

Ex-post-Bewertung

Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2007 bis 2013

Zusammenfassung

Kim Pollermann

Braunschweig, Dezember 2016

Redaktionelle Bearbeitung:

Dr. Kim Pollermann

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5112

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: kim.pollermann@thuenen.de

Zusammenfassung

1 Einleitung

Der Ex-post-Bewertungsbericht für das Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) besteht aus einem gedruckten EU-Bericht, in dem alle Bewertungsfragen beantwortet werden, und einem elektronischen Anhang mit vertiefenden Modulberichten und ergänzendem Material zu einzelnen Maßnahmen und Bewertungsfragen.

2 Bewertungsrahmen

Schleswig-Holstein hat die Bewertung des ZPLR gemeinsam mit sechs anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Hamburg, Niedersachsen, Bremen und Nordrhein-Westfalen) in einem Paket vergeben. Der Auftrag umfasste die laufende Bewertung, die Erstellung jährlicher Bewertungsberichte, die Halbzeitbewertung 2010 und die Ex-post-Bewertung. Die Bewertung wurde unter Federführung des Thünen-Instituts für Ländliche Räume in Kooperation mit dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, dem Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie sowie dem Planungsbüro entera durchgeführt.

Zur Steuerung der Bewertungsaktivitäten wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich aus den Verwaltungsbehörden der Bundesländer sowie den EvaluatorInnen zusammensetzte.

Die Ergebnisse der laufenden Bewertung wurden kontinuierlich aufbereitet und in Gremien wie dem Lenkungsausschuss, der Partner-Info-Veranstaltung, dem Begleitausschuss, in Dienstbesprechungen oder auf Fachtagungen präsentiert und/oder als schriftlicher Modulbericht veröffentlicht. Diese Modulberichte fließen auch in die Ex-post-Bewertung ein.

Bewertung des ZPLR als Teil der 7-Länder-Bewertung

Ergebnisse der Bewertung wurden kontinuierlich im Land kommuniziert und diskutiert

3 Programmstruktur und -umsetzung

Die EU-Fonds waren in Schleswig-Holstein in eine gemeinsame Landesstrategie eingebunden, das „Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 bis 2013“. Insgesamt standen im Förderzeitraum 2007 bis 2015 rund 1,39 Mrd. Euro an EU-Mitteln einschließlich öffentlicher nationaler Kofinanzierung zur Verfügung. Von diesen Mitteln entfielen 39 % auf das ZPLR. Trotz der erfolgten Umschichtungen aus der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in die 2. Säule kommt den Direktzahlungen nach wie vor finanziell eine hohe Bedeutung zu. Setzt man die 1. Säule der GAP in Be-

Alle EU-Fonds in Schleswig-Holstein waren in eine gemeinsame Landesstrategie eingebunden.

ziehung zu raumwirksamen Politiken in Schleswig-Holstein, so steht diese noch deutlich vor der aktiven Arbeitsmarktpolitik an erster Stelle, während sich die 2. Säule der GAP im Mittelfeld der raumwirksamen Politiken bewegt.

Insgesamt standen für den Förderzeitraum 2007 bis 2015 543 Mio. Euro öffentliche Mittel plus rund 339 Mio. Euro nationale öffentliche Mittel für Top-ups (Artikel-89-Maßnahmen) zur Verfügung. Die meisten öffentlichen Mittel unter Berücksichtigung der Top-ups (44 %) waren für Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ vorgesehen, mit einer starken Dominanz des Küstenschutzes (126). Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ folgte mit 26 % der öffentlichen Mittel. Für den Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ waren 18 % der öffentlichen Mittel eingeplant, für den Schwerpunkt 4 (Leader) 12 %.

Für Schwerpunkt 1 waren die meisten Mittel eingeplant, vor allem für den Küstenschutz.

Die nationalen Kofinanzierungsmittel des ZPLR steuerten das Land, der Bund (über die GAK) sowie – insbesondere für viele Maßnahmen in der ländlichen Entwicklung – die kommunalen Gebietskörperschaften bei. Die Landesmittel machten 39 % der Kofinanzierung aus (davon rd. ein Drittel aus Sonderabgaben), die Bundesmittel 34 % und die Mittel der Kommunen 27 %.

Die EU-Mittel wurden von Land, Bund und Kommunen kofinanziert.

Aufgrund des sog. „Health Check“ (HC) der GAP und weiterer Finanzanpassungen standen ab 2010 für das ZPLR 78 Mio. Euro mehr öffentliche Mittel zur Verfügung. Die zusätzlichen Mittel wurden auf alle Schwerpunkte verteilt. Das 2009 gemeldete Maßnahmenpaket wurde durch die Maßnahme 126/2 II Deichverstärkungsmaßnahme „Klimaprofil“ und 413-II Neue Herausforderungen in AktivRegionen ergänzt.

Die zusätzlichen Health-Check-Mittel wurden auf alle Schwerpunkte verteilt.

Die geplanten öffentlichen Mittel wurden in der Endabrechnung nahezu vollständig ausgeschöpft. Unter den Planansätzen (Stand 2009) blieben allerdings die Schwerpunkte 3 und 4, die einen Umsetzungsstand von 81 % bzw. 92 % aufwiesen (ohne Berücksichtigung der Top-ups). Die HC-Mittel waren getrennt abzurechnen und prioritär zu bedienen. Daher lag die Mittelausschöpfung bei nahezu 100 %, mit einer gegenüber der Planung 2009 geringeren Inanspruchnahme in den Schwerpunkten 3 und 4 und einer höheren bei den Schwerpunkten 1 und 2.

Die geplanten Mittel wurden vollständig ausgeschöpft.

Die Auswertung der Zahlstellendaten (also ohne Berücksichtigung der rein national finanzierten Top-ups) zeigt, dass absolut die meisten Mittel nach Nordfriesland geflossen sind. Dies ist vor allem auf den Küstenschutz zurückzuführen. Auf die Hamburger Umlandkreise entfielen absolut die we-

Der räumliche Schwerpunkt des ZPLR lag in den nördlichen Landesteilen.

nigsten Mittel. Die Förderintensität landwirtschaftsbezogener ELER-Maßnahmen war mit rund 20 Euro je ha und Jahr im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr gering. Zurückzuführen war dies in erster Linie auf das Aussetzen der AFP-Förderung (121) und die räumliche Konzentration der Ausgleichszulage (212). Über dem Landesdurchschnitt lag die Förderintensität in Nordfriesland, Rendsburg-Eckernförde und Segeberg. Die einwohnerbezogene Förderintensität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen lag im Schnitt bei 11 Euro je EinwohnerIn. Die Förderintensität lag – neben Ostholstein – in der ehemaligen Ziel-5b-Gebietskulisse (Nordfriesland, Dithmarschen, Schleswig-Flensburg) über dem Landesdurchschnitt.

Die öffentlichen Mittel flossen zu 72 % an Körperschaften des öffentlichen Rechts. Davon entfielen auf Kommunen 27 % der öffentlichen Mittel, auf landwirtschaftliche Betriebe rund ein Fünftel. Unternehmensförderung war im Wesentlichen auf den Schwerpunkt 1 konzentriert.

Auf Körperschaften des öffentlichen Rechts entfielen die meisten Mittel.

Der Typ der Intervention bestimmt das Wirkpotenzial eines EPLR. Während die Wirkung von Flächenprämien häufig auf die Dauer ihrer Zahlung beschränkt ist, wirkt die investive Förderung länger. Auf öffentliche und einzelbetriebliche Investitionen entfielen 72 % bzw. 6 % der öffentlichen Mittel. Im Vordergrund standen die Verbesserung der überbetrieblichen Produktionsbedingungen und die Daseins- und Risikovorsorge.

Öffentliche Investitionen standen im Vordergrund der ZPLR-Interventionen.

Der institutionelle Rahmen zur Umsetzung des ZPLR blieb über die Förderperiode – abgesehen von einigen Detailänderungen – konstant. Sowohl horizontal als auch vertikal war das Organisationsgerüst sehr schlank aufgestellt. Das Programm wurde zum weitaus überwiegenden Teil durch Institutionen der Landesverwaltung umgesetzt, allen voran das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (LLUR).

Umsetzungsstrukturen blieben weitgehend konstant.

4 Methodik

Die Ex-post-Bewertung baute auf der Struktur und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Die veränderte Berichts- und Fragenstruktur des Leitfadens zur Ex-post-Bewertung wurde berücksichtigt. Maßnahmenbezogene Fragen des CMEF wurden beibehalten, soweit sie für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und maßgeblich für das ursprüngliche Untersuchungsdesign waren.

Ex-post-Bewertung baut auf der Halbzeitbewertung auf und berücksichtigt den aktuellen Leitfaden der EU

In der Bewertung wurden drei Ebenen unterschieden: Maßnahme, Schwerpunkt und Programm. Auf Maßnahmenebene wurden einzelne Maßnahmen oder Maßnahmenbündel hinsichtlich ihrer Ergebnisse und Wirkungen (Fragen 15 bis 24 des EU-Leitfadens) betrachtet. Auf der

Untersuchungen auf Maßnahmen-, Schwerpunkt- und Programmebene

Schwerpunktebene wurden unter Bezug auf die Gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren die maßnahmenbezogenen Ergebnisse zusammengeführt. Auf Programmebene wurden die wirkungsbezogenen Fragen 1 bis 11 in speziellen Vertiefungsthemen bearbeitet. Den Kern der Bewertung der Programmdurchführung (Frage 14) bildete eine Implementationskostenanalyse.

Die Bewertung baute auf vorhandenen Sekundärdaten auf. Für die landwirtschaftlichen und umweltbezogenen Maßnahmen lagen qualitativ hochwertige Daten vor, die auch Mit-Ohne-Vergleiche erlaubten. Besonders hervorzuheben sind das Testbetriebsnetz, Wirkungskontrollen, Daten der Pilotbetriebe WRRL und InVeKoS-Daten. Für die Bewertung der Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 (Leader), aber auch die Forstmaßnahmen reichten die Sekundärdaten nicht aus. Durch verschiedene Erhebungsmethoden mussten ergänzende Daten gewonnen werden. So wurden beispielsweise Mitglieder der Lokalen Aktionsgruppen und ExpertInnen befragt sowie Fallstudien durchgeführt.

Durch die unterschiedlichen Vorgaben und Zeitpunkte der Erfassung sowie die Berichtsanforderungen kann es dabei zu Abweichungen zwischen aggregierten Monitoringdaten und einzelfallbezogenen Projektlisten kommen.

Die Wirkungsanalysen umfassten vielfältige qualitative und quantitative Methoden, die je nach Maßnahme oder Bewertungsfrage zum Einsatz kamen. Unter anderem wurden deskriptive/assoziative Analysen, ökonometrische Ansätze auf Mikro- und/oder Makroebene sowie Dokumenten-, Literatur- oder GIS-Analysen eingesetzt. Die Methoden wurden so miteinander kombiniert, dass komplexe Wirkungszusammenhänge bestmöglich abgebildet werden konnten (Mixed-Method-Ansatz).

Vielfältige Sekundär- und Primärdaten kamen zum Einsatz.

Wirkungsanalysen beruhen auf Mixed Method-Ansatz

5 Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“

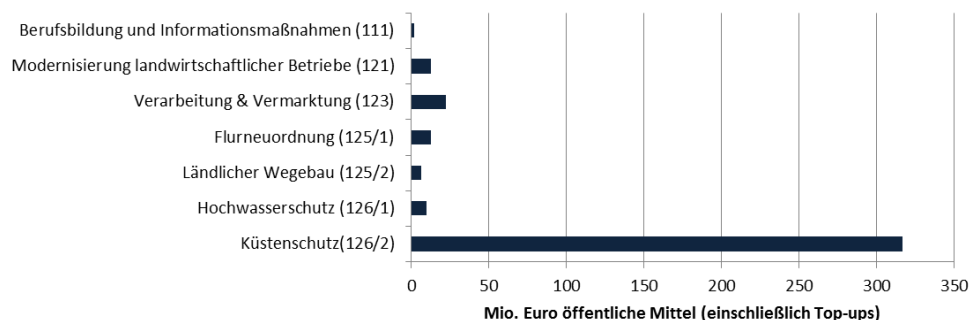
Das ZPLR bot in fünf ELER-Codes sieben Teilmaßnahmen an. Die Maßnahmen richteten sich in erster Linie an Körperschaften des öffentlichen Rechts, aber auch an LandwirtInnen und Unternehmen der Ernährungsindustrie. Vorrangig wurden öffentliche Investitionen gefördert.

Schwerpunkt 1: Fünf ELER-Codes, sieben Teilmaßnahmen

Im Schwerpunkt 1 wurden rund 178 Mio. Euro verausgabt; hinzu kamen 204 Mio. Euro Top-ups. Damit hatte der Schwerpunkt 1 einen Anteil von 43 % der insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel. Die finanzstärkste Maßnahme war mit weitem Abstand der Küstenschutz (126/2 I).

382 Mio. Euro öffentliche Mittel ausgegeben (43 % der Programmmittel)

Öffentliche Mittel für (Teil-)Maßnahmen im Schwerpunkt 1 2007 bis 2015



Der Umsetzungsstand lag bezogen auf den Planungsstand 2009 bei 122 %. Plangemäß verlief die finanzielle Umsetzung der Berufsbildung (111). Im Küstenschutz (126/2 I) wurden mehr Mittel eingesetzt, während bei allen anderen Maßnahmen die finanzielle Umsetzung hinter den Planungen 2009 zurückblieb. Die Gründe hierfür sind vielfältig: fehlende Nachfrage, knappe Kofinanzierungsmittel und strategische Neuausrichtungen wie im Fall des AFP (121) und des ländlichen Wegebaus (125/2).

Unterschiedlicher Mittelabfluss bei den Schwerpunkt-1-Maßnahmen

Die Output-Ziele, die 2009 gesetzt wurden, wurden nur zum Teil erreicht. Der Output folgte in den meisten Fällen der finanziellen Umsetzung. Abweichungen gab es bei der Zahl der Projekte und beim Investitionsvolumen (nach unten und oben). Zur Beurteilung der Maßnahmen sind die von der EU vorgegebenen Output-Indikatoren wenig aussagekräftig.

Bezogen auf den Planungsstand 2009 wurden die Output-Ziele nur teilweise erreicht.

