

Ex-post-Bewertung

PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013

Beitrag des Programms zur Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung

Andrea Pufahl

Braunschweig, Dezember 2016

Dr. Andrea Pufahl

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

Tel.: 0531 596-5229

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: andrea.pufahl@thuenen.de

Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013

Modulbericht 9.1_MB Wirtschaft und Arbeit

Andrea Pufahl

Vom Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag des Landes Niedersachsen

Braunschweig, März 2016

Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Landwirtschafts-
fonds für die Entwicklung des
ländlichen Raums



Freie
Hansestadt
Bremen



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
0 Zusammenfassung	1
1 Einleitung	6
1.1 Untersuchungsfragen	7
1.2 Abgrenzung ländlicher Räume	8
1.3 Aufbau des Berichtes	9
2 Fachlicher und politischer Kontext	9
2.1 Fachlicher Kontext	10
2.1.1 Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Niedersachsen	10
2.1.2 Welche Faktoren beeinflussen die Wirtschaftsentwicklung und welche dieser Faktoren beeinflusst <i>PROFIL</i> ?	16
2.2 Politischer Kontext	21
2.2.1 Relevanz von <i>PROFIL</i> im Hinblick auf die Lissabon-Ziele	21
2.2.2 Instrumente der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	24
2.2.3 Fazit	26
3 <i>PROFIL</i>-Maßnahmen mit Ziel oder Wirkung auf Wertschöpfung und Beschäftigung	27
4 Methodischer Ansatz und verwendete Daten	31
4.1 Mikroökonomische Wirkungsanalyse	31
4.1.1 Daten und Methoden	32
4.1.2 Aussagekraft der CMEF-Ergebnisindikatoren	35
4.2 Regionalökonomische Analyse	35
4.2.1 Methode	36
4.2.2 Daten	37
4.3 Analyse konjunktureller Effekte	40

5	Wirkungsanalyse	41
5.1	Wirkung auf das Wirtschaftswachstum	41
5.1.1	Wirkung bei den Zuwendungsempfängern	41
5.1.2	Regionalökonomische Wirkungen	46
5.1.3	Diskussion und Bewertung der analysierten Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum	50
5.2	Wirkung auf die Beschäftigung	52
5.2.1	Wirkung bei den Zuwendungsempfängern	52
5.2.2	Regionalökonomische Wirkungen	55
5.2.3	Diskussion und Bewertung der analysierten Wirkungen auf die Beschäftigung	56
5.3	Konjunkturelle Wachstums- und Beschäftigungswirkungen	58
6	Beantwortung der Bewertungsfragen	59
7	Empfehlungen	60
	Literaturverzeichnis	63
	Anhang	71

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards 2003 bis 2011, Basisindikator 1	10
Abbildung 2:	Entwicklung der Arbeitsproduktivität (reale BWS je Erwerbstätigen) 2000 bis 2011, Basisindikator 6	13
Abbildung 3:	Entwicklung der Arbeitslosenquote 2000 bis 2011, Basisindikator B3	15
Abbildung 4:	Einflussfaktoren auf die regionale Wirtschaftskraft und deren Entwicklung	16
Abbildung 5:	Entwicklung der Bevölkerung und der Erwerbstätigkeit 2000 bis 2011, differenziert nach Gebieten	17
Abbildung 6:	Anteile der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen, differenziert nach Gebieten (2011)	20
Abbildung 7:	Inhaltliche Ausrichtung von <i>PROFIL</i>	22
Abbildung 8:	Öffentliche Ausgaben für raumwirksame Politiken in Niedersachsen und Bremen in Euro (Ø 1995 bis 2008*)	25
Abbildung 9:	Interventionslogik relevanter Maßnahmen	30

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Kreisbezogene Abgrenzung ländlicher Räume in Niedersachsen	8
Karte 2:	BIP-Wachstum (in jeweiligen Preisen) 2000 bis 2011 (durchschnittliche Änderung pro Jahr)	11

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Horizontale Bewertungsfragen und zugeordnete Wirkungsindikatoren	7
Tabelle 2:	Entwicklung der Bruttowertschöpfung (in jeweiligen Preisen) nach Wirtschaftssektoren und Gebieten 2000 bis 2011, Basisindikator 9	12
Tabelle 3:	Entwicklung der Erwerbstätigen nach Wirtschaftssektoren und Gebieten 2000 bis 2011, Basisindikatoren 8, 12 und 28	14
Tabelle 4:	Ziele und Wirkungshypothesen für relevante Maßnahmen	28
Tabelle 5:	Öffentliche Ausgaben (inklusive Artikel 89) für <i>PROFIL</i> , 2007 bis 2014	29
Tabelle 6:	Daten und Methoden der mikroökonomischen Analyse	32
Tabelle 7:	Höhe der Mitnahmeeffekte und deren Berücksichtigung bei der Wirkungsschätzung	34
Tabelle 8:	Artikel-89-Ausgaben für relevante <i>PROFIL</i> -Maßnahmen, 2007-2011	40
Tabelle 9:	Wirkungen von <i>PROFIL</i> auf die Bruttowertschöpfung auf Ebene der Zuwendungsempfänger 2007-2014	42
Tabelle 10:	Geschätzte Koeffizienten für Einflussfaktoren auf die Bruttowertschöpfung	47
Tabelle 11:	Regionalökonomische Wirkungen von <i>PROFIL</i> auf die Bruttowertschöpfung	49
Tabelle 12:	Bewertung der Wirkungen von <i>PROFIL</i> auf die Bruttowertschöpfung	50
Tabelle 13:	Anzahl neuer Arbeitsplätze auf Ebene der Zuwendungsempfänger	53
Tabelle 14:	Wirkung von <i>PROFIL</i> auf die Anzahl der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen	55
Tabelle 15:	Quantifizierte Wirkungen von <i>PROFIL</i> auf die Beschäftigung (regionalökonomische Analyse)	56
Tabelle 16:	Wirkungen von <i>PROFIL</i> auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze	57
Tabelle 17:	Konjunkturelle Wirkungen auf die BWS und die Erwerbstätigen	59
Anhang		
Tabelle A1:	Zuordnung der Haushaltslinien (2000 bis 2006) zu ELER-Codes (2007 bis 2014)	71
Tabelle A2:	Deskriptive Statistik der in der Modellschätzung verwendeten Variablen	72

Abkürzungsverzeichnis

AAMP	Aktive Arbeitsmarktpolitik
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
BIP	Bruttoinlandsproduktes
BWS	Bruttowertschöpfung
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
DiD	Difference-in-Difference
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ERP	Finanzmittel des Europäischen Wiederaufbauprogramms (European Recovery Programm = Marshallplan)
EU	Europäische Union
FTE	Full Time Equivalents (Vollzeitäquivalente)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KKS	Kaufkraftstandards
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
MB	Modulbericht
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
<i>PROFIL</i>	Programm zur Förderung des ländlichen Raumes Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013
V&V	Verarbeitung- und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
z. B.	zum Beispiel
ZWE	ZuwendungsempfängerInnen

0 Zusammenfassung

In diesem Bericht werden die Wirkungen von PROFIL 2007 bis 2013 auf das Wirtschaftswachstum und auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze untersucht. Die beiden Ziele gehen auf die Erneuerte Lissabon-Strategie zurück, zu deren Erreichen die ländliche Entwicklungspolitik beitragen soll. Der Beitrag von PROFIL zu den Lissabon-Zielen ist mithilfe der drei Wirkungsindikatoren des Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) Wirtschaftswachstum (zusätzliche Wertschöpfung), Arbeitsproduktivität (zusätzliche Wertschöpfung je Vollzeitarbeitsplatz)¹ und Schaffung von Arbeitsplätzen (zusätzliche vollzeitäquivalente Arbeitsplätze) zu quantifizieren und in der Beantwortung der CMEF-Bewertungsfragen darzulegen.

Die Quantifizierung der Wirkungsindikatoren stellt die Evaluation vor besondere Herausforderungen, da Wirkungen auf Programmebene nur begrenzt durch die Aggregation der Wirkungen einzelner Maßnahmen, also „bottom-up“, messbar sind. Die Messung von Nettowirkungen und deren Bewertung vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erfordert einen Untersuchungsansatz, der über die Ebene der Zuwendungsempfänger hinausgeht. Aus diesem Grund wird ein regionalökonomischer Untersuchungsansatz verwendet, mit dessen Hilfe die Nettowirkungen von PROFIL „top-down“ geschätzt werden. Die regionalökonomische Wirkungsanalyse umfasst den Untersuchungszeitraum 2000 bis 2011² und ermöglicht es, den Zusammenhang zwischen Politikimpuls und Wirkung langfristig zu betrachten.

Relevanz der Förderung

Grundsätzlich stellt sich die Frage nach der Relevanz einer auf den Primärsektor und auf ländliche Räume ausgerichteten Förderpolitik in Niedersachsen. Der Handlungsbedarf beschränkt sich in Niedersachsen auf wenige ländliche Kreise mit einer unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft und, bezogen auf den Primärsektor, auf ausgewählte Themenfelder (Infrastruktur, Beratung). Das Ziel der ELER-Verordnung, Schwerpunkt 3, die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft hin zu nichtlandwirtschaftlichen Aktivitäten, ist im Kontext einer entwickelten Volkswirtschaft nicht vorrangig. Ein Indiz hierfür ist, dass die Wirtschaftsstruktur der ländlichen Räume Niedersachsens ähnlich divers ist wie die der nichtländlichen Räume. Die Bedeutung eines ländlichen Entwicklungsprogramms in einem Staatstaat wie der Freien und Hansestadt Bremen ist ebenfalls gering. Neben sektoralen Problemfeldern (siehe Niedersachsen), bestehen die Herausforderungen hier vor allem im Ausgleich konkurrierender Flächennutzungen (Landwirtschaft, Naturschutz, Siedlungsentwicklung).

¹ Der Wirkungsindikator wird im Vertiefungsthema Agrarsektor quantifiziert, da er sich vorrangig auf den Primärsektor bezieht.

² Der Analysezeitraum konnte nicht ausgedehnt werden, da die notwendigen Daten der regionalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Erwerbstätigenrechnung zum Zeitpunkt der Bearbeitung nicht vorlagen.

Theoretische Überlegungen legen nahe, dass ein grundlegender Zielkonflikt zwischen dem Wachstum des Primärsektors bzw. ländlicher Räume (Ziel der Ländlichen Entwicklungspolitik) und dem gesamtwirtschaftlichem Wachstum (Ziel der Lissabon-Strategie) besteht: Eingriffe in die regionale oder sektorale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten erhöhen die Kosten von Innovationen und reduziert das gesamtwirtschaftliche Wachstum. *PROFIL* fördert vorrangig wirtschaftliche Aktivitäten innerhalb des Primärsektors. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wirken Agrarsubventionen einer volkswirtschaftlich optimalen Faktorallokation entgegen: Arbeit und Kapital werden durch Preisanreize im Agrarsektor gehalten, obwohl diese in anderen Wirtschaftsbereichen eine höhere Wertschöpfung erzielt hätten. Selbst innerhalb des Agrarsektors stellt sich bereits die Frage, ob AFP-geförderte Investitionen im Bereich Milch langfristig höhere Wertschöpfungseffekte erzielen als nicht (mehr) AFP-geförderte Investitionen im Energiebereich.

Relevante Maßnahmen

In der Wirkungsanalyse werden alle *PROFIL*-Maßnahmen berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Wertschöpfung bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen haben. Zwischen 2007 und 2014 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder Wirkungen im Bereich Wertschöpfung 1,3 Mrd. Euro (46 % der Programmmittel) ausgegeben; für Maßnahmen im Bereich Beschäftigung 0,9 Mrd. Euro (33,5 % der Programmmittel). Unter den in der Wirkungsanalyse berücksichtigten Maßnahmen haben die Agrarinvestitionsförderung (121), die Flurbereinigung und der Wegebau (125) sowie Agrarumweltmaßnahmen (214) die größte finanzielle Bedeutung.

Daten und Methoden

Die wichtigsten Datengrundlagen der Wirkungsanalyse sind neben den Monitoringdaten (Finanzen, Output, Ergebnis) die maßnahmenspezifischen Förderdaten (Bewilligungsdaten, Auflagenbuchführung etc.) und die Daten der Zuwendungsempfängerbefragung. Für die regionalökonomische Analyse wurde ein auf Arbeitsmarktregionen bezogener Datensatz verwendet, der die Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein sowie die Untersuchungsjahre 2000 bis 2011 umfasste. Der Datensatz enthält Informationen zur Wirtschafts-, Erwerbstätigen- und Bevölkerungsentwicklung der niedersächsischen Kreise sowie zu den Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik (Zahlstellendaten für die 1. Säule und *PROFIL*) und der Europäischen Regionalpolitik (Zahlstellendaten für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, EFRE).

Die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen von *PROFIL* wurden zunächst auf Ebene der Zuwendungsempfänger geschätzt und „bottom-up“ aggregiert. Ausgehend von den Ergebnisindikatoren, den Schätzergebnissen der Kontrollgruppenvergleiche und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten wurden die Nettowirkungen ermittelt. Aufgrund der methodischen Schwächen der mikroökonomischen Analyse sind deren Ergebnisse nur begrenzt belastbar. Die Quantifizierung der Wirkungsindikatoren basiert daher auch auf den Ergebnissen der regionalökonomischen Analyse. Mit Hilfe eines statistischen Schätzmodells (dynamisches Panelmodell) wird „top-down“ untersucht, ob ein Zusammenhang zwischen der Wertschöpfungs- und Beschäftigtenentwicklung in den ländlichen Kreisen Niedersachsens und der *PROFIL*-Förderung

besteht. In der Modellschätzung werden – neben den PROFIL-Ausgaben – weitere Faktoren berücksichtigt, die Einfluss auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung haben, z. B. die Direktzahlungen der 1. Säule.

Die Ergebnisse der mikro- und der regionalökonomischen Analysen zeigen, dass die „bottom-up“ und „top-down“ geschätzten Wirkungen nicht notwendigerweise übereinstimmen. Dies ist vor allem auf zwei Ursachen zurückzuführen: 1) Die „bottom-up“ erfasste Wirkung ist häufig zu klein, um diese auch regionalökonomisch messen zu können (fehlende kritische Masse). 2) Die Wirkungen auf Ebene der Zuwendungsempfänger sind häufig methodisch nicht sauber zu ermitteln, da keine Informationen zur Situation ohne Förderung vorliegen (z. B. Betriebe mit vergleichbaren Investitionen, aber ohne Förderung). Dies gilt vor allem für die Agrarinvestitionsförderung, die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung und für Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4.

Für die Beurteilung des Beitrags von PROFIL zu den Lissabon-Zielen und für die Quantifizierung der Wirkungsindikatoren werden die Ergebnisse der theoretischen und empirischen Analysen zugrunde gelegt. In Analogie zum Wirkungsindikator „Schaffung von Arbeitsplätzen“ werden nur Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum berücksichtigt, die für die Dauer von zehn Jahren anhalten. Diese Wirkungen entstehen nur durch investive Maßnahmen, in der Regel jedoch nicht durch flächenbezogene, jährliche Zahlungen.

Wirkung auf das Wirtschaftswachstum

Durch PROFIL entstand eine zusätzliche Bruttowertschöpfung zwischen 11,1 Mio. KKS³ (Ergebnis der Top-down-Schätzung) bis maximal 118 Mio. KKS (maximale Wirkung laut Bottom-up-Schätzung). Bezogen auf die Bruttowertschöpfung Niedersachsens entsprach dies einem BWS-Zuwachs von maximal 0,06 % gegenüber dem Jahr 2007. Die Wirkungen entstanden fast ausschließlich im Primärsektor (121, 125, 311) sowie zu einem geringen Teil im Ernährungsgewerbe (123). Weitere Wertschöpfungseffekte in den Nicht-Primärsektoren entstanden durch infrastrukturelle Maßnahmen, insbesondere den Wegebau und die Flurbereinigung (125). Deren Größenordnung konnte nicht quantifiziert werden.

Eine relativ gute Übereinstimmung der bottom-up und top-down ermittelten Wirkungen gab es für agrarsektorale Maßnahmen (121, 125, 311). Die Wirkung der geförderten Investitionen auf die BWS des Primärsektors lag bei 11 Mio. KKS (top-down) bzw. zwischen 20 und 113 Mio. KKS (bottom-up). Die untere Grenze des Intervalls spiegelt die Wirkung der Projekte wider, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären (Projekte ohne Mitnahme). Die obere Grenze des Intervalls berücksichtigt auch Wirkungen von Projekten, bei denen die Förderung einen Vorzieh- oder Vergrößerungseffekt der Investition bewirkte (teilweise Mitnahme). Die Wirkung von PROFIL lag vermutlich eher im Bereich der regionalökonomisch ermittelten Wirkung (11 Mio. KKS), da hier die Wirkung der Förderung und nicht die Wirkung der geförderten Investi-

³ Ein KKS (Kaufkraftstandard) entspricht in etwa einem Euro.

tion ermittelt wurde. Den größten Wirkungen im Primärsektor entstanden durch die Förderung der landwirtschaftlichen Infrastruktur (125: 7 bis 11 Mio. KKS) sowie durch das AFP bzw. Diversifizierung (121/311: 3,8 Mio. KKS). Geringe positive Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen (111) und der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (123) auf die BWS des Primärsektors sind möglich, aber nicht quantifizierbar.

Wirkung auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze

Durch *PROFIL* wurden zwischen 223 und 285 (Ergebnis der Bottom-up-Analyse) neue vollzeit-äquivalente Arbeitsplätze außerhalb des Primärsektors geschaffen. Bezogen auf die Erwerbstätigen in Niedersachsen/Bremen im Jahr 2007 entsprach dies einem Anstieg um 0,01 %. Das Beschäftigungsziel von *PROFIL*, 85 neue Arbeitsplätze außerhalb des Primärsektors zu schaffen, wurde damit erreicht. Die Beschäftigungseffekte von *PROFIL* im Primärsektor sind tendenziell negativ aber hinsichtlich ihrer Größenordnung zu vernachlässigen.

Positive Beschäftigungseffekte hatten die Maßnahmen Fremdenverkehr (313), Dienstleistungseinrichtungen (321), Kulturerbe (323-D) und Leader. Allerdings war die Beschäftigungswirkung eher ein zufälliger als ein systematischer Effekt dieser Maßnahmen: Neue Arbeitsplätze wurden nur in etwa 10 % der geförderten Projekte geschaffen. Bei den neuen Arbeitsplätzen handelte es sich vorrangig um Teilzeitbeschäftigungen, von den überwiegend Frauen und Personen über 25 Jahren profitierten. Da es sich ausnahmslos um investive Maßnahmen handelt, ist von dauerhaften Beschäftigungswirkungen auszugehen.

Die dargestellten Beschäftigungseffekte basieren ausschließlich auf schriftlichen Erhebungen und sind daher nur begrenzt belastbar. Die regionalökonomische Analyse zeigte keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Beschäftigungsentwicklung in den Arbeitsmarktregionen Niedersachsen und Bremens und der *PROFIL*-Förderung. Dies in Anbetracht der geringen, bottom-up ermittelten Beschäftigungswirkungen plausibel.

Die Beschäftigungswirkungen von *PROFIL* im Primärsektor waren tendenziell negativ, hinsichtlich ihrer Größenordnung aber zu vernachlässigen. Durch AFP-geförderte Investitionen gingen laut Bottom-up-Analyse bis zu 443 Arbeitsplätze in Milchviehbetrieben verloren. Diese Arbeitsplätze wären vermutlich auch ohne das AFP entfallen, da der Arbeitsplatzabbau vorrangig auf die Investition und nicht auf die Förderung zurückzuführen war. Die regionalökonomische Analyse (top-down) zeigte, dass das AFP, inklusive der Umnutzung (311), keinen signifikanten Effekt auf die Beschäftigung im Primärsektor hatte. Die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen geht mit einem erhöhten Arbeitskräftebedarf in landwirtschaftlichen Betrieben einher (+150 FTE pro Jahr). Hierbei handelte es sich überwiegend um Arbeitsplätze, die für die Dauer der Förderung gesichert wurden, jedoch nicht um neue Dauerarbeitsplätze im Sinne des CMEF.

Die konjunkturellen Wirkungen, die aufgrund der durch *PROFIL* ausgelösten Nachfrage entstehen, beliefen sich auf etwa 388 Mio. Euro pro Jahr (0,2 % zusätzliche BWS pro Jahr). Hierdurch wurden jährlich knapp 2.400 Arbeitsplätze gesichert bzw. geschaffen (0,1 % der Erwerbstätigen).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die marginalen Wachstums- und Beschäftigungswirkungen von *PROFIL* zeigten, dass die ländliche Entwicklungspolitik in Niedersachsen und Bremen einen zu vernachlässigenden Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele leistete. Dies ist der Art der geförderten Maßnahmen zuzuschreiben, die den grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der Lissabon-Strategie und dem Ausgleichsziel der Ländlichen Entwicklungspolitik der EU offenbaren. Die Förderung renditeschwacher Sektoren wie der Landwirtschaft (geringe Kapitalproduktivität) bzw. wachstumsschwächerer Regionen kann deren Wertschöpfung zwar erhöhen, dabei wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum aber in geringerem Maße gestärkt als mit Investitionen in anderen Wirtschaftsbereichen bzw. Regionen.

Aus diesem Grund sollte die EU-Kommission zukünftig die Kohärenz von politischen Zielen und Instrumenten zu deren Erreichung sicherstellen: Zieländerungen auf politischer Ebene müssen sich in einem veränderten instrumentellen Unterbau manifestieren. Die aktuelle Ländliche Entwicklungspolitik scheint in starken Volkswirtschaften wie Deutschland nicht in der Lage zu sein, einen messbaren Beitrag zur Realisierung der sozioökonomischen Ziele der EUROPA-2020-Strategie zu leisten. Da sich die Förderinhalte des Europäischen Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) auch in der Förderperiode 2014 bis 2020 nicht wesentlich geändert haben, wird diese Aussage vermutlich auch für die kommende Förderperiode Bestand haben.

1 Einleitung

In vorliegendem Bericht werden die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Programms zur Förderung des ländlichen Raumes Niedersachsen und Bremen, *PROFIL* 2007 bis 2013, analysiert und vor dem Hintergrund der Lissabon-Ziele bewertet. Der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF) und dessen Aktualisierung (EEN, 2014; EU-KOM, 2006a) bilden den Rahmen für die Bewertung. Der CMEF gibt eine Liste anzuwendender Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sowie maßnahmen- und programmbezogene Bewertungsfragen vor.

Die Quantifizierung der Wirkungsindikatoren stellt die Evaluation vor besondere Herausforderungen, da Wirkungen auf Programmebene nur begrenzt durch die Aggregation der Wirkungen einzelner Maßnahmen, also „bottom-up“, messbar sind. Insbesondere die Messung von Nettowirkungen, also der Wirkungen, die ausschließlich auf die Förderung zurückzuführen sind, ist methodisch anspruchsvoll. In der 7-Länder-Evaluation wurden daher sechs sogenannte Vertiefungsthemen konzipiert, um den Herausforderungen an Daten und Methoden gerecht zu werden. Im vorliegenden Bericht wird der Beitrag von *PROFIL* zu den Lissabon-Zielen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum analysiert. Der Grad der Zielerreichung wird anhand der Wirkungsindikatoren „Wirtschaftswachstum“ und „Schaffung von Arbeitsplätzen“ gemessen.

Die Wirkungsmessung auf Programmebene geht in dreierlei Hinsicht über die der Maßnahmenbewertung hinaus: 1) Während sich die Evaluation auf Maßnahmenebene vorrangig an den Zielsetzungen der Maßnahme, also an ihren intendierten Wirkungen, orientiert, berücksichtigt die Gesamtschau der Programmwirkungen auch unbeabsichtigte Nebenwirkungen positiver oder negativer Art. 2) Auf Maßnahmenebene werden die Bruttoeffekte der Förderung, basierend auf den CMEF-Ergebnisindikatoren, gemessen. Auf Programmebene werden weitere Informationen zu Mitnahme- und Verdrängungseffekten genutzt, um die Nettowirkung der Förderung zu schätzen. 3) In der Programmbewertung werden die Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen des Programms im Kontext der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betrachtet. Dies ermöglicht eine Einschätzung, ob die Programmwirkungen groß genug sind, um den Basistrend zu beeinflussen.

Ein weiteres Novum der vorliegenden Studie ist, dass die ökonomischen Wirkungen von *PROFIL* unter Berücksichtigung der Förderperiode 2000 bis 2006 analysiert werden. Der relativ lange Untersuchungszeitraum von 2000 bis 2011⁴ ermöglicht es, den Zusammenhang zwischen Politikimpuls und Wirkung langfristig zu betrachten.

⁴ Eine weitere Ausdehnung des Untersuchungszeitraumes war aufgrund fehlender sozio-ökonomischer Kontextdaten nicht möglich (vgl. Kapitel 4.2.2).

1.1 Untersuchungsfragen

Welchen Effekt hat PROFIL auf das Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze? Diese Fragestellung ergibt sich aus den gemeinsamen horizontalen Bewertungsfragen des Leitfadens für die Ex-post-Bewertung (EEN, 2014). Die Bewertungsfrage ist mit den Wirkungsindikatoren „Wirtschaftswachstum“ und „Schaffung von Arbeitsplätzen“ unterlegt (vgl. **Tabelle 1**).

Tabelle 1: Horizontale Bewertungsfragen und zugeordnete Wirkungsindikatoren

Horizontale Bewertungsfrage	Wirkungsindikator
1. Inwieweit hat das Programm zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen? (Lissabon-Ziel)	<p>1. Wirtschaftswachstum = zusätzliche Bruttowertschöpfung (BWS) in Kaufkraftparitäten, differenziert nach</p> <ul style="list-style-type: none"> - Landwirtschaft, - Forstwirtschaft und - Nicht-Primärsektoren. <p>3. Arbeitsproduktivität⁵ = zusätzliche Bruttowertschöpfung (BWS) je vollzeitäquivalenten Arbeitsplatz, differenziert nach</p> <ul style="list-style-type: none"> - Landwirtschaft, - Forstwirtschaft und - Ernährungswirtschaft.
2. Inwieweit hat das Programm einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet? (Lissabon-Ziel)	<p>2. Schaffung von Arbeitsplätzen = zusätzliche vollzeitäquivalente Arbeitsplätze, differenziert nach</p> <ul style="list-style-type: none"> - Landwirtschaft, - Forstwirtschaft, - Nicht-Primärsektoren, - Frauen und Männern - Personen über und unter 25 Jahren.

Quelle: EU-KOM (2006b); EU-Com (2010), EEN (2014).

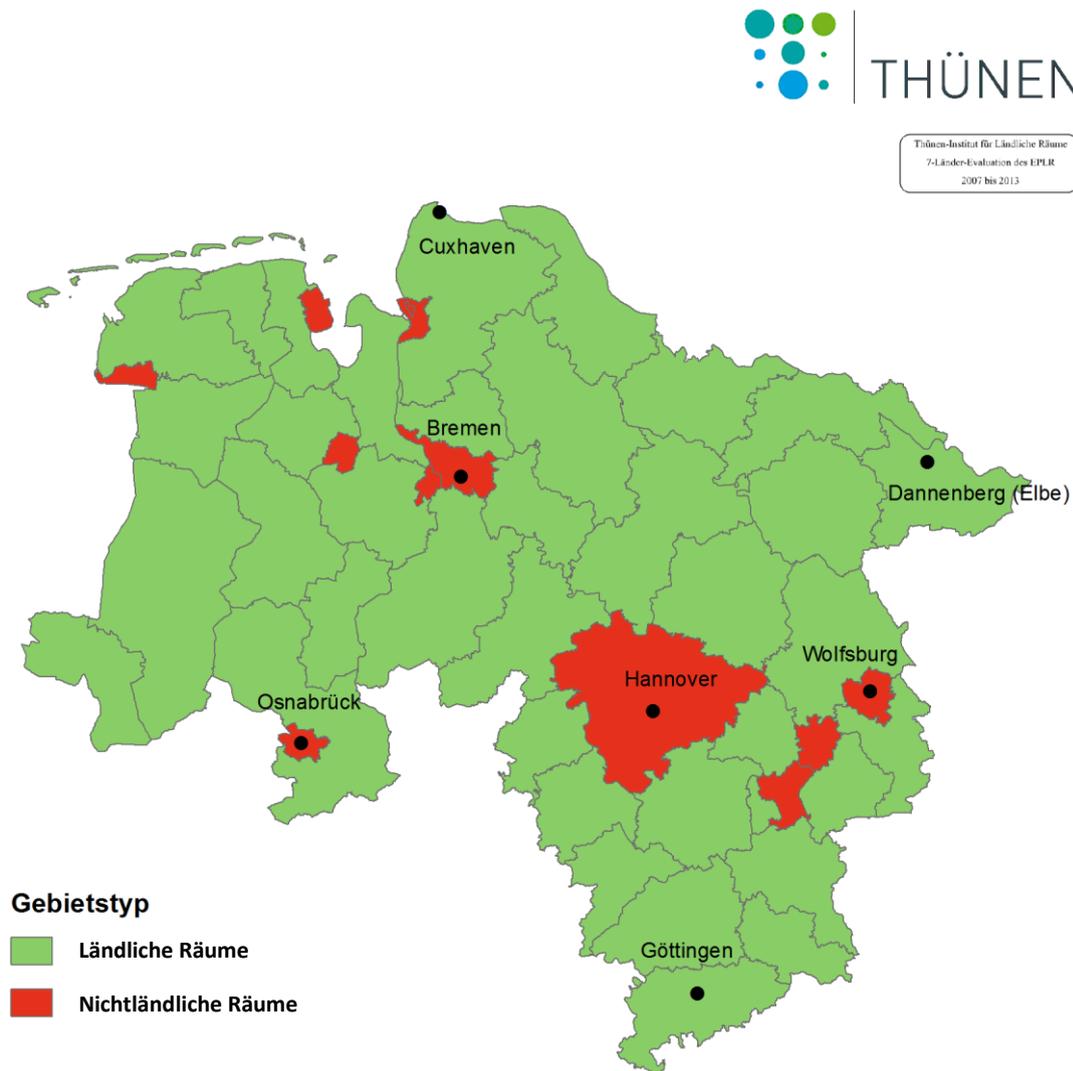
Die Wirkungsindikatoren machen deutlich, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte von PROFIL und deren Entstehungsort im Mittelpunkt der Analyse stehen. Zu prüfen ist insbesondere der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung des primären Sektors und der Gesamtwirtschaft: Wird der Anstieg der Wertschöpfung des Primärsektors die Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft erhöhen oder verringern? Und schließlich besteht die Frage, ob das Instrument der Ländlichen Entwicklungspolitik grundsätzlich geeignet ist, einen Beitrag zur Erreichung der Lissabon-Ziele zu leisten.

