

Ex-post-Bewertung

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

Vertiefungsthema Lebensqualität

Andrea Moser

Braunschweig, Dezember 2016

Dipl.-Ing. agr. Andrea Moser

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

Tel.: 0531 596-5177

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: Andrea.Moser@thuenen.de

Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013

Modulbericht 9.9_MB Lebensqualität

Andrea Moser

Vom Thünen-Institut für Ländliche Räume



Im Auftrag des Landes Niedersachsen

Dezember 2016

Finanziell unterstützt durch:



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
0 Zusammenfassung	1
1 Einleitung	3
1.1 Untersuchungsfragen und -konzept	4
1.2 Aufbau des Berichtes	5
2 Fachlicher und politischer Kontext	6
2.1 Fachlicher Kontext	6
2.1.1 Zur Messung von Wohlstand und Lebensqualität	8
2.2 Politischer Kontext	9
2.2.1 Lebensqualität in der Programmstrategie von <i>PROFIL</i>	9
2.2.2 Lebensqualität in den EU-Strategien	12
2.3 Weitere Förderinstrumente und -programme	14
3 Methodischer Ansatz und verwendete Daten	15
3.1 Konzeptioneller Rahmen der Analyse der Lebensqualität	16
3.2 Programm- und Wirkungsanalyse: verwendete Daten	17
3.3 Analyse der räumlichen Verteilung der <i>PROFIL</i> -Förderung: Daten und Methoden	18
4 Relevante Maßnahmen mit Zielsetzung und Wirkung auf Lebensqualität, finanzielle Umsetzung	21
4.1 Zuordnung der Schwerpunkte zu den Dimensionen der Lebensqualität	21
4.1.1 Maßnahmen des Schwerpunktes 1	22
4.1.2 Schwerpunkt-2-Maßnahmen	24
4.1.3 Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen	25
4.2 Auswahl der relevante Maßnahmen – zusammenfassende Betrachtung	27
4.3 Finanzielle Umsetzung und Vergleich der Budgetumsetzung	28
5 Räumliche Verteilung der ELER-Förderung (Inzidenzanalyse)	29
5.1 Ergebnisse	31
5.2 Zusammenfassendes Fazit	36

6	Maßnahmen- und Programmwirkungen	36
6.1	Wirkungen der Maßnahmen in <i>PROFIL</i> auf die Lebensqualität-Dimensionen	36
6.2	Maßnahmenwirkungen aus Sicht der Zuwendungsempfänger	44
7	Inwiefern hat <i>PROFIL</i> dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?	48
8	Empfehlungen	48
	Literaturverzeichnis	50
	Anhang zu Kapitel 2.1: Fachlicher Kontext	55

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Positionen der Wohlfahrt	7
Abbildung 2:	Dimensionen und Facetten von Lebensqualität der SSF-Kommission	8
Abbildung 4:	Politikfelder Lebensqualität und Einordnung der Politik für ländliche Räume	14
Abbildung 5:	Zehn Dimensionen der Lebensqualität in ländlichen Räumen	17
Abbildung 6:	Dimensionen und Indikatoren	19
Abbildung 7:	Alternativhypothesen und verwendete Indikatoren sowie Datenquellen	20
Abbildung 8:	Verteilung der Fördermittel nach dem Indikator Arbeitslosigkeit	32
Abbildung 9:	Verteilung der Fördermittel nach dem Indikator Wanderungssaldo 2006	33
Abbildung 10:	Zusammenhang zwischen Faktor-score Finanzielles Risiko und regionaler Verteilung der Fördermittel	34
Abbildung 11:	Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit primärer Sektor und landwirtschaftlicher Nutzfläche und regionaler Verteilung der Fördermittel	35
Abbildung 12:	Anteile (in Prozent) der in den Dimensionen der Lebensqualität eingesetzten Fördermittel 2007 bis 2014	38
Abbildung 13:	„In welchem der unten aufgeführten Bereiche wird durch Ihr Projekt ein Angebot oder eine Dienstleistung bereitgestellt?“ (Anzahl der Nennungen n=281)	45
Abbildung 14:	„Wer hat den größten Nutzen durch das Projekt?“ (n=276)	46