Die EU hatte für den Schwerpunkt 1 fünf Gemeinsame Ergebnisindikatoren vorgegeben, von denen drei zu berücksichtigen waren. Die Ergebnisindikatoren waren nur für einen Teil der Maßnahmen überhaupt sinnvoll anzuwenden (111, 121 und 123). Für die Infrastrukturmaßnahmen, insbesondere den Küstenschutz, waren sie kaum geeignet. Die verschiedenen durch die Ergebnisindikatoren repräsentierten Themen wurden allerdings in den Maßnahmenbewertungen aufgegriffen und ausführlicher diskutiert.

Die Gemeinsamen Ergebnisindikatoren waren zur Beurteilung der Programmerfolge nur unzureichend geeignet.

Die Frage „Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu fördern?“ sollte für die Schwerpunkt-1-Maßnahmen beantwortet werden. Auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zielten aber nur die Maßnahmen 121 und 123. Die Bildungsmaßnahmen (111) und Infrastrukturinvestitionen (125 und 126) hatten ein breiteres Ziel- und Wirkungsspektrum. Daher musste ein breiterer Bewertungsansatz gewählt werden, um den vielfältigen Maßnahmenzielen gerecht zu werden.

Wettbewerbsfähigkeit stand nicht bei allen Schwerpunkt-1-Maßnahmen im Fokus.

Das spezifische Förderangebot der Berufsbildung (111) setzte an der persönlichen und betrieblichen Entwicklung an. Es umfasste ein breites und flexibel anpassbares Themenspektrum. An den nach Angaben der Projektlisten 1.230 geförderten Veranstaltungen nahmen rund 12.600 Personen teil. Dies entspricht rechnerisch rund 35 % der Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben (ohne Saisonarbeitskräfte; Mehrfachteilnehmende wären davon abzuziehen).

Mit der Berufsbildung (111) wurden 1.230 Veranstaltungen gefördert.

Der Einfluss auf die betriebliche Entwicklung fiel in der Einschätzung der Teilnehmenden insgesamt geringer aus als der auf die persönliche berufliche Entwicklung. Die stärksten eingetretenen Nutzeneffekte in persönlicher beruflicher Hinsicht haben die Befragten zu den Bereichen „Fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten“ (85 %), „Motivation“ (70 %) und „Berufliche Qualifikation“ (65 %) angegeben. Positiv hervorzuheben ist, dass in den Lehrgangsbewertungen die drei Personengruppen (ArbeitnehmerInnen, BetriebsleiterInnen und Frauen) mit jeweils über 90 % der Befragten eine hohe Zufriedenheit in Bezug auf ihre persönlichen Erwartungen an die Lehrgangsinhalte konstatierten.

Hohe Zufriedenheit in allen drei angesprochenen Gruppen (ArbeitnehmerInnen, BetriebsleiterInnen und Frauen)

Wichtige Themen bleiben neue Diversifizierungsstrategien zur Einkommenssicherung, die Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und die fachliche Qualifikation der zunehmend familienfremden Arbeitskräfte sowie die soziale Kompetenz der Personen mit Leitungsaufgaben (Mitarbeiterführung) und der MitarbeiterInnen. Zunehmend wichtig werden Angebote zur Betriebsübergabe und zum Stressmanagement. Die verbilligte Kursgebühr hatte für fast 60 % der Befragten mindestens einen starken Einfluss darauf, an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen. Die vergünstigten Gebühren für Weiterbildungskurse sollten beibehalten werden, um auch bildungsferne Personen, die sich sehr selten oder gar nicht weiterbilden, zur Teilnahme zu ermuntern.

Die Bildungsangebote sollten weiterhin die persönliche Weiterentwicklung anregen und eigenverantwortliches Denken und Handeln stärken.

Neben dem Agrarförderungsprogramm (AFP) wurde im Zuge des Health Check im Jahr 2009 zusätzlich ein Milchförderungsprogramm (MFP) zur Bewältigung der neuen Herausforderung „Abfederung der Umstrukturierung des Milchsektors“ aufgelegt. Bauliche Investitionen von landwirtschaftlichen Betrieben wurden im Zeitraum 2007 bis 2009 mit ELER-Mitteln gefördert. Anfang 2010 verhängte das Land einen Antragsstopp, der mit der Knappheit der Landesmittel und einer insgesamt günstigen strukturellen Situation der landwirtschaftlichen Betriebe begründet wurde. Im Rahmen des AFP/MFP wurden insgesamt 647 Betriebe gefördert, davon 188 Betriebe im Rahmen der Zuckerdiversifizierung. Dies entspricht

Im Rahmen der AFP/MFP-Förderung (121) wurden 647 Betriebe gefördert.

im Verhältnis zu den Haupterwerbsbetrieben einer Quote von 7,7 % bzw., bezogen auf alle landwirtschaftlichen Betriebe, einer Quote von 4,6 %.

Die Wirkung der Förderung war uneinheitlich. Zwar haben die mit der Förderung unterstützten Investitionen zu einem deutlichen einzelbetrieblichen Wachstum und einer Rationalisierung bzw. Produktivitätssteigerung geführt, die Änderungen sind jedoch vorrangig auf die Investition und nicht auf deren (geringe) Festbetragsförderung zurückzuführen, die ganz überwiegend reine Mitnahmen verursacht haben dürfte. Im Tierschutzbereich kann davon ausgegangen werden, dass die neu gebauten Milchviehställe gute Voraussetzungen für eine tiergerechte Haltung schafften. Bei Investitionen in die Schweinehaltung kann dagegen nicht davon ausgegangen werden, dass die geförderten Stallbauten gute Haltungsvoraussetzungen bieten, da diese überwiegend über Vollspaltenböden verfügen.

Das AFP sollte, falls die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) das Kernziel darstellt, streng auf diese Güter ausgerichtet werden, eine allgemeine Förderung der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe ist nicht sinnvoll. Diese Richtung wurde mit Beginn der Förderperiode 2014 bis 2020 eingeschlagen. Allerdings sollte auf nationaler Ebene auf möglichst einheitliche Förderbedingungen geachtet werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Im Rahmen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (V&V) wurden insgesamt 46 Investitionen/Projekte mit 21,8 Mio. Euro öffentlichen Mitteln unterstützt. Damit entsprach die Inanspruchnahme der Maßnahme in etwa den Erwartungen.

Die Ziele der V&V-Förderung waren sehr unspezifisch. Die Steigerung des Erzeugernutzens – das eigentliche Maßnahmenziel – wurde nur indirekt über die Vertragsbindung (Absatzsicherung) angesteuert. Die Wirkung der Förderung war nicht eindeutig. Es konnte lediglich festgestellt werden, dass die mit der Förderung unterstützten Investitionen zu einem deutlichen einzelbetrieblichen Wachstum und einer Rationalisierung bzw. zur Erhöhung wichtiger Kennzahlen (u. a. Umsatz, Bruttowertschöpfung, Qualität, Beschäftigung) geführt haben, was auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen hindeutet. Ob damit sektoral eine Strukturverbesserung und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht wurde, konnte anhand der gewählten Untersuchungsansätze nicht belegt werden. Die Bruttoeffekte wurden durch Mitnahmen teilweise stark reduziert. Ein Teil der geförderten Meiereien hat die Produktion auf wertschöpfungsintensivere Produkte umgestellt bzw. diese ergänzt.

Investitionen unterstützten einzelbetriebliches Wachstum und Rationalisierung, dies ist jedoch vorrangig auf die Investition und nicht auf deren (geringe) Festbetragsförderung zurückzuführen.

Förderung konsequent auf Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichten

Zur Verarbeitung und Vermarktung (123) wurden 46 Projekte unterstützt.

Wirkung der Förderung ist nicht eindeutig: Beitrag zu einzelbetrieblichem Wachstum und Rationalisierung, aber ob sektorale Verbesserung eintrat, konnte nicht belegt werden

Eine allgemeine Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen ist nicht sinnvoll, da die Gefahr von Wettbewerbsverzerrung und hohen Mitnahmeeffekten besteht. Daher sollte die Förderung auf Innovationen fokussiert werden.

Förderung deutlich modifizieren und auf Innovationen fokussieren

Flurbereinigung bietet ein Instrumentarium zur Lösung komplexer Probleme der Inanspruchnahme von Flächen. Sie kann in solchen Konflikten den Betrieben die nötige Planungssicherheit verschaffen und darüber hinaus durch arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion beitragen. Die Fördermittel wurden überwiegend in laufenden Verfahren eingesetzt. Es wurde nur rund die Hälfte der ursprünglich geplanten Mittel verausgabt, weil sich Verfahren im Zusammenhang mit großen Straßenbauprojekten unerwartet verzögerten.

Durch [Ländliche Neuordnung \(125/1\)](#) erfolgte eine Förderung in 40 Verfahren auf insgesamt 79.000 ha (5 % der Landesfläche Schleswig-Holsteins).

Gefördert wurden 40 Verfahren auf insgesamt 79.000 ha (entspricht 5 % der Landesfläche Schleswig-Holsteins). Von den eingesetzten Finanzmitteln entfielen 59 % auf den Wegebau; damit wurden 135 km ländliche Wege ausgebaut.

Der Wegebau in den Verfahrensgebieten führte zu Kosteneinsparungen in Höhe von 0,3 Mio. Euro pro Jahr für den landwirtschaftlichen Sektor. Etwa 80 % der ausgebauten Wege werden darüber hinaus auch in stärkerem Maß von nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppen genutzt.

Wegebau führte zu Kosteneinsparungen, Flurbereinigung löste Nutzungskonflikte und hatte auch positive Wirkungen auf Umweltressourcen

Für 4 % der Verfahrensgebietsfläche wurden eigentumsrechtliche Regelungen zugunsten des Naturschutzes oder der Wasserwirtschaft getroffen. Dadurch entstanden auch Wirkungen auf die Umweltressourcen.

Die Entscheidung, Flurbereinigung künftig nur noch aus GAK- und Landesmitteln zu fördern, ist zielführend, sofern diese Mittel auch bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden können.

Zukünftige Förderung über GAK/Landesmittel sinnvoll

Die Anforderungen an ländliche Wege sind in den letzten Jahrzehnten aufgrund des anhaltenden Strukturwandels in der Landwirtschaft stark gestiegen. Die Umsetzung von Wegbaumaßnahmen im Rahmen des ZPLR erfolgte bis 2009 über den Schwerpunkt 1. Es wurden Wege auf einer Länge von 129,5 km ausgebaut. Die Summe der für diese Vorhaben verausgabten öffentlichen Mittel belief sich auf insgesamt rund 6,2 Mio. Euro. 2009 und 2010 erfolgte die Förderung von Wegbaumaßnahmen im Rahmen des Konjunkturpakets II. Ab 2011 wurde der Wegebau wieder über das ZPLR gefördert, nun aber über den Schwerpunkt 4 (411). Es konnten 60 % der anfänglich zur Verfügung gestellten Mittel verausgabt werden.

Über den [Ländlichen Wegebau \(125/2\)](#) wurden 129,5 km Wege ausgebaut, ab 2011 erfolgte Förderung über Schwerpunkt 4.

51,1 km Wegebau erfolgten über Schwerpunkt 4, insgesamt wurden damit 180,6 km ländliche Wege ausgebaut. Der verhaltene Antragseingang war in erster Linie auf das geänderte Kommunalabgabengesetz und auf den damit verbundenen Zwang zur Anliegerbeteiligung zurückzuführen.

Hinsichtlich der Vorteile für die Landwirtschaft zeigen Modellrechnungen die deutlichen Wirkungen des Ausbaustands der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Dabei wurde ein Kostenvorteil allein für den Sektor Landwirtschaft von mindestens 0,45 Mio. Euro pro Jahr errechnet. Aufgrund der multifunktionalen Nutzung der Wege wurden auch die Attraktivität ländlicher Räume gesteigert (Tourismus) sowie die Lebensqualität verbessert (Naherholung).

Positive Wirkungen in vielen Wirkungsfeldern

Auch Wegebauvorhaben von besonderem überregionalem Interesse können nicht realisiert werden, wenn die entsprechende Gemeinde die Eigenmittel nicht aufbringen kann. Es wäre zu prüfen, ob eine stärkere Differenzierung der Fördersätze in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Gemeinden vorgenommen werden kann. Auch die bestehenden Regelungen zur Anliegerbeteiligung sollten überprüft werden.

Differenzierung der Fördersätze und Regelungen der Anliegerbeteiligung prüfen

Die Hochwasserereignisse der vergangenen Jahrzehnte haben deutlich gezeigt, dass beim Hochwasserschutz in Schleswig-Holstein weiterhin ein sehr hoher Handlungsbedarf besteht. In der Förderperiode wurden insgesamt knapp 9,7 Mio. Euro öffentliche Mittel (inkl. Eigenmittel der Verbände und Kommunen) in 23 Vorhaben (nach Angaben der Projektlisten) zum Hochwasserschutz investiert, darunter 0,82 Mio. Euro ELER-Mittel in zwei ELER-Vorhaben.

Der Hochwasserschutz (126/1) wurde überwiegend über GAK gefördert (im ELER zwei Vorhaben).

Die Hochwasserschutzmaßnahme hat weitreichende Schutz- bzw. Wirkungsziele, die Wirkungen treten jedoch erst nach Abschluss der Investitionen bei Hochwasserereignissen auf. Insgesamt ist festzuhalten, dass aufgrund der Vorhaben schrittweise das Schutzniveau erhöht wird, von dem die in den geschützten Gebieten lebenden und arbeitenden Menschen ebenso wie die landwirtschaftlichen Betriebe profitieren.

Schrittweise wird höheres Schutzniveau erreicht.

Angesichts der klimatischen Veränderungen sind die Sicherheitsstandards der Schutzeinrichtungen auch künftig regelmäßig zu überprüfen. Der Schutz vor Hochwasser bleibt eine relevante Aufgabe, die große finanzielle Anstrengungen in den potenziellen Überschwemmungsgebieten erfordert. Hierfür wird auch künftig eine angemessene Finanzausstattung durch die öffentliche Hand benötigt.

Hochwasserschutz bleibt relevante Aufgabe, die Finanzen der öffentlichen Hand erfordert

Mit dem Klimawandel und dem damit einhergehenden Anstieg des Meeresspiegels sowie möglicherweise verstärkter Sturmintensität wachsen die

Für Küstenschutz (126/2) wurden in 49

Anforderungen an den Küstenschutz. Der Küstenschutz ist und bleibt somit eine Daueraufgabe.

