vermeidung hoher Lernkosten

Die Maßnahmen- und Programmumsetzung ist mit einem hohem administrativen Aufwand verbunden, der u. a. auf die Einarbeitung in spezifische (EU-)Regularien zur Umsetzung zurückzuführen ist. Kontinuität in den (Personal-)Strukturen in den umsetzenden Verwaltungen würde helfen, (Lern-)Kosten zu vermeiden. Bei angedachten Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung, wie z. B. einer Kommunalisierung von Aufgabenbereichen, sollte dies berücksichtigt werden. Die relativ schlanke Programmumsetzung in Schleswig-Holsteins sollte durch eventuelle Veränderungen nicht aufgebläht werden.

11.2 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente

Einzelbetriebliche Investitionsförderungen neu ausrichten

Die Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen (AFP, Verarbeitung und Vermarktung) sollte im Hinblick auf das Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von einer Zuschussförderung auf die Gewährung von staatlichen Ausfallbürgschaften umgestellt werden. Dies würde dazu beitragen, Mitnahmeeffekte weitgehend zu vermeiden und damit implizit eine bessere Selektion der Betriebe mit hohem Entwicklungspotenzial bei gleichzeitigen Finanzierungsdefiziten zu erreichen.

Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil bzw. zu geringer Eigenkapitalausstattung können so geplante Investitionen finanzieren, indem sie 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 Budgetanforderungen an 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.

Bei planerisch-konzeptionellen Instrumenten breite Zielausrichtung beibehalten

Im Gegensatz zu den besser zu profilierenden investiven Beihilfen sollte die breite Zielausrichtung der Flurbereinigung beibehalten werden. 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.

Die Förderungen der LSE beinhalteten, ähnlich wie der in der aktuellen Förderperiode landesweit eingeführte LEADER-Ansatz, das Potenzial zur Bündelung und bedarfsorientierten Umsetzung von Maßnahmen. Dies kann zu einer stärkeren Ausnutzung von Synergien und zu einem größeren Wirkungsgrad des Fördermitteleinsatzes führen. Auch bei diesen Ansätzen ist die breite Zielausrichtung sinnvoll, um die verschiedenen Bedürfnisse der Regionen abdecken zu können.

Mehr Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

Aus den Schlussfolgerungen der einzelnen Maßnahmenevaluationen ist zu entnehmen, dass der Grundsatz, mehr in Humankapitel zu investieren als reine Sachkapitalinvestitionen zu fördern, auch für die Förderung im Rahmen des EPLR gilt. Den Erfordernissen für Beratung und Qualifizierung ist nachzukommen, insbesondere in Sachthemen, in denen es Förderangebote seitens des ZAL gibt. Eine begleitende Beratung erweist sich vor allem

bei Maßnahmen/Projekten als sinnvoll, deren erfolgreiche Umsetzung neues oder spezielles Wissen erfordert, um die Zielsetzungen zu erreichen bzw. um eine falsche Ausführung, die negative Auswirkungen nach sich zieht, zu vermeiden. Beispielhaft sei hier der Betrieb von Biogasanlagen genannt.

Die Ausrichtung der Qualifizierungsmaßnahmen auf alle in der Landwirtschaft tätigen Personenkreise (BetriebsleiterInnen und ihre Familien, Azubis, ArbeitnehmerInnen) sollte beibehalten werden. Für alle Maßnahmen gilt, dass das Angebot an den jeweils aktuellen Anforderungen austariert werden muss. Die relevanten Themenbereiche, die mit dem Programm bedient werden sollten, sind neben der oben genannten Maßnahmenbegleitung unseres Erachtens der betriebliche Natur- und Umweltschutz sowie die sozioökonomische Beratung zur Begleitung des strukturellen Wandels.

Effektive Agrarumweltmaßnahmen beibehalten und weiter profilieren

Für die flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen wurde ein Beitrag zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz nachgewiesen. Zukünftig sollten Agrarumweltmaßnahmen mit geringem Auflagenniveau bzw. geringen Ressourcenschutzwirkungen nicht fortgeführt werden (z. B. die bisherigen Grünlandextensivierungsmaßnahmen). Andere Agrarumweltmaßnahmen sollten effektiver als bislang in Zielgebiete des Umwelt- und Naturschutzes gelenkt werden. Neue Teilnehmer wären zu akquirieren (z. B. für Maßnahmen mit Wasserschutz- und Erosionsschutzwirkung, Mulch- und Direktsaatverfahren, Zwischenfruchtanbau). Die Förderung des Ökologischen Landbaus, das Halligprogramm und der Vertragsnaturschutz sollten in ihrer bestehenden Form beibehalten werden.