⁵ Der Wirkungsindikator Arbeitsproduktivität wird im Vertiefungsthema Agrarsektor quantifiziert, da er sich vorrangig auf den Primärsektor bezieht.

1.2 Abgrenzung ländlicher Räume

Karte 1 zeigt die in diesem Bericht verwendete Abgrenzung ländlicher Räume auf Ebene der Kreise in Niedersachsen.

Karte 1: Kreisbezogene Abgrenzung ländlicher Räume in Niedersachsen



Quelle: Nach ML (2013), geändert.

Die Darstellung in Karte 1 weicht von der im Programmplanungsdokument (ML, 2013, S. 3f) geringfügig ab: Die zu den Landkreisen gehörenden Städte Hannover, Göttingen und Hildesheim sind im Programmplanungsdokument als nichtländliche Gebiete ausgewiesen. Gleiches gilt für die ländlichen Gebiete Bremens, die hier als nichtländliche Gebiete ausgewiesen sind.

Eine Unterteilung eines Landkreises in ländliche und nichtländliche Gebiete ist mit Blick auf die regionalökonomische Wirkungsanalyse nicht machbar, da ausschließlich kreisbezogene Daten

vorliegen (z. B. aus der regionalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Die drei Landkreise, müssen daher, inklusive der Städte, einer Raumkategorie zugewiesen werden. Die Landkreise Göttingen und Hildesheim werden als ländlicher Raum definiert. Die Region Hannover wird als nichtländlicher Raum definiert, da die wirtschaftliche Bedeutung der Stadt Hannover, im Vergleich zum Umland, sehr hoch ist.

1.3 Aufbau des Berichtes

Im Mittelpunkt von Kapitel 2 steht die Frage, welche Bedeutung *PROFIL* bei der Unterstützung der Lissabon-Ziele zukommt. Hierzu wird die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung Niedersachsens und Bremens dargestellt und der konzeptionelle Rahmen der empirischen Wirkungsanalyse entworfen. Es erfolgt eine Bewertung der Wachstums- und Beschäftigungsziele von *PROFIL* vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie sowie eine Betrachtung des umfangreichen Förderinstrumentariums zur Unterstützung der sozioökonomischen Entwicklung in Niedersachsen und Bremen.

In Kapitel 3 wird die Programmstrategie zur Umsetzung der Wachstums- und Beschäftigungsziele beleuchtet. Neben der Interventionslogik des Programms und seiner Maßnahmen werden die programm- und maßnahmenspezifischen Ziele geprüft und vor dem Hintergrund ihrer indikativen Mittelausstattung beurteilt. Maßnahmen, die – unabhängig von ihren primären Zielsetzungen – Wirkungen auf die Wertschöpfung und die Beschäftigung erwarten lassen werden für die Wirkungsanalyse ausgewählt.

Kapitel 4 beschreibt die in der Wirkungsanalyse verwendeten Daten und Methoden. In der mikroökonomischen Analyse wird die Programmwirkung durch Aggregation „bereinigter“ Maßnahmenwirkungen „bottom-up“ geschätzt. Die Daten hierfür wurden auf Ebene der Zuwendungsempfänger erhoben und mithilfe geeigneter Methoden, zum Beispiel Kontrollgruppenvergleichen, analysiert. In der regionalökonomischen Analyse wird der Zusammenhang zwischen der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in den Kreisen und dem Förderimpuls von *PROFIL* „top-down“ untersucht. Hierfür wird ein ökonometrisches Schätzmodell verwendet.

Die ermittelten Wachstums- und Beschäftigungswirkungen von *PROFIL* sind in Kapitel 5 dargestellt. Die Ergebnisse der mikro- und der regionalökonomischen Analyse werden vor dem Hintergrund der Theorie auf Plausibilität geprüft und miteinander verglichen. Die Beantwortung der zwei Bewertungsfragen erfolgt in Kapitel 6.

2 Fachlicher und politischer Kontext

Dieses Kapitel beleuchtet den fachlichen Kontext (2.1) und den politischen Kontext (2.2) von *PROFIL* hinsichtlich der Ziele der Lissabon-Strategie.

2.1 Fachlicher Kontext

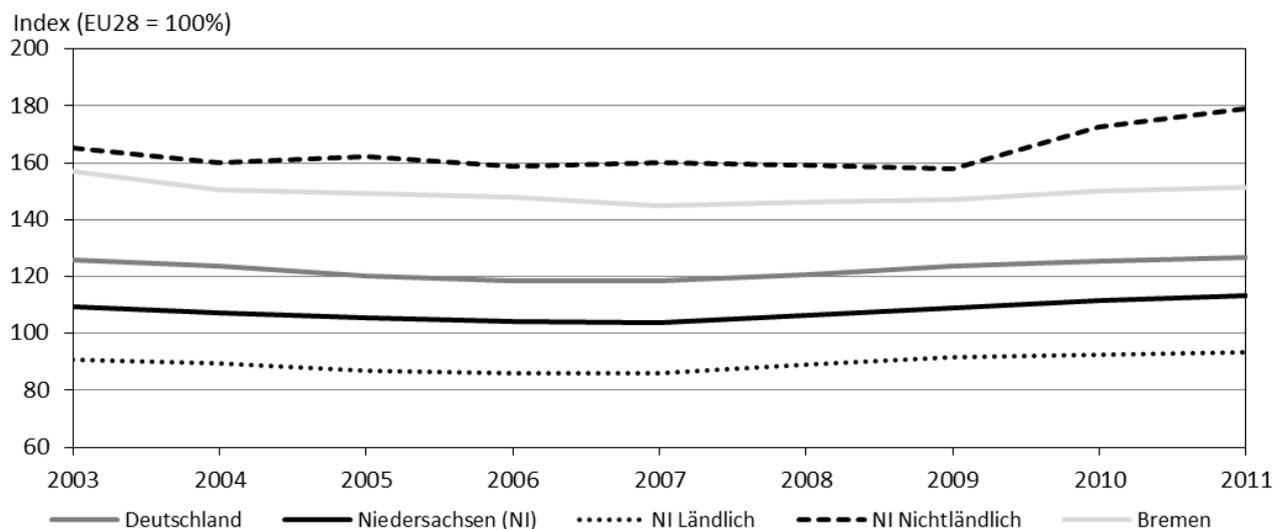
2.1.1 Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Niedersachsen

Die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung Niedersachsens ist für die Jahre 2000 bis 2011 dargestellt. Auf diesen Zeitraum bezieht sich die Wirkungsanalyse in Kapitel 5.

Einkommen

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) je Einwohner (Pro-Kopf-Einkommen) in Niedersachsen/Bremen im Vergleich zum bundesdeutschen und Europäischen Durchschnitt (EU28 = 100%). In den nichtländlichen Kreisen Niedersachsens und in Bremen liegt das Pro-Kopf-Einkommen deutlich über dem Bundes- und EU-Durchschnitt. Die ländlichen Kreise Niedersachsens erreichten 2011 etwa 90 % des Einkommens des EU28-Durchschnitts.

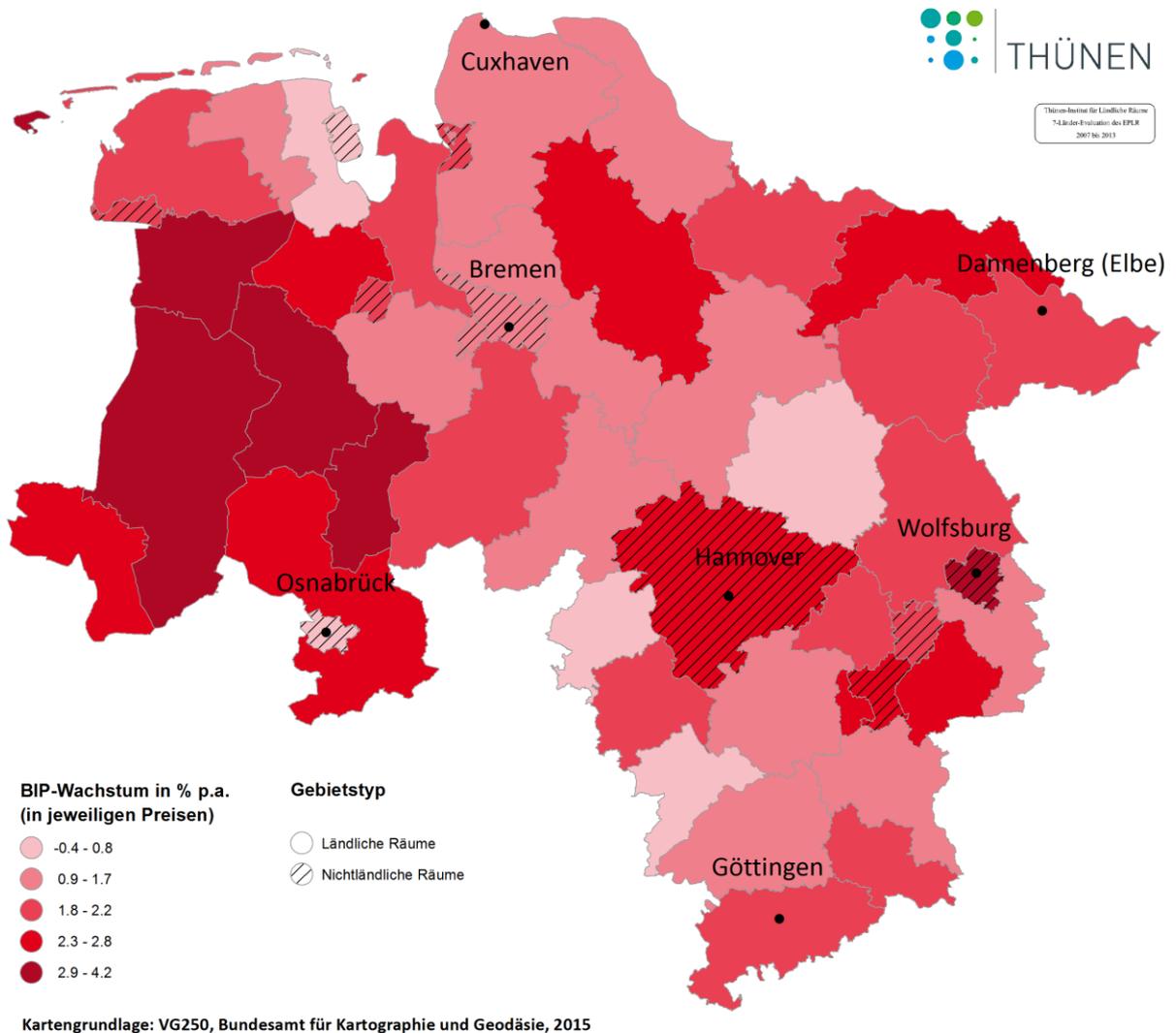
Abbildung 1: BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards 2003 bis 2011, Basisindikator 1



Quellen: AK VGR (2013a); Eurostat (2013).

Zwischen 2003 und 2011 hat das Pro-Kopf-Einkommen in Niedersachsen um 4 Prozentpunkte gegenüber dem EU28-Durchschnitt zugenommen und lag mit 28.300 Kaufkraftstandards (KKS) (2011) aber unter dem Bundesdurchschnitt von 31.700 KKS. Der Einkommensrückstand von Niedersachsen gegenüber Deutschland verringerte sich im Betrachtungszeitraum geringfügig. Dies war auf die sehr positive Einkommensentwicklung in den kreisfreien Städten, insbesondere in der „VW-Stadt“ Wolfsburg, zurückzuführen. Der Einkommensabstand zwischen den ländlichen und nichtländlichen Kreisen Niedersachsens verringert sich von 83 Prozentpunkten (2003) auf 69 Prozentpunkte im Jahr 2011. Gegenüber dem EU28-Durchschnitt hat das Pro-Kopf-Einkommen in Bremen um 6 Prozentpunkte abgenommen. Während das Einkommensniveau Bremens im Jahr 2003 noch bei 157 % lag, fiel es bis 2011 auf 152 % des EU28-Durchschnitts.

Karte 2: BIP-Wachstum (in jeweiligen Preisen) 2000 bis 2011 (durchschnittliche Änderung pro Jahr)



Quelle: AK VGR (2013a).

Große Unterschiede des Einkommensniveaus und seiner Entwicklung gibt es auch innerhalb der ländlichen Kreise Niedersachsens. Karte 2 stellt die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens in den ländlichen Kreisen Niedersachsens dar. Besonders wachstumsstarke ländliche Kreise sind Emsland, Cloppenburg, Vechta und Leer. Die wachstumsschwächsten ländlichen Räume in Niedersachsen waren Friesland, Oldenburg, Holzminden und Celle.

Wirtschaftliche Entwicklung

Die Wirtschaft in Bremen und Niedersachsen entwickelte sich zwischen 2000 und 2011 positiv (vgl. **Tabelle 2**): Die jährlichen Wachstumsraten lagen mit 2,1 % (Niedersachsen) auf dem bundesdeutschen Durchschnitt (2,1 %), in Bremen mit 1,7 % leicht darunter. Das Wachstum in den nichtländlichen Räumen Niedersachsens war mit +2,3 % höher als das in den ländlichen Räumen

(+2,0 %), was vor allem auf die positivere Entwicklung des produzierenden Gewerbes zurückzuführen ist.

Tabelle 2: Entwicklung der Bruttowertschöpfung (in jeweiligen Preisen) nach Wirtschaftssektoren und Gebieten 2000 bis 2011, Basisindikator 9

Gebiet	Wachstumsrate in Prozent pro Jahr			
	Insgesamt	Primärer Sektor	Sekundärer Sektor	Tertiärer Sektor
Deutschland	2,1	0,5	2,2	2,1
Niedersachsen	2,1	0,8	1,7	2,3
Ländlich	2,0	1,0	1,4	2,4
Nichtländlich	2,3	-2,9	2,2	2,3
Bremen	1,7	-10,9	0,1	2,4

Quelle: AK VGR (2013b).

Die positive Entwicklung der BWS in Niedersachsen und Bremen ist überwiegend auf den Dienstleistungssektor zurückzuführen; etwa 70 % der Wertschöpfung Niedersachsens und Bremens wird hier generiert. Die Wachstumsraten lagen durchweg über zwei Prozent (vgl. Tabelle 2). Die Entwicklung im produzierenden Gewerbe verlief in Niedersachsen mit 1,4 % (ländliche Kreise) und 2,2 % (nichtländliche Kreise) etwas moderater. In Bremen stagniert die Wirtschaftsleistung des sekundären Sektors infolge der Finanzkrise (0,1 %). Die Wertschöpfung des primären Sektors entwickelte sich in Niedersachsen verhalten positiv (0,8 %) und in Bremen ausgesprochen negativ (-10,9 %).

Der Anteil des Primärsektors an der Bruttowertschöpfung Niedersachsens ist mit etwa 0,8 % sehr gering. Zuzüglich der vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche, hat die Wirtschaftsleistung des Agribusiness einen Anteil von 6 bis 7 % an der deutschen Gesamtwirtschaft (Hensche et al., 2011).

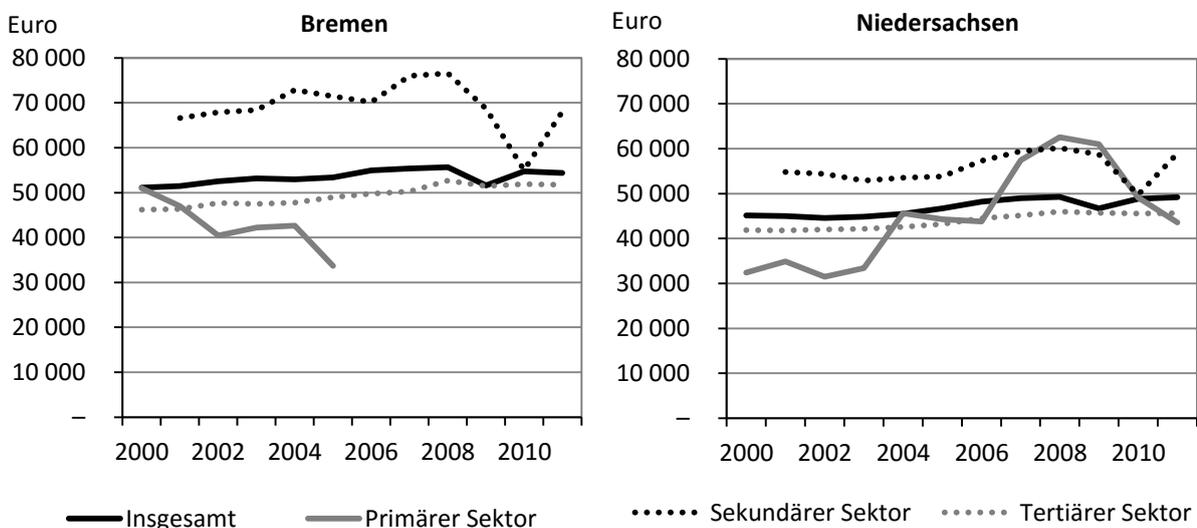
Die eng mit der Landwirtschaft verzahnte Ernährungswirtschaft besitzt sowohl in Niedersachsen als auch in Bremen einen hohen wirtschaftlichen Stellenwert (Windhorst und Grabkowsky, 2008, S. 31) und ist besonders in den ländlichen Räumen als Arbeitgeber wichtig. Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes ist die Ernährungswirtschaft beider Länder der zweitwichtigste Wirtschaftszweig, in einigen Landesteilen sogar der bedeutendste wie z. B. in der Weser-Ems-Region (Windhorst und Grabkowsky, 2008, S. 2). In der Ernährungswirtschaft der beiden Länder waren 2011 etwa 2,5 % der Beschäftigten bzw. 68.000 Personen (davon ca. 7.900 in Bremen) beschäftigt (EU-COM, 2014; SLB, 2010, S. 88).

Arbeitsproduktivität

Abbildung 2 zeigt die Arbeitsproduktivität in Niedersachsen und Bremen differenziert nach Wirtschaftssektoren. Die Arbeitsproduktivität (reale BWS je Erwerbstätigen) der niedersächsischen Wirtschaft lag im Jahr 2011 mit 49.211 Euro unter dem Bundesdurchschnitt (51.623 Euro), in Bremen deutlich darüber (54.408 Euro). Im sektoralen Vergleich ist in Niedersachsen die Arbeitsproduktivität des sekundären Sektors am höchsten, gefolgt vom Primärsektor (44.976 Euro) und dem tertiären Sektor (43.861 Euro). Infolge der überdurchschnittlichen Produktivität des niedersächsischen Primärsektors konnte die Produktivitätslücke zu anderen Sektoren weitgehend geschlossen werden.

In Bremen lag die Arbeitsproduktivität 2005 im Primärsektor bei 33.668 Euro und damit deutlich unter dem Wert des tertiären Sektors (48.947 Euro). Die Werte ab 2006 sind nicht plausibel und daher nicht in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitsproduktivität (reale BWS je Erwerbstätigen) 2000 bis 2011, Basisindikator 6



Quelle: AK VGR (2013b).

Erwerbstätigkeit

Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Erwerbstätigenzahl in Niedersachsen und Bremen. Die Anzahl der Erwerbstätigen in Niedersachsen hat zwischen 2000 und 2011 um 0,6 % (245.200 Personen) zugenommen. Damit verlief die Erwerbstätigenentwicklung in Niedersachsen positiver als im Bundesdurchschnitt. In Bremen fiel der Erwerbstätigenzuwachs mit 0,4 % (18.180 Personen) etwas geringer aus. Die Erwerbsquote⁶ erhöhte sich auf 76,2 % in Niedersachsen bzw. auf 72,7 % in Bremen (Destatis, 2015).

Die Zunahme der Erwerbstätigen in Niedersachsen und Bremen ist vor allem auf den Dienstleistungssektor zurückzuführen (1,1 %). Beachtenswert ist die Zunahme der Erwerbstätigenzahlen im Primärsektor. Eine vergleichbar positive Entwicklung ist nur in Schleswig-Holstein zu beobachten, während in Gesamtdeutschland (-1,1 %) und in benachbarten Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen (-0,4 %) der Negativtrend anhält.

Tabelle 3: Entwicklung der Erwerbstätigen nach Wirtschaftssectoren und Gebieten 2000 bis 2011, Basisindikatoren 8, 12 und 28

Gebiet	Wachstumsrate in Prozent pro Jahr			
	Insgesamt	Primärer Sektor	Sekundärer Sektor	Tertiärer Sektor
Deutschland	0,4	-1,1	-1,0	1,0
Niedersachsen	0,6	0,6	-0,8	1,1
Ländlich	0,6	0,8	-0,5	1,1
Nichtländlich	0,5	-2,2	-1,4	1,1
Bremen	0,4	0,6	-1,6	1,0

Quelle: AK ETR (2013b).

In den ländlichen Räumen Niedersachsens verlief die Erwerbstätigenentwicklung etwas positiver (0,6 %) als in den nichtländlichen Räumen (0,5 %). Dies ist auf die weniger negative Entwicklung des produzierenden Gewerbes in ländlichen Räumen zurückzuführen.

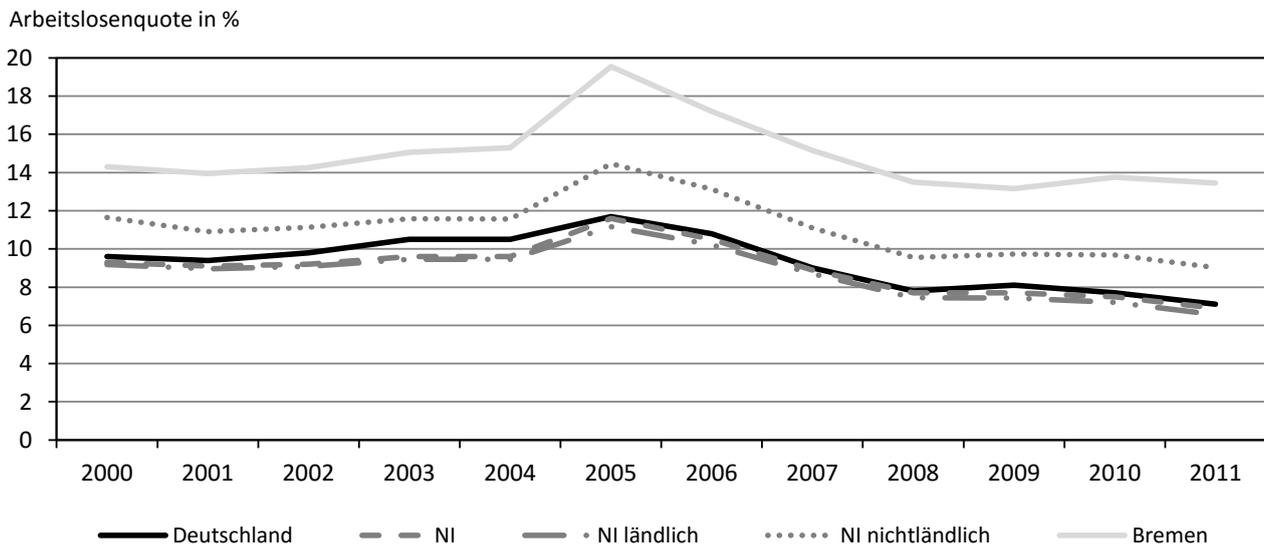
Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote (Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen) lag in Niedersachsen (6,9 %) in etwa auf dem Bundesniveau (7,1 %), in Bremen (13,5 %) deutlich darüber (vgl. **Abbildung 3**). Bedingt durch den höheren Anteil von Personen mit ungünstigeren Arbeitsmarktchancen (z. B. Personen mit Migrationshintergrund, Alleinerziehende, Langzeitarbeitslose), weisen Ballungsräume, wie Bremen und nichtländliche Gebiete in Niedersachsen (9,0 %), eine höhere Erwerbslosenquote auf.

⁶ Anteil der Erwerbstätigen von 15 bis unter 65 Jahre an der Bevölkerung derselben Altersklasse.

Die Arbeitslosenquote in den ländlichen Kreisen Niedersachsens liegt geringfügig unter dem Landesdurchschnitt (6,6 %). Sehr günstig ist die Arbeitsmarktsituation in den Landkreisen Emsland (3,7 %), Vechta (3,6 %), Osnabrück (4,1 %) im westlichen Niedersachsen sowie im Umland von Bremen und Hamburg. Anhaltend hohe Arbeitslosenzahlen weisen dagegen die strukturschwachen Regionen wie Lüchow-Dannenberg (10,4 %), Osterode (9,7 %) und Goslar am Harz (9,4 %) auf.

Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitslosenquote 2000 bis 2011, Basisindikator B3



Quelle: SÄBL (div. Jgg.).

Fazit

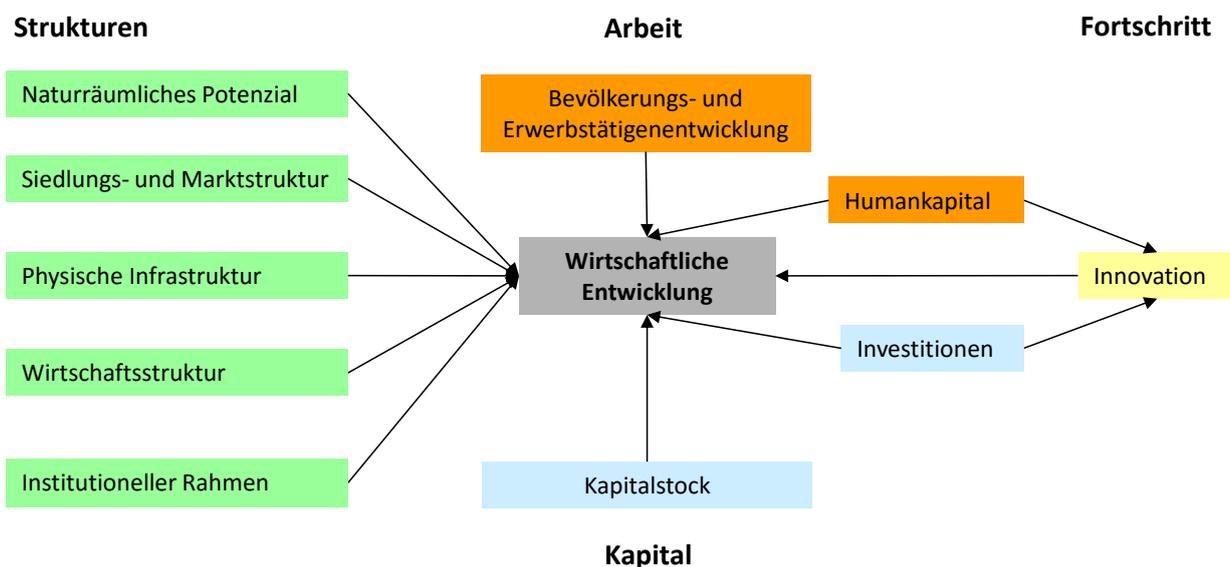
Die wirtschaftliche Entwicklung in Niedersachsen und Bremen verlief in den Jahren 2000 bis 2011 positiv. Anders als Bremen profitierte Niedersachsen vom Aufschwung in den Jahren nach der Finanzkrise. Dies ist insbesondere auf die positive Entwicklung des Dienstleistungssektors zurückzuführen. Die Wirtschaftskraft der ländlichen Räume Niedersachsens liegt unter der der nicht-ländlichen Räume. Allerdings hat sich der Abstand zwischen ländlichen und nicht-ländlichen Räumen verkleinert, da die negative Entwicklung des produzierenden Gewerbes vor allem die nicht-ländlichen Räume betraf. Die günstigste Arbeitsmarktsituation weisen ländliche Kreise in Westniedersachsens sowie im Umland von Hamburg und Bremen auf. Vergleichsweise hohe Arbeitslosenquoten haben Bremen, die nichtländlichen Gebiete Niedersachsens, der Landkreis Lüchow-Dannenberg und einige Harzkreise. Bemerkenswert ist – nach langjährigem Abwärtstrend – eine erstmalige Zunahme der Erwerbstätigenzahlen im Primärsektor. Zusammen mit der hohen Arbeitsproduktivität des niedersächsischen Primärsektors könnte dies ein Anzeichen für die Konsolidierung des Sektors sein.