Die Förderung innerhalb des ELER stellte nur einen kleinen Teil der gesamten Finanzierung dieser Maßnahme dar. In der Förderperiode wurden in Schleswig-Holstein für insgesamt 49 Vorhaben zum Küstenschutz öffentliche Mittel in Höhe von rd. 317 Mio. Euro verausgabt (darunter 70 Mio. Euro ELER-Mittel und 187,2 Mio. Euro Top-ups). In den Ausgaben enthalten waren 20 Mio. Euro HC-Mittel (davon 15 Mio. Euro EU-Mittel), die im Rahmen der neu eingeführten Deichverstärkungsmaßnahme (126/2-II Deichverstärkungsmaßnahme „Klimaprofil“) verausgabt wurden. In 14 mit ELER-Mitteln unterstützten Vorhaben wurden insgesamt rd. 50 km Deiche erhöht.

Vorhaben insgesamt rd. 317 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt, in 14 ELER-geförderten Projekten wurden rd. 50 km an Deichen erhöht.

Wirkungen der Maßnahme treten erst nach Abschluss der Investitionen bei Hochwasserereignissen auf. Sie wurden anhand von maßnahmenspezifischen Indikatoren dargestellt:

Umfangreiche Schutzwirkungen für Flächen, EinwohnerInnen und Sachwerte erreicht

Geschützte Fläche: Die ausgewiesene Summe (über 51.000 ha) beruht auf den Angaben im Generalplan Küstenschutz zu den jeweiligen Deichabschnitten der ELER-Vorhaben.

Geschützte EinwohnerInnen: Für über 53.000 Menschen wurde aufgrund der unterstützten ELER-Vorhaben schrittweise das abgestimmte Schutzniveau realisiert.

Geschützte Sachwerte: Die durch die ELER-Küstenschutzvorhaben geschützten Sachwerte in den geschützten Gebieten wurden insgesamt auf über acht Milliarden Euro geschätzt. Diese Summe übersteigt die aufgewandten Finanzmittel für Küstenschutzmaßnahmen um ein Vielfaches.

Da die prioritären Küstenschutzmaßnahmen zur Erzielung eines einheitlich hohen Sicherheitsstandards an der Küste noch nicht zum Abschluss gekommen sind und schon aufgrund des gegenwärtigen Meeresspiegelanstiegs auch weiterhin notwendig sind, wird auch künftig eine angemessene Finanzausstattung durch die öffentliche Hand benötigt.

Weiterhin angemessene Finanzausstattung durch die öffentliche Hand notwendig

6 Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“

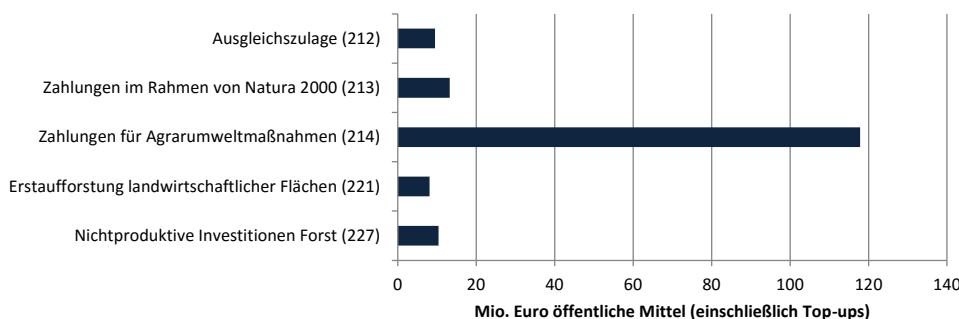
Schleswig-Holstein bot im Schwerpunkt 2 land- und forstwirtschaftliche Maßnahmen in insgesamt fünf ELER-Codes an. Das Maßnahmenspektrum im Agrarumweltbereich (214) umfasste fünf Teilmaßnahmen. Investive Maßnahmen wurden nur im Forstbereich angeboten. Die landwirtschaftlichen Maßnahmen waren ausschließlich Flächenmaßnahmen.

Schwerpunkt 2: Flächenmaßnahmen standen im Vordergrund.

Einschließlich Top-ups wurden rund 159 Mio. Euro verausgabt (18 % der gesamten Programmmittel). Die dominierenden Maßnahmen waren die Agrarumweltmaßnahmen (AUM, 214). Die anderen Maßnahmen folgten in weitem Abstand.

Agrarumweltmaßnahmen (214) als dominierende Maßnahmen im Schwerpunkt 2

Öffentliche Mittel für Maßnahmen im Schwerpunkt 2 2007 bis 2015



Die 2009 für Schwerpunkt 2 vorgesehenen Mittel wurden verausgabt. Mehr Mittel flossen in die Ausgleichszulage (212) und die Erstaufforstung (221). Geringfügig weniger Mittel wurden für AUM ausgegeben.

Geplante Mittel im Schwerpunkt 2 wurden vollständig verausgabt.

Die 2009 gesetzten materiellen Output-Ziele wurden bei den gut planbaren Maßnahmen 212 und 213 erreicht. Bei den AUM (214) lagen die Output-Indikatoren deutlich unter den Zielwerten, ähnlich wie bei der Erstaufforstung, während die nichtproduktiven Investitionen im Forstbereich höhere Output-Werte erreichten. Allerdings waren die EU-seitigen Vorgaben für die Zielquantifizierung bei den Flächenmaßnahmen durch den kumulativen Ansatz auch missverständlich.

Output-Ziele nur zum Teil erreicht

Die Zielquantifizierung wurde auf der Basis der angestrebten Förderumfänge und des prioritären Ressourcenziels der verschiedenen Schwerpunkt-2-Maßnahmen vorgenommen. Landwirtschaftsflächen standen stärker im Fokus als Forstflächen. Im landwirtschaftlichen Bereich lag der Schwerpunkt auf Biodiversität und Wasserqualität. „Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe“ wurde von der Ausgleichszulage

Biodiversität als wesentliches Ziel im Schwerpunkt 2

als Ziel verfolgt. Das Zielspektrum bei den Forstmaßnahmen war breiter. Alle Ressourcen sollten gleichermaßen angesprochen werden.

Die gemeinsame Bewertungsfrage für Schwerpunkt 2 (*Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?*) wird differenziert für die relevanten Schutzgüter beantwortet. Für die Ausgleichszulage (AZ) wird auf die Fragen der Vorperiode 2000 bis 2006 Bezug genommen.

Die gemeinsame Bewertungsfrage wird nach Schutzgütern differenziert.

Für die AZ waren öffentliche Mittel in Höhe von 7,94 Mio. Euro vorgesehen. Das vorgesehene Budget wurde aufgestockt, sodass zum 31.12.2015 rund 9,5 Mio. Euro ausgegeben wurden. Ursprünglich waren Inseln ohne feste Landanbindung sowie Deiche und Deichvorländereien förderfähig. Ab 2010 reduzierte sich die Förderkulisse auf die Inseln. Der Förderumfang lag daher zuletzt bei rund 8.000 ha.

Die Ausgleichszulage (212) wurde auf Inseln ohne feste Landanbindung begrenzt.

Durch die Begrenzung der AZ auf Inseln ohne feste Landanbindung wurden genau die Betriebe erreicht, die einen durch die Lage des Betriebes bedingten Nachteil gegenüber Betrieben auf dem Festland aufweisen (höhere Produktionskosten aufgrund der Transportkosten). Die Entscheidung, nicht in der gesamten benachteiligten Gebietskulisse eine Förderung anzubieten, ist sachgerecht und auch in Zukunft begründet.

Die Konzentration der AZ auf Inseln ohne feste Landanbindung ist sachgerecht.

Mit den Zahlungen aus der Maßnahme 213 erfolgte ein Ausgleich für Grünlandflächen in Natura-2000-Gebieten und in Naturschutzgebieten (NSG) als Kohärenzgebiete nach Art. 10 der FFH-Richtlinie. Im Laufe des Förderzeitraums erhöhte sich der Förderumfang auf der Datengrundlage des InVeKoS kontinuierlich von rd. 8.450 ha (2007) auf rd. 18.260 ha (2014). Ursächlich für den positiven Verlauf war sowohl die Erweiterung der Natura-2000-Kulisse als auch der Wegfall alternativer Flächenförderung (Ausgleichszulage) mit ursprünglich höheren Flächenzahlungen.

Natura-2000-Ausgleichszahlungen (213) für zuletzt 18.260 ha Grünland verausgabte

Das primäre Ziel der Maßnahme nach Artikel 38 der ELER-VO, nämlich der finanzielle Ausgleich für bestehende ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen von Grünland in Natura-2000- sowie Kohärenzgebieten, wurde vollumfänglich erreicht. Aus diesem Ausgleich resultierten jedoch keine bzw. nur sehr geringe zusätzliche Umwelt- bzw. Biodiversitätswirkungen. Wirkungen entstanden auf Förderflächen, wo NSG-Verordnungen Bewirtschaftungsaufgaben nicht vorsahen, die in den Auflagen der Ausgleichszahlungen definiert wurden. Das betraf auf Schleswig-Holstein hochgerechnet z. B. ein Entwässerungsverbot von 3.430 ha NSG-Fläche sowie ein Verbot der tief wendenden Bodenbearbeitung auf 9.040 ha.

Ziel eines finanziellen Ausgleichs für bestehende ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen voll erreicht, zusätzliche Wirkungen sehr gering

Die Natura-2000-Zahlung hatte die Funktion eines finanziellen Ausgleichs für ordnungsrechtlich festgesetzte Bewirtschaftungsbeschränkungen. Vor diesem Hintergrund wird die Fortführung der Natura-2000-Förderung, auch als Basis für AUM, uneingeschränkt empfohlen.

Förderung weiterführen

Die Agrarumweltmaßnahmen im ZPLR bestanden aus fünf Bausteinen: dem Dauergrünlandprogramm (214/1), dem Halligprogramm (214/2), der Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer (214/3), den Ökologischen Anbauverfahren (214/4) und dem Vertragsnaturschutz (214/5). Es wurden ausschließlich Biodiversitäts- und Wasserschutzziele gesetzt. Im Durchschnitt der Förderperiode hat Schleswig-Holstein über das ZPLR 60.150 ha Förderfläche mit AUM erreicht. Das entsprach gut 6 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) oder 4 % des Ackerlandes und 10 % des Grünlandes.

Agrarumweltmaßnahmen (214) erreichten im Durchschnitt 6 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Bezüglich der Biodiversitätsziele lag ein Maßnahmenmix mit sehr positiven bis mittleren Wirkungen vor, der ein vergleichsweise enges Spektrum an Zielobjekten, insbesondere Wiesen-/Gastvögel und Amphibien auf traditionell als Grünland genutzten Flächen, adressierte. Die Förderung von Arten und Lebensräumen im Ackerland spielte demgegenüber eine flächenmäßig untergeordnete Rolle. In allen Fällen waren zwar gute bis sehr gute lokale (auf Förderflächen) und z. T. regionale Wirkungen zu verzeichnen. Angesichts der geringen Förderflächenumfänge ist es jedoch unwahrscheinlich, dass landesweit negativ zu verzeichnende Biodiversitätstrends aufgehalten werden konnten. Insgesamt zeigt sich, dass für einen umfassenden Biodiversitätsschutz in Schleswig-Holstein viel weitergehende Anstrengungen im Acker- und Grünland erforderlich sind. Dazu tragen auch Schutzanstrengungen bei, die außerhalb des ZPLR umgesetzt werden.

Zur Biodiversität: gute bis sehr gute lokale Wirkungen, die landesweite negative Trends aber nicht aufhielten

Der Zielwert für AUM mit Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Wasserqualität wurde deutlich verfehlt. Auch die Minderungseffekte bei N-Bilanzsalden und Nährstoffausträgen fallen geringer als erwartet aus. Trotz teilweise erfolgter Steuerung der Maßnahmen in wasserschutzbezogene Problemgebiete (WRRL-Zielkulisse) fiel dort der Minderungseffekt nur so hoch aus wie im übrigen Land. Zum Förderhöchststand lag der Beitrag der Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffbilanz in Schleswig-Holstein bei knapp 2.500 t N. Auf die LF bezogen ergibt dies rechnerisch einen Minderungsbetrag von 2,5 kg/ha N oder gemessen am von Taube et al. (2015) berechneten Bilanzsaldo einen Anteil von etwa 3 %. Der Minderungseffekt wurde zu 73 % durch Ökologische Anbauverfahren erzielt.

Zum Wasserschutz: höchster Beitrag durch ökologische Anbauverfahren, aber insgesamt fallen Minderungseffekte bei N-Bilanzsalden und Nährstoffausträgen geringer aus als erwartet

Die ambitionierte Förderausgestaltung der Maßnahmen mit Wasser-schutzziel ging bei der Teilmaßnahme 214/3 mit einer verhaltenen Akzeptanz einher. Dennoch sollte das hohe inhaltliche Förderniveau der AUM

Förderung mit Modifikationen fortsetzen, die Verbreitung ambitio-

fortgesetzt werden. Allerdings wird die Einstellung der Förderung von Schonstreifen wegen geringer Wirkung und schlechter Fördereffizienz begrüßt. Zu prüfen ist, ob das Förderangebot von AUM zum Wasserschutz durch weitere Maßnahmenangebote ergänzt werden kann, um den Gesamtumwelteffekt zu steigern. Die Verbreitung ambitioniert ausgestalteter Förderangebote erfordert mehr Unterstützung, die in der neuen Förderperiode von der WRRL-Beratung erwartet wird. Die ökologischen Anbauverfahren erzielen für sämtliche Schutzgüter positive Beiträge. Empfohlen wird, die Förderung uneingeschränkt fortzusetzen.

niert ausgestalteter Förderangebote erfordert mehr Unterstützung

Aufgrund des regional sehr geringen Waldanteils ist diese Maßnahme relevant. Insgesamt konnten 270 ha Wald neu begründet werden. Die Maßnahme entfaltete positive Wirkungen hinsichtlich Biodiversität, Boden/Wasser und Klima. Aufgrund des geringen Flächenumfangs war die landesweite Wirkung aber stark begrenzt. Die Ausgestaltung der ZPLR-Erstaufforstungsförderung war im Vergleich zu alternativen Flächennutzungsmöglichkeiten (z. B. Verpachtung) und Aufforstungsinstrumenten (z. B. Ausgleichs-/Ersatzmaßnahmen) finanziell nicht attraktiv genug.

Über die [Erstaufforstung \(221\)](#) wurden 270 ha Wald neu begründet, damit landesweit sehr begrenzte Wirkung

Unter den aktuellen Bedingungen sollte die Förderung der Erstaufforstung eingestellt werden. Es sollte geprüft werden, ob das Land die Waldmehrung nicht besser über gesteuerte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder Projekte ähnlich der ‚Waldaktie‘ in Mecklenburg-Vorpommern unterstützen kann.