Die Möglichkeit, mit der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahme zu beginnen, sollte grundsätzlich länger als ein Jahr bestehen. Erfahrungsgemäß sind die im ersten Jahr erreichten Betriebe in der Regel diejenigen, die bereits in ihrer Bewirtschaftungspraxis die vorgesehenen Förderauflagen weitestgehend erfüllen. Die zusätzliche Ressourcenschutzwirkung ist in diesem Fall gering.

Grundsätzlich besteht unseres Erachtens ein Forschungsbedarf in der Ausgestaltung neuer Agrarumweltmaßnahmen, die gezielt auf hochproduktive Betriebe/Standorte in den o. g. sensiblen Gebieten ausgerichtet sind.

Den kombinierten Einsatz von Förderinstrumenten verstärken

Mit der Kombination von Förderinstrumenten lassen sich gesetzte Ziele unter Umständen besser erreichen. Beispielhaft sei dies anhand des Zielbereiches der artgerechten Tierhaltung dargestellt. So könnten z. B. tiergerechte Stallbauten im Rahmen des AFP gefördert, die höheren variablen Arbeitskosten für die tiergerechten Haltungsformen im Rahmen von Tierschutzmaßnahmen (ELER-Code 215) kompensiert und der Informations- und Beratungsbedarf durch Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt werden. Um artgerechte Hal-

tungsformen ohne Dauerförderung langfristig rentabel zu gestalten, ist es grundsätzlich notwendig, die zusätzlichen Kosten durch höhere Preise auszugleichen. Hierfür kann zum Beispiel – auch im Rahmen von ZAL – eine Marketingstrategie für die Erzeugnisse aus tiergerechteren Haltungsformen entwickelt und umgesetzt werden.

Bei der Unterstützung des betrieblichen Wachstums ist ebenfalls ein abgestimmter Einsatz verschiedener Instrumente sinnvoll. Ein wesentliches Hemmnis für das Betriebswachstum sowie die Schaffung von Einkommensalternativen ist die Beschäftigung von Fremd-AK. Für die Einstellung von Mitarbeiten sind zum einen große Wachstums- bzw. Umsatzsprünge erforderlich, zum anderen fehlt die Erfahrung im Umgang mit Mitarbeitern. In diesem Fall könnte die Investitionsförderung in Kombination mit degressiven Lohnkostenzuschüssen angeboten und durch Beratungs- und Qualifizierungsangebote im Bereich der Arbeitsplanung und Mitarbeiterführung ergänzt werden.

11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR -Schleswig-Holstein

Die umweltbezogenen Empfehlungen stehen in einem engen thematischen Zusammenhang mit den im Health Check genannten Herausforderungen: Biodiversität, Klimawandel, Erneuerbare Energien und Wassermanagement. Die durch die Modulation in die 2. Säule umgeschichteten Mittel sollen prioritär hierfür eingesetzt werden. Auf die Flankierung des Milchquotenausstiegs wird, da er kein Gegenstand der Evaluation war, an dieser Stelle nicht eingegangen.

Aufgrund des bisherigen Maßnahmenspektrums des ZAL und der Förderstrategie des Landes, bestimmte Problemfelder mit nationalen Maßnahmen (z. B. Wasserschutzberatung zur N-Reduzierung) anzugehen, fallen die Empfehlungen zu den einzelnen Themenfeldern unterschiedlich tief aus.

Natura 2000 - Lokale Aktionen vorantreiben und fachlich Erforderliches realisieren

Insgesamt hat ZAL eine Reihe von Maßnahmen mit Bezug zur Umsetzung von Natura 2000 mit unterschiedlicher strategischer Ausrichtung angeboten, die die Besonderheiten des Landes in diesem Politikfeld widerspiegeln. Aufgrund des hohen Konfliktpotenzials und der teilweise harten Auseinandersetzungen mit den Flächennutzern vor Ort hat Schleswig-Holstein einen besonderen Weg für das Gebietsmanagement eingeschlagen. Über kooperative Trägerstrukturen vor Ort (z. B. Lokale Aktionen) sollen zum einen die örtlich Beteiligten (u. a. FlächeneigentümerInnen und Nutzergruppen) integriert und zum anderen Natura 2000 in die regionale Entwicklung mit einbezogen werden. Für die Etablierung dieser Strukturen waren u. a. die Förderung aus ZAL und LEADER+-Förderung maßgeblich. Diese Entwicklung wird positiv bewertet, da zu erwarten ist, dass über koope-

rative Prozesse vor Ort die zum großen Teil über ZAL und zukünftig über das ZPLR finanzierten Umsetzungsmaßnahmen größere Effektivität und Akzeptanz entfalten können.

Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald hatten eher Modellcharakter und haben sich in der angebotenen Form nicht bewährt. Das neue Programm beinhaltet weder Waldnaturschutzmaßnahmen noch eine Ausgleichszahlung für Waldflächen mit Bewirtschaftungsauflagen. Damit ist kein spezifisches EU-kofinanziertes Instrument mehr vorgesehen. Waldnaturschutzmaßnahmen werden allerdings außerhalb des ZPLR angeboten. Für Umbauerfordernisse in Natura-2000-Gebieten könnten zusätzlich gezielt die Beihilfen für nicht produktive Investitionen (Waldumbau) genutzt werden. Gegebenenfalls könnte über einen Natura-Bonus eine höhere Inanspruchnahme in dieser Kulisse erreicht werden.

Ansonsten knüpft das ZPLR an das 2000 bis 2006 breit aufgestellte Maßnahmenbündel mit Bezug zu Natura 2000 an und überführt die gesammelten Erfahrungen kooperativer Trägerstrukturen mit einer spezifischen Förderrichtlinie[1] in die „Mainstreamförderung". Der Erfolg dieses Bottom-up-Konzeptes wird wesentlich von der fachlichen Qualifikation des vor Ort agierenden „Gebietsmanagers" (Geschäftsführung der Lokalen Aktion) abhängen. Dieser muss fachliche (teilweise naturschutzfachlich zwingende) Erfordernisse sowie regional Gewolltes und Wünschenswertes in Einklang bringen. Die Bedingungen, die die Förderrichtlinie an die Fachqualifikation der Geschäftsführung stellt, sind daher sinnvoll.

Für eine bessere Analyse und Bewertung der Anstrengungen im Bereich des ZPLR für Natura 2000 ist es zukünftig wünschenswert, dass alle Maßnahmen mit kompatiblen Datensätzen räumlich zugeordnet werden können. Dies gilt insbesondere für die forstlichen Maßnahmen. Auch müsste zukünftig dafür Sorge getragen werden, dass die Förderdaten für Natura-2000-Zahlungen auch georeferenziert abgelegt werden, um diese mit dem GIS-Flächendaten der 1. Säule verschneiden zu können.

Biodiversität ist mehr als Natura 2000: Gesamtstrategie verfolgen

Politisches Ziel ist es, bis zum Jahr 2010 den Rückgang der Biodiversität zu stoppen. In Anbetracht der aktuellen Trends und der weiterhin wirksamen Ursachen für den Rückgang der Biodiversität (Intensivlandwirtschaft, Intensivierung des Waldbaus, Schadstoffimmissionen etc.) wird es schwierig sein, diese Vorgabe zu erreichen. Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Instrument und das „Rückgrat" für die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt in Schleswig-Holstein. Die biologische Vielfalt ist jedoch ein „Generalthema", das die gesamte Landschaft und das gesamte Arteninventar betrifft. Hierzu gehören auch landwirtschaftlich ge-

[1] "Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen für die Arbeit Lokaler Aktionen zur Umsetzung von Natura 2000 in Schleswig-Holstein".

nutztes Offenland und Arten und (Grünland-)Lebensräume, für die Schleswig-Holstein eine besondere Verantwortung hat – auch wenn sie nicht in den FFH-Anhängen vertreten sind.

Im landwirtschaftlich geprägten Offenland besteht durch die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung die Gefahr eines eher zunehmenden Artenrückgangs. Gerade in diesen Durchschnittslandschaften und „Intensivregionen“ muss das Biodiversitätsziel durch verschiedene Instrumente über ein Netz von wertvollen ökologischen Flächen und den Aufbau eines landesweiten Biotopverbundes gezielt verfolgt werden. Andernfalls kann bei den zentralen Wirkungsindikatoren keine Umkehr der negativen Entwicklungstrends erreicht werden.