2.1.2 Welche Faktoren beeinflussen die Wirtschaftsentwicklung und welche dieser Faktoren beeinflusst *PROFIL*?

Die Entwicklung der Wirtschaftskraft und der Erwerbstätigkeit wird durch Faktoren beeinflusst, die sich in der Mehrheit der politischen Einflussnahme entziehen (vgl. **Abbildung 4**). In der neoklassischen Wachstumstheorie (Solow, 1956) wird die wirtschaftliche Entwicklung durch die Höhe des Kapitalstocks (Kapital), das Bevölkerungswachstum (Arbeit) und den technischen Fortschritt bestimmt. In der Neuen Wachstumstheorie wird betont, dass die Verbreitung des technischen Fortschritts auf Investitionen in die physische Infrastruktur (Romer, 1986) und in das Humankapital (Lucas, 1988) angewiesen ist.

Weiterhin bestimmend für die Entwicklung bzw. den Entwicklungsstand von Wirtschaftsräumen sind: das naturräumliche Potenzial, die Wirtschaftsstruktur, die Siedlungs- und Marktstruktur sowie der institutionelle Rahmen (Blume und Döring, 2009; Eckey und Kosfeld, 2004). Unter den genannten Faktoren hat die Wirtschaftsstruktur die größte Bedeutung: Über 50 % der Unterschiede der Wirtschaftskraft zwischen den deutschen Kreisen können hierdurch erklärt werden (Blume und Döring, 2009).

Abbildung 4: Einflussfaktoren auf die regionale Wirtschaftskraft und deren Entwicklung



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Blume und Döring (2009) und Eckey und Kosfeld (2004).

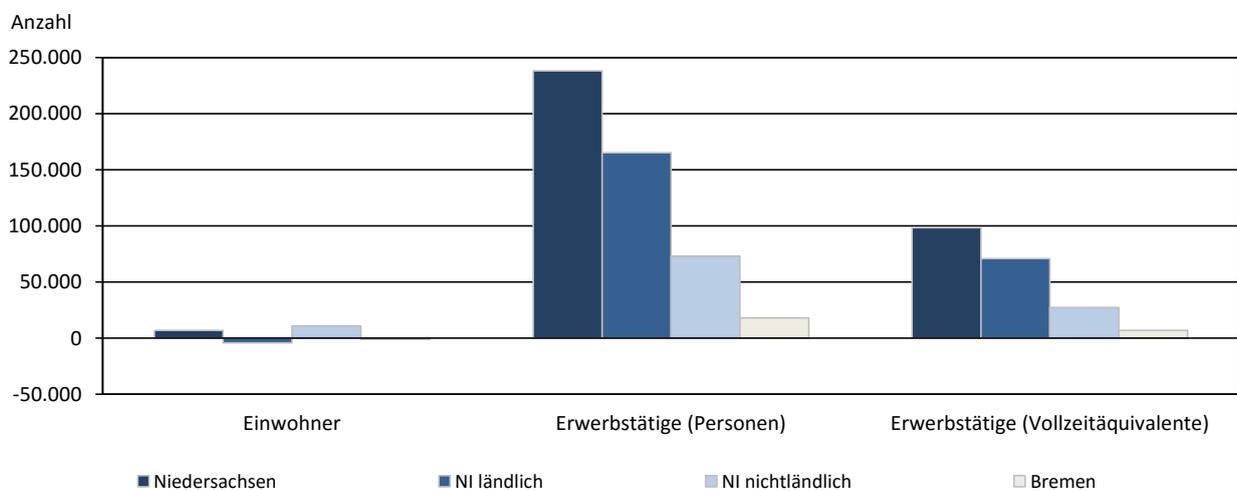
Bevölkerungs- und Erwerbstätigenentwicklung

Die Verfügbarkeit von Arbeitskräften und deren Veränderung wird im Solow-Modell durch das Bevölkerungswachstum repräsentiert. Auch die Altersstruktur der Bevölkerung hat Einfluss auf die Verfügbarkeit von Arbeitskräften: Je höher der Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren, umso weniger Personen stehen dem aktuellen Arbeitsmarkt zur Verfügung und umso geringer ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen (Elhorst, 2003).

Durch die Zunahme der Erwerbstätigenquote hat sich die Erwerbstätigenentwicklung vorübergehend von der Bevölkerungsentwicklung abgekoppelt. **Abbildung 5** zeigt, dass trotz konstanter Bevölkerungszahlen die Anzahl der Erwerbstätigen in Niedersachsen und Bremen zugenommen hat – in Niedersachsen um ca. 238.000 Personen; in Bremen um etwa 18.000 Personen. Die zusätzlichen Erwerbstätigen rekrutieren sich vor allem aus dem Pool ehemaliger Erwerbsloser, aber auch aus der stillen Reserve des Arbeitsmarktes (z. B. Frauen, ältere Personen).

Die nichtländlichen Gebiete Niedersachsens profitieren vor allem von Wanderungsgewinnen von außerhalb des Bundeslandes. Die Einwohnerzahl in ländlichen Räumen reduzierte sich zwischen 2000 und 2011 geringfügig, jedoch mit großen regionalen Unterschieden: Den größten Bevölkerungsverlust verzeichnete das südliche Niedersachsen. An der Spitze der Bevölkerungsentwicklung liegen die westniedersächsischen ländlichen Verflechtungsbereiche Vechta und Cloppenburg sowie Zeven im mittleren Elbe-Weser-Raum (Jung, Böttcher und Schiller, 2012, S. 29).

Abbildung 5: Entwicklung der Bevölkerung und der Erwerbstätigkeit 2000 bis 2011, differenziert nach Gebieten



Quelle: AK ETR (2014; 2013a), SÄBL (div. Jgg.).

Humankapital

Das in einer Region vorhandene Humankapital ist für die wirtschaftliche Entwicklung ein zentraler Faktor. Positive Effekte auf das Wachstum entstehen durch direkte technische Spillovereffekte (Lucas, 1988) und durch die Komplementarität von unterschiedlich qualifizierten Beschäftigten in einer Region (Blien, Suedekum und Wolf, 2005). Nach Berman, Bound und Griliches (1994) erhöht technologischer Fortschritt die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften. Demzufolge wird die Förderung von Innovationen (wie sie z. B. durch den EFRE erfolgt) nicht zur Verringerung der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten beitragen.

Physisches Kapital und Investitionen

Nach der neoklassischen Wachstumstheorie ist der Kapitalstock bzw. das Vermögen einer Gesellschaft eine wesentliche Determinante der wirtschaftlichen Entwicklung. Das physische Kapital umfasst Ausrüstungen (Maschinen, Geräte, Fahrzeuge) und sonstige Anlagen (immaterielle Anlagen, Nutztiere und Nutzpflanzen) sowie Bauten (Gebäude, Straßen). Der Kapitalstock wird durch Abschreibungen reduziert und durch Investitionen erhöht. Investitionen in physisches Kapital sind auch nach der neuen Wachstumstheorie die Triebkräfte technologischen Fortschrittes.

Innovation

Innovation wird als die zentrale Größe für wirtschaftliches Wachstum angesehen. Unter Innovation wird in der Regel die erstmalige Kommerzialisierung von Wissen durch ein Unternehmen verstanden (Sternberg, 2009). Der Einfluss von technologischem Fortschritt auf die Beschäftigung ist zweiseitig: Einerseits führt die Einführung von neuen und produktivitätssteigernden Technologien zum Abbau von Arbeitsplätzen. Andererseits entstehen zusätzliche Arbeitsplätze im Bereich Forschung und Entwicklung sowie durch die Nachfrage nach neuen Produkten und Dienstleistungen. Welcher der beiden Effekte überwiegt, hängt von der Höhe des Wirtschaftswachstums ab. In der Vergangenheit waren in Deutschland rund 1 % bis 1,5 % BIP-Wachstum notwendig, um die Erwerbstätigkeit um 1 % zu erhöhen (Schirwitz, 2005).

Naturräumliches Potenzial

Zum naturräumlichen Potenzial einer Region zählen die geografische Lage (z. B. geografisch isoliert oder an schiffbaren Flüssen), die Umweltsituation (Umweltqualität, Landschaftsbild) und das Rohstoffvorkommen. Eine gute überregionale Erreichbarkeit, eine attraktive Landschaft sowie Rohstoffvorkommen wirken positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung (vgl. Roos, 2002). Das naturräumliche Potenzial einer Region sowie dessen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung sind im Zeitverlauf relativ konstant.

Siedlungs- und Marktstruktur

In der Neuen Ökonomischen Geographie werden regionale Divergenzen mit einem sich selbst verstärkenden Wachstum in Zentren und den damit einhergehenden Agglomerationseffekten begründet (Eggert et al., 2007). Je dichter eine Region besiedelt und damit mit wirtschaftsrelevanter Infrastruktur, Kaufkraft und Arbeitskräften ausgestattet ist, umso höher ist deren Wohlstandsniveau bzw. deren wirtschaftliche Entwicklung (Blume und Döring, 2009). Um die Raum- und Marktstruktur abzubilden, werden in der Literatur sehr unterschiedliche Indikatoren verwendet: die Einwohner- und Erwerbstätigendichte und das Marktpotenzial bzw. die Marktgröße einer Region.

Bivand und Brunstad (2006) sowie Badinger, Müller und Tondl (2004) zeigen, dass die Berücksichtigung von räumlichen Effekten bei der Analyse des Wirtschaftswachstums wichtig ist. Neben Spillovereffekten, die Wachstumsfaktoren wie Innovationen und Wissensverbreitung betreffen, beeinflussen sich Regionen gegenseitig durch nachfrageinduzierte Effekte (eine Investition in Re-

gion A wird mit Gütern und Dienstleistungen aus Region B erstellt) und Verdrängungseffekte (ein geförderter Betrieb in Region A übernimmt Marktanteile eines nicht geförderten Betriebes in Region B) (vgl. Eckey und Koesfeld, 2004).

Physische Infrastruktur

Die physische Infrastruktur umfasst alle Bereiche der öffentlichen und privaten Infrastruktur im Bereich Verkehr, Kommunikation, Bildung und Forschung (Eckey und Kosfeld, 2004). Gute Kommunikations- und Verkehrswege erhöhen die Attraktivität einer Region als Firmensitz und Wohnort und reduzieren die Kosten der Raumüberwindung. Die Lissabon-Strategie sieht im Ausbau neuer Informations- und Kommunikationswege (z. B. der Breitbandförderung) einen wesentlichen Schritt zur Erreichung der Ziele.

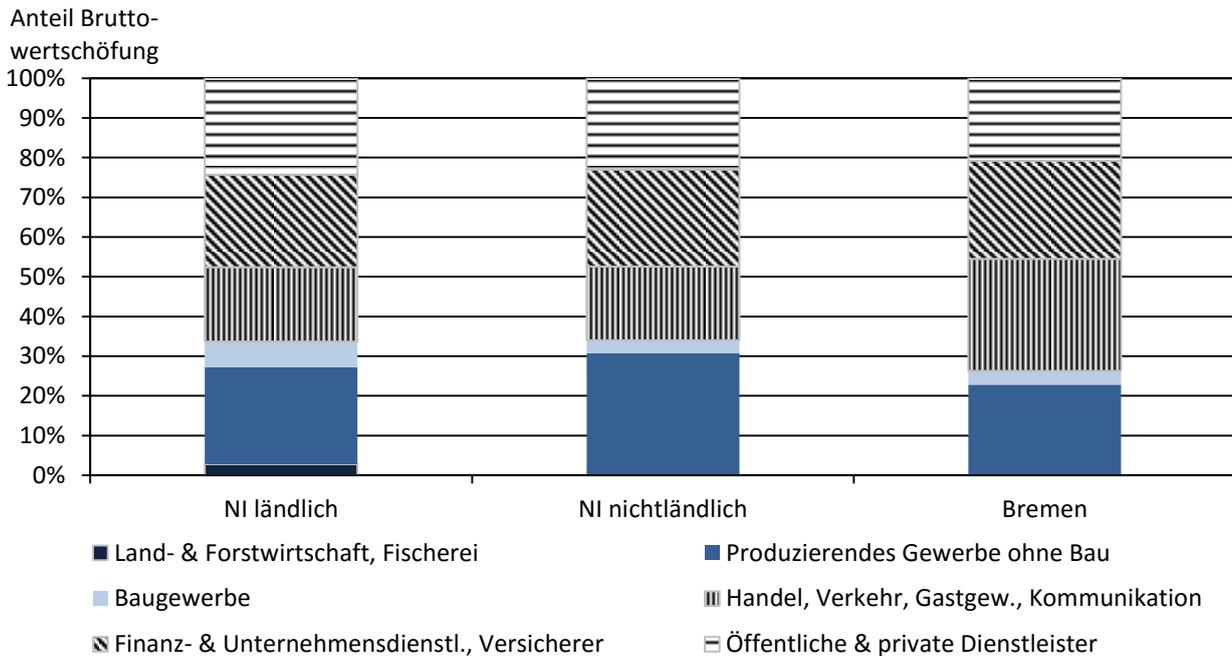
Wirtschaftsstruktur

Die Wirtschaftsstruktur einer Region besitzt eine hohe zeitliche Persistenz und kann anhand der Beschäftigten- und Wertschöpfungsanteile der einzelnen Wirtschaftszweige beschrieben werden. Je größer der Anteil von Sektoren mit einer überdurchschnittlichen Wachstumsperformance ist (z. B. unternehmensbezogene Dienstleistungen), umso positiver verläuft die wirtschaftliche Entwicklung der Region insgesamt. Die regionale wirtschaftliche Entwicklung verläuft dagegen unterdurchschnittlich, wenn wachstumsschwache Branchen, wie das Baugewerbe und der Primärsektor, in einer Region stark vertreten sind (Blume und Sack, 2008; Bouvet, 2005; Esposti, 2007). Dies gilt in gleicher Weise für die Entwicklung der Arbeitsplätze in einer Region (Kubis, Titze und Ragnitz, 2007).

Abbildung 6 zeigt die Wertschöpfungsanteile einzelner Wirtschaftszweige für Bremen und Niedersachsen. Die Wirtschaftsstruktur zwischen ländlichen und nichtländlichen Kreisen Niedersachsens unterscheidet sich nur in Nuancen: In ländlichen Kreisen ist das konjunkturanfällige Baugewerbe (6,4 % gegenüber 3,2 % in nichtländlichen Kreisen) und der Primärsektor (2,8 % gegenüber 0,2 % in nichtländlichen Kreisen) stärker vertreten. Das produzierende Gewerbe (ohne Bau) hat in den nichtländlichen Kreisen die größte wirtschaftliche Bedeutung (30,7 % gegenüber 24,5 % in ländlichen Kreisen).

In empirischen Studien werden weitere Indikatoren zur Beschreibung der Wirtschaftsstruktur verwendet. Blien, Suedekum und Wolf (2005) untersuchen den Einfluss von Spezialisierung und Diversität der regionalen Wirtschaftsstruktur auf das Beschäftigungswachstum. Eine hohe Diversität der Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen hat einen positiven Effekt auf das Beschäftigungswachstum. Auch Skaleneffekte spielen beim Beschäftigungswachstum eine Rolle: Je höher der Anteil kleiner Betriebe (mit weniger 20 Beschäftigten) in einer Region ist, umso geringer ist das Beschäftigungswachstum.

Abbildung 6: Anteile der Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftszweigen, differenziert nach Gebieten (2011)



Quelle: AK VGR (2013a).

Die Beschäftigtenstruktur nach Wirtschaftsbereichen korreliert eng mit der in Abbildung 6 dargestellten Verteilung. Die Verteilung der Beschäftigten zwischen den Wirtschaftszweigen wird vor allem durch das Lohnniveau beeinflusst. Wirtschaftszweige mit einem hohen Lohnniveau verzeichnen in der Regel eine Zunahme der Beschäftigung. So zeigen z. B. Petrick und Zier (2009) für Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen, dass die Beschäftigtenzahl in der Landwirtschaft mit steigenden außerlandwirtschaftlichen Löhnen abnimmt.

Institutioneller Rahmen

Wirtschaftliches Handeln wird durch institutionelle Strukturen beeinflusst, wobei zwischen formellen und informellen Institutionen unterschieden wird (Blume und Sack, 2008). Zu den formellen Institutionen mit hoher Persistenz zählen z. B. Gesetze und Verwaltungsstrukturen. Eine hohe räumliche Variation gibt es in der Anwendung wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Instrumente (Regionale Strukturpolitik, Gemeinsame Agrarpolitik etc.). Die Wirkungsrichtung dieser Instrumente auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung ist, trotz zahlreicher Studien, unklar (vgl. Kapitel 2.2.2).

Informelle Institutionen, z. B. Netzwerke, Cluster sowie Werte und Normen von Akteuren, beeinflussen ebenfalls die wirtschaftliche Entwicklung und werden in der Literatur unter dem Begriff Sozialkapital zusammengefasst. Mithilfe von Indikatoren für Sozialkapital konnten Blume und Döring (2009) etwa 16 % der regionalen Unterschiede der Wirtschaftskraft erklären. Blume und

Sack (2008, S. 241) zeigen für Deutschland (1995-2002), dass eine eher marktliberale Einstellung der Bevölkerung einen positiven Effekt auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region hat.

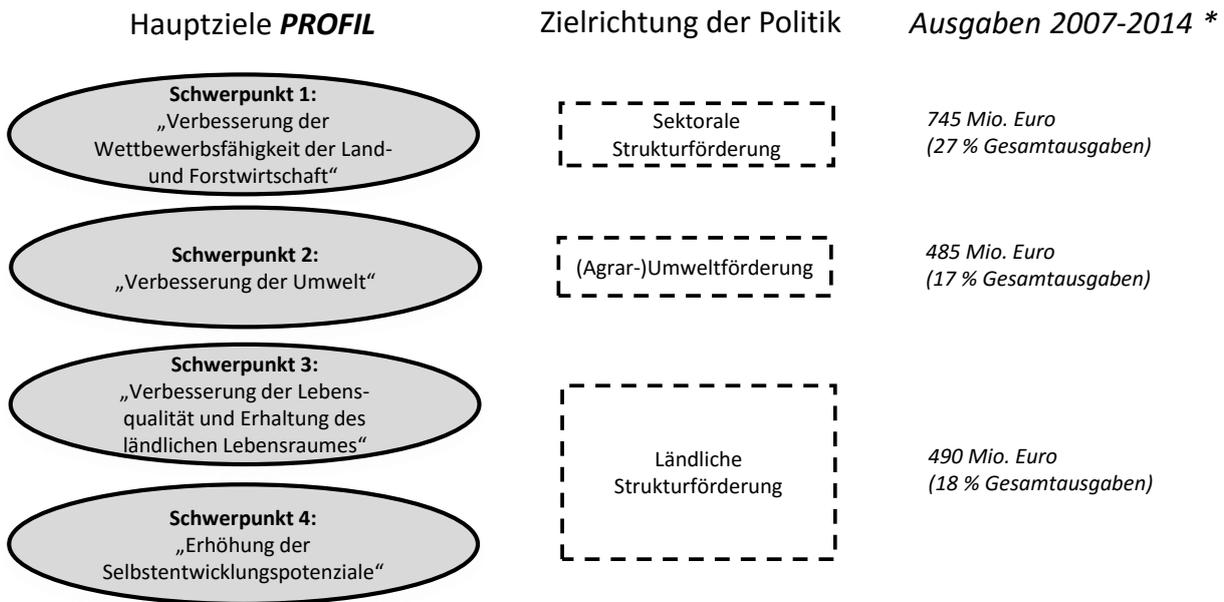
2.2 Politischer Kontext

2.2.1 Relevanz von *PROFIL* im Hinblick auf die Lissabon-Ziele

Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie war es, die Europäische Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Dem Fonds für die ländliche Entwicklung wurde dabei die Aufgabe zugesprochen, Wachstum und Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen, insbesondere durch zukunftsorientierte Investitionen in Menschen, Innovationen, Know-how, in Informations- und Kommunikationstechnologien sowie in die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (EU-KOM, 2005). Das Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie wurde nicht erreicht. Im Jahr 2010 wurde die Nachfolgestrategie Europa 2020 (Europäischer Rat, 2010) verabschiedet.

Grundsätzlich besteht bereits in der ELER-VO ein Zielkonflikt zwischen sektoralem und regionalem Wachstum (Ziel der ländlichen Entwicklungspolitik) und gesamtwirtschaftlichem Wachstum (Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie). Eingriffe in die sektorale und regionale Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten erhöhen die Kosten von Innovationen und reduzieren das gesamtwirtschaftliche Wachstum (Martin, 1999). Auch die Förderung von Umweltmaßnahmen verursacht Kosten, denen keine monetären Wirkungen gegenüber stehen. Die Förderung wachstumsschwacher Sektoren bzw. Regionen kann deren Wertschöpfung zwar erhöhen, was aus politischen Gründen mit Blick auf den Agrarsektor und den ländlichen Raum erwünscht sein kann. Dabei wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum aber in geringerem Maße gestärkt als mit Investitionen in anderen Wirtschaftsbereichen oder Regionen. Dieser Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel von Lissabon und dem ausgleichsorientierten Ziel der Ländlichen Entwicklungspolitik ist nur auf politischer Ebene zu lösen.

Mit *PROFIL* wurden vier Hauptziele verfolgt (vgl. **Abbildung 7**). Aufgrund der Zielrichtung von *PROFIL*, die auf die Vorgaben der ELER-Verordnung zurückzuführen war, ist die Zielkohärenz zwischen *PROFIL* und der erneuerten Lissabon-Strategie sehr begrenzt. Die Ziele der Lissabon-Strategie haben zwar verbal Eingang in die (Ober-)Ziele und Prioritäten der ländlichen Entwicklungspolitik gefunden, manifestierten sich jedoch nicht in einem adäquaten Maßnahmenpektrum.

Abbildung 7: Inhaltliche Ausrichtung von *PROFIL*

* ohne Hochwasser- und Küstenschutz (125, 126): 981 Mio. Euro (35 % Gesamtausgaben).

Quelle: Eigene Darstellung. Ziele vgl. ML (2013, S. 115), ML (2015b).

Agrarsektorale Maßnahmen des Schwerpunktes 1

Maßnahmen des Schwerpunktes 1 und die Diversifizierung (311) sind dem strategischen Ansatz nach der sektoralen Strukturpolitik zuzurechnen. Sie begünstigen direkt oder indirekt den Primärsektor. Etwa 27 % der öffentlichen Ausgaben von *PROFIL* (745 Mio. Euro) wurden zwischen 2007 und 2014 für diese Maßnahmen ausgegeben.⁷ Bezogen auf die Wirtschaftskraft des Primärsektors, haben die jährlichen Ausgaben von *PROFIL* für Maßnahmen des Schwerpunktes 1 einen Anteil von 2,7 %.

Investive Maßnahmen im Primärsektor (121, 125) erhöhen ceteris paribus die einzelbetriebliche Wertschöpfung (quantitativ, qualitativ) und die Arbeitsproduktivität. Bezogen auf den Agrarsektor führt die Kapazitätsausweitung und die Produktivitätssteigerung zum Verlust von Beschäftigung, da der Arbeitsbedarf sektoral begrenzt ist. Gesamtwirtschaftlich relevante Beschäftigungs- und Wachstumsimpulse sind von den Maßnahmen des Schwerpunktes 1 nicht zu erwarten, da der Primärsektor nur einen sehr geringen Anteil an der Wirtschaftsleistung insgesamt hat.

Infolge betrieblicher Investitionen (121) erhöhen sich die Arbeitsproduktivität und die Produktionskapazität in geförderten Betrieben. Bezogen auf den Agrarsektor muss die Kapazitätsauswei-

⁷ Der zum Schwerpunkt gehörende Hochwasser- und Küstenschutz (125, 126) mit Gesamtausgaben von 980 Mio. Euro dient vor allem der allgemeinen Gefahrenabwehr und ist von der Betrachtung ausgenommen.

tung und die Produktivitätssteigerung zum Verlust von Beschäftigung in nicht geförderten Betrieben führen, da der Arbeitsbedarf sektoral begrenzt ist.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wirken jegliche Art von Agrarsubventionen einer optimalen inter- und intrasektoralen Faktorallokation entgegen: Arbeit und Kapital werden durch künstliche Preisanreize im Agrarsektor gehalten, obwohl deren Wertschöpfung in anderen Wirtschaftsbereichen höher wäre (Henrichsmeyer und Witzke, 1994). Dies verlangsamt den Abbau von Einkommens- und Produktivitätsunterschieden zwischen dem Primärsektor und anderen Sektoren (Bivand und Brunstad, 2003). In der Praxis scheint der negative Einfluss von Agrarsubventionen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gering bis irrelevant zu sein (Bivand und Brunstad, 2006; Esposti, 2007). Im Lichte der Theorie dürfte die Reduzierung agrarsektoraler Ausgaben die Umsetzung der Lissabon-Ziele am besten unterstützen.

Umweltmaßnahmen des Schwerpunktes 2

Maßnahmen des Schwerpunktes 2 mindern Umweltprobleme, die durch die (Nicht-)Nutzung land- und forstwirtschaftlicher Flächen entstehen. Zwischen 2007 und 2014 wurden 17 % der öffentlichen Ausgaben von *PROFIL* (485 Mio. Euro) für Schwerpunkt-2-Maßnahmen verausgabt.

Investitionen in den Erhalt bzw. die umweltschonende Bewirtschaftung agrarischer und forstlicher Ökosysteme verursachen in erster Linie Kosten – entweder aufgrund sinkender Erträge und/oder aufgrund höherer Arbeitskosten. Positive Beschäftigungseffekte und negative Effekte auf den Ertrag und damit auf die Wertschöpfung landwirtschaftlicher Betriebe sind für Agrarumweltmaßnahmen (214) vielfach empirisch belegt (Nieberg und Offermann, 2006; Petrick und Zier, 2009; Pufahl und Weiss, 2009; Reinhard et al., 2013). Bezogen auf den Primärsektor sind diese Effekte jedoch gering und gesamtwirtschaftlich irrelevant.

Strukturpolitische Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4

Für die Schwerpunkte 3 und 4 wurden zwischen 2007 und 2014 etwa 18 % der Programmmittel (490 Mio. Euro) verausgabt. Die Maßnahmen konzentrieren sich auf definierte ländliche Räume und zielen laut ELER-VO auf die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und die Verbesserung der Lebensqualität. Tatsächlich wird das Förderspektrum für die ländliche Wirtschaft bereits durch die ELER-Verordnung stark eingeschränkt: Lediglich Randbereiche der Privatwirtschaft sind überhaupt förderfähig (z. B. Kleinstunternehmen, landwirtschaftliche Betriebe, Tourismusbetriebe). Im *PROFIL* wurden zudem nicht alle möglichen Maßnahmen angeboten, vermutlich um Überschneidungen mit dem EFRE zu vermeiden.

Konsequenterweise konzentriert sich die Schwerpunkt 3 und 4-Förderung in Niedersachsen und Bremen auf das Ziel des Erhalts und der Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen. Der überwiegende Teil der Schwerpunkt-3-Förderung geht an öffentliche Zuwendungsempfänger, vor allem an Gemeinden. Diese verwenden die Förderung für Investitionen in die ländliche Infrastruktur (innerörtliche Verkehrserschließung, Erhalt ortsbildprägender Bausubstanz). Die Modernisierung der Basisinfrastruktur dient vor allem dem Erhalt ländlicher Räume als Wohn-

und Arbeitsort. Beschäftigungs- und Wachstumseffekte sind hiervon kaum zu erwarten. Dies belegen auch Ergebnisse von Petrick und Zier (2009) für andere Bundesländer. Der Breitbandausbau wird, gemessen am Bedarf, nur mit geringem Finanz- und Ausbaustandard gefördert, sodass hiervon überschaubare Effekte zu erwarten sind. Durch die Förderung von Leader in Schwerpunkt 4 sollen neue Umsetzungsstrukturen und damit die institutionelle Basis für eine eigenständige Regionalentwicklung entstehen. Der Erfolg dieses Ansatzes, das heißt, ein kausaler Zusammenhang zwischen Leader und der wirtschaftlichen Entwicklung, ist bisher nicht belegt.