Einstellung der Förderung und Alternativen prüfen

Ziel der Maßnahme 227 war die Erhöhung der Naturnähe und ökologischen Stabilität der Wälder durch die Umwandlung von nicht standortgerechten Beständen in stabile Laub- und Mischbestände. Insgesamt konnten ca. 1.735 ha (Ziel 1.600 ha) umgebaut werden. Dem Waldumbau konnte in Bezug auf die Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima eine direkte, positive Wirkung zugeschrieben werden. Der auch bei dieser Maßnahme hohe Dokumentations- und Verwaltungsaufwand während des Förderverfahrens führte zur Beeinträchtigung der Akzeptanz der Maßnahmen bei den WaldbesitzerInnen, aber auch bei den betreuenden Stellen, welche für die Umsetzung der forstlichen Förderung eine hohe Bedeutung haben.

Mit den [Nichtproduktiven Investitionen Forst \(227\)](#) wurden 1.735 ha Wald naturnah umgewandelt.

Der Waldumbau sollte weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung sein. Die Begründung von Laubholz- und Mischbeständen sollte unter den gleichen Konditionen gefördert werden.

Förderung des Waldumbaus fortsetzen

7 Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“

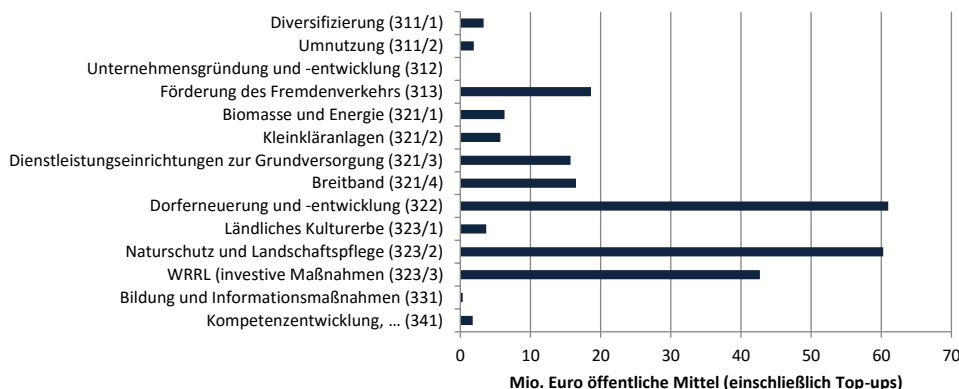
Alle ELER-Codes im Schwerpunkt 3 wurden von Schleswig-Holstein mit Maßnahmen belegt. Die Förderung der ländlichen Entwicklung unterlag im ZPLR einem Strategiewechsel. Durch die flächendeckende Einführung der Leader-Methode wurden fast alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung sukzessive über die LAG AktivRegionen umgesetzt. Die in Schwerpunkt 3 mit einem eigenen Finanzansatz programmierten Maßnahmen der Integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) waren vorrangig zur Umsetzung der in der vorherigen Förderperiode aufgestellten Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE) vorgesehen. Die Projektumsetzung erfolgte bis 2009 zentral durch das LLUR, ab 2010 lag die Projektumsetzung für die meisten ILE-Maßnahmen (einschließlich des ländlichen Wegebbaus (125/2)) bei den AktivRegionen.

Strategiewechsel in Schwerpunkt 3: weitgehende Umsetzung über AktivRegionen

Eine Besonderheit im ZPLR war die hohe finanzielle Bedeutung von investiven Maßnahmen im Natur- und Wasserschutz im Schwerpunkt 3, die im Rahmen des Health Check zugenommen hatte. Insgesamt wurden im Schwerpunkt 3 238 Mio. Euro verausgabt, davon 127 Mio. Euro als Top-ups. Das entspricht einem Anteil von 27 % an den verausgabten Mitteln.

Umsetzung von Anforderungen aus Natura 2000 und WRRL über den Schwerpunkt 3

Öffentliche Mittel für (Teil-)Maßnahmen im Schwerpunkt 3 2007 bis 2015



Verglichen mit dem finanziellen Planungsstand 2009 lag der Mittelabfluss bei 81 % (ohne Top-ups). Auf Ebene der Haushaltslinien wurden nur in der Dorferneuerung und -entwicklung (322) mehr Mittel im Vergleich zum Planungsstand 2009 eingesetzt. In allen anderen Maßnahmen lagen die getätigten Ausgaben zum 31.12.2015 unter den Planansätzen 2009. Allerdings wurden zusätzlich in nicht unerheblichem Umfang Vorhaben rein national finanziert.

Weniger Mittel im Schwerpunkt 3 verausgabt als geplant

Für Schwerpunkt 3 waren wenige gemeinsame Output-Indikatoren vorgegeben, die ex ante zu quantifizieren waren: Anzahl von Begünstigten oder Vorhaben und das Gesamtinvestitionsvolumen. Diese Indikatoren sind an sich schon von geringer Aussagekraft. Darüber hinaus wurden anfänglich Ziele ohne Berücksichtigung der Top-ups gesetzt. Die Interpretation der Ergebnisse war daher schwierig.

Gemeinsame Output-Indikatoren mit geringer Aussagekraft

Alle für den Schwerpunkt 3 vorgesehenen Ergebnisindikatoren waren im Programmplanungsdokument zu quantifizieren und im Monitoring zu bedienen. Die erreichten Ergebnisse waren teilweise schwierig zu interpretieren. Dies gilt insbesondere für die Bruttowertschöpfung. Die Arbeitsplatzeffekte lagen etwas höher als ursprünglich geplant. Die zusätzliche Anzahl von TouristInnen ist angesichts der überwiegend infrastrukturellen Vorhaben kaum festzustellen und kausal zuzuordnen. Die Bevölkerung im ländlichen Raum, denen die Dienstleistungen zugutekommen, ist angesichts der Heterogenität der Vorhaben in den Maßnahmen 321, 322 und 323 als gemeinsamer Ergebnisindikator wenig sinnvoll. Die Zunahme der Internetverbreitung wurde mit rund 65.000 Haushalten angegeben.

Ergebnisindikatoren schwierig zu interpretieren

Es gibt drei gemeinsame Bewertungsfragen (17 bis 19) für jeweils spezifische Schwerpunkt-3-Maßnahmen, die sich auf wirtschaftliche Aspekte, Lebensqualität und Kapazitätsaufbau beziehen und für die meisten (Teil-) Maßnahmen auch relevant sind. Für die finanziell sehr bedeutenden (Teil-) Maßnahmen unter 323 waren umweltbezogene Fragen (Biodiversität, Wasser, Klima) zu ergänzen.

Gemeinsame Bewertungsfragen im Schwerpunkt 3 mussten um umweltbezogene Fragen ergänzt werden.

Kernziel der Diversifizierungsförderung war die Unterstützung von Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe zur Schaffung von zusätzlichem Einkommen in den Bereichen spezifische Dienstleistungen, Angebote im Freizeit- und Tourismusbereich sowie gewerbliche oder gemeinschaftlich genutzte Raumangebote. Im Rahmen der Maßnahme 311/1 wurden im Förderzeitraum 2007 bis 2013 insgesamt 56 Betriebe gefördert. Die Reichweite der Maßnahme 311/1 ist daher als sehr gering einzuschätzen. Zu Beginn der Förderperiode wurde die Maßnahme nur zögernd angenommen. Nach 2010 steigerten sich die Antragszahlen infolge verstärkter Beratungstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit von LLUR und MELUR.

Über die Diversifizierung (311/1) wurden 56 Betriebe gefördert, die Reichweite war damit gering.

Die geförderten Betriebe wiesen, gemessen an der Bruttowertschöpfung, im Durchschnitt eine sehr dynamische Entwicklung auf. Rund 45 Arbeitsplätze wurden brutto geschaffen. Allerdings wären diese Entwicklungen wahrscheinlich teilweise auch ohne Förderung vollzogen worden, weil deren Finanzierung in der Regel kein knapper Faktor war. Mitnahmeeffekte konnten beobachtet werden.

Positive Wirkungen bei den Betrieben, aber Mitnahmeeffekte relevant

Die Förderung von rentablen Investitionen in Betriebe, die keine Finanzierungsschwierigkeiten haben, sollte grundsätzlich unterbleiben. Anders kann die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. Tier- oder Umwelt-/Klimaschutz, örtliche Versorgung, altersgerechtes Wohnen) sein. Der Neueinstieg in die Einkommenskombination ist zunächst häufig mit einem erhöhten wirtschaftlichen Risiko verbunden. Um diese Hürde zu kompensieren, kann eine Einstiegshilfe sinnvoll sein. Je nach Problemlage dürften unterschiedliche Instrumente wie Kapitalzuschüsse, Bürgschaften, laufende Prämien, Bildungs- oder Beratungsförderung geeignet sein, bzw. es wären angepasste Förderkonzepte zu entwickeln, die durch das Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Maßnahmen wirksam werden.

Keine Förderung von sowieso rentablen Investitionen in Betriebe, aber Neueinstieg in die Einkommenskombination unterstützen

Die Maßnahmen 311/2, 312, 313, 321/3, 322, 323/1, 331 und 341 wiesen einige Besonderheiten auf: Sie wurden alle über die Richtlinie zur integrierten ländlichen Entwicklung umgesetzt und dienten dem Abschluss der in der Förderperiode 2000 bis 2006 erstellten Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSEn). Ab 2010 sollte die Umsetzung entsprechender Projekte über die AktivRegionen und deren Budget erfolgen, eine Förderung von Einzelprojekten über den Schwerpunkt 3 war bei diesen Maßnahmen nicht mehr vorgesehen.

Die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung (311/2, 312, 313, 321/3, 322, 323/1, 331 und 341) wurden nur in den Jahren 2007 bis 2009 unterstützt.

Bei zwei Maßnahmen lief die Umsetzung der Förderung anders als geplant: Bei den Maßnahmen Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz (311/2) und Dorferneuerung und –entwicklung (322) wurden auch nach 2010 noch Einzelprojekte umgesetzt. Dies hatte unterschiedliche Gründe: Bei 311/2 hat sich die Umsetzung einer einzelbetrieblichen Förderung über die AktivRegionen als nicht sinnvoll herausgestellt, bei 322 konnten kurzfristig gezielt Mittel für Projekte im Bereich Sportstätten eingesetzt werden.

Insgesamt 1.500 Projekte, davon 220 Projekte mit EU-Mitteln umgesetzt

Insgesamt wurden rund 1.500 Projekte in den Maßnahmen umgesetzt, davon rund 220 mit EU-Mitteln. Fast die Hälfte der umgesetzten Projekte kam aus der Maßnahme 322, ein Viertel aus der Maßnahme Förderung des Fremdenverkehrs (313). Das restliche Viertel entfällt auf alle weiteren Maßnahmen.

Der Gesamtblick auf die mit EU-Mitteln geförderten Projekte dieser Maßnahmen zeigt, dass sich deren Wirkungen vor allem im Bereich der dörflichen Gemeinschaftsgebäude und der weiteren, für das kulturelle und soziale Leben im ländlichen Raum bedeutsamen Einrichtungen entfalteten (z. B. Dorfgemeinschaftshäuser, Jugendräume, MarktTreffs, Multifunktionsgebäude, Sportplätze und -hallen). Darüber hinaus wurden insbeson-

Vielfältige Wirkungen auf das kulturelle und soziale Leben in den ländlichen Räumen und auf die Attraktivität des Wohnumfeldes

dere infrastrukturelle Projekte (touristische Wege, öffentlicher Raum in den Dörfern) unterstützt. Die Förderung wirkte damit auf die Aspekte Attraktivität des Wohnumfeldes und soziales Leben. Die Vielfalt der Projekte führte zu sehr unterschiedlichen Wirkungen in den Regionen, die sich jedoch nur schwer quantifizieren lassen.

Der Ansatz der integrierten ländlichen Entwicklung, der mit den LSEn begonnen wurde, ist in der betrachteten Förderperiode auf die AktivRegionen übergegangen. Allerdings hat sich bereits zur Halbzeitbewertung herausgestellt, dass bestimmte größere investive Projekttypen (Beispiel MarktTreffs) weniger umgesetzt werden konnten, da sie einen eher lokalen Bezug haben, aber zugleich das Budget der AktivRegionen stark beansprucht hätten. Eine gut abgegrenzte Förderung solcher Projekte zusätzlich zu den AktivRegionen erscheint sinnvoll.

Es wurden 17 Projekte umgesetzt, davon etwa die Hälfte Biogasanlagen mit landwirtschaftlichen Substraten, die andere Hälfte Anlagen zur Verwertung biogener Festbrennstoffe (Holz). Angesichts der Förderlandschaft war die Fokussierung auf „innovative“ Anlagen sinnvoll, da hiervon ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Biomasse-/energienutzung zu erwarten war. Zuwendungsempfänger waren zu 95 % Private. Nicht alle Vorhaben waren nachhaltig tragfähig.

Es zeigte sich, dass die Anwendung der Technologien teilweise ein hohes Maß an weiterer Entwicklungsarbeit erforderte, um den geplanten Output zu erreichen. Die Einkommenswirkung war zu einem Drittel positiv, zu einem Drittel negativ (bei den Übrigen noch nicht einschätzbar). Neun Anlagen trugen zur Energie- und 13 zur Wärmeversorgung (aus regenerativen Energien) bei.

Kleinkläranlagen (KKA) werden immer dort betrieben, wo ein Anschluss an die öffentliche Schmutzwasserkanalisation technisch nicht möglich oder unwirtschaftlich ist. Veraltete KKA wurden mit einer biologischen Reinigungsstufe nachgerüstet, damit sie den aktuellen technischen Möglichkeiten entsprechen. In 54 Gemeinden wurden KKA für rund 3.200 Wohneinheiten (Angaben nach den Projektlisten) mit EU-Mitteln gefördert. Dabei wurde eine Reinigungskapazität geschaffen, die rund 11.700 Einwohnerwerten entspricht.