Hierzu bieten sich Konzepte wie die ökologischen Vorrangflächen auf betrieblicher Ebene an, z. B. durch die Integration von Blühflächen, Blüh- und Schonstreifen. Diese AUM sind mit relativ hohen Prämien verbunden. Hier ist auf eine Integration des Konzeptes in die Cross-Compliance-Standards hinzuwirken, um Direktzahlungen an ökologische Mindestflächenanteile zu knüpfen.

Die Verankerung des Biodiversitätsziels in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben muss über die betriebliche Beratung oder andere geeignete Instrumente, die gleichermaßen die landwirtschaftlichen und die ökologischen Aspekte berücksichtigt, unterstützt und begleitet werden. Während sich hier bereits abiotische Aspekte wiederfinden, sind die Belange der Biodiversität noch nicht angekommen.

Ordnungsrecht zum Grünlanderhalt umsetzen

Der Grünlandrückgang konnte auch mit Hilfe von ZAL nicht reduziert werden. Der Problematik des Grünlandverlustes wurde mit der Richtlinie zum Grünlandumbruchverbot begegnet.

Klimaschutz – Synergien mit indirekt wirkenden Maßnahmen nutzen

Insgesamt waren und sind die Möglichkeiten für gezielte und effektive Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der EPLR eher gering. Im ZAL waren dies vor allem die Förderung von Fotovoltaik- und Biomasseanlagen sowie untergeordnet - aufgrund des geringen Umfangs - auch die Förderung der Aufforstung. Positive Nebenwirkungen zugunsten des Klimaschutzes gehen außerdem von den Agrarumweltmaßnahmen und den investiven Naturschutzmaßnahmen aus, welche vorrangig auf andere Schutzziele ausgerichtet sind.

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 für güllebasierter Verfahren (z. B. Vollspaltenböden) würden die Treibhausgas-

emissionen ansteigen. Durch die Förderung sollten daher Stallungen realisiert werden, die Fortschritte für die Tiergerechtheit erzielen und keine Verschlechterungen für den Klimaschutz mit sich bringen. Hier bieten sich zum Bespiel 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.

Eine weitere Option sind Synergien mit Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität. Die Entwässerung und die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen verursacht knapp 30 % der Treibhausgasemissionen der deutschen Landwirtschaft.[2] Die Rückumwandlung von Ackernutzungen auf diesen Standorten, eine großflächige Renaturierung und Wiedervernässung von Niedermooren wären hochwirksame, aufgrund der notwendigen Flächenkäufe jedoch sehr teure Maßnahmen, die deutliche Beiträge zu mehreren Zielsetzungen (Biodiversität, Klimaschutz) leisten würden. Auf die Nutzung dieser Maßnahme wird im Health Check ausdrücklich hingewiesen.

Diese Maßnahmen wurden und werden in Schleswig-Holstein bereits in starkem Maße umgesetzt. So erfolgten die über den investiven Naturschutz (t-Maßnahme) geförderten Flächenkäufe und Renaturierungsmaßnahmen zu einem hohen Anteil in Moorgebieten. Eine stärkere Fokussierung auf Klimaschutzziele in einzelnen Maßnahmengebieten wäre hier evtl. denkbar, diese darf allerdings nicht zu Lasten der Biodiversitätsziele gehen, die bei Maßnahmen des Naturschutzes auch weiterhin im Vordergrund stehen sollten.

Diese genannten Ansatzpunkte zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen sollten, sofern ein Schwerpunkt auf dem Klimaschutz liegt, in der neuen Förderperiode ausgebaut werden.

Potenzielles Maßnahmenspektrum zur Minderung von Ammoniakemissionen nutzen

Der nationale Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar belegt, dass die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein im Programmzeitraum zugenommen haben. Für Deutschland insgesamt stagnieren die Ammoniakemissionen seit 15 Jahren auf hohem Niveau. Durch die NEC-Richtlinie[3] sind die absoluten Einsparziele der Bundesrepublik bis zum Jahr 2010 festgelegt. Sollen die Ziele der NEC-Richtlinie er-

---

[2] 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_ger.pdf. Stand 26.8.2008.

[3] Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie 2001/81/EG).

reicht werden, sind im Wesentlichen die rechtlichen Instrumente anzupassen (z. B. Verbot von harnstoffbasierten Düngemitteln). Ergänzend kann die 2. Säule der Agrarpolitik diese Entwicklung durch den Einsatz präziser Förderinstrumente und Förderauflagen unterstützen.