2.2.2 Instrumente der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung

In Niedersachsen und Bremen werden verschiedene Instrumente zur Förderung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung genutzt. Eine Untersuchung von Plankl (2011) zur formalen Inzidenz raumwirksamer Politiken zeigt die finanzielle Bedeutung der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Relation zu anderen Politikbereichen. **Abbildung 8** verdeutlicht, dass auf das Land Niedersachsen bezogen die 2. Säule der GAP im Kontext raumwirksamer Politiken nicht unbedeutend ist. Etwa 9 % der öffentlichen Ausgaben der betrachteten Politikbereiche entfielen auf die ländliche Entwicklungspolitik in Niedersachsen. Von den betrachteten Politikbereichen hat die 1. Säule der GAP (870 Mio. Euro) die größte finanzielle Bedeutung, gefolgt von der Aktiven Arbeitsmarktpolitik (710 Mio. Euro).

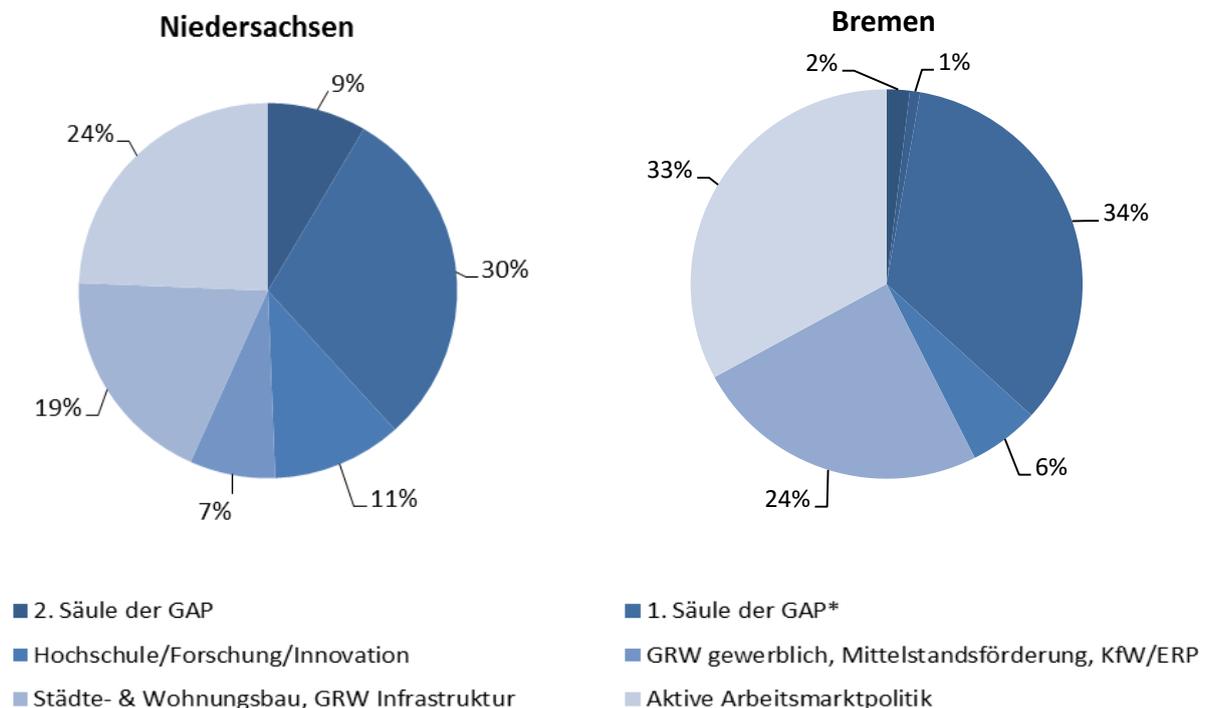
In Bremen haben Ausgaben für die Bereiche Hochschule/Forschung/Innovation sowie für die Aktive Arbeitsmarktpolitik den größten finanziellen Umfang. Die Ausgaben der 1 und 2. Säule der GAP sind, im Kontext anderer raumwirksamer Politiken, zu vernachlässigen (3 % der berücksichtigten raumwirksamen Mittel).

Gemeinsame und nationale Agrarpolitik

Die Zahlungen der 1. Säule umfassen zu 90 % Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Die Wirkung von Direktzahlungen auf das Wirtschaftswachstum scheint eher marginal zu sein: EU-weite Analysen zeigen sowohl gering negative (Bivand und Brunstad, 2006; Puigcerver-Peñalver, 2004) als auch gering positive Effekte (Esposti, 2007) von Direktzahlungen auf das Wirtschaftswachstum. In einer Referenzsituation „ohne Agrarsubventionen“ könnte die Steuerlast für Unternehmen und private Personen verringert werden, was vermutlich einen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum hätte (Boss und Rosenschon, 2008). Die bis 2005 etablierten Flächenprämien hatten einen negativen Effekt auf die Beschäftigung des Primärsektors (Dall'Erba und v. Leeuwen, 2006; Petrick und Zier, 2009).

Die Zahlungen der 1. und 2. Säule der GAP decken etwa 60 % der Staatsbeihilfen für den Agrarsektor Niedersachsens ab. Über die nationale Agrarpolitik fließen weitere Staatsbeihilfen in den landwirtschaftlichen Sektor, z. B. in Form der Agrardieselbeihilfe sowie der landwirtschaftlichen Unfall- und Agrarsozialversicherung (Plankl, 2011, S. 15).

Abbildung 8: Öffentliche Ausgaben für raumwirksame Politiken in Niedersachsen und Bremen in Euro (Ø 1995 bis 2008*)



* 1. Säule GAP Durchschnitt 2007-2012 gemäß Zahlstellendaten Niedersachsen/Bremen

Quelle: Eigene Berechnungen nach Plankl (2011).

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) der Bundesagentur für Arbeit (BA) unterstützt arbeitslose Personen bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Die AAMP zielt damit nicht auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern auf die Besetzung offener Stellen mit entsprechend qualifizierten Personen. Die Einzelmaßnahmen der AAMP können fünf Bereichen zuordnet werden: Vermittlungsleistungen, Berufliche Weiterbildung, Trainingsmaßnahmen, beschäftigungsbegleitende Maßnahmen und Beschäftigung schaffende Maßnahmen (Bernhard et al., 2008). Der Erfolg der AAMP scheint sehr begrenzt zu sein: Nur jeder sechste Arbeitslose wird durch Vermittlung der BA in den ersten Arbeitsmarkt integriert (Brenke, 2013).

Konjunkturpaket II

Im Rahmen des Konjunkturpakets II sollten zwischen 2009 und 2011 in Niedersachsen zusätzliche Investitionen in Höhe von insgesamt 1,4 Mrd. Euro getätigt werden. Schwerpunkte der Investitionen waren die kommunale Infrastruktur, die Bildungsinfrastruktur, die energetische Sanierung von Gebäuden sowie der Hochwasserschutz (MF, 2011; MU, 2016). Im Bremen wurden über das Konjunkturpaket II 91 Mio. Euro verausgabt. Die konjunkturellen Beschäftigungseffekte dieser Ausgaben beliefen sich auf etwa 360 gesicherte Arbeitsplätze jährlich im Hoch- und Tierbau sowie

weiteren gesicherten Arbeitsplätzen in anderen Wirtschaftszweigen in und außerhalb Bremens (Bremische Bürgerschaft, 2012).

Die kurzfristigen Wachstumseffekte des Konjunkturpakets II beliefen sich in Deutschland auf 0,7 (2009), -0,2 (2010) und -0,1 (2011) Prozentpunkte des Bruttoinlandsproduktes (Barabas, Döhrn und Gebhard, 2011). Ein Großteil der getätigten Investitionen diente der Bestandshaltung und war nicht geeignet, das langfristige Wachstumspotenzial zu erhöhen (DIW econ, 2009). Für die Gemeinden waren die Konjunkturmittel hilfreich, da hierdurch längst überfällige Investitionen getätigt werden konnten.

Städte- und Wohnungsbau, Infrastruktur

Die Städte- und Wohnungsbauförderung entfaltet hauptsächlich konjunkturelle Effekte mit positiven Wirkungen auf das Baugewerbe sowie auf die vor- und nachgelagerten Branchen (DIW, 1998). Zu den über die konjunkturellen Wirkungen hinausgehenden gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen, z. B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe für Regionale Wirtschaftsstruktur, Teil Infrastruktur, liegen bisher keine belastbaren Analysen vor.

GRW gewerbliche, Mittelstandsförderung, KfW/ERP

Positive Beschäftigungseffekte der gewerblichen Investitionsförderung belegt die gesamtdeutsche Untersuchung von Bade und Alm (2010). Allerdings wurden in der Studie keine Verdrängungseffekte berücksichtigt, die in der gewerblichen Investitionsförderung vermutlich bei 90 bis 100 % liegen (Eckey und Kosfeld, 2004).

Ein Teil der GRW-Förderung wird in Niedersachsen über das EFRE-Programm 2007 bis 2013 umgesetzt. Die Förderkulisse ist das Konvergenzgebiet Region Lüneburg und die übrigen Regionen Niedersachsens (RWB). Laut einer Ex-ante-Analyse sollen durch das EFRE-Programm etwa 30.000 Dauerarbeitsplätze neu geschaffen werden (NIW, 2009). Mehrere Mitgliedstaaten umfassende Wirkungsanalysen zur EFRE-Förderung zeigen ein gemischtes Bild zu den Beschäftigungs- oder Wachstumswirkungen (ZEW, 2009, S. 6). Mohl und Hagen (2008) verweisen darauf, dass der Einfluss der Strukturfondszahlungen auf die Wirtschaftsentwicklung erst mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei bis drei Jahren messbar ist. In Bremen wurde die GRW-Förderung 2007 bis 2013 unter anderem über das EFRE-Programm umgesetzt (WuH, 2006). Laut Jahresbericht 2014 wurden durch die Förderung etwa 560 neue Arbeitsplätze geschaffen (WuH, div. Jgg.).

2.2.3 Fazit

Die Hauptziele von *PROFIL* liegen nicht in der Schaffung von Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum. Auch die Ausgestaltung von *PROFIL* wurde nicht an der Maximierung dieser ökonomischen Effekte ausgerichtet, sondern an agrarsektoralen, umweltbezogenen und Lebensqualitätszielen in ländlichen Räumen. Die Relevanz des Programms zur Unterstützung der Lissabon-Ziele ist daher als gering einzuschätzen. Gleichwohl sind von einigen Maßnahmen positive oder negati-

ve (Neben-)Wirkungen auf die Wertschöpfung und die Erwerbstätigenzahl des Primärsektors zu erwarten.

In Niedersachsen und Bremen gibt es eine Reihe weiterer Förderprogramme, die sehr viel stärker auf wirtschafts- und beschäftigungspolitische Ziele ausgerichtet sind als *PROFIL*. Zu nennen sind hier die GRW- bzw. EFRE-Förderung und die Aktive Arbeitsmarktpolitik. Daher zeigt sich auch im förderpolitischen Kontext, dass die Bedeutung von *PROFIL* zur Unterstützung der Lissabon-Ziele sehr gering ist.

Die mit Abstand meisten raumwirksamen Mittel werden in Niedersachsen über die 1. Säule der GAP verausgabt. Da sich die Effekte der 1. und der 2. Säule vermutlich auf den Primärsektor konzentrieren, ist die Wirkung der 1. Säule-Zahlungen bei der Wirkungsanalyse der 2. Säule zu berücksichtigen. In Bremen sind die Ausgaben der 1 und 2. Säule der GAP, im Kontext anderer raumwirksamer Politiken, marginal.

3 *PROFIL*-Maßnahmen mit Ziel oder Wirkung auf Wertschöpfung und Beschäftigung

Bei der Quantifizierung der Wirkungsindikatoren „Wirtschaftswachstum“ und „Schaffung von Arbeitsplätzen“ werden alle *PROFIL*-Maßnahmen berücksichtigt, die ein entsprechendes Ziel haben oder von denen positive oder negative Wirkungen zu erwarten sind (im Folgenden relevante Maßnahmen). In **Tabelle 4** sind die relevanten Maßnahmen mit ihren Zielen und vermuteten Wirkungen gelistet.

Etwa die Hälfte der *PROFIL*-Maßnahmen hat einen Zielbezug zum Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. Relevante Maßnahmen ohne Ziel in diesem Bereich sind Umweltmaßnahmen (212-214) und die Agrarinvestitionsförderung. Aus früheren Evaluationen ist bekannt, dass Umweltmaßnahmen gering positive Beschäftigungseffekte haben und eine negative Wirkung auf die Wertschöpfung der geförderten Betriebe (Nieberg und Offermann, 2006; Petrick und Zier, 2009).

Infolge betrieblicher Investitionen (121) erhöhen sich die Arbeitsproduktivität und die Produktionskapazität in geförderten Betrieben. Die einzelbetriebliche Beschäftigungswirkung ist davon abhängig, ob der Rationalisierungseffekt (Reduzierung Arbeitsplätze) oder der Wachstumseffekt (Zunahme Arbeitsplätze) dominiert. Bezogen auf den Agrarsektor muss die Kapazitätsausweitung und die Produktivitätssteigerung zum Verlust von Beschäftigung in nicht geförderten Betrieben führen, da der Arbeitsbedarf sektoral begrenzt ist.

Tabelle 4: Ziele und Wirkungshypothesen für relevante Maßnahmen

Maßnahme	Auswahlkriterien							Ansatzpunkt der Intervention
	Wirtschaftswachstum			Neue Arbeitsplätze				
	Ziel	vermutete Wirkung		Ziel	vermutete Wirkung			
	Primär- sektor	Gesamt- wirtschaft		Primär- sektor	Gesamt- wirtschaft			
111	Qualifizierung	ja	nein	nein	ja	positiv	nein	Humankapital
121	Agrarinvestitionsförderung	ja	positiv	nein	nein	negativ	nein	Wirtschaftsstruktur
123	Verarbeitung & Vermarktung	ja	nein	nein	n. r.	n. r.	n. r.	Wirtschaftsstruktur
125	Land- & forstw. Infrastruktur	ja	positiv	nein	n. r.	n. r.	n. r.	Physische Infrastruktur
212	Ausgleichszulage							
213	Natura 2000	nein	negativ	nein	nein	positiv	nein	Wirtschaftsstruktur
214	Agrarumweltmaßnahmen							
311	Diversifizierung (Umnutzung)	ja	positiv	nein	ja	positiv	nein	Wirtschaftsstruktur
313	Fremdenverkehr	ja	nein	nein	ja	nein	positiv	Physische Infrastruktur
321	Dienstleistungseinrichtungen	ja	nein	nein	ja	nein	positiv	Physische Infrastruktur
323-D	Kulturerbe	n. r.	n.r.	n. r.	nein	nein	positiv	Physische Infrastruktur
41	Leader	ja	nein	nein	ja	nein	positiv	Institutioneller Rahmen

ja = Ziel/Wirkung vorhanden, nein = Ziel/Wirkung nicht vorhanden

n. r. = nicht relevant, da weder Ziel noch erwartete Wirkung

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013).

Die vermutete Wirkung relevanter Maßnahmen ist differenziert für den Primärsektor und die Gesamtwirtschaft dargestellt, da sich die Wirkungsrichtung einer Maßnahme auf den Primärsektor und die Gesamtwirtschaft unterscheiden kann. So wird z. B. die Agrarinvestitionsförderung (121) einen positiven Effekt auf die Wertschöpfung des Primärsektors haben. Aus theoretischer Sicht verlangsamt die Agrarförderung die Abwanderung von Kapital und Arbeitskräften in renditestärkere Wirtschaftszweige – der gesamtwirtschaftliche Effekt wäre negativ. In der Realität sind die ökonomischen Wirkungen von *PROFIL* auf das gesamtwirtschaftliche Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum vermutlich zu klein, um diese messen zu können. Die letzte Spalte der Tabelle stellt einen Bezug zwischen den relevanten *PROFIL*-Maßnahmen und den Einflussfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung her (vgl. Abbildung 4).

Tabelle 5: Öffentliche Ausgaben (inklusive Artikel 89) für *PROFIL*, 2007 bis 2014

ELER Code	Relevante Maßnahmen	SOLL-Ausgaben 2007-2013 Mio. Euro	IST-Ausgaben 2007-2014 Mio. Euro	Anteil Art.- 89 an IST- Ausgaben Prozent	Anteil IST- Ausgaben von <i>PROFIL</i> Prozent	SOLL-IST- Vergleich
111	Qualifizierung	6,6	4,6	0	0,2	70,3
121	Agrarinvestitionsförderung	301,3	344,5	23,3	12,3	114,3
123	Verarbeitung & Vermarktung	50,1	33,2	0,0	1,2	66,4
125	Infrastruktur	327,4	347,8	35,4	12,4	106,2
125 A	Flurbereinigung		245,4	34,1	8,8	
125 B	Ländlicher Wegebau		86,4	0,3	3,1	
125 C	Forstlicher Wegebau		12,6	0,9	0,5	
125 D	Beregnung		3,4	0	0,1	
212	Ausgleichszulage	42,0	42,6	0	1,5	101,5
213	Natura 2000	16,5	18,1	3,2	0,6	110,2
214	Agrarumweltmaßnahmen	319,1	354,3	19,5	12,6	111,0
311	Diversifizierung (Umnutzung)	15,7	3,8	12,2	0,1	24,1
313	Fremdenverkehr	11,8	15,7	0,3	0,6	133,6
321	Dienstleistungseinrichtungen	18,0	26,7	69,4	1,0	148,6
323 D	Ländliches Erbe		34,9	0,3	1,2	
41	Leader Projekte	80,5	81,2	0	2,9	100,9
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppen	18,8	11,8	0	0,4	62,6
	Alle relevanten Maßnahmen, davon mit Ziel/Wirkung	1.207,7	1.319,3	22,1	59,5	
	- Wirtschaftswachstum *		1.284,4		58,3	
	- Neue Arbeitsplätze**		938,3		45,9	
	Gesamtausgaben <i>PROFIL</i>		2.801,7	47,3	100,0	

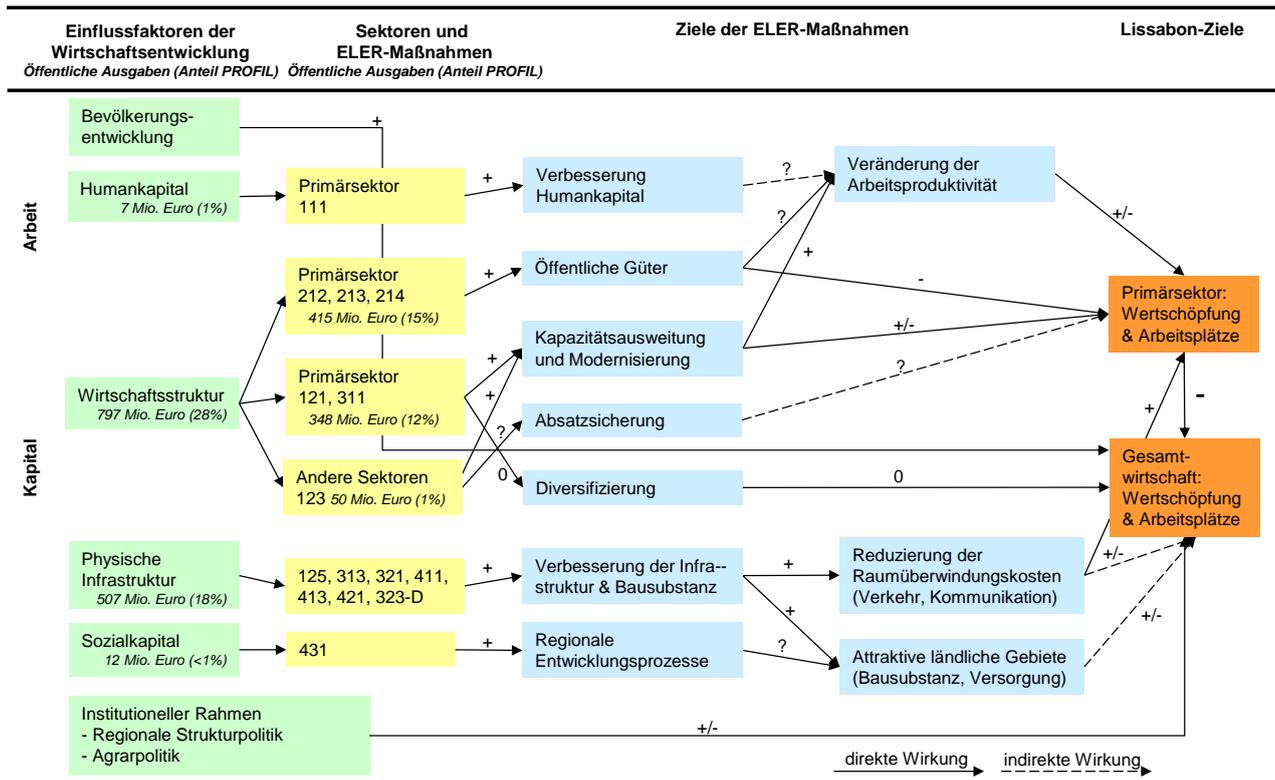
* ohne 323 D, **ohne 123 und 125

Quelle: ML (2014; 2010).

Tabelle 5 zeigt die öffentlichen Ausgaben für relevante *PROFIL*-Maßnahmen für den Zeitraum 2007 bis 2014. Für Maßnahmen mit Wachstumszielen und -Wirkungen wurden etwa 1,28 Mrd. Euro (45,8 % der Gesamtausgaben *PROFIL*) verausgabt. Maßnahmen mit Beschäftigungszielen bzw. -Wirkungen hatten einen Anteil von 33,5 % an den Gesamtausgaben. Die meisten Mittel – jeweils etwa 12 % der Gesamtausgaben – flossen in die Agrarinvestitionsförderung (121), in land- und forstwirtschaftliche Infrastruktur (125) sowie in Agrarumweltmaßnahmen (214). Mit Ausnahme von Leader (41), haben alle anderen Maßnahmen mit einem Ziel- oder Wirkungsbezug einen Ausgabenanteil von etwa 1 % oder darunter. Der Anteil der Artikel-89-Mittel an den IST-Ausgaben liegt im Durchschnitt der betrachteten Maßnahmen bei etwa 20 %, für die Maßnahmen 125 und 321 deutlich darüber.

Die Interventionslogik der relevanten Maßnahmen ist in **Abbildung 9** dargestellt. Ausgehend von den Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung (vgl. **Abbildung 4**) wird deutlich, über welche Wirkungspfade die Maßnahmen Einfluss auf die Wertschöpfung und Beschäftigung nehmen und wie viele Mittel je Wirkungspfad verausgabt wurden:

Abbildung 9: Interventionslogik relevanter Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Gut ein Viertel der verausgabten Mittel (28 %) nehmen Einfluss auf die Wirtschaftsstruktur durch die direkte oder indirekte Förderung des Primärsektors:

- Etwa 415 Mio. Euro entfielen auf Agrarumweltmaßnahmen (214) und Ausgleichszahlungen (212, 313). Durch diese Maßnahmen wurden öffentliche Güter bereitgestellt, was zu einer Verringerung der Arbeitsproduktivität im Primärsektor führen dürfte.
- Für einzelbetriebliche Investitionen im Primärsektor (121, 311⁸) wurden 348 Mio. Euro verausgabt. Durch die Agrarinvestitionsförderung werden Wachstums- und Modernisierungsinvestitionen in landwirtschaftlichen Betrieben gefördert. Der Schwerpunkt der Förderung lag im Bereich Milch. Diese Investitionen hatten in der Regel einen positiven Effekt auf die Produktivität und die Bruttowertschöpfung der geförderten Betriebe, da vor allem Arbeitskräfte durch effizientere Produktionsverfahren eingespart werden. Unter der Diversifizierung (311) wird in Niedersachsen ausschließlich die Umnutzung landwirtschaft-

⁸ Die Wertschöpfung und Beschäftigung von Unternehmen mit Diversifizierung (311) werden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Primärsektor verbucht, sofern es sich um nicht von der Landwirtschaft trennbare Nebentätigkeiten handelt (EU-KOM und Eurostat, 2000). Übersteigen diese Nebentätigkeiten einen bestimmten Umfang (z. B. gemessen am Umsatz), werden sie nicht mehr im Primärsektor erfasst. Es liegen keine Informationen darüber vor, welcher Anteil der geförderten Diversifizierungsvorhaben in welche der beiden Kategorien fällt.

lich genutzter Gebäude gefördert, mit der primär Arbeitsplätze geschaffen und gesichert werden sollten.

- Die Ernährungswirtschaft (123) wurde mit Investitionszuschüssen in Höhe von 33 Mio. Euro gefördert. Die verausgabten Mittel liegen damit deutlich unter den anvisierten 50 Mio. Euro. Ziel der Maßnahme ist die indirekte Förderung der Primärproduzenten durch verbesserten Rohstoffabsatz. Die Hauptwirkung dieser Maßnahme liegt vermutlich in den Beschäftigungs- und Wertschöpfungszuwächsen in den geförderten Unternehmen des Ernährungsgewerbes, also außerhalb des Primärsektors.

Zur Verbesserung der physischen Infrastruktur wurden 390 Mio. Euro verausgabt, davon allein 348 Mio. Euro für die vorrangig landwirtschaftlich genutzte Infrastruktur (125). Die übrigen Mittel entfallen auf die Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen (321), Tourismus (313), Kulturhistorische Bausubstanz (323-D) sowie Leader.

Humankapitalbildende Maßnahmen im Primärsektor (111) wurden mit 7 Mio. Euro (< 1 % der Gesamtausgaben) gefördert. Etwa 20 bis 30 % der durchgeführten Kurse haben einen inhaltlichen Bezug zu den Zielen Wirtschaftswachstum oder Schaffung von Arbeitsplätzen.

Leader (41) zielt auf die Verbesserung des Sozialkapitals ab, um regionale Entwicklungsprozesse zu unterstützen. Für das Regionalmanagement von Leader wurden 2007 bis 2014 etwa 12 Mio. Euro eingesetzt, für die Umsetzung von Leader-Projekten etwa 80 Mio. Euro.

4 Methodischer Ansatz und verwendete Daten

Die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen von PROFIL werden auf zwei Ebenen untersucht: Im mikroökonomischen Ansatz werden die Wirkungen der geförderten Maßnahmen auf Ebene der Zuwendungsempfänger quantifiziert und „bottom-up“ aggregiert. Der regionalökonomische Ansatz soll klären, ob die Programmwirkungen auch auf regionaler Ebene (Kreise und kreisfreie Städte), also „top-down“, messbar sind und ob die Größe der Wirkungen vor dem Hintergrund der allgemeinen Entwicklung als relevant einzuschätzen ist.

4.1 Mikroökonomische Wirkungsanalyse

Ziel der mikroökonomischen Analyse ist es, die Wirkungen einzelner Projekte zu erfassen und diese bis auf Maßnahmen- und Programmebene zu aggregieren. Ausgehend von den maßnahmenbezogenen Ergebnisindikatoren wird, unter der Berücksichtigung der Wertänderung in nicht geförderten Betrieben sowie von Mitnahme- und Verdrängungseffekten, der Nettoeffekt (= Wirkung) geschätzt. Dieser „bottom-up“ Ansatz wird auch von der EU-Kommission (2006a, S. 14) empfohlen.

4.1.1 Daten und Methoden

Tabelle 6 zeigt die verwendeten Daten und Methoden zur Analyse der mikroökonomischen Wirkungen einzelner Maßnahmen.

Tabelle 6: Daten und Methoden der mikroökonomischen Analyse

ELER-Code	Erhobene Wirkungen		Datenquellen	Analysemethode
	Wachstum	Arbeitsplätze		
111		x	Teilnehmerbefragung 2009-2013	Hypothetischer Kontrollgruppenvergleich (vorher-nachher)
121	x	x	Testbetriebsnetz, Auflagenbuchführung, Teilnehmerbefragung	Kontrollgruppenvergleich mit Matching (DiD)
123	x		Teilnehmerbefragung 2014	Hypothetischer Kontrollgruppenvergleich (DiD)
125 A, 125 B	x		Teilnehmerbefragung 2014	Modellrechnungen
213, 214		x	Testbetriebsnetz 2000 bis 2005 ⁹	Kontrollgruppenvergleich mit Matching (DiD)
311 Diversifizierung	x	x	Telefonische Befragung geförderter Unternehmen 2014	Hypothetischer Kontrollgruppenvergleich (vorher-nachher)
313, 321, 323 D, 41		x	Schriftliche Befragung von Zuwendungsempfängern 2012	Hypothetischer Kontrollgruppenvergleich (DiD)

DiD (Differenz-in-Differenz) = Vorher-Nachher/Mit-Ohne-Vergleich

Quellen: Pufahl (2009b); Bathke et al. (2016).