Die Vorhaben wurden vor allem in Gemeinden der Kreise realisiert, in denen noch eine größere Anzahl von KKA nachzurüsten war. Messergebnisse zur Schadstoffeliminierung lagen zur Ex-post-Bewertung nicht vor. Nachgerüstete Kleinkläranlagen leisten z. B. einen Beitrag zur Verbesserung der Gewässerqualität, da in jedem Fall eine gezielte Kohlenstoff-Eliminierung

Integration in AktivRegionen hat sich bewährt, diese sollte aber für bestimmte Projekttypen nicht die einzige Förderoption sein

17 Vorhaben mit Fokus auf innovative Anlagen zu Biomasse und Energie (321/1) umgesetzt

Einkommenswirkung uneinheitlich

Durch Kleinkläranlagen (321/2) Reinigungskapazitäten für rund 11.700 EinwohnerInnen geschaffen

Konkrete Zahlen zur Schadstoffeliminierung fehlen, aber Kohlen- und Stickstoff-Eliminierung verbessern

entsprechend den allgemein anerkannten Regeln der Technik gemäß erfolgt bzw. mindestens einzuhalten ist. Außerdem ist eine gewisse Stickstoff-Eliminierung in den KKA zu verzeichnen.

die Gewässerqualität

Falls sich Hinweise auf einen schlechten Anlagenbetrieb bzw. -zustand ergeben, ist insbesondere aufgrund der großen Zahl von KKA zu überlegen, ob außerhalb des ELER eine Unterstützung zur Verbesserung des Betriebs von Kleinkläranlagen angeboten wird. Denkbar sind gezielte Informations- und Beratungsangebote für die EigentümerInnen zum Betrieb von KKA und für Wartungsfirmen, z. B. zur fachgerechten Wartung.

Bei Problemen sollten gezielte Informations- und Beratungsangebote gemacht werden.

Der Bedarf an einer Verbesserung des Breitbandzugangs in ländlichen Regionen ist groß und ohne Förderung kaum zu decken. Die Fördermöglichkeiten in der GAK waren eingeschränkt, konnten zu keinem umfassenden Hochgeschwindigkeitsausbau führen und boten aufgrund ihrer finanziellen Ausstattung auch nur überschaubare Möglichkeiten, den Bedarf zu decken. Insgesamt wurden 46 Projekte mit 5,1 Mio. Euro EU-Mitteln unterstützt.

Bei Breitband (321/4) wurde in 46 Projekten für knapp 65.000 Haushalte ein besserer Internetzugang geschaffen.

Alle mit EU-Mitteln geförderten Projekte hatten die Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke zum Inhalt. Der eindeutige räumliche Schwerpunkt mit 35 Projekten und rund 4 Mio. Euro EU-Mitteln lag im Kreis Schleswig-Flensburg. Angaben zum Ausbauzustand nach der Förderung lagen nicht vor, in der Regel liegt aber mit 16 bis 50 Mbit/s deutlich über 2 Mbit/s, die vorher maximal vorhanden waren. Insgesamt haben laut Angabe im Monitoring 64.817 Haushalte die Möglichkeit erhalten, einen besseren Internetanschluss zu bekommen, also ungefähr 5 % der schleswig-holsteinischen Haushalte.

Ungefähr fünf Prozent der schleswig-holsteinischen Haushalte wurden erreicht.

Wichtig sind zukünftig abgestimmte Förderansätze von den verschiedenen politischen Ebenen (EU, Bund, Land), die Unterstützung der AntragstellerInnen und der Einsatz von zusätzlichen Mitteln. Mit dem LPLR 2014-2020 wird ein landesspezifischer Förderansatz eingeführt, der wesentlich sinnvollere Ausbaumöglichkeiten bietet.

Mit dem LPLR 2014-2020 wird ein besserer, landesspezifischer Förderansatz eingeführt.

Etwa 63 % der in der Teilmaßnahme 323/2 eingesetzten Finanzmittel dienten der Flächensicherung. Für biotopgestaltende Maßnahmen wurden ca. 29 % der Finanzmittel eingesetzt. Die FFH-Managementplanung nahm nur knapp ein Prozent ein. Dieser Fördergegenstand wurde in erster Linie außerhalb von ELER gefördert. Die Lokalen Aktionen wurden mit 6,6 % der eingesetzten Fördermittel unterstützt. Etwa 58 % der Fördermittel gingen an die landesweite Stiftung Naturschutz. Etwa 14 % der Mittel wurden in Flurbereinigungsgebieten umgesetzt.

Die Vorhaben zu Naturschutz und Landschaftspflege (323/2) dienen insbesondere der Flächensicherung (63 %) sowie der Biotopgestaltung (29 %).

Direkte (Biotopmanagement) oder indirekte positive Wirkungen (Flächenkauf, Flächensicherung) auf die Biodiversität sind auf allen Projektflächen zu erwarten. Die im Modulbericht beschriebenen Fallbeispiele zeigen, welchen Beitrag einzelne Fördervorhaben jeweils geliefert haben. Die Fördermittel wurden zu 67 % direkt in Natura-2000-Gebieten eingesetzt. Für EU-Artenschutzmaßnahmen wurden weitere 10 % der Fördermittel verwendet. Die Mittel wurden danach sehr konzentriert für die Umsetzung von Natura 2000 eingesetzt (zusammen ca. 80 %). Wirkungen im Bereich „Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung“ sind insbesondere durch die Arbeit der Lokalen Aktionen zu erwarten.

Die Mittel wurden sehr konzentriert für die Umsetzung von Natura 2000 eingesetzt, auch Wirkungen für „Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung“ sind entstanden.

In vielen Gebieten besteht nach wie vor 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 haben sich in Schleswig-Holstein die Lokalen Aktionen sehr bewährt. Dieser Förderansatz wird als beispielhaft angesehen; er sollte daher weiter ausgebaut werden.

Förderansatz der Lokalen Aktionen sollte weiter ausgebaut werden

In der Teilmaßnahme 323/3 (WRRL – Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren) wurden 652 Projekte umgesetzt; diese betrafen etwa 1.120 km Fließstrecke und eine Fläche von ca. 741 ha. Auf ca. 85 ha wurde dabei neues Moorwachstum initiiert. Etwa 44 % der eingesetzten Finanzmittel dienten der Wiederherstellung der Durchgängigkeit von Fließgewässern. Für die naturnahe Gewässerentwicklung (Strukturverbesserung) wurden etwa 24 % der Finanzmittel eingesetzt, ebenso für die Nährstoffreduktion durch Ankauf von Flächen und die Einrichtung von Randstreifen. Die Inanspruchnahme der Fördermittel war insgesamt nicht so hoch wie ursprünglich geplant. Dies war in erster Linie auf fehlende Flächenverfügbarkeit aufgrund zunehmender Nutzungskonkurrenzen (Flächenbedarfe z. B. für den Energiemaisanbau) zurückzuführen.

Die Projekte zur Fließgewässerentwicklung/investive Maßnahmen (323/3 WRRL) bezogen sich zu 44 % auf die Durchgängigkeit von Fließgewässern, 24 % dienten der naturnahen Gewässerentwicklung (Strukturverbesserung).

Die Maßnahme diente insgesamt der Verbesserung der Gewässermorphologie und -biologie und stabilisierte somit den Naturhaushalt. Die Projekte, die im Zusammenhang mit der Beseitigung von Querbauwerken standen, zielten vorrangig auf die Verbesserung der Lebensbedingungen für die Fischfauna und das Makrozoobenthos. Durch das Anlegen von Gewässerstrandstreifen konnten der Sediment- und Nährstoffeintrag in die Gewässer gesenkt und die Wasserqualität sowie damit die Habitatbedingungen für Tier- und Pflanzengemeinschaften verbessert werden. Die Fördermaßnahme diente damit in vollem Umfang der Umsetzung der EG-WRRL.

Fördermaßnahme diente in vollem Umfang der Umsetzung der EG-WRRL, auch vereinzelt Wirkungen zum Klimaschutz

Wirkungsbeiträge zum Klimaschutz sind in einzelnen Vorhaben zur Vernäsung von Niedermooren auf ca. 85 ha zu erwarten.

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der EG-WRRRL besteht weiterhin ein hoher Finanzbedarf in der Fließgewässerentwicklung. Angesichts der auch in der Förderperiode 2014 bis 2020 voraussichtlich weiter steigenden verwaltungstechnischen Anforderungen an die Antragsteller sollte eine rein nationale Finanzierung insbesondere kleinerer Vorhaben oder solcher bei kleineren Unterhaltungsverbänden oder sonstigen Initiativen beibehalten und ggf. auch ausgeweitet werden.

Förderinstrument weiterhin wichtig zur Umsetzung der WRRRL

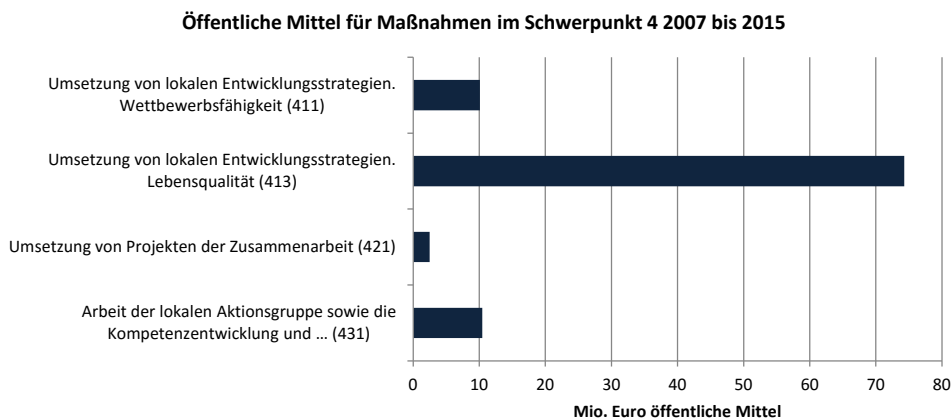
8 Schwerpunkt 4 „Umsetzung des Leader-Konzepts“

Im Schwerpunkt 4 wurden 21 AktivRegionen auf der Grundlage eines Anerkennungsverfahrens ab dem 2. Quartal 2008 ausgewählt. Damit verfolgte Schleswig-Holstein einen nahezu flächendeckenden Ansatz von Leader. Zur Verfügung standen rund 62 Mio. Euro EU-Mittel (Stand 2009), die entsprechend durch die AktivRegionen kofinanzieren waren. Die EU-Mittel wurden den AktivRegionen jeweils als eigenes Budget zugewiesen. Das Gros der Mittel war für die Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien – Lebensqualität (413) vorgesehen. Mit dem Health Check wurden Mittel zugewiesen, die gezielt für Klima, erneuerbare Energien und Innovation eingesetzt werden sollten. Über die Budgets der einzelnen AktivRegionen hinaus wurden über ein landesweites Auswahlverfahren zusätzlich Leuchtturmprojekte gefördert. So bestand die Möglichkeit, auch größere Projekte zu fördern.

Nahezu flächendeckender Ansatz von Leader, zusätzliche Leuchtturmprojekte

Verausgabt wurden mit 97 Mio. Euro 92 % der in 2009 geplanten öffentlichen Mittel. Eine geringere Umsetzungsrate wurde nur im Maßnahmenbereich 411 erreicht. Damit hatte Leader insgesamt einen Anteil von elf Prozent an den verausgabten öffentlichen Mitteln (einschließlich Top-ups). Rund 74 Mio. Euro flossen in Maßnahmen unter 413 (76 % der gesamten Leader-Ausgaben). 16,1 Mio. Euro wurden als HC-Mittel abgerechnet.

Der Umsetzungsschwerpunkt lag auf Projekten zur Lebensqualität (413).



Rund 40 % der öffentlichen Mittel für die Maßnahme 41 sind in die Dorferneuerung geflossen, wobei diese Projekte in Schleswig-Holstein sehr vielfältig waren und oft über die klassische Dorferneuerung hinausgingen. Neben gestalterischen Projekten wurden Machbarkeitsstudien und in größerem Umfang auch Gemeinschaftseinrichtungen gefördert. Bei den HC-Maßnahmen (23 % der öffentlichen Mittel zur Umsetzung der Entwicklungsstrategien) standen energetische Sanierungen im Vordergrund. Auch neue Techniken wurden gefördert. Im Tourismus (20 % der öffentlichen Mittel) gab es kleinere Infrastrukturprojekte, aber auch einige „Ankerpunkte“ wie das Wattenmeerhaus oder den Klimapavillon.

Die den AktivRegionen zugewiesenen HC-Mittel konnten nur zu 90 % verausgabt werden. Noch deutlichere Umsetzungsdefizite gab es im Bereich Wegebau (411). Der Grund lag in der angespannten Haushaltslage einiger Gemeinden und insbesondere in der zwischenzeitlich geänderten Rechtsgrundlage zur Erhebung von Anliegerausbaubeiträgen. Demgegenüber konnten die Kooperationsprojekte (421) weitgehend im geplanten Umfang verwirklicht werden.

Die Etablierung der Leader-Merkmale (wie Partizipation, Kooperation und Vernetzung) in den AktivRegionen ist ganz überwiegend gelungen. Besonders positiv hervorzuheben sind der gute landesweite Austausch und die in Schleswig-Holstein große Anzahl von Kooperationsprojekten sowie die Koordinierungsfunktion des Regionalmanagements.

Zur Frage, inwieweit die erfolgreiche Etablierung der Leader-Merkmale zum gewünschten Leader-Mehrwert beitragen konnte, bestätigen sich positive Wirkungen durch Partizipation und durch den regionalen Ansatz. Insgesamt waren Verbesserungen von Beziehungen, Kontakten, Wissen und Fähigkeiten der Akteure zu vermerken. Im Ergebnis hat sich die regionale Kooperation insbesondere zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und über regionale Teilräume hinweg verbessert.

Schwerpunkte der AktivRegionen lagen auf Dorferneuerung, HC-Projekten und Tourismus.

Erfolgreiche Etablierung der Leader-Merkmale und positive Wirkungen auf regionale Kooperation

Die Projekte setzten je nach regionalen Handlungsbedarfen an ganz unterschiedlichen Problemlagen an. Ein hoher Anteil der Projekte zielte auf die Förderung des Tourismus. Da für touristische Förderungen ein regionales Gesamtkonzept wichtig ist, war die Einbindung in die AktivRegionen-Prozesse positiv zu werten. Weitere Wirkungen waren bei der Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum zu vermerken. Hier entstanden Wirkungen durch die geförderte Freizeitinfrastruktur und soziale Infrastruktur in Form von Dorfgemeinschaftshäusern, Mehrgenerationentreffs oder Einrichtungen zur Betreuung von SeniorInnen oder Jugendlichen. Gerade im Bereich demografischer Wandel bietet der Leader-Ansatz besondere Chancen. So sind auch innovative Ideen z. B. in Form von Nahversorgungs-, Gesundheits-, Pflege- oder Mobilitätsprojekten umsetzbar.

Breit gefächerte Wirkungen durch die geförderten Projekte, besondere Chancen durch innovative Ideen und regionsangepasste Projekte

Die Umsetzung der HC-Mittel über die AktivRegionen war ein guter Ansatz, das Thema Klimaschutz in den Regionen zu verankern. Allerdings verhinderten die (sich zu Beginn ändernden) Vorgaben eine optimale Ausnutzung. Die Integration des Wegebbaus in den AktivRegionen-Ansatz war insgesamt weniger passend.