Wesentlichster Ansatzpunkt im ZAL zur Ammoniakreduzierung waren bisher die Agrarumweltmaßmaßnahmen, die unter anderem zu einer Reduzierung des Mineraldüngereinsatzes führten. Diese Maßnahmen sollten, mit den genannten Ausnahmen, beibehalten werden.

Zum Beitrag des AFP zur Reduzierung der Ammoniakemission waren keine Aussagen möglich, da keine konsistenten Informationen zur Lagerdauer und 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 Minderungspotenziale in diesem Bereich (insbesondere bei Schweinegüllelagern) ist in erster Linie das Ordnungsrecht verstärkt anzupassen und umzusetzen. Dieser Prozess sollte ggf. durch die Investitionsförderung (z. B. bei Neu- und Umbauten von Ställen Einrichtung zusätzlicher Gülleaußenlager, bauliche Abdeckungen) flankiert werden. Erfolgversprechende und praxisgetestete Konzepte bieten die Niederlande mit den „green-label“-Ställen oder Dänemark mit spezifischen Bauauflagen. Die Strukturänderungen des Milchsektors lassen verstärkte Investitionen in Stallbauten erwarten. Deshalb sollte schnellstmöglich beim Ordnungsrecht und der Integration von ammoniakemissionsmindernden Auflagen in die Förderung gehandelt werden.

Ein weiteres kostengünstiges Minderungspotenzial liegt in der sofortigen Einarbeitung von Wirtschaftsdünger nach der Ausbringung. Ein wesentliches Hemmnis für die unverzügliche Einarbeitung 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 N aus Wirtschaftdüngern bei der Nährstoffbilanzierung berücksichtigen.

Umsetzung der WRRL beschleunigen

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.

ZAL umfasste allerdings nur einen Teil der Wasserschutzmaßnahmen des Landes. Für die weiteren Maßnahmen und Instrumente des Landes liegen unvollständige Informationen und Erkenntnisse vor, da sie nicht Evaluationsgegenstand waren. Hinzuweisen wäre etwa auf die grundwasserschutzorientierte Zusatzberatung in einzelnen Wasserschutzgebieten.

ZAL könnte die Umsetzung der WRRL in folgenden Bereichen unterstützen:

– Die bisher im ZAL ergriffenen Agrarumweltmaßnahmen bieten noch Optimierungspotenzial bezüglich ihrer Treffgenauigkeit auf nitratauswaschungsgefährdete Gebiete und Flächen an Oberflächengewässern. Eine Lenkung der Förderung auf diese Flächen sowie die Ausweitung des Förderumfangs wäre zur Verbesserung notwendig und wird im ZPLR teilweise schon umgesetzt. Erkenntnisse aus Forschungsvorhaben über effektive und leicht kontrollierbare Bewirtschaftungsauflagen zur N-Reduzierung sollten bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen berücksichtigt werden.
– Die Renaturierung von Gewässern wurde im Rahmen der Maßnahme t1 (naturnahe Entwicklung von Fließgewässern) durchgeführt, in vielen Gebieten unterstützt durch die Flächenbereitstellung über die Flurbereinigung. Die gute Verzahnung zwischen Naturschutz (Flächenkauf) und Wasserwirtschaft (wasserbauliche Maßnahmen) sollte beibehalten und ggf. ausgebaut werden.

Ausschließlich effiziente Systeme der Energieproduktion aus Biomasse fördern und das nur, wenn keine Konflikte mit anderen Zielsetzungen entstehen

Zukünftig ist stärker darauf zu achten, dass durch die Förderung von Biomasse zur Energiegewinnung (insbesondere Biogas) Konflikte mit anderen Zielsetzungen des Landes, auch im Rahmen des ZAL, nicht verstärkt werden (z. B. Grünlanderhalt, Biodiversität, Landschaftsbild). Eine Förderung von Biogasanlagen im Rahmen der 2. Säule, welche zum Großteil mit Ackerkulturen betrieben werden, wird nicht empfohlen. Ausnahmen können besonders effiziente und umweltverträgliche Techniken und Systeme sein, die weiterer Forschung und Entwicklung bedürfen z. B. bezüglich ihrer Wechselwirkung und Synergien mit anderen Schutzgütern sowie ihrer Rentabilität. Daneben wird im Zusammenhang mit der Entwicklung der Biogaskulturen – auch außerhalb einer EPLR-Förderung – die Einrichtung von Frühwarnsystemen empfohlen, damit Fehlentwicklungen entgegengewirkt werden kann. Notwendige Schritte dabei wären: die frühzeitige Folgenabschätzung beim Etablieren von Maßnahmen, eine umfassende und kontinuierliche Datenerhebung, -dokumentation und -analyse, die Reflexion der Entwicklungen sowie Anpassungen der Politikausgestaltung. Mit einigen Veränderungen wäre das InVeKoS eine geeignete Datengrundlage.