Für die Datenanalyse werden im Wesentlichen zwei Arten des Kontrollgruppenvergleichs verwendet: Der „echte“ und der hypothetische Kontrollgruppenvergleich. Diese Beiden Analysemethoden unterscheiden sich darin, wie Informationen zur Situation ohne Förderung generiert werden. Im echten Kontrollgruppenvergleich werden nicht geförderte Betriebe als Kontrollgruppe verwendet. Dies ist das Standardvorgehen bei Kontrollgruppenvergleichen. Allerdings ist für viele Maßnahmen der Kreis potenzieller Kontrollbetriebe unbekannt, z. B. Betriebe, die ohne Förderung in Diversifizierung (311) investiert haben. Im hypothetischen Kontrollgruppenvergleich werden daher Zuwendungsempfänger befragt, ob sie das Projekt auch ohne Förderung umgesetzt hätten. Diese Angaben zur Situation ohne Förderung sind weniger belastbar, da sie nicht auf realem Handeln sondern auf einer individuellen Einschätzung des Zuwendungsempfängers beruhen.

⁹ Die Beschäftigungswirkungen von 213 und 214 wurden für PROLAND 2000 bis 2006 untersucht (Pufahl, 2009b). Die Analyse zeigte, dass die Maßnahmen keine signifikante Beschäftigungswirkung haben. Dieses Ergebnis wurde für den Förderzeitraum 2008 bis 2015 übernommen.

Kontrollgruppenvergleich

Im Mit-Ohne/Vorher-Nachher-Vergleich (Differenz-in-Differenz, DiD-Methode) werden geförderte und nicht geförderte Betriebe an zwei Zeitpunkten miteinander verglichen. Die zu vergleichenden Betriebe müssen vor Beginn der Förderung eine ähnliche Wertschöpfung, Faktorausstattung, Produktionsintensität und Betriebsform haben und möglichst in der gleichen Region ansässig sein. Die Bildung von „Zwillingen“ aus geförderten und nicht geförderten Betrieben erfolgt mithilfe von Matching-Methoden. Anwendungsbeispiele des Matching-Verfahrens für die Evaluation von ELER-Maßnahmen finden sich unter anderem in Pufahl und Weiss (2010), Lukesch et al. (2010, S. 67ff) und Michalek (2012).

Analysen mit kombiniertem Einsatz von DiD- und Matching-Methoden liefern gute Schätzungen der tatsächlichen Maßnahmenwirkung, da der Einfluss des Selektionseffektes und einiger unbeobachteter Faktoren¹⁰ auf die Zielvariable (z. B. die Wertschöpfung) bereinigt wird. Mitnahmeeffekte werden durch diesen Ansatz „automatisch“ bereinigt. Matching-Ansätze beruhen auf moderaten Verteilungsannahmen und werden für die Evaluation von ELER-Programmen favorisiert (EEN, 2014, Part II, p. 63). Allerdings basieren Matching-Verfahren auf Annahmen, die gerade hinsichtlich der zu evaluierenden ELER-Maßnahmen häufig nicht erfüllt sind.¹¹

Voraussetzung für die Anwendung des DiD-Matchings ist eine ausreichend hohe Anzahl Beobachtungen mit und ohne Förderung, vor und nach der Teilnahme an der Förderung. Entsprechende Daten liegen nur in Form von Buchungsdaten für landwirtschaftliche Betriebe vor (Testbetriebsnetz, Auflagenbuchführung). Die DiD-Methode ist daher derzeit nur für Maßnahmen mit landwirtschaftlichen Zuwendungsempfängern anwendbar (121, 212, 213, 214, 121, 311).

Ein grundsätzliches Problem bei der Wirkungsanalyse der Agrarinvestitions- und Diversifizierungsförderung ist, dass kein geeigneter Kontrollbetrieb ohne Förderung zur Verfügung steht. Ein geeigneter Kontrollbetrieb hat im gleichen Zeitraum und in gleichem Umfang wie der geförderte Betrieb investiert, hierfür jedoch keine Förderung erhalten. Da insbesondere Investitionen im Milchbereich fast ausschließlich mit Förderung durchgeführt werden, gibt es praktisch keine investierenden Milchviehbetriebe ohne Förderung. Für die Bereiche Schwein und Acker gäbe es – zumindest theoretisch – nicht geförderte Betriebe, die investiert haben. Diese Kontrollbetriebe könnten den Testbetriebsdaten entnommen werden. Jedoch ist anhand der Testbetriebsdaten weder das Investitionsobjekt (z. B. Landkauf oder Maschinenkauf) identifizierbar, noch ob diese Investition gefördert wurde. In der Praxis hat dies zur Folge, dass in der einzelbetrieblichen Wirkungsanalyse geförderte Betriebe mit Investitionen und nicht geförderte Betrieben mit Investi-

¹⁰ Durch den DiD-Ansatz werden zeitkonstante, unbeobachtete individuelle Faktoren (z. B. Qualifikation, Standortqualität) sowie zeitvariable, unbeobachtete Faktoren, die auf alle Individuen den gleichen Einfluss haben (z. B. politisches System, konjunkturelle Einflüsse), kontrolliert.

¹¹ Die Stable Unit Treatment Value Assumption (SUTVA) unterstellt unter anderem, dass es keine Interaktionen zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben gibt. Tatsächlich beeinflussen sich landwirtschaftliche Betriebe wechselseitig über den Bodenmarkt und über die Produktmärkte (Verdrängungseffekt).

onen in unbekannter Höhe miteinander verglichen werden. Die geschätzte Wirkung ist daher allenfalls als Wirkung der Investition zuzüglich Förderung zu bezeichnen.

Hypothetischer Kontrollgruppenvergleich

Der hypothetische Kontrollgruppenvergleich basiert auf Befragungsdaten von Zuwendungsempfängern. Es wurde erfragt, wie sich das Ergebnis (z. B. Anzahl der Arbeitsplätze) durch die Förderung verändert hat (Vorher-Nachher-Vergleich) und ob das Projekt auch ohne die Förderung durchgeführt worden wäre (Mit-Ohne-Vergleich). Der Bruttoeffekt je Projekt errechnet sich aus der Ergebnisänderung vor und nach der Förderung. Der Bruttoeffekt verringert um erhobene Mitnahmeeffekte und geschätzte Verdrängungseffekte ergibt eine Schätzung der Nettowirkung (EU-KOM, 2006a, S. 14). Der Selektionseffekt wird durch diesen Ansatz nicht bereinigt.

Tabelle 7: Höhe der Mitnahmeeffekte und deren Berücksichtigung bei der Wirkungsschätzung

Projektumsetzung ohne Förderung	Höhe der Mitnahme	Berücksichtigung des Bruttoeffektes bei der Wirkungsschätzung
i) in gleicher Weise	vollständig	keine (Wirkung = 0)
ii) mit Modifikationen		
- größer, früher	vollständig	keine (Wirkung = 0)
- schrittweise/kleiner/später	teilweise	vollständig
iii) keine Umsetzung	keine	vollständig

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinsichtlich des Mitnahmeeffektes wurden die Zuwendungsempfänger gefragt, ob sie das Projekt ohne Förderung i) in gleicher Weise, ii) mit Modifikationen (früher, später, kleiner, größer, schrittweise) oder iii) nicht umgesetzt hätten. **Tabelle 7** zeigt die Operationalisierung dieser Antwortkategorien für die Höhe der Mitnahmeeffekte. Wäre das Projekt ohne Förderung, in gleicher Weise, größer oder früher umgesetzt worden, so liegt ein vollständiger Mitnahmeeffekt vor. In diesem Fall wären die Arbeitsplätze auch ohne Förderung entstanden.

Schwierig ist die Wirkungsbeurteilung von Projekten mit teilweiser Mitnahme. Dies sind Projekte, die ohne Förderung kleiner, später, schrittweise oder in einer einfacheren Ausführung umgesetzt worden wären. Der Mitnahmeeffekt dieser Projekte liegt theoretisch zwischen null und 100 %. Da der genaue Wert unbekannt ist, wird der Mitnahmeeffekt nicht bei der Wirkungsschätzung berücksichtigt. Dies führt zur Überschätzung der tatsächlichen Wirkung.

4.1.2 Aussagekraft der CMEF-Ergebnisindikatoren

Die mikroökonomische Analyse baut auf den Ergebnis- und Wirkungsindikatoren des CMEF auf (EU-KOM, 2006a, S. 14). Für die Wirkungsindikatoren „Wirtschaftswachstum“ und „Neue Arbeitsplätze“ sieht der CMEF drei Ergebnisindikatoren vor:

- R2: BWS in geförderten Betrieben des Primärsektors
- R7: BWS in geförderten Betrieben außerhalb des Primärsektors
- R8: Anzahl geschaffene Bruttoarbeitsplätze

Reliabilität der Ergebnisindikatoren: Die Ergebnisindikatoren werden von den Verwaltungsbehörden im Rahmen des Monitorings erhoben (ML, div. Jgg.). Teilweise spiegeln die erhobenen Werte Planzahlen wider, die nicht systematisch im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen überprüft werden. Dies bestätigt die Kritik des EuRH (2013), dass häufig Planzahlen im Monitoring verwendet werden (EuRH, 2013, S. 21).

Fehlende Informationen zur Errechnung von Nettoeffekten: Die drei Ergebnisindikatoren messen die Änderung der Zielvariable (z. B. Arbeitsplätze) zwischen zwei Zeitpunkten. Brutto bedeutet, dass die Ergebnisänderung auch auf andere Faktoren als die Förderung zurückzuführen sein kann und dass Mitnahme- und Verdrängungseffekte nicht berücksichtigt sind. Um aus dem Bruttoeffekt einen Nettoeffekt zu schätzen, sind weitergehende Informationen (z. B. zu Mitnahmeeffekten) notwendig, die im Nachgang durch die EvaluatorInnen bei den Zuwendungsempfängern erhoben wurden. Die im CMEF vorgeschlagene Bewertungsmethodik erfordert daher mehrfache Erhebungen bei den Zuwendungsempfängern.

Nichtkompatibilität des Ergebnis- und Wirkungsindikators für Beschäftigung: Während der Ergebnisindikator R8 die Anzahl neu geschaffener Bruttoarbeitsplätze misst, wird der entsprechende Wirkungsindikator als Anzahl neu geschaffener, vollzeitäquivalenter (FTE) Arbeitsplätze gemessen. Eine nachträgliche Umrechnung der Anzahl der Arbeitsplätze in vollzeitäquivalente Arbeitsplätze ist in der Regel nicht möglich und erfordert wiederum Erhebungen bei den Zuwendungsempfängern.

4.2 Regionalökonomische Analyse

Ziel der regionalökonomischen Analyse ist es, die Wirkung von *PROFIL* auf die regionale BWS und auf die Beschäftigung zu ermitteln. Dies erfolgt mithilfe eines dynamischen Panelregressionsmodells. Während in der mikroökonomischen Analyse die Wirkungen einzelner Projekte aggregiert werden, wird in der regionalökonomischen Analyse untersucht, ob die regionale Wertschöpfungs- und Beschäftigungsentwicklung teilweise auf Impulse der Förderung zurückzuführen ist.

Dies ermöglicht die Beurteilung der Programmwirkungen in Relation zum Basistrend (EU-KOM, 2006a, S. 14).

4.2.1 Methode

Die Modellschätzung beruht auf einer Panelregression mit einem Arellano-Bond-Schätzer (Arellano und Bond, 1991) und Standardfehlerkorrektur nach Windmeijer (2005). Die Schätzungen wurden in STATA 13 mit dem Programm xtabond2 von Roodman (2009) ausgeführt. Das Modell hat die allgemeine Form:

$$y_{it} = y_{it-1} + p_{its} + x_{it} + Jahr_t + Kreis_i + Schätzfehler_{it},$$

wobei y_{it} die zu erklärende Variable (z. B. BWS) im Kreis i im Jahr t ist, y_{it-1} die BWS des Vorjahres und p_{its} die öffentlichen Ausgaben für eine ohne mehrere PROFIL-Maßnahmen s . x_{it} umfasst verschiedene Kontrollvariablen, das heißt Faktoren, die einen Einfluss auf die zu erklärende Variable haben, aber nicht durch PROFIL tangiert werden. Hierzu zählen z. B. Direktzahlungen der 1. Säule, die Bevölkerungsentwicklung und das außerlandwirtschaftliche Lohnniveau. Mithilfe der Jahresdummies ($Jahr_t$) wird der Einfluss jahresspezifischer Effekte, die alle Kreise gleichermaßen betreffen, kontrolliert (z. B. die Finanzkrise 2009). Die Kreisdummies ($Kreis_i$) kontrollieren den Einfluss zeitkonstanter, kreisspezifischer Effekte auf die erklärende Variable. Hierzu zählen z. B. die regionale Agrar- und Vermarktungsstruktur und vor allem die landwirtschaftlichen Standortbedingungen. Der Schätzfehler ist die Differenz aus dem beobachteten (realen Wert) der BWS und dem durch die Modellvariablen erklärte Bruttowertschöpfung.

Ein Vorteil der Verwendung von Paneldaten liegt in der Möglichkeit, unbeobachtete Effekte (teilweise) zu kontrollieren.¹² Ähnlich wie in der DiD-Methode in der mikroökonomischen Analyse gehen im Panelmodell die jährlichen Änderungen¹³ der Modellvariablen in die Schätzung ein. Charakteristisch für das verwendete dynamische Modell ist, dass der Vorjahreswert (zeitlicher Lag) der Zielvariable als erklärende Variable in der Schätzung verwendet wird. Das heißt, die BWS im Jahr 2009 wird durch die BWS des Jahres 2008 und weitere Faktoren erklärt. Durch diese Modellstruktur wird die enge Korrelation der BWS aufeinanderfolgender Jahre angemessen berücksichtigt.

Die dynamische Spezifikation erlaubt darüber hinaus die Modellierung zeitlicher Leads und Lags der Politikintervention. So ist z. B. davon auszugehen, dass die Wirkung investiver Maßnahmen erst mit einer zeitlichen Verzögerung von etwa zwei bis drei Jahren messbar ist (Mohl und Hagen, 2008). Auch Vorzieheffekte mit Wirkung auf Beschäftigung und Wertschöpfung sind möglich, z. B.

¹² Siehe Fußnote 10.

¹³ Für die Modellschätzungen wurden nicht die ersten Differenzen, sondern die orthogonalen Abweichungen verwendet.

wenn im Vorfeld der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen die Milchviehhaltung aufgegeben wird.

Mit dem verwendeten Modell können nur Wirkungen gemessen werden, die in der Region des Zuwendungsempfängers entstehen. Dies hat zur Folge, dass die Wirkung der V&V-Förderung (123) auf den Primärsektor nicht angemessen erfasst wird, da der geförderte Verarbeitungsbetrieb und seine Zulieferbetriebe nicht notwendigerweise in demselben Kreis ansässig sind.

Selektionseffekte werden im Panelmodell weitgehend kontrolliert, da diese vor allem auf regionale, zeitkonstante Einflussgrößen (z. B. Standortbedingungen, Betriebsstruktur) zurückzuführen sind. Der Einfluss dieser Faktoren auf das Ergebnis wird durch die Differenzierung der Daten kontrolliert. Die geschätzten Wirkungen berücksichtigen auch Mitnahmeeffekte. Im Fall einer vollständigen Mitnahme ist die geschätzte Wirkung gleich null.

Multiplikator- und Verdrängungseffekte

Multiplikator- und Verdrängungseffekte sind in den geschätzten Effekten der ELER-Förderung enthalten, sofern sie in dem Kreis (bzw. der kreisfreien Stadt) und in dem Wirtschaftszweig auftreten, in der auch der Förderimpuls erfolgt.

Der Multiplikatoreffekt der auf den Primärsektor ausgerichteten Maßnahmen (121, 212, 213 214, 311) entsteht überwiegend im produzierenden Gewerbe und im Wirtschaftszweig Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen (Bieritz, Diestelkamp und Ulrich, 2010, S. 61). Diese Maßnahmen erhöhen jedoch kaum die Nachfrage nach Gütern des Primärsektors. Folglich werden in den geschätzten Wirkungen der ELER-Förderung auf den Primärsektor kaum Multiplikatoreffekte enthalten sein.

Verdrängungseffekte spielen vorrangig bei produktiven Investitionen (121, 123, 311) eine Rolle. Die Verdrängungseffekte der Agrarinvestitions- und Diversifizierungsförderung (121, 311) entstehen vor allem lokal/regional und werden somit durch das Modell erfasst. Verdrängung durch die Agrarinvestitionsförderung erfolgt vor allem über den Bodenmarkt und ist damit regional begrenzt. Verdrängungen über den weltweiten Produktmarkt sind durch das Modell nicht erfasst. Verdrängungseffekte der Diversifizierungsförderung werden – sofern sie auf das Angebot tourismus- und freizeitnaher Dienstleistungen ausgerichtet sind – ebenfalls auf die Gemeinde oder die Region beschränkt sein und damit berücksichtigt.

4.2.2 Daten

Basis der regionalökonomischen Analyse ist ein Datenpanel, das die wirtschaftliche Entwicklung und die ländliche Entwicklungspolitik in den Arbeitsmarktregionen der Länder Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Hessen im Zeitraum 2000 bis 2011 abbildet. Der Analysezeitraum konnte nicht weiter ausgedehnt werden, da zum Zeitpunkt der

Bearbeitung keine Informationen zur regionalen BWS und Beschäftigungssituation für die Jahre bis 2015 verfügbar waren.

Regionalökonomische Analysen benötigen ein räumliches Untersuchungsraaster, das die ökonomischen Aktivitäten im Raum möglichst präzise abbildet. Daher wurden als Untersuchungsebene die Arbeitsmarktregionen (Kosfeld, 2011) gewählt, die in der Regel einen Agglomerationsraum (z. B. kreisfreie Stadt) und benachbarte Kreise umfassen. Dies impliziert, dass die Wirkungsanalyse nicht getrennt für ländliche und nichtländliche Kreise durchgeführt wurde, da

- der Primärsektor, als wichtigster ZuwendungsempfängerInnen (ZWE) von *PROFIL*, sowohl in ländlichen als auch in nichtländlichen Kreisen angesiedelt ist und
- die kreisbezogene (administrative) Raumaufteilung die funktionalen, räumlichen Beziehungen wirtschaftlichen Handels nicht berücksichtigt.

Voraussetzung für die Nutzung von Indikatoren im Panelmodell ist deren jährliche Verfügbarkeit. Aus diesem Grund werden kaum agrarstrukturelle Indikatoren genutzt, da diese nur im zwei- oder mehrjährigen Rhythmus verfügbar sind. Die deskriptive Statistik der für die Modellschätzungen (Kapitel 5.1.2 und 5.2.2) verwendeten Variablen ist in Tabelle A2 zu finden.

Bruttowertschöpfung, Erwerbstätige und Arbeitszeitvolumen nach Wirtschaftszweigen

Angaben zur BWS, zur Erwerbstätigenzahl und zum Arbeitszeitvolumen stammen aus der regionalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (AK VGR, 2013a) bzw. der Regionalen Erwerbstätigenrechnung (AK ETR, 2014). Die Variablen beider Datenquellen wurden nicht direkt erhoben, sondern durch eine Top-down-Methode aus höher aggregierten Daten geschätzt. Das heißt, die Datenbasis dieser Analyse enthält bereits Unsicherheiten in Form von Mess- bzw. Schätzfehlern (vgl. Frey und Thalheimer, 2010).

In der BWS des Primärsektors und der Gesamtwirtschaft sind bis einschließlich 2004 die produktbezogenen Subventionen der 1. Säule enthalten. Um den Effekt der Ausgaben der 1. Säule der GAP auf die Entwicklung der BWS messen zu können, wurde die BWS des Primärsektors bzw. der Gesamtwirtschaft um die produktbezogenen Subventionen 2000 bis 2004 bereinigt. Die erforderlichen Zahlstellendaten stellte das Ministerium zur Verfügung (ML, 2012b).

Laut CMEF sind die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen der ELER-Förderung auf die Gesamtwirtschaft (alle Wirtschaftszweige), auf die Landwirtschaft, auf die Forstwirtschaft und auf alle Nicht-Primärsektoren zu ermitteln. Die Wirtschaftszweiggliederung WZ 2008 der regionalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Regionalen Erwerbstätigenrechnung enthält keine Differenzierung des Primärsektors in Landwirtschaft und Forstwirtschaft. Daher werden die Wirkungen der ELER-Förderung für den Primärsektor insgesamt ermittelt.

Einwohner, Qualifikation und landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)

Regionale Daten zu den Themen Bevölkerung, Qualifikation und LF sind der Regionaldatenbank entnommen (SÄBL, div. Jgg.).

Öffentliche Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik, Artikel-89-Ausgaben

Die öffentlichen Ausgaben der 1. Säule der GAP werden ausschließlich durch die EU finanziert. Die berücksichtigten Ausgaben der 1. Säule umfassen die bis 2004 gewährten produktbezogenen Subventionen (z. B. Getreideprämie, Rinderprämie etc.). Ab 2005 erfolgte die Einführung der einheitlichen Flächenprämie, das heißt einer nicht produktbezogenen Subvention, die nicht mehr in der BWS enthalten ist. Die für 2.-Säule-Maßnahmen verausgabten Mittel der Zuckerdiversifizierung und der Modulation wurden von den Ausgaben der 1. Säule abgezogen. Für Bremen liegen keine regional und zeitlich differenzierten Angaben zu Zahlungen der 1. Säule vor.

Die öffentlichen Ausgaben von *PROFIL* umfassen Mittel der EU, des Bundes und der Bundesländer bzw. Kommunen. Die Ausgaben liegen differenziert nach ELER-Codes vor. Die Ausgaben der Förderperiode 2000 bis 2006 wurden auf Basis der Haushaltslinien den Inhalten der ELER-Codes zugeordnet (vgl. Tabelle A1). Für Leader+ liegen keine regional und zeitlich differenzierten Förderdaten für den Zeitraum 2000 bis 2006 vor. Private Ausgaben im Zusammenhang mit der 2.-Säule-Förderung werden nicht berücksichtigt. Es wird unterstellt, dass ein Großteil dieser Ausgaben auch ohne öffentliche Förderung getätigt worden wäre. Informationen zu den öffentlichen Ausgaben der 1. und 2. Säule wurden von der Zahlstelle bereitgestellt (ML, 2012b).

Zu den Ausgaben der 2. Säule zählen auch die sogenannten Artikel-89-Ausgaben, die zusammen mit den ELER-Ausgaben zu evaluieren sind. Die Artikel-89-Ausgaben umfassen nationale Mittel für Maßnahmen, die den Förderinhalten von *PROFIL* vergleichbar sind. Niedersachsen haben Artikel-89-Ausgaben eine hohe Bedeutung: Ihr Anteil an den Gesamtausgaben (ELER plus Artikel 89) lag für die relevanten Maßnahmen mit Ziel bzw. Wirkung im Bereich Wirtschaft und Arbeit im Zeitraum 2007 bis 2014 bei etwa über 20 % (vgl. Tabelle 7).

Die Summe der Artikel-89-Mittel nach Jahren und Regionen musste – je nach ELER-Code – aus unterschiedlichen Datenquellen generiert werden (vgl. **Tabelle 8**). Angaben zur räumlichen und zeitlichen Verteilung der Artikel-89-Ausgaben enthielten die Zahlstellendaten (121) bzw. die ZILE-Daten (125, 311, 321, 323-D). Für Natura 2000 (213) wurde die Summe der Artikel-89-Ausgaben laut Jahresbericht in Analogie zu den ELER-Mitteln auf Jahre und Regionen verteilt (geschätzt). Die Artikel-89-Ausgaben für AUM wurden nicht berücksichtigt, da keine Anhaltspunkte für deren Verteilung vorlagen.

Tabelle 8: Artikel-89-Ausgaben für relevante *PROFIL*-Maßnahmen, 2007-2011

Relevante Maßnahme		Öffentliche Ausgaben 2007 bis 2011 (Mio. Euro)		Regionale und jährliche Verteilung von Artikel 89
		EPLR	Artikel 89*	
121	Agrarinvestitionsförderung	190,4	45,9	Zahlstellendaten
125	Infrastruktur	144,9	76,8	ZILE-Daten
213	Natura 2000	10,8	0,3	Schätzung
214	Agrarumweltmaßnahmen	143,4	1,5	nicht berücksichtigt
311	Diversifizierung	1,7	0,4	ZILE-Daten
321	Dienstleistungseinrichtungen	1,4	11,4	ZILE-Daten
323 D	Ländliches Erbe	18,5	0,02	ZILE-Daten

* laut Jahresbericht 2012.

Quelle: ML (2012a), ML (div. Jgg.), SLA (2012).

Öffentliche Ausgaben des Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)

Für den Zeitraum 2000 bis 2006 liegen EFRE-Bewilligungsdaten vor. Die Daten wurden Ende 2007 im Rahmen eines EU-Forschungsprojektes erhoben (SWECO, 2008). Der Projektbericht weist nur die bewilligten EU-Mittel aus. Auf Basis der Kofinanzierungsätze (MW, 2008) und der jährlichen Ausgaben wurden die bewilligten öffentlichen Mittel von EU, Bund und Land pro Haushaltsjahr geschätzt. Die EFRE-Ausgaben für den Zeitraum 2007 bis 2011 wurden von der Staatskanzlei zur Verfügung gestellt (NSt, 2013).

Die ausgezahlten EFRE-Mittel für den Zeitraum 2000 bis 2010 wurden dem Abschlussbericht des Ziel-2-Programms 2000 bis 2006 (WuH, 2010) bzw. den Jahresberichten des EFRE-Programms 2007 bis 2013 entnommen (WuH, div. Jgg.)

4.3 Analyse konjunktureller Effekte

Die konjunkturellen Wachstums- und Beschäftigungseffekte von *PROFIL* wurden zur Halbzeitbewertung 2010 im Rahmen eines Unterauftrags von der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) untersucht. Für die Analyse wurde ein bundesweites Gleichgewichtsmodell (INFORGE) verwendet, dessen Ergebnisse mithilfe des LÄNDER- und des REGIO-Modells bis auf die Kreisebene regionalisiert wurden. Die verwendete Methodik und die Daten sind in der Halbzeitbewertung dargestellt (Bieritz, Diestelkamp und Ulrich, 2010, 59ff; Fähmann et al., 2010).

5 Wirkungsanalyse

Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse stehen die langfristigen (strukturellen) Effekte der Förderung. Konjunkturelle Effekte werden aus Gründen der Vollständigkeit in Kapitel 5.3 betrachtet.

5.1 Wirkung auf das Wirtschaftswachstum

Der Wirkungsindikator „Wirtschaftswachstum“ wird gemessen als die zusätzliche BWS in Kaufkraftstandards. Der Wirkungsindikator ist für Niedersachsen insgesamt (alle Wirtschaftsbereiche) sowie differenziert für die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft¹⁴ und für die Nicht-Primärsektoren anzugeben.

5.1.1 Wirkung bei den Zuwendungsempfängern

Auf Ebene der Zuwendungsempfänger wird die Wirkung von *PROFIL* auf die BWS entsprechend den CMEF-Vorgaben geschätzt: Die Nettowirkung des Programms ergibt sich aus der zusätzlichen BWS in den geförderten Betrieben, im Vergleich zu nicht geförderten Betrieben, vermindert um Mitnahme- und Verdrängungseffekte.

Tabelle 9 zeigt die auf Ebene der Zuwendungsempfänger erhobenen Wirkungen von *PROFIL* auf die BWS. Die Soll-Werte für die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sind dem Programmplanungsdokument entnommen (ML, 2015a; 2010).¹⁵ Die Werte für Ist I und Ist II basieren auf Analysen der Maßnahmenbewertung: Ist I entspricht den CMEF-Ergebnisindikatoren R2 und R7, der Bruttoänderung der BWS in geförderten Betrieben (Vorher-Nachher-Vergleich). Ist II gibt die Wirkung der Förderung im Vergleich zur Entwicklung in nicht geförderten Betrieben an (Mit-Ohne/Vorher-Nachher-Vergleich). Ist III ist die Nettowirkung der Maßnahme, welche aus dem Wert Ist I bzw. Ist II abzüglich von Mitnahme- und Verdrängungseffekten geschätzt wurde.

¹⁴ Eine Differenzierung des Primärsektors in Landwirtschaft und Forstwirtschaft – wie im CMEF für Wirkungsindikator 1 gefordert – ist aufgrund fehlender Grundlagendaten nicht möglich.

¹⁵ Der Sollwerte für die Ergebnisindikatoren R2 und R7 sind für die Maßnahmen 121, 123, 125 und 311 mit null festgelegt.