Kartenverzeichnis

Karte 1	Niedersächsische Landkreise laut <i>PROFIL</i>	30
---------	--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zuordnung der Schwerpunkt-1-Maßnahmen zu den Dimensionen von Lebensqualität	23
Tabelle 2:	Zuordnung der Schwerpunkt-2-Maßnahmen zu den Dimensionen der Lebensqualität	24
Tabelle 3:	Zuordnung der Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen zu den Dimensionen der Lebensqualität	26
Tabelle 4:	Im Vertiefungsthema Lebensqualität als relevant ausgewählte Maßnahmen	27
Tabelle 5:	Öffentliche Ausgaben (inkl. Art. 89) der relevanten Maßnahmen in <i>PROFIL</i> Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2014	28
Tabelle 6:	Dimensionen Lebensqualität: Erwartete Tendenz der zentralen Indikatoren	31
Tabelle 7:	Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität	37

Abkürzungsverzeichnis

BBSR	BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
CMEF	common monitoring evaluation framework
d. h.	das heißt
ebd.	ebenda
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume
EPLR	Entwicklungsplan Ländlicher Raum
EU	Europäische Union
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
ff.	folgende
ggf.	gegebenenfalls
i. d. R.	In der Regel
inkl.	inklusive
Kap.	Kapitel
EU-KOM	Kommission der Europäischen Union
LWR	Laufenden Wirtschaftsrechnungen
max.	maximal
MB	Modulbericht
mind.	mindestens
NI	Niedersachsen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<i>PROFIL</i>	EPLR in Niedersachsen (immer kursiv)
s.	siehe
S.	Seite
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
sogen.	sogenannte
SSF	Stiglitz-Sen-Fitoussi
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VT	Vertiefungsthema
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZWE	ZuwendungsempfängerInnen

0 Zusammenfassung

Die Verbesserung der Lebensqualität ist ein erklärtes Ziel der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum im Rahmen der ELER-Verordnung und eine strategische Priorität der Europäischen Union (EU). Die Untersuchung der Wirkungen von *PROFIL* auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen ist mit einem eigenem Vertiefungsthema (VT) verbunden.

Für die Bewertung der Wirkungen auf Lebensqualität liegt erst seit der Überarbeitung des gemeinsamen Bewertungsrahmens durch das Europäische Evaluierungsnetzwerk für Ländliche Entwicklung (EEN, 2014) eine Bewertungsfrage auf Programmebene vor. Indikatoren wurden aber nach wie vor nicht benannt. Im Rahmen des VT Lebensqualität wurde das multidimensionale Konzept der Lebensqualität, wie es seit den 1960er und 1970er Jahren vornehmlich in den Sozialwissenschaften entwickelt und verwendet wird, in ein theoriegeleitetes Untersuchungskonzept der Evaluation von *PROFIL* umgesetzt.

Das Ziel ‚Verbesserung der Lebensqualität und Erhalt der ländlichen Räume‘ wird in *PROFIL* (ML, 2013) mit Schwächen in ländlichen Räumen hinsichtlich der Infrastrukturausstattung und Daseinsvorsorge sowie der Wohnattraktivität in Verbindung gesetzt. In Regionen, die besonders von den Folgen des demografischen Wandels betroffen sind, verstärken sich die infrastrukturellen Anforderungen; zunehmender Leerstand hat negative Wirkungen auf das Ortsbild. Identifiziert werden weiterhin Engpässe in der Finanzausstattung der Kommunen, die dazu führen, dass notwendige Investitionen in den ländlichen Räumen im Bereich der Bildungs- und sozialen Infrastruktur nicht getätigt werden können. Handlungsbedarf besteht in den Lebensqualitäts-Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“. Mit den Maßnahmen der ELER-Förderung wird in die Freiflächen- und Verkehrsraumgestaltung, in Gemeinschaftseinrichtungen als Bestandteil der sozialen Infrastruktur sowie in die bauliche Substanz in den Dörfern investiert. Damit verbunden werden auch Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung, auch wenn die doch eher stabilen Werte des BIP und der Arbeitslosigkeit in den meisten ländlichen Räumen nicht auf eine Problemlage hindeuten.