Defizite in der Umsetzung der HC-Mittel und des Wegebbaus

Um geeignete Problemlösungen für die Herausforderungen der ländlichen Entwicklung zu identifizieren, sind kreative und engagierte regionale Akteure aus ganz unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft notwendig. Eine Stärke der AktivRegionen ist die Generierung von Ideen, die über die Vernetzung auch in andere Regionen transferiert werden könnten. Dazu sollten sich die LAGn verstärkt modellhaften Lösungsansätzen in den verschiedenen Handlungsfeldern widmen. Um die kreativen Potenziale auch für Nicht-Standardprojekte zu nutzen, sollten entsprechend offene Fördermodalitäten für Projekte sichergestellt werden. Dies wurde für die neue Förderperiode durch das Prinzip, dass alle Vorhaben förderfähig sind, die den Zielen der jeweiligen Integrierten Entwicklungsstrategie (IES) dienen, umgesetzt. Insbesondere in der ersten Hälfte der Förderperiode sollten ein intensiver Austausch und eine Unterstützung durch die Bewilligungsstellen stattfinden, um die Entscheidungssicherheit im Spannungsfeld zwischen rechtssicherer Abwicklung und Nutzung der neuen Möglichkeiten in Richtung „Nutzung der Möglichkeiten“ zu stärken. Der Kofinanzierungsproblematik wurde in der neuen Förderperiode durch die landesseitige Unterstützung regionaler Fonds begegnet. Die Themen der LAGn ergeben sich aus den regionalen Handlungsbedarfen, dennoch kann das Land auch zukünftig bestimmte Themen „bewerben“ (durch Informationen, Angebote zum Austausch, thematische Wettbewerbe).

Umsetzungsrahmen verändern und neue Möglichkeiten nutzen

9 Programmwirkungen

Das ZPLR hatte eine zu vernachlässigende Wirkung auf das Wirtschaftswachstum insgesamt. Die durchgeführten Analysen belegen zwar einen geringen und positiven Effekt des ZPLR auf die Bruttowertschöpfung des Primärsektors, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind diese Wirkungen jedoch marginal. Weitere, überwiegend nicht quantifizierbare Wertschöpfungseffekte in den Nicht-Primärsektoren entstanden durch die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (123), des Fremdenverkehrs (313) sowie von AktivRegionen (411, 413). Aufgrund der geringen Wirkungen auf die landesweite Bruttowertschöpfung leistete das ZPLR einen zu vernachlässigenden Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele. Für diesen Bereich besteht in Schleswig-Holstein auch eine Arbeitsteilung mit dem EFRE. Der ELER kann demgegenüber Beiträge zu Infrastruktur, Daseinsvorsorge und regionalen Entwicklungsprozessen leisten und somit spezifischer die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in ländlichen Räumen unterstützen.

Die Ergebnisse offenbaren den grundsätzlich schon in der ELER-Verordnung angelegten Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der Lissabon-Strategie und dem (regionalen und sektoralen) Ausgleichsziel der ländlichen Entwicklungspolitik der EU. Daher wäre es sinnvoll, die Zielformulierungen des ELER an seine realen Stärken anzupassen.

Die Beschäftigungswirkungen des ZPLR waren mit einem Saldo von 103 bis 170 neuen vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen gering und lagen unter dem Zielwert von 450 neuen Dauerarbeitsplätzen. Neue Arbeitsplätze entstanden fast ausschließlich in den Nicht-Primärsektoren, insbesondere durch die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (123) und von AktivRegionen (413). Innerhalb des Primärsektors hielt sich der Saldo aus geschaffenen (Diversifizierung, 311) und durch Rationalisierungseffekte abgebauten Arbeitsplätzen (AFP, 121) in etwa die Waage.

Das ZPLR erhöhte in dessen Laufzeit die Nachfrage nach Investitionsgütern und Dienstleistungen, dies bedeutete rechnerisch etwa 1.683 Vollzeitarbeitsplätze durch konjunkturelle Beschäftigungseffekte pro Jahr.

Vor dem Hintergrund der anhaltend negativen Entwicklung der biologischen Vielfalt und aufgrund internationaler Schutzverpflichtungen besteht ein hoher Handlungsbedarf zum Schutz und zur Verbesserung der Biodiversität. Die Betrachtung der beiden Wirkungsindikatoren (Flächen mit hohen ökologischen Wertigkeiten (HNV) und Feldvögel) zeigte, dass die aus dem ZPLR kommenden Beiträge zur Erhaltung der Biodiversität in Schleswig-Holstein nicht ausreichten, um die Entwicklung der Indikatoren

Positive Wirkungen, aber Einfluss auf das Wirtschaftswachstum marginal

Zur Beschäftigung überwogen konjunkturelle Beschäftigungseffekte, im Saldo wenig direkt geschaffene Dauerarbeitsplätze.

Trotz positiver Wirkungen des ZPLR für die Biodiversität weiterhin landesweit negativer Trend

umzukehren. So zeigten sich für die Feldvögel und für die HNV-Bestände weiterhin negative Trends in der Programmlaufzeit. Ohne die Umsetzung des ZPLR wären jedoch noch stärkere negative Trends bei den Wirkungsindikatoren zu erwarten. Die verfehlte Trendumkehr bei den Indikatoren war einerseits durch die zu geringe Flächenrelevanz der hochgradig wirksamen agrarbezogenen sowie investiven Maßnahmen bedingt, andererseits spielten starke externe Wirkungsfaktoren, wie der Grünlandverlust, Intensivierung der Landnutzung durch verengte Fruchtfolgen, vielschüriges Grünland oder Energiepflanzenanbau eine erhebliche Rolle bei der Entwicklung der Basisindikatoren.

Einzelbetriebliche Förderansätze haben u. a. aufgrund hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur eine geringe Wirksamkeit bezogen auf die Ziele Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors; folgerichtig wurde das AFP eingestellt. Allerdings werden auch zukünftig Wachstums- und Rationalisierungsdruck und gesellschaftliche Anforderungen neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement stellen. Im Kontext einer Förderung eines modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektors sollte die ELER-Förderung auf die zielgerichtete Unterstützung von Humankapital und auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) konzentriert werden. Dazu sind Förderoptionen zu prüfen, die zielgerichtete Investitionsanreize zur Verbesserung der Ressourceneffizienz, klimarelevanter Aspekte, des Tierwohls sowie regionaler Wertschöpfungsketten mit spezifischen Beratungsmaßnahmen verbinden. Ein besonderes Augenmerk sollte auch zukünftig auf die ländliche Infrastruktur gelegt werden. Eine Verbesserung des Zustandes der Wege und Brücken bleibt ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors.

Im Laufe der Förderperiode veränderten sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft und insbesondere für Milchvieh haltende Betriebe erheblich, die Märkte wurden volatiler. Die für die Begleitung der Umstrukturierung relevanten Maßnahmen AFP und MFP verursachten kaum Wirkungen auf diesen Prozess, weil die gewährten Fördersätze sehr niedrig waren, sodass größtenteils von Mitnahmen ausgegangen werden kann. Die Produktionskapazitäten der Betriebe wären auch ohne Förderung modernisiert oder erweitert worden. Die Wirkungen der zusätzlichen HC-Mittel (für das MFP) auf die sektorale Entwicklung dürften zu vernachlässigen sein. Die V&V-Förderung dürfte dagegen zu deutlichen Rationalisierungs- und Diversifizierungseffekten bei den Betrieben geführt haben, die sich künftig positiv auswirken könnten.

Geringe Wirkung einzelbetrieblicher Förderansätze auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, zukünftig Fokussierung auf öffentliche Güter und ländliche Infrastruktur zu empfehlen

Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors marginal in Relation zu Kräften des Marktes, jedoch zukünftig positive Effekte der V&V-Förderung zu erwarten

Mögliche Programmbeiträge zum Klimaschutz verteilten sich auf die Produktion erneuerbarer Energien, die Vermeidung von Treibhausgasen und die Klimafolgenanpassung. Zu Letzterer sind erhebliche Wirkungen durch den Küstenschutz zu vermerken. Besonders effizient für die Einsparung von THG-Emissionen mit Kosten unter 0,1 Euro/kg CO₂Äq haben sich die Forstmaßnahme (227) sowie die AUM-Teilmaßnahmen Ökologischer Landbau, umweltverträgliche Gülleausbringung und Winterbegrünung erwiesen. Auch wenn der Klimaschutz im ELER lediglich ein Nebenziel darstellte, wurden mit dem Programm dennoch messbare Ergebnisse erzielt. Handlungsfelder des Klimaschutzes, die sinnvoll über den ELER adressiert werden können, sind insbesondere die Klimafolgenanpassung im Bereich des Hochwasser- und Küstenschutzes sowie die Berufsbildung und die betriebliche Beratung. Eine Option wäre auch, die AktivRegionen zur Innovationsinduzierung und -verbreitung sowie für Vernetzungs- und Beratungsprojekte zu nutzen. Forst- und Moorschutzmaßnahmen stellen wichtige Aktivitätsbereiche dar, bei denen auch erhebliche Synergien mit anderen Bereichen (Biodiversität, Wasserschutz, Boden- und Kulturlandschaftschutz) genutzt werden können.

ZPLR beinhaltet effiziente Maßnahmen, Gesamtwirkungen zum Klimaschutz begrenzt, Erwartungshaltung und Bewertung auf geeignete Handlungsfelder fokussieren

Zur Wasserbewirtschaftung sind europäische Leitlinien, auf die auch die Förderung des ELER Bezug zu nehmen hat, im Regelungsrahmen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) niedergelegt. Insgesamt zählt Schleswig-Holstein zu den Bundesländern mit den höchsten Nährstoffüberschüssen in Deutschland. Ein weiteres Problem stellen Nährstoffeinträge in Oberflächengewässer und besonders in die Küstengewässer dar. Im ZPLR dienen in erster Linie die AUM dazu, Nährstoffüberschüsse zu senken und Nährstoffeinträge in Gewässer zu vermeiden. Die Wirksamkeit des AUM-Maßnahmenangebots auf der Einzelfläche konnte eindeutig belegt werden. Soll der Beitrag der AUM in der WRRL-Kulisse gesteigert werden, wäre eine Akzeptanzsteigerung bestehender Maßnahmen anzustreben. Hier nimmt die Gewässerschutzberatung eine Schlüsselstellung ein. Zudem könnte das Maßnahmenpektrum ausgedehnt und adäquater auf die Problemlage ausgerichtet werden. Durch den investiven Gewässerschutz wurden in Verbindung mit Flächenbereitstellung über Flurbereinigung wichtige Förderbeiträge zur Verbesserung der Gewässerstruktur und entsprechender WRRL-Bewirtschaftungsziele erzielt.

Positive Wirkungen zu Wasserbewirtschaftung durch AUM, aber Zielsetzung der WRRL nicht erreicht

Aufgrund fehlender methodischer Vorgaben musste zunächst der Begriff Lebensqualität operationalisiert werden. Genutzt wurde ein in den Sozialwissenschaften entwickeltes Konzept, das die Lebensqualität in verschiedene Dimensionen unterteilt. Der Maßnahmen-Mix des ZPLR leistete unter den verschiedenen Dimensionen von Lebensqualität vor allem in den

Zur Lebensqualität waren Projekte in unterschiedlichen Dimensionen wirksam und regionsspezifische Erforder-

Dimensionen „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“, „Politische Partizipation“ und „Soziale Beziehungen“ sowie „Wohnstandortbedingungen“ einen Beitrag. Die Förderung von Gemeinschaftseinrichtungen verbesserte die Ausstattung mit Räumen für das soziale Leben und gemeinschaftliche Aktivitäten in den Dörfern. Auch die Nahversorgung und Erholungsinfrastruktur wurden verbessert. Durch den konzept- und beteiligungsorientierten Ansatz der AktivRegionen konnten regionsspezifische Handlungserfordernisse adressiert werden.

nisse durch AktivRegionen adressiert.

Innovationsansätze waren im Programm beschrieben, wurden jedoch nur bei wenigen Maßnahmen als Zuwendungsvoraussetzung oder Auswahlkriterium verankert. In der konkreten Umsetzung ließen sich nur wenige innovative Vorhaben identifizieren, wobei die Einstufung „innovativ“ von der Operationalisierung des Begriffs abhängt. In den AktivRegionen konnten beispielsweise zahlreiche für die jeweilige Region neue Ansätze und Angebote umgesetzt werden. Allerdings sind innovative Ansätze, die auch das Risiko des Scheiterns beinhalten, aufgrund der restriktiven Vorgaben der ELER-Förderung schwer realisierbar. Der Ansatz in der neuen ELER-Förderperiode, z. B. der Maßnahme Europäische Innovationspartnerschaften (EIP) mit Kooperation aus Praxis und Wissenschaft, betont stärker das Ziel einer Innovation und ist als zielgerichteter Ansatz zu sehen.

Innovative Ansätze im Sinne „Neu in der Region“ zahlreich umgesetzt, aber für mehr und weitergehende Innovationen bessere Förderbedingungen erforderlich

Die Förderung hat einen Beitrag zum Ausbau der Breitbandnetze in Schleswig-Holstein geleistet. Allerdings ist der Beitrag angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs überschaubar. Um im weltweiten Vergleich mithalten zu können, wäre ein Gesamtansatz zum Ausbau der Breitbandinfrastruktur auf Bundesebene die sinnvollste Lösung. Auf jeden Fall braucht es aber für die Förderung innerhalb Schleswig-Holsteins einen abgestimmten Gesamtansatz und eine Förderung auch jenseits der GAK. Neben dem Ausbau der Netze ist auch die bessere Nutzung durch Wirtschaft und Bevölkerung ein Thema, das bearbeitet werden muss, und für das die ELER-Förderung auch Ansatzpunkte bietet.

Ausbau und Nutzung von Breitband vorantreiben, dazu Gesamtansatz konzipieren

Da Schleswig-Holstein kaum Maßnahmen angeboten hat, mit denen eine Verbesserung der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung gefördert wird, sind die erzielten Tierschutzwirkungen des ZPLR als gering zu bewerten. Das Thema Tierschutz wird die Landwirtschaft und damit die Agrarpolitik in den kommenden Jahren weiter herausfordern. Schleswig-Holstein hat für die Förderperiode 2014 bis 2020 Veränderungen vorgenommen: So wurde bspw. die Investitionsförderung auf die Förderung tiergerechter Haltungsverfahren ausgerichtet. Dies stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar. Um substantielle Veränderungen zu erreichen und die Förderung effektiver zu gestalten, sind weitere Maßnahmen sinnvoll.