Tabelle 9: Wirkungen von PROFIL auf die Bruttowertschöpfung auf Ebene der Zuwendungsempfänger 2007-2014

Relevante Maßnahmen	Ergebnis		Wirkung				
	Zusätzliche BWS (Vorher-Nachher) ¹⁾		Zusätzliche BWS (Mit-Ohne/Vorher-Nachher)		Mitnahme ³⁾	Verdrängung	Zusätzliche BWS (netto) ⁴⁾
	Soll	Ist I	Ist II			Soll	Ist III
	Mio. KKS	Mio. KKS	Mio. KKS	%	%	Mio. KKS	Mio. KKS
111	Qualifizierung				12	0	positiv
121	Agrarinvestitionsförderung, davon	0	426 ²⁾	185 ²⁾	25	20-50	9-102
	- Milch	0	276 ²⁾	110 ²⁾	25	20	6-66
	- Schwein	0	34 ²⁾	17 ²⁾	25	20	1-10
	- Acker	0	71 ²⁾	42 ²⁾	25	50	1-16
	- Rest	0	60 ²⁾	16 ²⁾	25	20	1-10
123	Verarbeitung & Vermarktung	0	65		16	90-100	< 5
125 AB	Flurbereinigung, Wegebau	0	11		0	0	11
212	Ausgleichszulage				100	0	0
213	Natura 2000				100	0	0
214	Agrarumweltmaßnahmen				58 ⁵⁾	0	negativ
311	Diversifizierung (Umnutzung)	0	0		28	20	möglich
313	Fremdenverkehr				0	0	
321	Dienstleistungseinrichtungen				0	0	
41	Leader				5	0	möglich
Summe, davon			502				0 20-118
	in der Landwirtschaft		437				20-113
	in der Forstwirtschaft		0				0
	in Nicht-Primärsektoren		65				< 5

Hinweise: KKS = Kaufkraftstandard.

1) CMEF Ergebnisindikatoren R2 und R7.

2) Hochrechnung des Stichprobenergebnisses (lt. Auflagenbuchführung) auf die Grundgesamtheit geförderter Betriebe (lt. Bewilligungsdaten).

3) Anteil Fördersumme für Projekte mit vollständiger Mitnahme (= Projekte, die auch ohne Förderung durchgeführt worden wären).

4) Nettoeffekt (Ist III) = Bruttoeffekt (Ist I/II) - Mitnahme und Verdrängung.

5) Anteil Förderfläche mit Mitnahme.

Quellen: Indikatorbezogene Zieltabelle in ML (2010), Bathke et al. (2016).

Qualifizierung (111)

Im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen (111) wurden Kurse angeboten, die einen positiven Effekt auf die betriebliche Wertschöpfung haben könnten. Hierzu zählen Kurse zu den Themen Diversifizierung, Direktvermarktung und Betriebsmanagement. Dies betrifft etwa 20 bis 30 % aller Kurse, mit insgesamt etwa 3.000 TeilnehmerInnen. Wirkungen auf die BWS sind nicht belegt, aber aufgrund der thematischen Ausrichtung einiger Kurse wahrscheinlich.

Agrarinvestitionsförderung (121)

In AFP-geförderten Betrieben stieg die BWS um 426 Mio. Euro (Tabelle 9, Ist I = Ergebnisindikator R2). Vergleicht man die BWS-Änderung in geförderten Betrieben, im Vergleich zu nicht geförder-

ten Zwillingbetrieben, so beträgt der Wertschöpfungszuwachs in geförderten Betrieben nur noch 185 Mio. Euro. Dies ist der Effekt der geförderten Investition, jedoch nicht der Effekt der Förderung selbst.¹⁶ Der Vergleich der Werte Ist I (Vorher-Nachher-Vergleich) und Ist II (Mit-Ohne/Vorher-Nachher-Vergleich) zeigt, dass Ist I den Effekt der geförderten Investition um etwa das Zweieinhalbfache überschätzt. Nach Bereinigung der Bruttowirkung der geförderten Investition (Ist II) um Mitnahme- und Verdrängungseffekte, ergab sich eine Nettowirkung AFP-geförderter Investitionen zwischen 9 und 102 Mio. Euro zusätzlicher Bruttowertschöpfung. Der größte Teil hiervon entfiel auf Milchviehbetriebe.

Die Mitnahmeeffekte der AFP-Förderung waren im Untersuchungszeitraum sehr hoch. Dies deckt sich mit den Ergebnissen einer Studie zur AFP-Förderung in Schleswig-Holstein, wonach der Mitnahmeeffekt des AFPs bei nahe 100 % lag (Ciaian, Kancs und Michalek, 2015). Laut einer Betriebsleiterbefragung hätten in Niedersachsen 25 % der geförderten Betriebe auch ohne Förderung identisch investiert (vollständige Mitnahme). Die Wirkung verringert sich rechnerisch um 25 % auf maximal 139 Mio. Euro. Diese Wirkung entstand überwiegend in den 68 % der Betriebe, die auch ohne Förderung investiert hätten, allerdings kleiner, später oder schrittweise. Auf diese Betriebe entfielen rechnerisch 126 Mio. Euro zusätzliche BWS. Der Anstieg der betrieblichen Bruttowertschöpfung in diesen Betrieben war also vor allem auf die Investition und nur zu einem geringen Teil auf die Förderung (Vorzieheffekt, Vergrößerungseffekt) zurückzuführen. Nur 7 % der Betriebe hätten ohne Förderung nicht investiert und ein BWS-Wachstum von etwa 13 Mio. nicht erreicht. Die geschätzte Wirkung (ohne Verdrängung) dürfte eher bei 13 Mio. Euro als bei 138 Mio. Euro liegen. Die in **Tabelle 9** dargestellten Verdrängungseffekte AFP-geförderter Investition – je nach Produktionsrichtung zwischen 20 und 50 % der Wirkung – beziehen sich auf die Verdrängung innerhalb Niedersachsens. National bzw. EU-weit liegt der Verdrängungseffekt des AFPs deutlich über diesem Wert. Zur Höhe der Verdrängungseffekte innerhalb Niedersachsens wurden folgende Überlegungen angestellt:

- Die Kapazitätsausweitungen im Milchbereich gingen vor allem zu Lasten der Milchviehbetriebe in Süddeutschland: In den Jahren 2007-2014 stand eine Reduzierung der Milchquote in Bayern und Baden-Württemberg von 569.000 Tonnen einem Milchquotenzuwachs von 477.000 Tonnen in Niedersachsen gegenüber (Dick und Stanik, 2015). Durch das Flächenwachstum der investierenden Betriebe gibt es auch Verdrängungseffekte über den lokalen Bodenmarkt. Die Verdrängungseffekte innerhalb Niedersachsens sind daher als gering einzuschätzen (20 %).
- Im Bereich Schwein wurden gezielt Betriebe mit Sauenhaltung und Ferkelproduktion gefördert. Die Stärkung der niedersächsischen Ferkelproduktion dürfte vor allem zu Lasten von Mitbewerbern aus Dänemark und den Niederlanden gegangen sein. Allerdings gibt es Verdrängungseffekte über den lokalen Bodenmarkt. Die Verdrängungseffekte innerhalb Niedersachsens werden als gering eingeschätzt (20 %).

¹⁶ Der Effekt der AFP-Förderung kann aus Mangel an vergleichbaren Kontrollbetrieben (nicht geförderte Betriebe mit Investitionen) auf Ebene der Zuwendungsempfänger methodisch nicht sauber geschätzt werden.

- Die Verdrängung im Bereich Acker erfolgt vor allem über den ortsnahen Bodenmarkt und wird, bezogen auf Niedersachsen, als hoch (50 %) eingeschätzt.

Verarbeitung und Vermarktung (123)

Geförderte Investitionen in Verarbeitungs- und Vermarktungsbetrieben führten zu einem Anstieg der betrieblichen BWS um 65 Mio. Euro. Der Großteil der zusätzlichen BWS ist in Unternehmen entstanden, die auch ohne Förderung identisch oder in modifizierter Form investiert hätten. Daher ist die Wertschöpfungsänderung in geförderten Betrieben vorrangig der Investition und nicht der Förderung zuzuschreiben. Etwa 16 % der Fördermittel haben Unternehmen erhalten, die die Investition auch ohne Förderung durchgeführt hätten (vollständige Mitnahme); weitere 64 % der Mittel gingen an Zuwendungsempfänger, bei denen die Förderung einen Vorzieh- oder Vergrößerungseffekt der Investition bewirkte (teilweise Mitnahme). Nur 15 % der Mittel erhielten Unternehmen, die die Investition ohne Förderung nicht durchgeführt hätten. Auch die Verdrängungseffekte der V&V-Förderung sind als sehr hoch einzuschätzen: Die geförderten Unternehmen produzieren vorrangig für den gesättigten bzw. schrumpfenden Binnenmarkt. Kapazitätsausweitung gehen daher primär zu Lasten von Mitbewerbern. Dies bestätigten auch die interviewten Unternehmen. Nach Abzug von Mitnahme- und Verdrängungseffekten, verbleibt nur ein zu vernachlässigender Nettoeffekt auf die BWS des geförderten V&V-Unternehmens.

Auch der Effekt der V&V-Förderung auf BWS der Primärproduzenten ist sehr gering: In einigen Fällen hat der Anteil des Rohwarenbezuges mit Vertragsbindung zugenommen. Für die Primärproduzenten ergibt sich hieraus nicht zwangsläufig ein Wertschöpfungseffekt, da die Vertragsbindung in der Regel nicht an einen höheren Absatz bzw. höhere Preise gebunden ist. Die Vertragsbindung kann allenfalls die Folgen von Absatz- und Preisschwankungen für die betroffenen Primärproduzenten abfedern.

Eine geringe Bedeutung hat die V&V-Förderung von Innovationen im Rahmen der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung: Drei von 22 befragten Unternehmen gaben an, im Zuge der Investition eine Innovation eingeführt zu haben; nur ein Unternehmen führt dies ursächlich auf die Förderung zurück.

Flurbereinigung und Wegebau (125 AB)

Die Förderung der landwirtschaftlichen Infrastruktur hat zu Kostenvorteilen von etwa 10 Mio. Euro geführt, etwa 7 Mio. hiervon entfallen auf die Flurbereinigung. Durch die Flurbereinigung wurden die durchschnittlichen Kosten der Flächenbewirtschaftung um 21 Euro/ha auf Acker bzw. 17 Euro/ha auf Grünland gesenkt. Bezogen auf die landwirtschaftlich genutzte Flächen in den beendeten Flurbereinigungsverfahren führt dies zu einem jährlichen Wertschöpfungsvorteil von 3,6 Mio. Euro durch Ersparnisse an Arbeitserledigungskosten (vgl. Modulbericht NI_5-6_MB_c). Durch den verbesserten Zustand von Wegen und Brücken ist überschlägig mit einer Kosteneinsparung von 25 Euro pro km Länge zu rechnen, wobei 1 km Weg einer Fläche von 100 ha zugeordnet wird. Bezogen auf die Ausbaustrecke von 1.367 km (Flurbereinigung) bzw. 1.125 (Wege-

bau) ergeben sich Kostenvorteile in Höhe von 3,4 bzw. 2,8 Mio. Euro. Kostenvorteile für außerlandwirtschaftliche Nutzer sind hierbei nicht berücksichtigt (vgl. Modulberichte 5.6_MB(c) und 5.7_MB(b)).

Mitnahme- und Verdrängungseffekte sind bei der Flurbereinigung nicht relevant: Zum einen werden nicht einzelne Betriebe, sondern Teilnehmergeinschaften gefördert. Zum anderen profitieren alle Teilnehmer vom neuen Flächenzuschnitt; landwirtschaftliche Betriebe außerhalb der Teilnehmergeinschaft werden nicht beeinträchtigt. Mitnahmeeffekte beim Wegebau sind eher unwahrscheinlich, da es sich fast keine Kommune mehr leisten kann, einen Weg ohne Förderung zu bauen. Die Substitution kommunaler Wegebaumittel durch ELER-Mittel wäre zudem keine Mitnahme sondern ein Fall fehlender Additionalität.

Ausgleichszulage (212), Natura 2000-Zahlungen (213) und Agrarumweltmaßnahmen (214)

Durch die AGZ sollte die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen an Grenzstandorten gesichert werden. Die Gefahr der Nutzungsaufgabe ist in Niedersachsen kein flächendeckendes Problem, dem mit einer breiten Flächenförderung begegnet werden kann. Das Ziel der AGZ würde also in fast gleichem Umfang auch ohne die AGZ-Zahlungen erreicht werden. Aus diesem Grund ist von einer vollständigen Mitnahme der Förderung auszugehen.

Ausgleichszahlungen (213) im Rahmen von Natura 2000 kompensieren die Kosten und Einkommenseinbußen von bestehenden Bewirtschaftungsauflagen in Schutzgebieten. Sie hatten damit eher den Charakter von Agrarumweltmaßnahmen und damit vermutlich einen geringen und negativen Effekt auf die BWS der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe.

Die negativen Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen auf die BWS geförderter Betriebe sind in der Literatur gut belegt (Nieberg und Offermann, 2006; Osterburg, 2005; Pufahl, 2009a) und wurden in der Ex-post-Bewertung nicht nochmals untersucht. Etwa 58 % der unter Agrarumweltmaßnahmen geförderten Bruttofläche ist mit Mitnahmeeffekten zwischen 50 % und 75 % verbunden. Hierunter fallen die Förderflächen der Gülleausbringung, von MDM-Verfahren, der klimaschonenden Grünlandbewirtschaftung sowie der einzelflächenbezogenen Grünlandbewirtschaftung.

Durch jährliche, flächenbezogenen Ausgleichs- und Agrarumweltmaßnahmen werden in der Regel keine Strukturen geschaffen, um dauerhaft eine erhöhte Wertschöpfung zu generieren. Die Wirkung der Förderung ist vielmehr auf die Dauer der Förderung begrenzt. Eine Ausnahme ist die Förderung des Ökologischen Landbaus im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen, durch die teilweise dauerhafte Strukturen für eine höhere Wertschöpfung geschaffen werden.

Diversifizierung, Umnutzung (311)

Im Rahmen der Diversifizierung wird die Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude gefördert. Dies hat grundsätzlich eine positive Wirkung auf die BWS des landwirtschaftlichen Betriebes. Die umgenutzten Immobilien werden zu etwa der Hälfte durch die Betriebe selbst genutzt (z. B. als

Ferienwohnungen und Wohnungen) und zur anderen Hälfte als Wohn- und Gewerbeflächen vermietet. Hierdurch entstehen in geringem Umfang zusätzliche Einnahmen.

Die Befragung von ZWE zeigt, dass die Vermietung der umgenutzten Immobilien eine geringe Wirkung auf die BWS des Betriebes hat, da die Mieteinnahmen überwiegend die Investitionskosten decken. Bei der Investition stand die Erhaltung des Gebäudes im Vordergrund. Höhere Wertschöpfungseffekte sind dagegen in den 53 Förderfällen (58 % der Ausgaben für 311) zu erwarten, in denen die Immobilie selbst genutzt wird. Allerdings zeigt die Befragung, dass gerade in dieser Gruppe die Mitnahmeeffekte sehr hoch sind: Mit 28 % der Fördermittel wurden Zuwendungsempfängerinnen gefördert, die die Investition auch ohne Förderung vorgenommen hätten. Weitere 44 % der Fördermittel sind mit partiellen Mitnahmen verbunden. Das heißt, ohne die Förderung wäre das Projekt in modifizierter Form (später, einfacher, kleiner oder schrittweise) durchgeführt worden. In Summe dürfte die Wirkung der Umnutzung auf die BWS marginal positiv sein.

Zu den übrigen Maßnahmen sind keine Wirkungsaussagen möglich, weil der Zusammenhang zwischen Förderung und Wirkung nicht auf Ebene der Zuwendungsempfänger messbar ist. Dies gilt insbesondere für die indirekt wirkenden Maßnahmen Fremdenverkehr (313), Dienstleistungseinrichtungen (321) und Leader (41). Der Breitbandausbau (321-D) wird, gemessen am Bedarf, nur mit geringem Finanz- und Ausbaustandard gefördert, sodass hiervon überschaubare Effekte zu erwarten sind. Aufgrund der Beschäftigungseffekte von Leader (vgl. **Tabelle 13**), sind analog auch Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung wahrscheinlich.

5.1.2 Regionalökonomische Wirkungen

Tabelle 10 zeigt den Einfluss von *PROFIL* auf die BWS des Primärsektors (Modelle 1 und 2),¹⁷ der Nicht-Primärsektoren (Modell 3) und der Gesamtwirtschaft (Modelle 4 und 5). Die Schätzungen basieren auf einem Paneldatensatz mit Informationen für 96 Arbeitsmarktregionen in fünf Bundesländern¹⁸, für den Zeitraum 2000 bis 2011 (zur Methode vgl. Kapitel 4.2.1).

¹⁷ Eine Differenzierung des Wirkungsindikators nach den Teilsektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Ernährungswirtschaft (vgl. CMEF) war in der regionalökonomischen Analyse nicht möglich (zu den verwendeten Daten vgl. Kapitel 4.2.2). Der Wirkungsindikator wurde stattdessen insgesamt, für den Primärsektor und die Nicht-Primärsektoren geschätzt.

¹⁸ Das Modell umfasst alle Arbeitsmarktregionen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hessen, Niedersachsen, Bremen und Schleswig-Holstein. Eine Modellschätzung nur für Niedersachsen erbrachte aufgrund der geringen Anzahl von Beobachtungen keine validen Schätzergebnisse.

Tabelle 10: Geschätzte Koeffizienten für Einflussfaktoren auf die Bruttowertschöpfung

Erklärende Variablen	Abhängige Variable:		Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
			BWS Primärsektor	BWS Primärsektor	BWS Nicht-Primärsektoren	BWS insgesamt	BWS insgesamt
			Einheit	Koeffizient p	Koeffizient p	Koeffizient p	Koeffizient p
Konstante			-0,042	0,304	-0,093	-0,392 ***	-0,620 ***
BWS jeweiliger Sektor	t-1	KKS	0,466 ***	0,478 ***	0,971 ***	0,869 ***	0,865 ***
	t-2	KKS	0,075	0,071			
	t-3	KKS	0,234 ***	0,241 ***			
Erwerbstätige jeweiliger Sektor	t	FTE	0,207 ***	0,186 ***	0,041 ***	0,164 ***	0,167 ***
Landwirtschaftliche Fläche (LF)	t	ha	0,281 ***	0,231 ***			
Anteil Grünland an LF	t	Prozent	-0,001 **	-0,001 ***			
Anteil 1. Sektor an BWS gesamt	t	Prozent				0,001	-0,001
Einwohner	t	Anzahl			-0,007	-0,021	-0,024
Einwohnerdichte	t	EW/qkm			-0,003 ***	-0,004	-0,002
Direktzahlungen (1. Säule)	t	Euro	-0,209 ***	-0,183 ***	-0,001	-0,003 *	0,0000
AFP & Diversifizierung (121, 311)	t	Euro	0,002				
	t-1	Euro	-0,003 **				
	t-2	Euro	0,003 **				
Agrarumwelt (214)	t	Euro	-0,026 ***				
	t-1	Euro	-0,015 *				
	t-2	Euro	0,017 ***				
Sektorale Maßnahmen (121, 125, 311)	t	Euro		0,004 **	0,0003	-0,00004	
	t-1	Euro		-0,002	0,00003	0,0003	
	t-2	Euro		0,004 **	-0,0002	-0,0003	
Umweltmaßnahmen (212, 213, 214)	t	Euro		-0,013 **	-0,003 **	-0,004 **	
	t-1	Euro		-0,007	0,002	0,002	
	t-2	Euro		0,015 ***	0,001	0,002 **	
Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (313, 321, 41) + 123	t	Euro			0,0001	0,0002	
	t-1	Euro			0,0001	0,0001	
	t-2	Euro			-0,0002	-0,0003	
Alle genannten Maßnahmen	t	Euro					-0,0001
	t-1	Euro					-0,002
	t-2	Euro					0,001 **
EFRE	t-2	Euro			-0,0002	-0,0002	-0,0003
Dummy Jahr			Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Beobachtungen	N		862	862	960	960	960
Arbeitsmarktregionen	n		96	96	96	96	96
Jahre	t		9	9	10	10	10

Hinweise: Signifikanzniveau (p): 1 % ***, 5 % ** und 10 % *.

KKS = Kaufkraftstandard (Ein KKS entspricht etwa einem Euro), FTE = Vollzeitäquivalente.

Zeitlicher Bezug der Variablen: t = Jahr der Auszahlung, t-1 = ein Jahr nach der Auszahlung, t-2 = zwei Jahre nach der Auszahlung

Quelle: Eigene Berechnung. Modell Differenz-GMM geschätzt in Roodman (2009) in StataCorp (2013).

Die erklärenden Variablen der Modelle umfassen gegebene Faktoren, z. B. die LF der jeweiligen Arbeitsmarktregion (oberer Teil von Tabelle 10) sowie die öffentlichen Ausgaben der berücksichtigten Politiken (unterer Teil von Tabelle 10). Anhand der geschätzten Koeffizienten ist zu erkennen, dass die BWS vor allem durch Faktoren beeinflusst wird, die sich der politischen Einflussnahme entziehen. So würde z. B. eine Erhöhung der Erwerbstätigenzahl um ein Prozent zu einem Anstieg der BWS insgesamt von 0,16 % führen (Modelle 4 und 5). Die Sternchen zeigen die Signifikanz des Effektes.

Die Zahlungen der 1. Säule der GAP hatten einen signifikanten und negativen Einfluss auf die BWS des Primärsektors (vgl. Modelle 1 und 2). Im Vergleich hierzu waren die Wirkungen von *PROFIL* marginal. Die Wirkung agrarpolitischer Zahlungen (1. und 2. Säule) auf die BWS der Nicht-Primärsektoren bzw. der Gesamtwirtschaft war größtenteils nicht signifikant (vgl. Modelle 3 bis 5).

Ein Vorteil des verwendeten dynamischen Schätzmodells war es, dass die zeitliche Verzögerung zwischen der Maßnahmenumsetzung – repräsentiert durch das Auszahlungsjahr der öffentlichen Mittel – und dem Eintreten der Wirkung explizit modelliert werden konnte. So hatten zum Beispiel das AFP und die Umnutzungsförderung (121, 311) im Jahr der Auszahlung (t) keinen (signifikanten) Effekt auf die BWS des Primärsektors, im ersten Jahr nach der Auszahlung ($t-1$) einen signifikant negativen und im zweiten Jahr nach der Auszahlung ($t-2$) einen signifikant positiven Effekt auf die BWS des Primärsektors. Ein Anstieg der Ausgaben für 121 und 311 verursachte zwei Jahre nach der Auszahlung ($t-2$) einen Anstieg der BWS des Primärsektors um 0,003 % (vgl. Modell 1). Dieses Wirkungsmuster war plausibel, da Investitionen mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei bis drei Jahren wirken. Der negative BWS-Effekt im ersten Jahr nach der Investition, auch bekannt als „Investitionsdelle“, ist auf Lern- und Anpassungskosten des Betriebes infolge der Investition zurückzuführen.

Agrarumweltmaßnahmen (214) haben in den ersten beiden Jahren (t , $t-1$) einen negativen Einfluss auf die BWS des Primärsektors. Durch die Maßnahmenteilnahme fällt der Ertrag bzw. steigen die Kosten der Flächenbewirtschaftung. Dies führt in Summe zu einer Verringerung der Wertschöpfung des Betriebes und – da viele Betriebe an den Maßnahmen teilnehmen – des Sektors insgesamt. Vergleichbare Ergebnisse zeigen Analysen von Sinabell (2015) für Österreich und Reinhard et al. (2013) für die gesamte EU. Der Effekt von AUM auf die BWS des Primärsektors ist im zweiten Jahr nach der Auszahlung positiv. Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass das Betriebsmanagement unter den Auflagen von AUM optimiert wurde und die Betriebe effizienter wurden.

Der Effekt weiterer *PROFIL*-Maßnahmen auf die BWS des Primärsektors konnte nicht geschätzt werden, da die verausgabten Mittel entweder zu gering waren (125) oder sich die verausgabten Mittel zu ungleichmäßig auf die Arbeitsmarktregionen verteilten (212, 213). Im Modell 2 wurde daher die Wirkung für die Maßnahmengruppen sektorale Maßnahmen (121, 125, 311), Umweltmaßnahmen (212, 213, 214) und ländliche Entwicklungsmaßnahmen (313, 321, 41), zuzüglich der V&V-Förderung (123), geschätzt.

Die Wirkung nach Maßnahmengruppen (Modell 2) spiegelt im Wesentlichen die Wirkung der finanzstarken Maßnahmen 121/311, 214 (Modell 1) wider. Die Wirkung der agrarsektoralen Maßnahmen (inklusive 125) war deutlich höher als die des AFP und der Diversifizierung allein. Dies lässt auf eine positive Wirkung der Flurbereinigung und des Wegebaus (125) schließen. Die Wirkung der Umweltmaßnahmen insgesamt fiel weniger negativ aus als die von Agrarumweltmaßnahmen allein, da vermutlich die AGZ die negativen Wirkungen von AUM auf die Bruttowert-

schöpfung des Primärsektors nivellieren. Sowohl sektorale Maßnahmen als auch ländliche Entwicklungsmaßnahmen haben keine signifikanten Effekte auf die BWS der Nicht-Primärsektoren (Modell 3) bzw. der Gesamtwirtschaft (Modelle 4 und 5) hatten.

Die Modelle 1 bis 5 lieferten das Instrumentarium zur Schätzung der kontrafaktischen Situation. Für jede Arbeitsmarktregion Niedersachsens wurde die Differenz der BWS mit Förderung (beobachtete Werte) und ohne Förderung (kontrafaktische, modellierte Situation) geschätzt und über alle Arbeitsmarktregionen summiert. Die Förderwirkung pro Jahr wurde nur ausgewiesen, sofern die zugrunde gelegten Schätzkoeffizienten in Tabelle 10 zusammen, d. h. über mehrere Jahre, signifikant waren.

Tabelle 11 zeigt, dass sich die messbaren Wirkungen von *PROFIL* auf den Primärsektor beschränkten. Das AFP und die Umnutzung erhöhten die BWS des Primärsektors um durchschnittlich 3,8 Mio. KKS pro Jahr, inklusive der Infrastrukturförderung (125) sogar um 11,1 Mio. KKS pro Jahr (Modelle 1 und 2). Die AUM reduzierten in den ersten drei Jahren ab Auszahlung die BWS des Primärsektors um durchschnittlich 21 Mio. KKS/Jahr (Modell 1). Alle Umweltmaßnahmen zusammenbetrachtet (212, 213 und 214) haben jedoch keinen signifikanten Effekt auf die BWS des Primärsektors.

Tabelle 11: Regionalökonomische Wirkungen von *PROFIL* auf die Bruttowertschöpfung

Relevante Maßnahmen	Durchschnittliche Wirkung pro Jahr (2007-2011)				
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
	BWS Primärsektor Mio. KKS	BWS Primärsektor Mio. KKS	BWS Nicht-Primärsektoren Mio. KKS	BWS insgesamt Mio. KKS	BWS insgesamt Mio. KKS
AFP, Diversifizierung (121, 311)	3,8 **				
Agrarumweltmaßnahmen (214)	-21,3 ***				
Sektorale Maßnahmen (121, 125, 311)		11,1 **	0	0	
Umweltmaßnahmen (212, 213, 214)		0	0	0	
Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (313, 321, 41) + 123			0	0	
Alle genannten Maßnahmen					0

Hinweise: KKS = Kaufkraftstandard (Ein KKS entspricht etwa einem Euro).

Quelle: Eigene Berechnungen.

5.1.3 Diskussion und Bewertung der analysierten Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum

Tabelle 12 fasst die auf Ebene der Zuwendungsempfänger (bottom-up) und auf regionaler Ebene (top-down) geschätzten Wirkungen von *PROFIL* auf die Bruttowertschöpfung zusammen und bewertet diese vor dem Hintergrund der Lissabon-Ziele. Grundsätzlich sind die Ergebnisse der regionalökonomischen Analyse mit weniger methodischen Schwächen¹⁹ behaftet als die Ergebnisse der bottom-up Analyse und daher Letzteren vorzuziehen. Allerdings müssen die Wirkungen eine relevante Größenordnung haben, um diese auf Ebene der Kreise überhaupt messen zu können.

Tabelle 12: Bewertung der Wirkungen von *PROFIL* auf die Bruttowertschöpfung

Relevante Maßnahmen	Zusätzliche Bruttowertschöpfung pro Jahr				Bewertung	
	Bottom-up		Top-down		Wirkungs- dauer	Wirkung
	Primär- sektor	Nicht-Primär- sektoren	Primär- sektor	Nicht- Primärsektoren/ Sektoren insgesamt		
	Mio. KKS	Mio. KKS	Mio. KKS	Mio. KKS		
111 Qualifizierung	positiv				--->	+
121 Agrarinvestitionsförderung	9-102		3,8		--->	+
123 Verarbeitung & Vermarktung		< 5			--->	+
125 AB Flurbereinigung, Wegebau	11				--->	+
212 Ausgleichszulage	positiv				---	/
213 Natura 2000					---	/
214 Agrarumweltmaßnahmen	negativ		-21,3		---	/
311 Diversifizierung (Umnutzung)	positiv		*		--->	+
313 Fremdenverkehr					--->	0
321 Dienstleistungseinrichtungen					--->	0
41 Leader		möglich			--->	0
Sektorale Maßnahmen (121, 125, 311)	20-113	< 5	11,1	0		
Umweltmaßnahmen (212, 213, 214)	0		0	0		
Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (312, 313)	0		0	0		
Schwerpunkte 1 bis 4	20-113	< 5	0	0		

Hinweise: KKS = Kaufkraftstandard (Ein KKS entspricht etwa einem Euro).