Abkürzungsverzeichnis

A	
a	Jahr
Abb.	Abbildung
Abl.	Amtsblatt
Abt.	Abteilung
AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AG	Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe
AGÖL	Arbeitsgemeinschaft der Verbände des Ökologischen Landbaus
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AKE	Arbeitskräfteeinheit
AKh	Arbeitskraftstunde
ALK	Automatisiertes Liegenschaftskataster
ALR	Amt für ländliche Räume
ÄLR	Ämter für ländliche Räume
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
ARUM	Arbeitsgemeinschaft Umwelt- und Stadtplanung GbR
ASt.	Außenstelle (des ALR)
atro	absolut trockenes Holz
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)
AZ	Aktenzeichen
AZ	Ausgleichszulage
B	
BAB	Bundesautobahn
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
bEMZ	bereinigte Ertragsmesszahl
BFH	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
BfN	Bundsamt für Naturschutz
BGBl	Bundesgesetzblatt
BHKW	Blockheizkraftwerk
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BM	Bindemittel
BMU	Bundesumweltministerium
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
Bodensch.	Bodenschutz
BS	Bescheinigende Stelle
BSB_5	Biologischer Sauerstoffbedarf in 5 Tagen (Maß für die biologische Abbaubarkeit von Abwasser)

BSE	Bovine Spongiforme Encephalopathie (umgangssprachlich: Rinderwahn)
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BUS	Bauern- und Unternehmerschulung
BWS	Bruttowertschöpfung
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
B&Z	Blumen und Zierpflanzen
C	
ca.	circa
CC	Cross Compliance
chem.	chemisch
CH_4	Methan
CO_2	Kohlendioxid
$CO_{2äq}$	Kohlendioxidäquivalent
c. p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)
CSB	Chemischer Sauerstoffbedarf (Maß für die chemische Abbaubarkeit von Abwasser)
D	
D	Deutschland
DB	Deckungsbeitrag
DE	Dorferneuerung
DE	Dungeinheiten
Destatis	Deutsches Statistikportal des Statistischen Bundesamtes
DEULA	Deutsche Lehranstalt für Agrar- und Umwelttechnik
DG Agri	Abkürzung für die Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Directorate General Agriculture)
DGH	Dorfgemeinschaftshaus
DGL	Dauergrünland
dGZ_U	durchschnittlicher Gesamtzuwachs in der Umtriebszeit
d. h.	das heißt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DK	Dänemark
DM	Deutsche Mark
dt	Dezitonne
DV	Datenverarbeitung
DVO	Düngeverordnung
E	
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAP	Erstaufforstungsprämie
EB	Erhebungsbogen
ebd.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

EG	Europäische Gemeinschaft
EGE	Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1.200 Euro StBE)
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
EGW	Einwohnergleichwert (Maß für die Kapazität einer Kläranlage)
einschl.	einschließlich
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMZ	Ertragsmesszahl
endg.	endgültig
EO	Erzeugerorganisation Obst & Gemüse
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EQUAL	Gemeinschaftsinitiative zur Bekämpfung jedweder Art von Diskriminierung am Arbeitsmarkt
Erl.	Erlass
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU-KOM	Europäische Kommission
e.V.	eingetragener Verein
EW	Einwohner
EW	Einwohnerwert (Maß für die Kapazität einer Kläranlage)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZG	Erzeugergemeinschaft
E&G	Eier und Geflügel
F	
F	Futterbaubetriebe
f.	folgende
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FCM	fettkorrigierte Milch
FE	Standortkartierung und Forsteinrichtungen
ff.	fortfolgende
FFH	Flora Fauna Habitat (-Richtlinie) (Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)
FFK	förderfähige Kosten
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis
FS	Waldschutzmaßnahmen
FSP	Förderschwerpunkt
FTE	Vollzeitäquivalente (aus dem Englischen: Full Time Equivalents)
Fw.	forstwirtschaftliche
FZJ	Forschungszentrum Jülich