Der Bewertung der Lebensqualitätswirkungen wurde das Konzept der Dimensionen von Lebensqualität nach der SSF-Kommission (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009) mit entsprechenden Anpassungen zugrunde gelegt und dem folgend wurden relevante Maßnahmen ausgewählt:

- 125-A Flurbereinigung
- 125-B Wegebau
- 311 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten
- 313 Förderung des Fremdenverkehrs
- 321 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung
- 322 Dorferneuerung und -entwicklung

- 323-D Kulturerbe
- 331-A Transparenz schaffen
- 341-A Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte
- 341-B Regionalmanagement
- 411 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit
- 413 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität
- 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit
- 431 Arbeit der Lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung.

Einer Analyse der räumlichen Verteilung der Förderung liegen die verausgabten Fördermittel sowie sozio-ökonomische Indikatoren (BBSR, 2012) auf Ebene der Kreise zugrunde. Ziel der Analyse war die Untersuchung der Fragen, inwieweit mit der räumlichen Verteilung der Fördermittel Nachteile in den Lebensqualitäts-Dimensionen ausgeglichen wurden und ob sich eine Zielorientierung widerspiegelte. Die Bewertung der Maßnahmenwirkungen beruht auf den Förderdaten der Maßnahmenbewertungen. Weiterhin konnten die Ergebnisse aus Zuwendungsempfängerbefragungen und Fallstudien genutzt werden. Die quantitative Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel zeigt, dass die Fördermaßnahmen im Hinblick auf die Lebensqualität nur sehr unspezifisch sind. Teilweise ergeben sich positive Zusammenhänge mit den Bedarfen zufällig, zuweilen widerspricht die Verteilung der finanziellen Mittel den Problemlagen. Die Mittel fließen vor allem in Regionen, in denen der landwirtschaftliche Sektor eine besonders große Rolle spielt. Dieses Ergebnis ist bedingt durch die starke Fokussierung des Programms auf Antragsteller aus dem land- und forstwirtschaftlichen Bereich.

Die Wirkungsanalyse konzentrierte sich auf die objektiven Aspekte, wie sie in den Dimensionen dargestellt werden können anhand der in den Maßnahmenbewertungen durchgeführten Untersuchungen und Auswertungen der Förderdaten 2007 bis 2014. Die verausgabten Fördermittel 2007 bis 2014 (SLA, 2015) der als relevant ausgewählten Maßnahmen wurden in der Wirkungsanalyse in das Dimensionen-Set aggregiert. Das Hauptgewicht lag in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“, zu der fast alle Maßnahmen zugeordnet wurden. Entgegen den formulierten Zielsetzungen und dem Fokus auf dem Wirkungsbereich „Wirtschaft und Beschäftigung“ entfalteten nur wenige der Maßnahmen in den Dimensionen „Materieller Wohlstand“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ eine Wirkung.

Mit dem Maßnahmenmix der relevanten Maßnahmen ist es gelungen, in den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“ sowie „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ zu wirken. Zu der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ wurden in der Förderperiode nach Maßnahmenbewertung 550,1 Mio. Euro von 2007 bis 2014 eingesetzt. Den wesentlichen Anteil an dieser Summe haben die Maßnahmen Flurbereinigung und Wegebau (125-A und 125-B), Dorfentwicklung (322) und

Kulturerbe (323-D) sowie die Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien mit dem Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ (413).

Besonders die Maßnahmen in den Schwerpunkten 3 und 4 tragen zur Verbesserung der Wohnqualität in Bezug auf die Aufenthaltsqualität (Freiflächen und Verkehrsraum) und Ortsbilderscheinung (sanierte Gebäude, besonders ortstypische) bei. Diese Aspekte der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ bilden den Schwerpunkt der Förderung. Einen eher geringen Beitrag leistet die Umsetzung der Maßnahmen 321 und 322 wie auch in LEADER für die Verbesserung der infrastrukturellen Ausstattung. Bedeutung als soziale Gemeinschaftseinrichtungen haben die in der Dorfentwicklung geförderten Dorfgemeinschaftshäuser. In geringem Umfang sind in der Maßnahme 321 und in den LEADER-Prozessen Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie z. B. Einkaufsmöglichkeiten, in Einzelfällen Einrichtungen für Kinderbetreuung oder die medizinische Versorgung entstanden. Hier zeigt sich ein fehlender Fokus auf die Infrastrukturausstattung in der Förderausgestaltung. Aus der Umsetzung in integrierten Entwicklungs- bzw. in LEADER-Prozessen entfalten die Maßnahmen 411 und 431 zwar eine verstärkende Wirkung, sie bleibt aber gering. Die umgesetzten Projekte in der Flurbereinigung und im Wegebau (125-A und B) zielen auf eine Verbesserung der Infrastruktur in ländlichen Räumen. Die entstandenen Wege dienen u. a. der Entzerrung und Entlastung des örtlichen Verkehrs in Dörfern. Sie werden als Verbindungswege und immer auch als Fahrradwege genutzt.