* zusammen mit dem AFP (121) quantifiziert.

Bewertung: ++ sehr positiv, + positiv, 0 = zu vernachlässigen trotz Ziel, / = zu vernachlässigen ohne Ziel, - negativ, -- sehr negativ.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Durch *PROFIL* entstand eine zusätzliche Bruttowertschöpfung zwischen 11,1 Mio. KKS (Ergebnis der Top-down-Schätzung) bis maximal 118 Mio. KKS (obere Grenze der Bottom-up-Schätzung).

¹⁹ In der regionalökonomischen Analyse sind Mitnahmeeffekte und Verdrängungseffekte weitgehend berücksichtigt. Für investive Maßnahmen wird die Wirkung der Förderung und nicht die Wirkung der geförderten Investition geschätzt (vgl. Kapitel 4.1).

Bezogen auf die Bruttowertschöpfung Niedersachsens entsprach dies einem BWS-Zuwachs von maximal 0,06 % gegenüber dem Jahr 2007. Die Wirkungen entstanden fast ausschließlich im Primärsektor (121, 125, 311) sowie zu einem geringen Teil im Ernährungsgewerbe (123). Weitere Wertschöpfungseffekte in den Nicht-Primärsektoren entstanden durch infrastrukturelle Maßnahmen, insbesondere den Wegebau und die Flurbereinigung (125). Deren Größenordnung konnte nicht quantifiziert werden.

Eine relativ gute Übereinstimmung der bottom-up und top-down ermittelten Wirkungen gab es für agrarsektorale Maßnahmen (121, 125, 311). Die ermittelte Wirkung der geförderten Investitionen auf die BWS des Primärsektors lag bei 11 Mio. KKS (top-down) bzw. zwischen 20 und 113 Mio. KKS (bottom-up). Die untere Grenze des Intervalls spiegelt die Wirkung der Projekte wider, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären (Projekte ohne Mitnahme). Die obere Grenze des Intervalls berücksichtigt auch Wirkungen von Projekten, bei denen die Förderung einen Vorzieh- oder Vergrößerungseffekt der Investition bewirkte (teilweise Mitnahme). Die Wirkung von *PROFIL* lag vermutlich eher im Bereich der regionalökonomisch ermittelten Wirkung (11 Mio. KKS), da hier die Wirkung der Förderung und nicht die Wirkung der geförderten Investition ermittelt wurde. Die größte Wirkung auf die BWS des Primärsektors entstand durch die Förderung der landwirtschaftlichen Infrastruktur (125: 7 bis 11 Mio. KKS) sowie durch das AFP bzw. die Diversifizierung (121/311: 3,8 Mio. KKS). Geringe positive Wirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen (111) und der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (123) auf die BWS des Primärsektors sind möglich, aber nicht quantifizierbar.

Umweltbezogene Maßnahmen hatten sowohl einen negativen Effekt (214: -21,3 Mio. KKS/Jahr) als auch einen gering positiven Effekt (vermutlich 212, nicht quantifiziert) auf die BWS des Primärsektors. Zusammen betrachtet hob sich die Wirkung dieser Maßnahmen auf. Bedingt durch erhöhte Arbeitskosten und geringe Erträge senken AUM, für die Dauer der Förderung, das Niveau der BWS um etwa -21,3 Mio. KKS jährlich ab. Langfristige (strukturelle) Effekte mit dauerhaftem Einfluss auf die BWS entstanden durch die Förderung kaum.

Während die Wirkungen von *PROFIL* auf den Primärsektor auf den unterschiedlichen Untersuchungsebenen nachweisbar waren („bottom-up“, „top-down“), waren die Wirkungen außerhalb des Primärsektors zu klein, zu indirekt und zu unspezifisch auf die Wirtschaftszweige verteilt, um sie „top-down“ messen zu können. Aufgrund der hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekte, hat die V&V-Förderung (123) nur einen geringen Effekt auf die BWS des Ernährungsgewerbes (< 5 Mio. KKS). Die Maßnahmen 313, 321 und 41 haben allenfalls eine indirekte und größtenteils zu vernachlässigende Wirkung auf die BWS, da überwiegend bauliche Investitionen gefördert werden. Die regionalökonomische Analyse zeigt, dass diese Maßnahmen keinen messbaren Effekt auf die BWS der Nicht-Primärsektoren bzw. Gesamtwirtschaft haben.

Vor dem Hintergrund der Lissabon-Strategie sind die Wirkungen von *PROFIL* auf die Bruttowertschöpfung als zu vernachlässigen einzustufen: Zum einen sind die beobachteten Wirkungen sehr gering. Zum anderen sind die Wirkungen überwiegend im Primärsektor entstanden. Grundsätz-

lich bestehen jedoch Zweifel daran, dass Maßnahmen, die einen positiven Effekt auf das Wachstum des Primärsektors haben, auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum unterstützen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wirken jegliche Art von Agrarsubventionen einer volkswirtschaftlich optimalen Faktorallokation entgegen: Arbeit und Kapital werden durch Anreize im Agrarsektor gehalten, obwohl diese in anderen Wirtschaftsbereichen eine höhere Wertschöpfung erreicht hätten.

5.2 Wirkung auf die Beschäftigung

Der Wirkungsindikator „Schaffung von Arbeitsplätzen“ ist die Nettoanzahl²⁰ neu geschaffener, vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze. Der Wirkungsindikator wird für Niedersachsen insgesamt (alle Wirtschaftsbereiche), für den Primärsektor und die Nicht-Primärsektoren ausgewiesen. Auf eine Differenzierung der Wirkungen nach Alter und Geschlecht wird verzichtet, da die Wirkungen bereits in Summe nur bedingt vertrauenswürdig sind.

5.2.1 Wirkung bei den Zuwendungsempfängern

Tabelle 13 zeigt die Beschäftigungswirkung von *PROFIL*, erhoben auf Ebene der Zuwendungsempfänger. Die Soll-Werte für den Ergebnis- und den Wirkungsindikator sind dem Programmplanungsdokument entnommen (ML, 2015a; 2010). Die Werte für Ist I und Ist II basieren auf Angaben des Monitorings bzw. auf Analysen der Maßnahmenbewertung: Ist I entspricht dem CMEF-Ergebnisindikator R8, der Anzahl zusätzlicher Arbeitsplätze. Ist II ist definiert als die Anzahl zusätzlicher, vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze im Vergleich zur Situation ohne Förderung (kontrafaktische Situation), wobei Mitnahmeeffekte in diesem Wert bereits bereinigt sind. Ist III ist die Nettowirkung der Maßnahme, welche aus dem Wert Ist II abzüglich der Verdrängungseffekte geschätzt wurde.

Qualifizierungsmaßnahmen (111)

Die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen infolge von Qualifizierungsmaßnahmen ist wahrscheinlich: 10 % der Befragten (9 von 73 Betrieben) haben ein Jahr nach Lehrgangsende Arbeitsplatzeffekte infolge der Teilnahme angegeben. Bezogen auf die rund 3.000 TeilnehmerInnen an Kursen mit Zielrichtung Diversifizierung, Direktvermarktung und Betriebsmanagement bedeutet dies, dass es in etwa 300 Betrieben eine Arbeitsplatzwirkung gegeben haben könnte. Allerdings sind die Befragungsergebnisse nicht repräsentativ, um sie auf alle geförderten Betriebe zu übertragen.

²⁰ Bereinigt um den Einfluss anderer Einflussfaktoren als der Förderung sowie um Mitnahme- und Verdrängungseffekte.

Tabelle 13: Anzahl neuer Arbeitsplätze auf Ebene der Zuwendungsempfänger

Relevante Maßnahmen	Ergebnis		Wirkung				
	Neue Arbeitsplätze (Vorher-Nachher) ¹⁾		Neue Arbeitsplätze (Vorher-Nachher /Mit-Ohne) ²⁾	Mit- nahme ³⁾	Ver- drängung ⁴⁾	Neue Arbeitsplätze (Netto) ⁵⁾	
	Soll	Ist I				Ist II	Soll
	Anzahl	FTE	FTE	%	%	FTE	FTE
111	Qualifizierung			12	0	positiv	
121	Agrarinvestitionsförderung	156	-739	25	20-50	-41 bis -443	
	- Milch	-75 ⁸⁾	-739 ⁸⁾	25	20	-41 bis -443	
	- Schwein	50 ⁸⁾	0	25	20	0	
	- Acker	99 ⁸⁾	0	25	50	0	
	- Rest	82 ⁸⁾	0	25	20	0	
212	Benachteiligte Gebiete			100	0	0	
213	Natura 2000		0	100	0	0	
214	Agrarumweltmaßnahmen		0	58 ⁶⁾	0	0	
311	Diversifizierung (Umnutzung)	75	56		20		
	- Ferienwohnungen		4 ⁷⁾	28	20	1-2	
313	Fremdenverkehr	10	11 ⁸⁾	4	0	7-11	
321	Dienstleistungseinrichtungen		15 ⁷⁾	0	0	14-15	
323-D	Kulturerbe		68 ⁷⁾	18	0	24-56	
41	Leader		340 ⁸⁾	4	0	177-201	
Summe, davon in		85	806	-281 bis 221		100 -212 bis 243	
	Landwirtschaft					-41 bis -443	
	Forstwirtschaft					0	
	Nicht-Primärsektoren, davon für					223-285	
	Männer					45	
	Frauen					122	
	Personen unter 25 Jahren					14	
	Personen ab 25 Jahren					153	

hinweise: FTE = Vollzeitäquivalenter Arbeitsplatz.

1) Änderung der Anzahl der Arbeitsplätze in geförderten Betrieben lt. Vorher-Nachher-Vergleich (CMEF Ergebnisindikator R8).

2) Änderung BWS in geförderten, im Vergleich zu ähnlichen nicht geförderten, Betrieben (Vorher-Nachher/Mit-Ohne-Vergleich).

3) Anteil Förderfälle mit vollständiger (100 %) Mitnahme.

4) Verdrängung innerhalb Niedersachsens.

5) Ist III = Ist II bzw. Ist I minus Mitnahme und Verdrängung.

6) Anteil Förderfläche mit Mitnahme.

7) Keine Hochrechnung. Die Angaben gelten nur für die erhobene Stichprobe, die 8 % (311), 23 % (321) und 5 % (323) der geförderten Projekte umfaßt.

8) Hochrechnung des Stichprobenergebnisses auf die Grundgesamtheit der geförderten Projekte.

Quelle: ML (2015b); Zieltabelle in ML (2010), Bathke et al. (2016).

Agrarinvestitionsförderung (121)

In AFP-geförderten Betrieben (121) nahm die Anzahl der Arbeitsplätze um 156 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze zu (vgl. Tabelle 13, Ist I). Lediglich in den geförderten Milchviehbetrieben ging die Anzahl der Arbeitsplätze um 75 FTE zurück. Vergleicht man die Beschäftigungsänderung in geförderten Betrieben und in nicht geförderten Zwillingsbetrieben und rechnet das Ergebnis der Stichprobenbetriebe auf alle geförderten Betriebe hoch, so fällt der Arbeitsplatzverlust aufgrund der geförderten Investitionen in Milchbetrieben noch deutlicher aus (Ist II: -739 FTE). Abzüglich von Mitnahme- und Verdrängungseffekten verbleibt ein Netto-Beschäftigungseffekt AFP-geförderter Investitionen von -41 FTE (in Betrieben, die ohne Förderung nicht investiert hätten) bis -443 FTE

(in Betrieben, in denen die Förderung einen Vorzieh- oder Vergrößerungseffekt der Investitionen bewirkte) vgl. Tabelle 12, Ist III). Zur Höhe der unterstellten Mitnahme- und Verdrängungseffekte vgl. Kapitel 5.1.1.

Ausgleichszulage (212), Natura 2000-Zahlungen (213) und Agrarumweltmaßnahmen (214)

Ausgleichszahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Agrarumweltmaßnahmen haben in Niedersachsen keinen signifikanten Effekt auf die landwirtschaftliche Beschäftigung (Pufahl, 2009b). Auch die Beschäftigungswirkung der Ausgleichszulage in Niedersachsen lag vermutlich nahe null.

Diversifizierung, Umnutzung (311)

Die Beschäftigungswirkungen der Umnutzung sind gering. Etwa die Hälfte der umgenutzten Gebäude wird vermietet, wodurch Mieteinnahmen entstehen, aber keine zusätzlichen Arbeitsplätze. Beschäftigungsmöglichkeiten, vorrangig geringfügige und für Familienarbeitskräfte, entstehen durch die eigene Nutzung der Immobilie als Ferienwohnung, Hofcafé oder Pferdepenion. Allerdings sind auch die Mitnahmeeffekte der Förderung für diese Gruppe hoch: 28 % der Fördermittel wurden für Projekte verausgabt, die auch ohne Förderung durchgeführt worden wären. Weitere 44 % der Fördermittel sind mit partiellen Mitnahmen (z. B. späterer oder schrittweiser Ausföhrung) verbunden. Der Netto-Beschäftigungseffekt der Umnutzung ist daher vermutlich zu vernachlässigen.

Fremdenverkehr (313), Dienstleistungseinrichtung (321), Kulturerbe (323-D) und Leader (41)

Insgesamt sind ca. 270 neue, vollzeitäquivalente Arbeitsplätze durch diese vier Maßnahmen entstanden, die meisten davon durch Leader-Projekte und der Kulturerbeförderung. Da es sich häufig um Teilzeittätigkeiten handelt, profitierten von den neuen Arbeitsplätzen vorrangig Frauen und Personen über 25 Jahren. Die Beschäftigungseffekte treten nicht systematisch auf, sondern sind auf wenige Einzelprojekte zurückzuführen: In etwa 90 % der Förderfälle entstehen keine neuen Beschäftigungsmöglichkeiten. Neue Arbeitsplätze wurden unter anderem durch Projekte der Nahversorgung (Dorfläden, Nahwärmenetze), im touristischen Bereich (Museen, Cafés etc.) sowie in der Tagespflege und -betreuung geschaffen.

Die Beschäftigungswirkungen dieser Maßnahmen wurden im Rahmen schriftlicher Befragungen erhoben. Daher sind diese grundsätzlich mit Vorsicht zu interpretieren. Im Rahmen von *PROFIL* wird in der Regel die „bauliche Hülle“, z. B. das zum Museum umgebaute denkmalgeschützte Haus, gefördert, aber nicht die Unternehmung selbst. Der kausale Zusammenhang zwischen der ELER-Förderung und der Wirkung ist daher nicht gesichert.

5.2.2 Regionalökonomische Wirkungen

Tabelle 14 zeigt den Einfluss von PROFIL auf die Veränderung der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen im Primärsektor (Modelle 1 und 2)²¹, in den Nicht-Primärsektoren (Modell 3) und in Niedersachsen/Bremen insgesamt (Modelle 4 und 5).

Tabelle 14: Wirkung von PROFIL auf die Anzahl der vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen

Erklärende Variablen	Einheit	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
		Erwerbstätige Primärsektor	Erwerbstätige Primärsektor	Erwerbstätige N.-Primärsektoren	Erwerbstätige insgesamt	Erwerbstätige insgesamt
		Koeffizient p	Koeffizient p	Koeffizient p	Koeffizient p	Koeffizient p
Erwerbstätige jeweiliger Sektor	t-1 FTE	1,217 ***	1,222 ***	0,858 ***	0,866 ***	0,883 ***
	t-2 FTE	-0,352 ***	-0,357 ***	-0,167 **	-0,154 *	-0,158 *
Landwirtschaftliche Fläche (LF)	t ha	0,158 **	0,145 *			
Anteil Grünland an LF	t Prozent	-0,004 ***	-0,004 ***			
Bruttolohn Nicht-Primärsektoren	t Euro/h	-0,129	-0,144	0,256 **	0,252 **	0,239 **
Arbeitslosenquote	t %			-0,003 ***	-0,003 ***	-0,003 ***
Einwohner	t Anzahl			0,627 ***	0,587 ***	0,555 ***
Einwohnerdichte	t EW/qkm			-0,132 ***	-0,125 **	-0,114 **
Anteil Erwerbstätige 1. Sektor	t %			-0,010 ***	-0,005 *	-0,005 **
Direktzahlungen (1. Säule)	t Euro	-0,001	-0,001	-0,00001	0,0001	0,0001
AFP & Diversifizierung (121, 311)	t Euro	0,0002				
	t-1 Euro	-0,001				
	t-2 Euro	0,001				
Agrarumwelt (214)	t Euro	0,006 *				
	t-1 Euro	0,004				
	t-2 Euro	-0,0003				
Sektorale Maßnahmen (121, 311)	t Euro		0,0002	0,0003	0,0003	
	t-1 Euro		-0,001	-0,0002	-0,0002	
	t-2 Euro		0,001	0,0002	0,0002	
Umweltmaßnahmen (212, 213, 214)	t Euro		0,004	0,0002	0,0001	
	t-1 Euro		0,003	-0,0001	-0,0001	
	t-2 Euro		-0,00004	0,0004	0,0004	
Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (313, 321, 41)	t Euro			0,0001	0,0001	
	t-1 Euro			0,0001	0,0001	
	t-2 Euro			-0,0001	-0,0001	
Alle genannten Maßnahmen	t Euro					0,0015
	t-1 Euro					-0,0003
	t-2 Euro					0,0006
EFRE	t-2 Euro			0,0001	0,0001	0,0001
Dummy Jahr		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Anzahl Beobachtungen	N	862	862	864	864	864
Arbeitsmarktregionen	n	96	96	96	96	96
Jahre	t	9	9	9	9	9

Hinweise: Signifikanzniveau (p): 1 % ***, 5 % ** und 10 % *. N-Primärsektoren = Nicht-Primärsektoren, FTE = Vollzeitäquivalente.

Quelle: Eigene Berechnung. Modell System-GMM, geschätzt mit Roodman (2009) in StataCorp (2015).

²¹ Eine Differenzierung des Wirkungsindikators nach den Teilsektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Ernährungs-wirtschaft (vgl. CMEF) war in der regionalökonomischen Analyse nicht möglich (zu den verwendeten Daten vgl. Kapitel 4.2.2). Der Wirkungsindikator wurde stattdessen insgesamt, für den Primärsektor und die Nicht-Primärsektoren geschätzt.

Die geschätzten Koeffizienten zeigen, dass der Einfluss vom *PROFIL* auf die Erwerbstätigenzahl des Primärsektors, der Nicht-Primärsektoren und der Gesamtwirtschaft gegen null ging. Eine Ausnahme waren AUM (214), die im Jahr der Auszahlung (t) den Arbeitsbedarf in den teilnehmenden Betrieben signifikant erhöhten (Modell 1). Dieser Effekt verringert sich jedoch im Laufe der Teilnahme. Bezogen auf die ersten drei Jahre ab der Auszahlung erhöhte sich der Arbeitsbedarf durch AUM um durchschnittlich 149 FTE pro Jahr (vgl. Tabelle 15). Hierbei handelte es sich überwiegend um Arbeitsplätze, die für die Dauer der AUM-Förderung gesichert wurden, jedoch nicht um Dauerarbeitsplätze im Sinne des CMEF (EU-KOM, 2006a). Der Beschäftigungszuwachs verteilte sich auf viele Einzelbetriebe; die Arbeitsplatzwirkung je AUM-Teilnehmerbetrieb war im Mittel zu vernachlässigen.

Tabelle 15: Quantifizierte Wirkungen von *PROFIL* auf die Beschäftigung (regionalökonomische Analyse)

Relevante Maßnahmen	Durchschnittliche Wirkung/Jahr				
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
	Erwerbstätige Primärsektor FTE	Erwerbstätige Primärsektor FTE	Erwerbstätige Nicht-Primärsektoren FTE	Erwerbstätige insgesamt FTE	Erwerbstätige insgesamt FTE
AFP & Diversifizierung (121, 311)	0				
Agrarumwelt (214)	149 *				
Sektorale Maßnahmen (121, 311)		0	0	0	
Umweltmaßnahmen (212, 213, 214)		0	0	0	
Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (313, 321, 41)			0	0	
Alle genannten Maßnahmen					0
Summe	149	0	0	0	0

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente. Signifikanzniveau (p): 1 % ***, 5 % ** und 10 % *.

Quelle: Eigene Berechnung. System-GMM (Arellano und Bond, 1991), geschätzt nach Roodman (2009) in StataCorp (2015).

5.2.3 Diskussion und Bewertung der analysierten Wirkungen auf die Beschäftigung

Tabelle 16 fasst die auf Ebene der Zuwendungsempfänger (bottom-up) und auf regionaler Ebene (top-down) geschätzten Beschäftigungswirkungen von *PROFIL* zusammen. In der Bottom-up-Schätzung wurde die Anzahl neuer Vollzeitarbeitsplätze erfasst, während in der Top-down-Schätzung die Änderung der Anzahl der Vollzeiterwerbstätigen gemessen wurde. Eine Unterscheidung zwischen gesicherten und neuen Arbeitsplätzen war hier nicht möglich.

Tabelle 16: Wirkungen von PROFIL auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze

Relevante Maßnahmen	Nettowirkung: Neue Arbeitsplätze				Bewertung	
	Bottom-up		Top-down		Wirkungs- dauer	Wirkung
	Primär- sektor	Gesamt- wirtschaft ¹⁾	Primär- sektor	Gesamt- wirtschaft ¹⁾		
FTE	FTE	FTE	FTE			
111 Qualifizierung	positiv	0	0	0	--->	+
121 Agrarinvestitionsförderung	-41 bis -443	0	0	0	--->	/
212 Ausgleichszulage	0	0	0	0	---	0
213 Natura 2000	0	0	0	0	---	0
214 Agrarumweltmaßnahmen	0	0	149 ²⁾	0	---	0
311 Diversifizierung (Umnutzung)	0	0	0	0	--->	0
313 Fremdenverkehr	0	7-11	0	0	--->	+
321 Dienstleistungseinrichtungen	0	14-15	0	0	--->	+
323-D Ländliches Erbe	0	24-56	0	0	--->	+
41 Leader	0	177-201	0	0	--->	+
Summe	-41 bis -443	223-285	0	0		

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente Arbeitsplätze

1) Die Wirkung von PROFIL auf die Nicht-Primärsektoren entspricht der BWS Gesamtwirtschaft (alle Sektoren).

2) Gesicherte Arbeitsplätze pro Jahr für die Dauer der Förderung. Keine Dauerarbeitsplätze.

Bewertung: ++ sehr positiv, + positiv, 0 = zu vernachlässigen trotz Ziel, / = zu vernachlässigen ohne Ziel, - negativ, -- sehr negativ.

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/langfristig, ---| nicht dauerhaft/begrenzt auf die Dauer der Förderung.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Durch PROFIL sind zwischen 223 und 285 neue Vollzeitarbeitsplätze entstanden. Bezogen auf die Anzahl der Erwerbstätigen in Niedersachsen/Bremen im Jahr 2007 entsprach dies einer Zunahme um 0,01 %. Das Beschäftigungsziel von PROFIL, 85 neue Arbeitsplätze außerhalb des Primärsektors zu schaffen, wurde damit erreicht. Die neuen Arbeitsplätze entstanden ausschließlich in den Nicht-Primärsektoren, durch Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4. Die entsprechenden Beschäftigungseffekte basieren allerdings auf schriftlichen Erhebungen bzw. den Monitoringdaten und sind daher nur begrenzt belastbar. Die Beschäftigungseffekte von PROFIL im Primärsektor sind tendenziell negativ aber hinsichtlich ihrer Größenordnung zu vernachlässigen.

Durch AFP-geförderte Investitionen gingen bis zu 443 Arbeitsplätze in Milchviehbetrieben verloren. Diese Arbeitsplätze wären vermutlich auch ohne das AFP entfallen, da der Arbeitsplatzabbau vorrangig auf die Investition und nicht auf die Förderung zurückzuführen war. Die regionalökonomische Analyse (top-down) zeigte, dass das AFP, inklusive der Umnutzung (311), keinen signifikanten Effekt auf die Beschäftigung im Primärsektor hatte. Dagegen war die Umsetzung von AUM mit einem erhöhten Arbeitskräftebedarf in landwirtschaftlichen Betrieben verbunden. Die Größenordnung dieses Effektes liegt bei etwa 150 gesicherten Arbeitsplätzen pro Jahr oder 0,3 % der Erwerbstätigen des Primärsektors in Niedersachsen/Bremen. Hierbei handelte es sich überwie-

gend um Arbeitsplätze, die für die Dauer der Förderung gesichert wurden, jedoch nicht um neue Dauerarbeitsplätze im Sinne des CMEF.

Die Beschäftigungswirkungen außerhalb des Primärsektors waren zu klein, um diese mithilfe des regionalökonomischen Ansatzes messen zu können. *PROFIL* hatte demnach keinen messbaren Einfluss auf die Beschäftigungsentwicklung in den Arbeitsmarktregionen Niedersachsens und Bremens. Die methodisch weniger belastbare Bottom-up-Analyse auf Ebene der Zuwendungsempfänger zeigte, dass einige *PROFIL*-Maßnahmen mit überwiegend geringen Beschäftigungseffekten verbunden waren.

Die bottom-up erhobenen Beschäftigungswirkungen außerhalb des Primärsektors (223 bis 285 FTE) gingen zurück auf die Maßnahmen Fremdenverkehr (313), Dienstleistungseinrichtungen (321), Ländliches Kulturerbe (323-D) und Leader (41). Die untere Grenze spiegelt die Beschäftigungswirkungen von Projekten wieder, die ohne Förderung nicht durchgeführt worden wären. Die obere Grenze berücksichtigt zusätzlich die Wirkungen von Projekten, bei denen die Förderung einen Vorzieh- oder Vergrößerungseffekt bewirkte. Die tatsächliche Beschäftigungswirkung von *PROFIL* lag vermutlich eher an der unteren Grenze (223 FTE). Die Schaffung neuer Arbeitsplätze war jedoch keine systematische Wirkung der genannten Maßnahmen, sondern eher ein zufälliger Effekt: Neue Arbeitsplätze sind nur in etwa 10 % der geförderten Projekte entstanden. Bei den neuen Arbeitsplätzen handelte es sich vorrangig um Teilzeitbeschäftigungen, von den überwiegend Frauen und Personen über 25 Jahren profitierten.

5.3 Konjunkturelle Wachstums- und Beschäftigungswirkungen

Durch die Ländliche Entwicklungspolitik sollen vorrangig langfristige, strukturelle Wirkungen erreicht werden. Dennoch sind konjunkturelle Wirkungen häufig ein Argument für den Einsatz öffentlicher Mittel. Dies gilt insbesondere für finanzstarke, investive Maßnahmen wie die Dorferneuerung, Infrastrukturmaßnahmen und die Agrarinvestitionsförderung. Die Bedeutung öffentlicher Fördermaßnahmen für den Erhalt von Bau- und Handwerksbetrieben im ländlichen Raum wird immer wieder betont.

Tabelle 17 stellt die konjunkturellen Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkungen von *PROFIL* dar. Durch *PROFIL* sind im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2014 zusätzliche Wertschöpfungseffekte in Höhe von 388 Mio. Euro pro Jahr entstanden. Dies entspricht einem Wirtschaftswachstum von durchschnittlich etwa 0,2 % pro Jahr. Durch die Förderung wurden jährlich knapp 2.400 Arbeitsplätze gesichert bzw. geschaffen (0,1 % der Erwerbstätigen).

Tabelle 17: Konjunkturelle Wirkungen auf die BWS und die Erwerbstätigen

Zeitraum	Öffentliche Ausgaben Mio. Euro/Jahr	Zusätzliche Bruttowertschöpfung Mio. Euro/Jahr	Zusätzliche Arbeitsplätze Anzahl/Jahr	Quelle
Ø 2007-2009	286 *	317	1.985	Bieritz et al. (2010)
Ø 2007-2014	350 **	388	2.432	Hochrechnung

* ohne Artikel-89-Maßnahmen, ** mit Artikel-89-Maßnahmen

Quellen: Eigene Berechnungen nach Bieritz, Diestelkamp und Ulrich (2010) und ML (2014).

Von den konjunkturellen Effekten profitieren vor allem die Wirtschaftsbereiche „Produzierendes Gewerbe inklusive Baugewerbe“ sowie „Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen“. Niedersachsen/Bremen hat eine negative Bilanz der räumlichen Umwälzungen und Kreislaufeffekte. Das heißt, es fließt mehr durch eigene Maßnahmen induzierte BWS aus dem Land ab, als durch Maßnahmen anderer Bundesländer nach Niedersachsen/Bremen zurückfließt.