G	
GA	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe
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
GfP	Gute fachliche Praxis
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geographische Informationssysteme
GL	Grünland
GlöZ/GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GMO	Anerkannte Gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse
GP	Gewürzpflanzen
GPS	Global Positioning System
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung
GV	Großvieheinheiten
GVE	Großvieheinheiten
H	
h	Stunde
ha	Hektar
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points (Hygiene-Richtlinie)
HB	Hansestadt Bremen
HE	Haupterwerbsbetriebe
HELCOM	Helsinki-Kommission
HFF	Hauptfutterfläche
HH	Hansestadt Hamburg
HJ	Haushaltsjahr
Hrsg.	Herausgeber
HuK	Haushalts- und Koordinierungs- (Referenten)
I	
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
IB S-H	Investitionsbank Schleswig-Holstein
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
IFS	International Food Standard
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept
IM	Innenministerium
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
INKAR	Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung

inkl.	inklusive
insges.	insgesamt
INTERREG	Gemeinschafsinitiative des EFRE zur verstärkten Förderung der Regionen
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
i. R. d.	im Rahmen der / des
ISO	International Organisation for Standardization
ISO 9000 ff.	Internationale Standards für das Qualitätsmanagement
IT	Informationstechnologie
ITAES	Projekttitel: Integrated Tools to Design and Implement Agri-Environmental Schemes
IuK	Informations- und Kommunikations- (Technologien)
J	
Jan.	Januar
Jhd.	Jahrhundert(s)
Jurist.	juristische
K	
KA	Kartoffel
k. A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
Km	Kilometer
KMU	Kleine- und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
KuLaP	Kulturlandschaftsprogramm (Arbeitstitel für das schleswig-holsteinische Programm 2007 bis 2013)
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
L	
L	landwirtschaftliche Betriebe
LAG	Lokale Aktionsgruppe (LEADER)
LANU	Landesamt für Natur und Umwelt
landw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
ländl.	ländlich(e/er/es/en/em)
LAPRO SH	Landschaftsprogramm Schleswig-Holstein
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
ldw.	landwirtschaftlich(e/er/es/en/em)
LBEG	Niedersächsisches Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie
LDZ	Ländliches Dienstleistungszentrum
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (Aus dem Französischen : **L**iaison **e**ntre **a**ctions de **d**éveloppement de l´**é**conomie **r**ural) ; LEADER II (1994-1999), LEADER+ (2000-2006)
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LFF	Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei

LGSH	Landgesellschaft Schleswig-Holstein
LHO	Landeshaushaltsordnung
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LNF	landwirtschaftliche Nutzfläche
LP	[im Kapitel VI] Leistungspaket
LR	Institut für Ländliche Räume des vTI Braunschweig
LSE(n)	Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse(n)
LSG	Landschaftsschutzgebiete
lt.	laut
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LWG	Landeswassergesetz
LWK	Landwirtschaftskammer
LZ	Landwirtschaftszählung
M	
m^2	Quadratmeter
MA	Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des vTI Braunschweig
max.	maximal
Maßn.	Maßnahme(n)
MB	Materialband (zum vorliegenden Bewertungsbericht)
MDM	Mulch-, Direktsaat- und Mulchpflanzverfahren
MEANS	ein Programm der Europäischen Kommission (Generaldirektion Regionalpolitik) zur Verbesserung von Bewertungen (aus dem Englischen: Methods for Evaluating Action of a Structural Nature)
MFE	Ministerium für Finanzen und Energie
MI	Milch und Milcherzeugnisse
min.	mindestens
Mio.	Million(en)
MKS	Maul- und Klauenseuche
MJAE	Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa
MLR	Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus
MLUR	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (ab 04/2005)
Mrd.	Milliarden
MSL	Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung
MStrG	Marktstrukturgesetz
MSV	Marktstrukturverbesserung
MTR	Mid-Term-Review (der GAP)
MUNF	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Forsten
MUNL	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft (ab 03/2003)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MWAV	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
MWTV	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
MWV	Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (ab 04/2005)