Thema Tierschutz zukünftig weiter wichtig, Anpassungen der Förderung erforderlich

Auch wenn die Maßnahmen überwiegend als gleichstellungsneutral eingestuft wurden, konnten in den relevanten Wirkungsbereichen „Beschäftigung und UnternehmerInnentum“, „Qualifizierung und Genderkompetenz“ und „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ Beiträge zu gleichstellungspolitischen Zielen identifiziert werden. Für den Bereich „Teilhabe an Entscheidungsprozessen“ gibt es nach wie vor einen Verbesserungsbedarf im Hinblick auf die Beteiligungsquote von Frauen in den unterschiedlichen Gremien, z. B. bei den Lokalen Aktionsgruppen (LAGn). Trotz des förderpolitisch begrenzten Potenzials des ELER zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele gibt es Ansatzpunkte, Gleichstellungsaspekte zukünftig stärker zu berücksichtigen. Die Maßnahmen mit Gleichstellungspotenzial sollten konsequenter durch spezifische (qualitative) Ziele, Indikatoren oder Auswahlkriterien für das Querschnittsziel profiliert werden, um Bewertungsmaßstäbe sichtbar zu machen und die aktiven Bemühungen in den Verwaltungen zu intensivieren.

Maßnahmen mit potenziellen Beiträgen zur Gleichstellung stärker profilieren und Aktivitäten intensivieren

10 Durchführung des ZPLR und Fördereffizienz

Schleswig-Holstein hat für die Technische Hilfe (TH, 511) insgesamt rund 2,4 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt und blieb damit unter dem Planansatz 2009. Damit hatte die Technische Hilfe einen Anteil von 0,4 % der insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel. Die meisten TH-Mittel wurden für die Evaluation eingesetzt (71 %). Inwieweit der Einsatz der Technischen Hilfe zum Kapazitätsaufbau beitrug, hängt davon ab, welchen Beitrag der Evaluation beigemessen wird. Unterstützende Elemente lagen sicher im begleitenden Charakter der Evaluation und dem Fokus auch auf umsetzungsrelevante Aspekte. An zweiter Stelle folgte der Einsatz von TH-Mitteln für Datenbanksysteme (17,5 %). Funktionalen und nutzerfreundlichen Datenbanksystemen kommt eine essenzielle Funktion in der Umsetzung der Programme zu, weil sie die Arbeit der Beschäftigten in den Bewilligungsstellen unterstützen und leiten. Die durch die TH finanzierte IT stellte allerdings nur einen kleinen Ausschnitt dar, da das Gros der IT-Kosten alleine vom Land getragen wurde. Zukünftig sollte die Technische Hilfe auch stärker zur Beseitigung von Engpässen auf der Ebene der Programmsteuerung genutzt werden. Zur Verwaltungsvereinfachung sollten Kleinstbeträge landesseitig bezahlt werden.

71 % der öffentlichen Mittel der Technischen Hilfe (511) wurden für die Evaluation verwendet.

Die Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes umfasst die Dimensionen: (1) Effizienz der Förderabwicklung, (2) Ausmaß von Mitnahmen, Additionalität, (3) Auftreten von Synergien sowie (4) Effizienz des Fördermitteleinsatzes. Zur Darstellung der Kostenseite wurde auf die Ergebnisse einer Implementationskostenanalyse (IKA) und für die Berücksichtigung

Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes auf Basis einer Implementationskostenanalyse sowie der Wir-

der Wirkungen auf die Ergebnisse der Maßnahmen- und Vertiefungsthemebewertung zurückgegriffen. Die IKA bestand aus quantitativen Analysen der Kosten für die Leistungserstellung und qualitativen Analysen der Erklärungsgründe zur Höhe der Implementationskosten (IK) sowie der Stärken und Schwächen des Umsetzungsrahmens. Ausgewiesen wurden absolute und relative IK. Die relativen IK sind ein Maß für den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um einen Euro Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme auszusuchen (Umsetzungseffizienz). Dieser Wert allein lässt keine Aussage über die Vorzüglichkeit oder die Effektivität der Maßnahmen zu. Diese ist erst durch weitergehende Analysen der Erklärungsgründe sowie die Zusammenschau mit den Wirkungen möglich.

kungsbewertungen im Rahmen der Maßnahmen- und Vertiefungsthemebewertung

Insgesamt wurden 2010 für die Umsetzung des ZPLR rund 210 Arbeitskräfte (AK) innerhalb der Landesverwaltung bzw. den beauftragten Einrichtungen sowie den geförderten Regionalmanagements der AktivRegionen eingesetzt. Hiermit waren Kosten von 9,45 Mio. Euro verbunden. Auf den Programm-Overhead entfielen mit 2,3 Mio. Euro gut 24 % der IK. Von den maßnahmenbezogenen IK entfielen 38 % auf das LLUR, gefolgt von den Fachreferaten im MELUR mit 31 %. Der Rest verteilte sich auf die Landgesellschaft (18 %), die Regionalmanagements (10 %), die Landwirtschaftskammer (2 %) und den Landesbetrieb Küstenschutz (0,3 %).

Maßnahmenbezogene Implementationskosten entstanden vor allem beim LLUR und den Fachreferaten im MELUR.

Die fünf größten Kostenträger innerhalb des ZPLR waren 2010 der Vertragsnaturschutz, Leader, die Maßnahme zur Umsetzung WRRL (323/3), das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP/MFP) und der ökologische Landbau innerhalb der Maßnahme 214. Auf diese Maßnahmen entfielen gut zwei Drittel der IK, aber nur 38 % der Fördermittel.

Zwei Drittel der absoluten IK entfielen auf fünf (Teil-)Maßnahmen.

Bezogen auf die durchschnittlichen öffentlichen Fördermittel der Jahre 2009 bis 2011 lagen die relativen IK des ZPLR bei knapp 14 % der ausgezahlten Fördermittel (ohne Küstenschutz bei 18,2 %). Die maßnahmenbezogenen IK entsprachen einem Anteil von rund 10,4 % der ausgezahlten öffentlichen Fördermittel. Die Kosten für den Programm-Overhead lagen bei rund 3,4 %. Im Vergleich der Maßnahmengruppen lagen die relativen IK der ELER-InVeKoS-Maßnahmen mit 16,4 % über denen von ELER-Investiv mit 8,5 % (ohne Küstenschutz bei 12,6 %). Von den InVeKoS-Maßnahmen wies der sehr flächenspezifisch ausgestaltete Vertragsnaturschutz (214/5) mit 97 Euro je ha geförderter LF die höchsten IK/ha auf.

Die relativen IK für ELER-InVeKoS lagen über den IK für ELER-Investiv.

Überdurchschnittlich hohe relative IK wiesen bei den investiven Maßnahmen der ländliche Wegebau, der Waldumbau, die Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL sowie Leader auf. Für Leader ist das sicherlich auch auf den

Hohe relative IK zum Teil auch durch verzögerte Umsetzung er-

zum Zeitpunkt der Erhebung noch unterdurchschnittlichen Auszahlungsstand der Maßnahme bei gleichzeitig hohem Aufwand für die Anschubphase zu erklären. Forstliche Fördermaßnahmen lagen aufgrund immmanenter Faktoren in allen Bundesländern über dem Durchschnitt der maßnahmenbezogenen relativen IK.

klärbar

Die Umsetzungskosten des Programms sind gegenüber der Vorperiode gestiegen. Dies begründet sich in einem deutlich höheren Aufwand aufseiten des Programm-Overheads, so z. B. in mehr AK in der Verwaltungsbehörde und der Bescheinigenden Stelle. Auf Maßnahmenebene verliefen die Kostenentwicklungen unterschiedlich. Die absoluten IK waren bei vielen Maßnahmen aufgrund des teilweise deutlich geringeren Förderumfangs rückläufig. Die relativen IK sind aber häufig gestiegen, da der Aufwand aufgrund der gewachsenen Anforderungen an die Förderabwicklung pro Förderfall deutlich höher war. Maßnahmen wie der Vertragsnaturschutz sowie Naturschutz und Landschaftspflege konnten ihre Umsetzungseffizienz im Vergleich zur Vorperiode hingegen verbessern.

Generell hat sich die Umsetzung gegenüber der Vorperiode verteuert, Entwicklung auf Maßnahmenebene jedoch heterogen

Im Rahmen qualitativer Analysen wurden die Einflussgrößen auf die IK untersucht. Dazu gehörten Faktorenkomplexe wie Rechtsrahmen, Organisationsstruktur oder IT-Unterstützung. Im Vergleich der Bundesländer wurde deutlich, dass Schleswig-Holstein für durch die EU-Vorgaben erzeugte Problemfelder, die anderenorts zu einem hohen Umsetzungsaufwand geführt haben, pragmatische Lösungen gefunden hat. In der Organisationsstruktur des ZPLR waren die Aufgaben und Kompetenzen klar verteilt und die Abläufe insgesamt effektiv organisiert. Steuerungskritisch zu bewerten sind allerdings die personellen Engpässe aufgrund des starken Personalabbaus im Öffentlichen Dienst des Landes. Im IT-Bereich ist Schleswig-Holstein an einem Länderverbund beteiligt, der durch den fachlichen Austausch positiv bewertet wurde, aufgrund der Abstimmungserfordernisse jedoch weniger agil ist. Ein wesentliches Problem bestand im Zeitmanagement von notwendigen IT-Anpassungen. Aufgrund von personellen Engpässen war die Zeit für Testläufe häufig zu kurz.

Generell effiziente Programmumsetzung mit nur vereinzelt Problemereichen

Der EU-Regelungsrahmen erwies sich aufgrund seiner Unbeständigkeit, der kontinuierlichen Ausdifferenzierung der Regelungstiefe und rückwirkenden Inkraftsetzung von Änderungen als grundsätzlich problematisch. Daher sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen in der nächsten Förderperiode stabil gehalten werden. Einzelne Regelungen, die in der betrachteten Förderperiode problematisch waren, gehören auf den Prüfstand. Darüber hinaus ist die Sanktionsregelung für ELER-Investiv zu überdenken. Die Vorgaben für Kontrollen, Dokumentations- und Berichtspflichten sollten kritisch geprüft werden, da teilweise die Qualität der Berichte

EU-Regelungsrahmen entschlacken und stabil halten

fraglich und ihre Auswertung ob ihrer schiereren Menge kaum mehr leistbar ist.

Mitnahmeeffekte vermindern die Effizienz des Fördermitteleinsatzes, da die eingesetzten Mittel nicht mit Wirkungen verbunden sind. Die Flächenbewirtschaftung bzw. die Projekte wären in identischer Weise auch ohne Förderung erfolgt. Eine gänzliche Vermeidung von Mitnahmen ist kaum möglich. Ob ihr auftretendes Ausmaß toleriert werden kann, bemisst sich insbesondere an der fachlichen „Wichtigkeit“ einer Maßnahme. Insgesamt zeichnet sich Schleswig-Holstein im Vergleich der untersuchten Länder durch niedrige Mitnahmen aus. Einen wesentlichen Anteil an den aufgetretenen Mitnahmen hatten die einzelbetrieblichen Investitionsförderungen. Bei den AUM konnten Mitnahmen bis auf das Dauergrünlandprogramm (214/1) weitestgehend ausgeschlossen werden, da die Maßnahmenausgestaltung anspruchsvoller als die nationale Rahmenregelung (GAK) ausfiel. Im Programm 2014 bis 2020 sollte Schleswig-Holstein die Ausrichtung der Förderung im investiven Bereich stärker auf öffentliche Güter fokussieren. Für die AUM sollte der bereits eingeschlagene Weg einer ambitionierten Maßnahmenausgestaltung fortgesetzt werden.

Mitnahmeeffekte konnten durch ambitionierte Förderausgestaltung vermindert werden.

Insgesamt spielte das Problem fehlender Additionalität bei geförderten Maßnahmen öffentlicher Zuwendungsempfänger eine stark untergeordnete Rolle. Vielmehr wurde in den Befragungen die Zusätzlichkeit und Anstoßwirkung der Förderung herausgestellt. Durch die ELER-Förderung haben sich die Handlungsspielräume der Kommunen vergrößert, gerade für Vorhaben, für die trotz Bedarf sonst keine Finanzierung möglich gewesen wäre. Dies betraf in Schleswig-Holstein beispielsweise Projekte für die Zielgruppe der Jugendlichen. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes stellt sich bei einigen Infrastrukturmaßnahmen die grundlegende Frage, ob diese im transaktionskostentreibenden Zuwendungsrecht richtig aufgehoben sind. Grundsätzlich wäre das Gesamtsystem der kommunalen Finanzierung der Daseinsvorsorge auf den Prüfstand zu stellen.

Additionalität: Öffentliche Zuwendungsempfänger hätten ohne die ELER-Förderung die meisten Vorhaben nicht realisiert.

Die prekäre Haushaltslage vieler Kommunen gekoppelt mit der im ELER verankerten Notwendigkeit der öffentlichen Kofinanzierung der Projekte erhöhten generell die (räumlichen und inhaltlichen) Fehlallokationsrisiken. Es zeigten sich hinsichtlich der Kofinanzierung bei Leader deutliche Probleme. Teilweise wurden Projekte privater Träger nicht realisiert, weil die Gemeinden nicht bereit waren, Mittel für die Kofinanzierung bereitzustellen, und auch keine anderen Quellen zur Verfügung standen. Damit verhinderte das zwingende Erfordernis der öffentlichen Kofinanzierung der ELER-Mittel aus Sicht regionaler Akteure Projekte, die für die Regionen wichtig gewesen wären.

Risiken der räumlichen oder inhaltlichen Fehlallokation durch Kofinanzierungsengpässe

Finanzschwächere Kommunen haben zudem Probleme, die personellen Ressourcen für die Umsetzung aufzubringen.

Synergieeffekte zwischen Maßnahmen konnten identifiziert werden, deren Umfang einen positiven Effekt auf die Fördereffizienz hat, ohne dass dieser näher quantifiziert werden kann. Ein großes Potenzial lag im Angebot synergetisch wirkender, sogenannter multifunktionaler Maßnahmen wie dem Ökolandbau und der Moorrenaturierung sowie der Realisierung integrierter konzeptbasierter Förderansätze. Die Stärkung des Leader-Ansatzes und die vollständige Integration aller ILE-Maßnahmen in diese regionalen Prozesse waren mit Synergien für regionale Entwicklungsimpulse und die Verbesserung der Lebensqualität verbunden. Grundsätzlich haben sich der Leader-Prozess und die IES als geeignet gezeigt, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Qualitätssteigerung des Tourismusstandorts Schleswig-Holstein, zu der eine ganzes Maßnahmenbündel im ZPLR einen Betrag leistete.