Ein Teil der Nachfrage, die aus den in ländlichen Gebieten eingesetzten Mitteln resultiert, fließt in nicht ländliches Gebiet ab. Der Abfluss ist umso höher, je strukturschwächer die ländlichen Kreise sind. Im Zeitraum 2007 bis 2009 entfielen etwa 88 % Ausgaben auf ländliche Kreise, aber nur 51 % der zusätzlichen BWS. In strukturschwachen ländlichen Kreisen (Ziel-1-Gebiet) verbleiben von den 30 % eingesetzten Mitteln nur 19 % an zusätzlicher BWS im Ziel-1-Gebiet (Bieritz, Diestelkamp und Ulrich, 2010, S. 65).

6 Beantwortung der Bewertungsfragen

- 1. Inwieweit hat das Programm zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen? (Lissabon-Ziel; damit in Verbindung stehende Wirkungsindikatoren 1: Wirtschaftswachstum und 3: Arbeitsproduktivität²²)**
- 2. Inwieweit hat das Programm einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet? (Lissabon-Ziel; damit in Verbindung stehender Wirkungsindikator 2: Schaffung von Arbeitsplätzen)**

Die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen von PROFIL waren gering und insgesamt zu vernachlässigen. Dies legt nahe, dass PROFIL quasi keinen Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele leistete. Dies war vor allem auf den bereits in der ELER-Verordnung angelegten Zielkonflikt zwi-

²² Der Wirkungsindikator „Arbeitsproduktivität im Primärsektor“ wird im Rahmen des Vertiefungsthemas „Agrarsektor“ bearbeitet.

schen dem Wachstumsziel der Lissabon-Strategie und dem Ausgleichsziel einer auf den Agrarsektor (sektoral), auf den ländlichen Raum (regional) und auf Umweltzielen ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU zurückzuführen. Dementsprechend bot der ELER keine geeigneten Maßnahmen an, um die Erreichung der wachstums- und beschäftigungspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie zu unterstützen.

7 Empfehlungen

Empfehlung an die EU-Kommission

- **Kohärenz von Zielen und Instrumenten:** Bisher haben die Ziele der Lissabon-Strategie nur verbal Eingang in die Ziele der Ländlichen Entwicklungspolitik gefunden. Sie manifestieren sich jedoch nicht in einem veränderten Maßnahmenspektrum oder finanziellen Prioritäten. Die EU-Kommission muss sicherstellen, dass sich Zieländerungen auf politischer Ebene in einem veränderten instrumentellen Unterbau manifestieren.
- **Angemessene Ziele für den ELER:** In entwickelten, starken Volkswirtschaften wie Deutschland scheint die Ländliche Entwicklungspolitik nicht in der Lage zu sein, einen substanziellen Beitrag zur Realisierung der sozioökonomischen Ziele der EUROPA-2020-Strategie zu leisten. Da sich die Förderinhalte des ELER in der Förderperiode 2014 bis 2020 nicht wesentlich geändert haben, wird diese Aussage vermutlich auch für die kommende Förderperiode Bestand haben. Daher ist die Empfehlung, den Beitrag des ELER zu den sozioökonomischen Zielen von EUROPA 2020 (Beschäftigung, Armutsbekämpfung) zu streichen.
- **Einzelbetriebliche Förderung auf das Ziel „Öffentliche Güter“ beschränken:** Die Wirkung einzelbetrieblicher Förderansätze (121, 123, eingeschränkt 311) ist aufgrund hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte eher gering. Daher sollten einzelbetriebliche Investitionen in der Regel an die Bereitstellung „öffentlicher Güter“ (Umwelt, Tiergesundheit, innovative Projekte) gekoppelt sein.
- **Ökonomische Effekte der Ländlichen Entwicklungspolitik EU-weit analysieren:** Da die Wirkungen der Ländlichen Entwicklungspolitik auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung auch zukünftig von Interesse sind, so sollten die programmspezifischen Wirkungsanalysen durch EU-weite Analysen ergänzt werden. Nur so können überregionale Verdrängungseffekte der einzelbetrieblichen Förderung (121, 123) berücksichtigt werden. Die auf ein Programmgebiet beschränkte Evaluierung hat für „kleine“ Programmgebiete den Nachteil, dass die Möglichkeit quantitativer Analysen aufgrund einer zu geringen Anzahl von Regionen (NUTS 2, NUTS 3) beschränkt ist.
- **Indikatoransatz für Lebensqualität entwickeln:** In den Schwerpunkten 3 und 4 werden vor allem investive Maßnahmen im Bereich Umwelt, Infrastruktur und Daseinsvorsorge zum Er-

halt und zur Verbesserung der Lebensqualität gefördert. Die Wirkungen dieser Maßnahmen lassen sich mit Hilfe der üblichen Wohlfahrtsindikatoren (Pro-Kopf-Einkommen, BWS) nicht messen. Zentrale Wirkungen der Ländlichen Entwicklungspolitik sind damit nicht auf Programmebene erfassbar. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung von *PROFIL* wurde bereits ein mehrdimensionaler Ansatz zur Messung von Lebensqualität angewendet (vgl. Modulbericht Lebensqualität). Die EU-Kommission sollte einen EU-weit einsetzbaren Indikatoransatz für Lebensqualität entwickeln, der für die Evaluierung der Ländlichen Entwicklungsmaßnahmen genutzt werden kann.

Empfehlung an den Bund und das Land Niedersachsen und Bremen

- **Kommunale Finanzen neuordnen:** Über den Schwerpunkt 3 werden umfangreiche Investitionen in die kommunale Infrastruktur getätigt. Aufgrund der schlechten kommunalen Finanzlage können viele Kommunen ihren Investitionsbedarf nur teilweise selbst decken und sind auf die Zuschüsse aus dem ELER angewiesen. Die Aufgabe, die Lebensqualität in ländlichen Räumen zu erhalten, ist eine ureigene der Kommunen und sollte nicht an die finanzielle und inhaltliche Ausgestaltung eines EU-weiten Förderinstrumentes gebunden sein. Für die Erledigung dieser Aufgaben benötigen die Kommunen eine adäquate Finanzausstattung. Das Land Niedersachsen sollte sich zusammen mit Bund, Ländern und Gemeinden um eine Neuordnung der kommunalen Finanzen bemühen (z. B. Finanzausgleich, Aufgabenverteilung zwischen Bund, Land und Kommunen etc.).

Literaturverzeichnis

- AK ETR, Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder im Auftrag der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Hrsg. (2014): Erwerbstätige in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2012. Berechnungsstand August 2013. Reihe 2, Band 1. Wiesbaden. Internetseite Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung: <http://www.ak-etr.de/>. Zitiert am 13.06.2014.
- AK ETR, Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder im Auftrag der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Hrsg. (2013a): Erwerbstätigenrechnung. Standard-Arbeitsvolumen in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2011. Berechnungsstand August 2012. Reihe 2, Band 2. Wiesbaden. Internetseite Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung: <http://www.ak-etr.de>. Zitiert am 13.06.2014.
- AK ETR, Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder im Auftrag der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Hrsg. (2013b): Erwerbstätige in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2012. Berechnungsstand August 2012/Februar 2013. Reihe 1, Band 1. Wiesbaden. Internetseite Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung: <http://www.ak-etr.de/>. Zitiert am 13.07.2013.
- AK VGR, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes Statistik und Wahlen, Hrsg. (2013b): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2012. Reihe 1, Band 1. Frankfurt. Internetseite Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/. Zitiert am 13.07.2013.
- AK VGR, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes Statistik und Wahlen (2013a): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2011. Im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes, Statistik und Wahlen. Stuttgart. Internetseite Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/. Zitiert am 14.08.2013.
- Arellano, M. und Bond, S. (1991): Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *The Review of Economic Studies* 58, S. 277-297.
- Bade, F.-J. und Alm, B. (2010): Endbericht zum Gutachten Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring. Internetseite BMWi: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/evaluierung-gemeinschaftsaufgabe,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zitiert am 11.01.2012.
- Badinger, H., Müller, W. und Tondl, G. (2004): Regional Convergence in the European Union, 1985- 1999: A Spatial Dynamic Panel Analysis. *Regional Studies* 28, H. 3.
- Barabas, G., Döhrn, R. und Gebhard, H. (2011): Was brachte das Konjunkturpaket II? *Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 91, H. 7, S. 496-498. Internetseite Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: www.arbeit.nrw.de/pdf/esf/endbericht_nrw_prioa_2011.pdf. Zitiert am 07.02.2013.

- Bathke, M., Bergschmidt, A., Bormann, K., Dickel, R., Eberhardt, W., Ebers, H., Fährmann, B., Fengler, B., Forstner, B., Grajewski, G., Horlitz, T., Moser, A., Peter, H., Pollermann, K., Pufahl, A., Raue, P., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A., Schnaut, G., Schwarz, G., Spengler, M., Techen, A.-K. und Tietz, A. (2016): Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013 - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen.
- Berman, E., Bound, J. und Griliches, Z. (1994): Changes in the Demand for Skilled Labor within U.S. Manufacturing Industries: Evidence from the Annual Survey of Manufacturing. *The Quarterly Journal of Economics* 109, H. 2, S. 367-397.
- Bernhard, S., Hohmeyer, K., Jozwiak, E., Koch, S., Kruppe, T., Stephan, G. und Wolff, J. (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB Forschungsbericht, H. 2/2008. Nürnberg. Internetseite Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0208.pdf>. Zitiert am 24.02.2010.
- Bieritz, L., Diestelkamp, M. und Ulrich, P. (2010): Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Jahre 2007 bis 2009. In: Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A.: Halbzeitbewertung von *PROFIL*. Teil III – Programmbewertung. Braunschweig/Hannover. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei: <http://www.ti.bund.de>. Zitiert am 04.06.2014.
- Bivand, R. S. und Brunstad, R. J. (2003): Regional growth in Western Europe: an empirical exploration of interactions with agriculture and agricultural policy. In: Fingleton, B. (Hrsg.): *European Regional Growth*. S. 351-373.
- Bivand, R. S. und Brunstad, R. J. (2006): Regional growth in Western Europe: detecting spatial misspecification using the R environment. *Papers in Regional Science* 85, H. 2, S. 277-297.
- Blien, U., Suedekum, J. und Wolf, K. (2005): Local Employment Growth in West Germany: A Dynamic Panel Approach. IZA Discussion Paper 1723. Bonn. Internetseite Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA): <http://www.iza.org>. Zitiert am 10.12.2009.
- Blume, L. und Döring, T. (2009): Unterschiede regionale Wirtschaftskraft - welchen Einfluss hat die Landespolitik? *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 29, H. 2, S. 105-120.
- Blume, L. und Sack, D. (2008): Patterns of social capital in West German regions. *European Urban and Regional Studies* 15, H. 3, S. 229-248.
- Boss, A. und Rosenschon, A. (2008): Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung. *Kieler Diskussionsbeiträge*, H. 452/453. Kiel. Internetseite Institut für Weltwirtschaft Kiel: www.ifw-kiel.de. Zitiert am 10.12.2009.
- Bouvet, F. (2005): European Union Regional Policy: Allocation Determinants and Effects on Regional Economic Growth. Mimeo.
- Bremische Bürgerschaft (2012): Auswirkungen finanzwirksamer Maßnahmen des Bundes der Jahre 2007 bis 2013 auf die öffentlichen Haushalte, die Wirtschaftskraft und die Lebensqualität im Land Bremen bis zum Jahr 2015. Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU. Drucksache 18/541.
- Brenke, K. (2013): Arbeitsagenturen: Reformziele offenbar verfehlt. *DIW Wochenbericht* 2013, H. 27.
- Ciaian, P., Kanacs, d' A. und Michalek, J. (2015): Investment Crowding-Out: Firm-Level Evidence from Germany. LICOS Discussion Paper Series 370/2015. Leuven.

- Dall'erba, S. und v. Leeuwen, E. (2006): Does agricultural employment benefit from EU support? Paper presented at the 46th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), Volos. Internetseite Business University Vienna: <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa06/papers/96.pdf>. Zitiert am 19.03.2013.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2015): Mikrozensus. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland. Fachserie 1, Reihe 4.1.1. Wiesbaden. Internetseite Statistisches Bundesamt: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/StandEntwicklungErwerbstaetigkeit2010411147004.pdf?blob=publicationFile>. Zitiert am 06.10.2015.
- Dick, J. und Stanik, K. (2015): Quotenzu- und abwanderung in Deutschland seit dem 01.07.2007. Internetseite Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, Institut für Ernährungswirtschaft und Märkte: http://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/iem/dateien/deutschlandkarten_072-143.pdf. Zitiert am 22.02.2016.
- DIW econ, Consulting-Unternehmen des DIW Berlin (2009): Richtig investieren II - Nachfolgestudie zur Verwendung der Mittel aus den Konjunkturpaketen. (Im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)). Internetseite DIW: <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/338497>. Zitiert am 10.09.2009.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hrsg. (1998): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin.
- Eckey, H.-F. und Kosfeld, R. (2004): Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung. Internetseite Universität Kassel: <http://www.ivwl.uni-kassel.de/diskussionsbeitraege/workingpaper/papier5504.pdf>. Zitiert am 23.02.2010.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf. Zitiert am 09.07.2014.
- Eggert, W., v. Ehrlich, R., Fenge, R. und König, G. (2007): Konvergenz- und Wachstumseffekte der europäischen Regionalpolitik in Deutschland. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8, H. 2, S. 130-146.
- Elhorst, P. (2003): The mystery of regional unemployment differentials; a survey of theoretical and empirical explanations. *Journal of Economic Surveys* 17, S. 709-748.
- El-Osta, H., Mishra, A. K. und Ahearn, M. C. (2004): Labor supply by farm operators under "decoupled" farm program payments. *Review of Economics of Households* 2, H. 4, S. 367-385.
- Esposti, R. (2007): Regional Growth and Policies in the European Union: Does the Common Agricultural Policy Have a Counter-Treatment Effect? *American Journal of Agricultural Economics* 89, H. 1, S. 116-134.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2014): Common context indicators for rural development programs (2014-2020). Brüssel.
- EU-Com, European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2010): Working paper on the CMEF gross value added indicators. Internetseite Generaldirektion Landwirtschaft: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD. Zitiert am 28.07.2010.
- EU-KOM, Europäische Kommission und Eurostat (2000): Handbuch zur Landwirtschaftlichen und Forstwirtschaftlichen Gesamtrechnung LGR/FGR 97 (Rev. 1.1). Internetseite Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5854477/KS-27-00-782-DE.PDF/009e3292-7883-40fc-971b-5c940e97a00a>. Zitiert am 14.10.2013.

- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006a): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006b): Guidance Note J - Impact Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. Internetseite Europäische Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:DE:PDF>. Zitiert am 25.11.2009.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2013): Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden? Sonderbericht Nr. 12/2013. Internetseite Europäischer Rechnungshof: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_DE.PDF. Zitiert am 20.05.2014.
- Europäischer Rat (2010): Europa 2020: eine neue europäische Strategie für Beschäftigung und Wachstum. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2013%202010%20INIT>. Zitiert am 06.08.2014.
- Eurostat (2013): Datenbank. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database. Zitiert am 24.07.2013.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Halbzeitbewertung von *PROFIL*, Teil III - Programmbewertung. Braunschweig.
- Frey, J. und Thalheimer, F. (2010): Deutschland. Methodeninventar zur Regionalen BWS. Internetseite Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/DE_GVA-NUTS2_Inventar_de-DE.pdf. Zitiert am 15.05.2013.
- Henrichsmeyer, W. und Witzke, H. P. (1994): Agrarpolitik. Band 2 - Bewertung und Willensbildung. Stuttgart.
- Hensche, H.-U., Lorleberg, W., Schleyer, A., Wildkraut, C., Kathmann, J. und Orth, S. (2011): Volkswirtschaftliche Neubewertung des gesamten Agrarsektors und seiner Netzwerkstrukturen. Forschungsberichte des Fachbereichs Agrarwirtschaft Soest Nr. 27. Internetseite Fachhochschule Südwestfalen: https://www4.fh-swf.de/media/downloads/fbaw_1/download_1/professoren_1/hensche/hensche_1/AB-Clusterstudie_Landwirtschaft_und_Agribusiness.pdf. Zitiert am 22.02.2016.
- Jung, H.-U., Böttcher, F. und Schiller, D. (2012): Regionalmonitoring Niedersachsen - Regionalreport 2012. Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume (im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung. Hannover. Internetseite NIW: http://www.niw.de/uploads/pdf/publikationen/Regionalmonitoring_NI_Regionalreport_2012.pdf. Zitiert am 15.05.2013.
- Kubis, A., Titze, M. und Ragnitz, J. (2007): Spillover effects of spatial growth poles - a reconciliation of conflicting policy targets? IWH-Diskussionspapiere, H. 8. Halle. Internetseite Institut für Wirtschaftsforschung Halle: www.iwh-halle.de. Zitiert am 26.11.2009.
- Lucas, R. E. (1988): On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics* 22, S. 3-42.

- Lukesch, R., Schuh, B., Beaufoy, G., Gömann, H., Kaufmann, P., Koorberg, P., Michalek, J., Moran, D., Paracchini, M. L., Pinay, G., Pufahl, A., Schiller, S., Rossi, P. und Storti, D. (2010): Working paper on Approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=6999FF39-0307-D7F3-EE33-16D47E2C2144. Zitiert am 29.04.2010.
- Martin, P. (1999): Public Policies, Regional Inequalities and Growth. *Journal of Public Policies* 73, S. 85-105.
- MF, Ministerium für Finanzen des Landes Niedersachsen (2011): Konjunkturpaket und Förderprogramme: Auswirkungen im Landkreis Oldenburg. http://www.ansgar-focke.de/download/?file=antwort_zur_kl_anfrage_ii_72110391.pdf. Zitiert am 06.01.2016.
- Michalek, J. (2012): Counterfactual impact evaluation of EU rural development programmes - Propensity Score Matching methodology applied to selected EU Member States. Volume 1: A micro-level approach. JRC Scientific and Policy Reports, EUR 25421 EN. European Commission, Joint Research Centre - Institute for Prospective Technological Studies.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012b): Zahlstellendaten für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2011 (EGFL, ELER und Restzahlungen fakultative Modulation). Mehrere Datenlieferungen.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015a): Monitoringtabellen 2014. R-Tabellen. unveröffentlicht.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012a): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2000 bis 2011. Mehrere Datenlieferungen auf CD.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015b): Zwischenbericht 2014 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum *PROFIL* 2007 - 2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Hrsg. (div. Jgg.): Zwischenberichte 2007 bis 2011 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (*PROFIL* 2007-2013). Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2013): *PROFIL* 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013, Konsolidierte Fassung, Stand: 25. Juni 2013. Hannover. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: www.profil.niedersachsen.de.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014): Zwischenbericht 2013 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum *PROFIL* 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Internetseite ML: <http://www.ml.niedersachsen.de/download/89454>. Zitiert am 12.02.2015.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010): 4. Änderungsantrag für das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 *PROFIL*. Hannover.
- Mohl, P. und Hagen, T. (2008): Does EU Cohesion Policy Promote Growth? Evidence from Regional Data and Alternative Econometric Approaches. ZEW Discussion Paper 08-086. Mannheim. Inter-

- netseite Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW): www.zew.de. Zitiert am 10.12.2009.
- MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (2016): Termine und Informationen. http://www.umwelt.niedersachsen.de/live/text.php?&article_id=46339&navigation_id=9448&_psmand=29. Zitiert am 06.01.2016.
- MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2008): Durchführungsbericht 2007, Ziel-2-Programm Niedersachsen. Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C48997822_L20.pdf. Zitiert am 29.08.2008.
- Nieberg, H. und Offermann, F. (2006): Einkommensvergleich zwischen ökologischen und konventionellen Betrieben. *Agra-Europe (Sonderbeilage)* 47, H. 18, S. 1-10.
- NIW, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2009): Abschätzung der ökonomischen Effekte der EFRE-Programme. Internetseite Niedersächsische Staatskanzlei: http://www.stk.niedersachsen.de/download/86980/Kurzfassung_Abschaetzung_der_oekonomischen_Effekte_der_EFRE-Programme.pdf. Zitiert am 06.01.2016.
- NSt, Niedersächsische Staatskanzlei (2013): EFRE-Zahlstellendaten nach Codes, Jahren und Regionen. 2007 bis 2012.
- Osterburg, B. (2005): Assessing Long-Term Impacts of Agri-environmental Measures in Germany. In: OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.): *Evaluating Agri-Environmental Policies: Design, Practice and Results*. Paris. S. 187-206.
- Petrick, M. und Zier, P. (2009): Employment impacts of the Common Agricultural Policy in Eastern Germany - A regional panel data approach. Contributed Paper prepared for presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference, Beijing, China, August 16th-22nd 2009. Internetseite AgEcon Search: <http://purl.umn.edu/50219>. Zitiert am 04.01.2010.
- Plankl, R. (2011): Finanzielle Staatsbeihilfen für den Agrarsektor und deren regionale Verteilung. *Arbeitsberichte aus dem vTI-Agrarökonomie*, H. 03/2011. Braunschweig. http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn049023.pdf. Zitiert am 04.02.2016.
- Pufahl, A. (2009a): Empirische Wirkungsanalyse direkter Transferzahlungen - am Beispiel von Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete. Dissertation (Georg-August-Universität Göttingen).
- Pufahl, A. (2009b): Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie*, H. 06/09. Braunschweig.
- Pufahl, A. und Weiss, C. R. (2009): Evaluating the effects of farm programmes: results from propensity score matching. *European Review of Agricultural Economics* 36, H. 1, S. 89-101.
- Pufahl, A. und Weiss, C. R. (2010): Effekte von Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage auf den betrieblichen Faktoreinsatz: Ergebnisse einer Propensity-Score-Matching-Analyse. *German Journal of Agricultural Economics* 2010, H. 1, S. 13-29.
- Puigcerver-Peñalver, M.-C. (2004): The Impact of Structural Funds Policy on European Regions' Growth. A Theoretical and Empirical Approach. *The European Journal of Comparative Economics* 4, H. 2, S. 179-208.
- Reinhard, S., Linderhof, V., v. Leeuwen, E., Smit, M., Nowicki, P. und Michels, R. (2013): Spatial econometric models for evaluating RDP measures: analyses for the EU27. Deliverable D4.3 of the

- SPARD project. Internetseite ZALF, Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung:
[http://project2.zalf.de/spard/downloads/D4.3 Spatial econometric models for RDP EU 27 final.pdf](http://project2.zalf.de/spard/downloads/D4.3_Spatial_econometric_models_for_RDP_EU_27_final.pdf). Zitiert am 09.07.2014.
- Romer, P. M. (1986): Increasing returns to long-run growth. *Journal of Political Economy* 94, S. 1002-1037.
- Roodman, D. (2009): How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. *Stata Journal* 9, H. 1, S. 86-136.
- Roos, M. (2002): *Ökonomische Agglomerationstheorien - Neue Ökonomische Geographie im Kontext*. Köln.
- SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (div. Jgg.): *Regionaldatenbank Deutschland*. Internetseite Statistische Ämter des Bundes und der Länder: <https://www.regionalstatistik.de>. Zitiert am 20.03.2013.
- Schirwitz, B. (2005): *Wirtschaftswachstum und Beschäftigung – die Beschäftigungsschwelle*. Internetseite ifo Institut: http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/ZS/ZS-ifo_Dresden_berichtet/zs-drber-2005/ifodb_2005_3_34-37.pdf. Zitiert am 13.08.2005.
- SLA, Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung (2012): *ZILE II, Förderdaten der Jahre 2007 - 2011 für die ZILE-Maßnahmen und Leader, Auszahlungsstand 12/2011*.
- SLB, Statistisches Landesamt Bremen (2010): *Statistisches Jahrbuch 2010*. Internetseite Statistisches Landesamt Bremen: www.statistik.bremen.de. Zitiert am 29.2.2016.
- Solow, R. M. (1956): A contribution to the theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* 70, H. 1, S. 65-94.
- StataCorp (2013): *Stata Statistical Software: Release 13*. College Station, TX: StataCorp LP.
- Sternberg, R. (2009): Innovation. In: Kitchin, R. und Thrift, N. (Hrsg.): *International encyclopedia of human geography*. Amsterdam. S. 481-490.
- SWECO (2008): *Final Report - ERDF and CF Regional Expenditure Contract No 2007.CE.16.0.AT.036*. Internetseite DG Regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expenditure_final.pdf. Zitiert am 30.09.2011.
- VO (EG) Nr. 1257/1999: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.
- VO (EG) Nr. 1698/2005: Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- Windhorst, H.-W. und Grabkowsky, B. (2008): *Die Bedeutung der Ernährungswirtschaft in Niedersachsen*. ISPA, Vechta.
- Windmeijer, F. (2005): A finite sample correction for the variance of linear efficient two-step GMM estimators. *Journal of Econometrics* 126, S. 25-51.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2010): *Abschlussbericht: Auszahlungen Ziel-2-Programm 2000 bis 2006*. Bremen.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (div. Jgg.): *EFRE-Programm Bremen 2007-2013 Jahresbericht für die Jahre 2009 bis 2014*. Bremen.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2006): EFRE-Programm Land Bremen 2007-2013, Entwurf 31.10.06. Internetseite EFRE - Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung in Bremen: <http://www.efre-bremen.de/index.php?id=392&languageid=1>. Zitiert am 17.11.2006.

ZEW, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2009): Zukunft der EU-Strukturpolitik. Schlussbericht des Forschungsprojektes I D - 15/07 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Mannheim.

Anhang

Tabelle A1: Zuordnung der Haushaltslinien (2000 bis 2006) zu ELER-Codes (2007 bis 2014)

ELER-Code	Haushaltslinie	Beschreibung
111	c	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen
121	a	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe
123	g, m	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse
125	k, r	Flurbereinigung, Wegebau
212	e	Zahlungen in benachteiligten Gebieten
213	e	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Vogelschutzrichtlinie
214	f	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen
311	p	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten
313	s	Förderung des Fremdenverkehrs
321	n	Dienstleistungseinrichtungen
323	t	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der entsprechenden Verordnungen (VO (EG) Nr. 1698/2005; VO (EG) Nr. 1257/1999).

Tabelle A2: Deskriptive Statistik der in der Modellschätzung verwendeten Variablen

Variable	Einheit	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
BWS Primärsektor ^{1) 2)}	Mio. KKS	77,98	71,70	0,15	607,64
BWS Nicht-Primärsektoren ¹⁾	Mio. KKS	9.979,93	15.042,40	1.252,91	101.843,50
BWS insgesamt ^{1) 2)}	Mio. KKS	10.061,83	15.047,59	1.286,65	102.372,00
Erwerbstätige Primärsektor	1000 FTE	2,29	1,79	0,07	12,37
Erwerbstätige Nicht-Primärsektoren	1000 FTE	154,74	202,45	22,52	1.329,81
Erwerbstätige insgesamt	1000 FTE	157,04	203,34	23,28	1.342,18
Landwirtschaftliche Fläche (LF)	ha	61.753,83	44.971,82	1.368,00	240.957,00
Anteil Grünland an LF	Prozent	33,87	21,97	1,85	96,03
Bruttolohn Nicht-Primärsektoren	Euro	30,14	21,55	16,13	179,45
Arbeitslosenquote	Prozent	8,94	2,33	3,60	17,64
Einwohner	Anzahl	388,15	431,78	72,79	2.833,82
Einwohnerdichte	EW/qkm	1.038,91	1.590,75	74,07	8.812,67
Anteil 1. Sektor an BWS gesamt	Prozent	1,51	1,49	0,002	9,32
Anteil 1. Sektor an FTE gesamt	Prozent	2,45	1,95	0,05	8,95
Zahlungen 1. Säule	Mio. Euro	17,77	15,43	0	76,36
AFP, Diversifizierung (121, 311)	Mio. Euro	0,68	0,83	0	5,67
Agrarumweltmaßnahmen (214)	Mio. Euro	1,05	1,04	0	8,08
Sektorale Maßnahmen (121, 125, 311)*	Mio. Euro	1,41	1,87	0	18,92
Sektorale Maßnahmen (121, 311)**	Mio. Euro	0,70	0,97	0	10,27
Umweltmaßnahmen (212, 213, 214)*/**	Mio. Euro	1,43	1,58	0	11,13
Ländliche Entwicklungsmaßnahmen (123, 313, 321, 41)*/**	Mio. Euro	0,29	0,66	0	8,60
Alle genannten Maßnahmen	Mio. Euro	3,13	2,63	0	20,94
EFRE	Mio. Euro	5,45	11,50	0	98,23

Hinweise: 1) preisbereinigt, 2) bereinigt um produktbezogene Subventionen.

* mit Ziel/Wirkung Wirtschaftswachstum, ** mit Ziel/Wirkung Beschäftigung

Quellen: Eigene Schätzung, basierend auf den in Kapitel 4.2.2 dargestellten Quellen.