N	
N	Stickstoff
N	statistische Kenngröße für die Anzahl der Elemente einer Grundgesamtheit
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
N_{ges}	Gesamtstickstoff (Summe aller Stickstoffverbindungen, z. B. in Abwasser)
NGO	Nicht-Regierungsorganisation
NH_3	Ammoniak
NI	Niedersachsen
NL	Niederlande
NO_3	Nitrat
Nr.	Nummer
NR	Nachwachsende Rohstoffe
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiet(e)
NUTS	Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik innerhalb der EU (aus dem Französischen: **N**omenclatur des **U**nités **T**erritoriales **S**tatistiques)
n. v.	nicht vorhanden
NWS	Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden
O	
o.	oder
o.	ohne
öff.	öffentliche (im Sinne von: öffentliche Zuwendungsempfänger)
OEP	Ökologisch erzeugte Produkte
o. g.	oben genannte(n/r/s)
o. J.	ohne Jahr
OP	Operationelles Ziel
ÖPNV	Öffentlicher Personen-Nahverkehr
OSPAR	Oslo-Paris-Kommission (Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Nordost-Atlantiks)
O&G	Obst und Gemüse
P	
P_{ges}	Gesamtphosphor (Summe aller Phosphorverbindungen, z. B. im Abwasser)
PKR	Programmkoordinationsreferenten
PKW	Personenkraftwagen
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
PSM	Pflanzenschutzmittel
Priv.	Private (im Sinne von: Private Zuwendungsempfänger)

Q	
QM	Qualitätsmanagement
qm	Quadratmeter
QMS	Qualitätsmanagementsystem
QS	Qualitätssicherung
R	
rd.	rund
Ref.	Referat
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RGV	Rauhfutterverzehrende Großvieheinheiten
RL	Richtlinie
RLZiff.	Richtlinienziffer
ROR	Raumordnungsregion(en)
RP 2000	Regionalprogramm 2000 in Schleswig-Holstein
S	
s.	siehe
S.	Seite
SBR	Stapelbehälteranlage (Sequence Batch Reactor), ein Kläranlagentyp
SH	Schleswig-Holstein
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n/s)
sonst.	sonstige(s)
SPA	Special Protected Area (Vogelschutzgebiet)
STAR	Ständiger Ausschuss für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Comité des Structures Agricoles et du Développement Rural)
StBE	Standardbetriebseinkommen
StDB	Standarddeckungsbeitrag
Stk.	Stück
STUA	Staatliches Umweltamt
SVG	Selbstversorgungsgrad
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (aus dem Englischen: Strength, Weakness, Opportunities and Threats)
synth.	synthetisch
T	
t	Tonne
TA	Technische Anleitung
Tab.	Tabelle
TB	Testbetrieb(e/s-)
TG	Teilnehmergemeinschaft
TKB	Tierkörperbeseitigung
tlw.	teilweise

U	
u.	und
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)
u. E.	unseres Erachtens
ÜN	Übernachtung(en)
URBAN	Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) zur dauerhaften Entwicklung städtischer Krisengebiete in der Europäischen Union für den Zeitraum 2000-2006
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
V	
V	Viehmarkt
v. a.	vor allem
v. B.	vorläufige Besitzeinweisung
VE	Vieheinheiten
Vfm	Vorratsfestmeter
vgl.	vergleiche
VHS	Volkshochschule
VLF	Verband landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen
VN	Vertragsnaturschutz
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
V&F	Vieh und Fleisch
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
W	
WBV	Wasser- und Bodenverband
WE	Forstwirtschaftlicher Wegebau, Wegeinstandsetzung
WG	Wirtschaftsgebiet
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiREG	Wirtschaftsförderungs- und Regionalentwicklungsgesellschaft
WiSo	Wirtschafts- und Sozial- (Partner)
WJ	Wirtschaftsjahr
WM	Waldbauliche Maßnahmen
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WSG	Wasserschutzgebiet
WTO	World Trade Organisation
W&A	Wein und Alkohol

Z	
ZA	Zahlungsanspruch
ZAL	EPLR 2000 bis 2006 des Landes Schleswig-Holstein „Zukunft auf dem Land“
ZALIS	EDV-System zur Erfassung der ZAL-Förderdaten
z. B.	zum Beispiel
ZE	Zuwendungsempfänger
ziel	Zukunft im eigenen Land
ZMP	Zentrale Markt und Preisberichtsstelle GmbH
ZPLR	Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 bis 2013
z. T.	zum Teil
z. Z.	zur Zeit
Symbole	
€	Euro
Ø	Durchschnitt, durchschnittlich
%	Prozent
&	und