Synergien durch Bündelungseffekte von Leader und multifunktionale Maßnahmen

Zur Diskussion der globalen Fördereffizienz des ZPLR wurde der monetäre Anteil an besonderen Leistungsträgern und Zielverfehlungen in Bezug auf programmrelevante Wirkungsfelder ermittelt. Leistungsträger wurden als Maßnahmen mit einem sicheren Wirkungszusammenhang und besonderen (lokalen) Wirkungsintensitäten definiert. Drei Viertel (76 %) der IK und 80,5 % der Fördermittel (69,5 % ohne den Küstenschutz) sind in die Umsetzung von - zumindest für ein Wirkungsfeld - besonders wirksamen Maßnahmen (Leistungsträger) geflossen. Leistungsträger konnten in erster Linie für die umweltbezogenen Wirkungsfelder und die Verbesserung der Lebensqualität identifiziert werden.

Die Fördereffizienz des ZPLR zeichnet sich durch hohen Anteil der Mittel für Leistungsträger aus.

Zielverfehlungen häuften sich insbesondere bei den politisch relevanten Wirkungsfeldern Wachstum und Beschäftigung. Hier wurden auf Ebene der Programmstrategie Ziele formuliert, die teilweise die Potenziale der Maßnahmen (v. a. in den Schwerpunkten 3 und 4) überschritten und die nicht im Fokus der Maßnahmenumsetzung standen. Originäre Maßnahmenziele wurden lediglich von wenigen Maßnahmen nicht erreicht. Nur 2,3 % (3,7 % ohne Küstenschutz) der eingesetzten Mittel blieben danach für originäre Maßnahmenziele wirkungslos.

Zielverfehlungen entstanden zu großen Teilen durch inflationäre Zielsetzungen im Bereich Wachstum und Beschäftigung.

Insgesamt verfolgte das ZPLR ein anspruchsvolles Programmdesign mit einer differenzierten Förderausgestaltung und hoher Treffsicherheit. Eine Klassifizierung der Maßnahmen nach den Typen individuelle (einzelfallspezifische) und standardisierte Umsetzung ergab, dass das ZPLR von allen

ZPLR verfolgte ein anspruchsvolles Programmdesign mit einer differenzierten Förder-

vergleichenen Länderprogrammen den höchsten Anteil an öffentlichen Mitteln aufwies, die individuell umgesetzt wurden. Das gilt sowohl für den Bereich ELER-Investiv als auch ELER-InVeKoS. Viele Merkmale der gewählten Förderstrategie und der Maßnahmenstruktur führten zwar zu höherem Umsetzungsaufwand, haben aber gleichzeitig die Wirksamkeit der Fördermittel und damit die Fördereffizienz gestärkt. Die vergleichsweise geringen relativen IK des ZPLR im Bundesländervergleich konnten folglich nicht durch inhaltliche Abstriche, sondern trotz des ambitionierten Programmdesigns realisiert werden. Das ging in Teilen mit einer (zu) starken Beanspruchung des geringen Personalbestands einher.

ausgestaltung und hoher Treffsicherheit

Zur weiteren Steigerung der Fördereffizienz kann an verschiedenen Stellen angesetzt werden. Es sollte auf jeden Fall eine wohlüberlegte Entscheidung getroffen werden, welche Maßnahmen mit und welche ohne EU-Kofinanzierung angeboten werden. Jede Kleinstmaßnahme im Programm erhöht den Aufwand auf Ebene des Programmoverheads deutlich. Maßnahmen, die kaum standardisierbar sind, sollten eher außerhalb gefördert werden, vor allen Dingen, wenn sich am Rechtsrahmen nichts grundsätzlich ändert. Über die in der Förderperiode 2007 bis 2013 relativ niedrigen Bagatellgrenzen sollte mit allen beteiligten Stellen eine offene Diskussion geführt werden. Es sollten mögliche Trade-off-Beziehungen zwischen Verwaltungsökonomie, Wirksamkeit von Maßnahmen und deren Akzeptanz vor dem Hintergrund der jeweiligen Maßnahmenziele bewertet werden.

**Stellschrauben zur Steigerung der Fördereffizienz nutzen:
IK senken und ...**

Für einen ambitionierten Förderansatz werden auch entsprechende Personalressourcen notwendig sein, gerade auch im LLUR. Der Leader-Ansatz ist aufgrund der oft spezifischen Konstellation der Projekte und der Zuwendungsempfänger für die Bewilligungsstellen mit einem Mehraufwand bei der Projektabwicklung verbunden. Vor diesem Hintergrund bleibt eine gute Aufstellung des Regionalmanagements ein wichtiger Faktor.

... Wirksamkeit sichern bzw. erhöhen.

Die betrieblichen Investitionsförderungen sollten zur Reduzierung von Mitnahmen in ihrem Profil weiter geschärft und auf öffentliche Güter (z. B. Tierschutz, Innovation) ausgerichtet werden. Flankierend sollten Beratungsangebote etabliert werden, die diese Investitionen in der Konzeptionsphase, aber auch begleitend in der Betriebsphase optimieren. Dies kann entweder über entsprechende ELER-Förderungen erfolgen oder über Beratungsstrukturen des Landes. Dieser Ansatz könnte die Inanspruchnahme der Maßnahmen und die Nachhaltigkeit ihrer Wirkungen stärken. Für einen effektiven Wasserschutz müssen AUM mit einer größeren Akzeptanz entwickelt sowie grundsätzlich die Austarierung von freiwilligen Instrumenten und Ordnungsrecht überdacht werden.

Konsequente Ausrichtung der Förderung an öffentlichen Gütern und „Aufgabenteilung zwischen Ordnungsrecht und freiwilligen Instrumenten“ nachjustieren

11 Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen

Der Wirkungsschwerpunkt des ZPLR lag in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser und Lebensqualität. Die erreichten Wirkungen sind bezogen auf die Biodiversität als hoch, in den Wirkungsfeldern Wasser, Klima, Lebensqualität und dem Agrarsektor als moderat und bezogen auf das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum als gering einzuschätzen. Die Ursachen für die in Teilen eingeschränkte Effektivität des ZPLR sind vielfältig: Zum einen liegen die relevanten Stellschrauben zur Erreichung der Ziele außerhalb des Einflussbereiches des Programms, zum anderen gibt es auch im ZPLR noch Optimierungspotenzial bei einzelnen Maßnahmen, das in den jeweiligen Maßnahmenbewertungen aufgezeigt wird.

Wirkungsschwerpunkt lag in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser und Lebensqualität

Dominanter Interventionstyp in den sozio-ökonomischen Wirkungsfeldern waren öffentliche Investitionen in die Infrastruktur und die Daseinsvorsorge. Für Umweltthemen waren sowohl flächenbezogene Interventionen als auch öffentliche Investitionen, insbesondere für den Flächenkauf, von hoher Bedeutung. Im Unterschied zu investiven Maßnahmen wirkt die Flächenförderung jedoch nur zeitlich befristet, d. h. die erzeugten Wirkungen haben überwiegend nur für die Dauer der Förderung Bestand.

Adäquate Interventionstypen für die verschiedenen Wirkungsfelder

In Schleswig-Holstein besteht ein sehr hoher Handlungsbedarf für die umweltbezogenen Themen Biodiversität, Wasser sowie Klimaschutz und Klimaanpassung. Mit Ausnahme des Klimaschutzes war das ZPLR eines der wichtigsten Finanzierungsinstrumente für Maßnahmen in diesen Wirkungsfeldern. Für die Wirkungsfelder Klimaschutz, Wirtschaft, Agrarsektor und Beschäftigung sowie für die Lebensqualität in ländlichen Räumen war das ZPLR nur eine unter vielen möglichen Finanzquellen und Instrumenten. Für die Realisierung dieser Ziele waren andere Instrumente relevanter als die ZPLR-Förderung.

Hohe Bedeutung des ZPLR in den Bereichen Biodiversität und Wasser, in anderen Bereichen oft andere Instrumente wesentlicher

Eine Herausforderung bei der Erreichung von Wirkungen bzw. bei der Wirkungsmessung ist die Dominanz von außerhalb des Programms liegenden Treibern. Dies führt dazu, dass keine Trendumkehr bei den wirkungsfeldbezogenen Indikatoren zu erkennen ist, obwohl die ZPLR-Maßnahmen wirksam waren (Beispiel Biodiversität).

Außerhalb der Programmreichweite liegende Entwicklungen sehr dominant.

Die Analysen zu den Implementationsstrukturen und den IK haben gezeigt, dass das ZPLR über effiziente Umsetzungssysteme verfügte. Bei der Diskussion und Bewertung der IK sind jedoch verschiedene Komponenten zu unterscheiden, deren Ausprägungen im Hinblick auf die Fördereffizienz

Umsetzungssystem in weiten Teilen effizient

und abzuleitende Handlungsempfehlungen mit unterschiedlichen Implikationen verbunden sind.

Die unvermeidlichen Kosten sind in einem EU-finanzierten Programm höher als unter einem nationalen Förderregime. Das liegt insbesondere an den aufzusetzenden Verwaltungs- und Kontrollpfaden sowie den Anforderungen an die IT-Systeme. Diese Kosten sind bei der Aufnahme einer Maßnahme in ein EU-Förderprogramm zu bedenken. Eine „Überprüfungs- und Konzentrationsempfehlung“ gilt prinzipiell für (Teil-)Maßnahmen des ZPLR mit einem Finanzvolumen von unter 1 Mio. Euro/Jahr.

**Hoher „Eh da“-
Kostensockel in einem
EU-finanzierten Pro-
gramm**

Die stark angewachsene Ausdifferenzierung und Rigidität des ELER-spezifischen Rechtsrahmens hat teilweise zu unverhältnismäßigem Aufwand geführt. Dagegen ließen sich nur wenige kostentreibende Schwächen in der Umsetzungsstruktur und den schleswig-holsteinischen Rahmenbedingungen identifizieren. Prägend war das sowohl horizontal als auch vertikal schlanke Organisationsgerüst. Der Personalbestand ist jedoch als kritisch einzustufen. Unter anderem fehlten die notwendigen Ressourcen in den koordinierenden und übergeordneten Stellen, um stärker und frühzeitig handlungsanleitend zu agieren. Kostenreduzierender Optimierungsbedarf wird für diese IK-Komponente daher vor allem auf der europäischen Ebene gesehen, während das Land eher verstärkt in eine nachhaltige und adäquate Personalentwicklung „investieren“ sollte.

**EU-Rahmen und Organi-
sationseffekte**

Die dritte Komponente der IK ist der Anteil, der als Investition von „Mehraufwand“ in eine höhere Wirksamkeit der Förderung verstanden werden kann. Hier wurden im ZPLR über viele förderstrategische Entscheidungen positive Weichen gestellt: geringer Anteil an sektorbezogener Mainstream-Förderung, hohe Bedeutung des personalintensiv umzusetzenden AktivRegionen-Ansatzes und die Integration neuer weicher Förderansätze wie der Lokalen Aktionen. Trotzdem gelang es, die IK vergleichsweise gering zu halten.

Wirkungskosten

Bereits für die Förderperiode 2007 bis 2013 lassen die Analysen die Schlussfolgerung zu, dass der Regelungsrahmen eine effiziente und auf Wirkungen ausgerichtete Förderung erschwert und eine Verfahrenorientierung forciert hat. Der in der Förderperiode 2014 bis 2020 noch komplexere Rechtsrahmen wird zu keiner Entlastung führen, sondern eher die Umsetzung der ELER-Programme und deren strategische Ausrichtung weiter belasten.

**Ausblick: Komplexität
des EU-Rechtsrahmens
droht Zielverfehlungs-
kosten zu erhöhen**

Daher ist ein grundlegender Neustart bei den rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich, der zeitnah in Angriff genommen werden muss. Zentrale Punkte sind eine größere Rechtsklarheit, die Umsetzung des Single-

**Der Rechtsrahmen muss
grundsätzlich revidiert
werden.**

Audit-Prinzips im ELER, ein stärkeres Gewicht des in den Verträgen festgeschriebenen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, ein Rückwirkungsverbot für Änderungen im Rechtsrahmen und der Rechtsauslegung sowie ein höheres tolerierbares Fehlerrisiko für das Politikfeld der ländlichen Entwicklung.

Fazit

Die Ex-post-Evaluation konnte für die meisten Maßnahmen positive Wirkungen aufzeigen. Die Maßnahmenziele und -wirkungen gingen aber weit über die von der EU vorgegebenen, thematisch stark auf die EU-2020-Ziele eingeeengten Programmfragen und Indikatoren hinaus. Konsistent mit den Problemlagen in den ländlichen Räumen wurde im ZPLR ein Fokus auf Umweltthemen und Fragen der ländlichen Entwicklung gesetzt. Gerade im Bereich der ländlichen Entwicklung waren die Maßnahmen durch die starke Rolle des Leader-Ansatzes gut auf spezifische regionale Bedarfe und Potenziale ausgerichtet, führten aber auch zu sehr heterogenen Vorhaben und Wirkungspfaden. Der Aggregation der Effekte waren damit zwangsläufig enge Grenzen gesetzt. Für einen messbaren Einfluss auf die von der EU gesetzten Wirkungsindikatoren zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sind die Potenziale eines ländlichen Entwicklungsprogramms zu gering und sollten zukünftig auch Ex-ante realistischer eingeschätzt werden. Bei den umweltbezogenen Maßnahmen waren die Wirkungen klarer messbar, die gegenläufigen programmexternen Einflussfaktoren aber zu stark, um den angestrebten Stand der globalen Wirkungsindikatoren zu erreichen. Wesentliche und teilweise wirksamere Stellschrauben liegen häufig außerhalb der Förderpolitik.

Insgesamt hat Schleswig-Holstein die EU-Fördermittel der 2. Säule dazu genutzt, um mit dem ZPLR ein breites Spektrum an Maßnahmen in einem konsistenten strategischen Rahmen anzubieten und erfolgreich umzusetzen. Durch eine Berücksichtigung der in der Evaluation aufgezeigten Empfehlungen könnte eine noch stärker fokussierte und effektivere Mittelverwendung erreicht werden.

**Konsistenter Rahmen
des ZPLR, differenzierte
Beurteilung der Wirkun-
gen**