1 Einleitung

Die Verbesserung der Lebensqualität ist ein erklärtes Ziel der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum im Rahmen der ELER-Verordnung und eine strategische Priorität der Europäischen Union (EU). Die 7-Länder-Evaluation hat diese Ausrichtung und Bedeutung durch die Formulierung eines eigenen Vertiefungsthemas aufgegriffen mit dem Ziel, die Wirkungen von *PROFIL* auf die Lebensqualität zu untersuchen. Der vorliegende Bewertungsbericht ist Teil der Ex-post-Bewertung des Programms zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen, *PROFIL* 2007 bis 2013.

Im Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF) (EU-KOM, 2006a), der den übergeordneten Kontext für die Bewertungsarbeit bildet, war für programmbezogene Wirkungen auf die Lebensqualität bis zur Überarbeitung des Leitfadens (EEN, 2014) keine Bewertungsfrage formuliert. Auch fehlten Erläuterungen zum Begriff Lebensqualität sowie zum Verständnis. Aus der Darstellung der Basisindikatoren konnte der Eindruck entstehen, dass die Sicht auf die Lebensqualität eher die der Ökonomie ist, bei der die wirtschaftliche Entwicklung im Fokus steht. Entsprechend werden als Indikatoren für die Lebensqualität zum Beispiel die Beschäftigungsentwicklung und das Bruttoinlandsprodukt genannt. Weitere, spezifische Wirkungsindikatoren, mit denen eine Verbesserung der Lebensqualität explizit untersucht werden könnte, finden sich auf Programmebene nicht.

Das Entwicklungsprogramm für Niedersachsen und Bremen (*PROFIL*) legt keine Definition des Begriffs vor. Lebensqualität wird allgemein als „Formel für das gute Leben“ verwendet. Die Darstellungen lehnen sich dabei an eine Untersuchung veröffentlicht unter dem Titel „Perspektive Deutschland Was die Deutschen wirklich wollen“ an (Faßbender und Kluge, 2006). Das Ergebnis dieser Untersuchung ist ein Regionen-Ranking und ein aus einer Vielzahl von Indikatoren zusammengesetzter Index für die Lebensqualität in der Region.

Auf Ebene der *PROFIL*-Maßnahmen stellt sich die Frage nach ihren Wirkungen auf die Lebensqualität in den ländlichen Räumen vor allem in den Schwerpunkten 3 und 4. Hier werden Maßnahmen, wie z. B. zur Verbesserung der Daseinsvorsorge und zur Schaffung von Dienstleistungseinrichtungen, zur Dorferneuerung oder für den Erhalt des ländlichen Erbes, in einen Kontext mit Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, der Förderung von Unternehmensgründung und -entwicklung sowie des Fremdenverkehrs gestellt. Für die Bewertungsarbeit kann daher keine klare Begrifflichkeit abgeleitet werden. Seit der Überarbeitung des gemeinsamen Bewertungsrahmens durch das Europäische Evaluierungsnetzwerk für Ländliche Entwicklung (EEN, 2014) gibt es aber zumindest eine Bewertungsfrage auf Programmebene:

- In welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu verbessern?

Explizite wirtschaftliche Effekte der Maßnahmen werden nicht im Rahmen dieses Vertiefungsthemas vorgenommen, sondern im Vertiefungsthema Wachstum und Beschäftigung (Modulbericht 9.2.1_MB_Wirtschaft und Arbeit). Zu dem Begriff Lebensqualität führt der neue Leitfaden aus, dass in der Bewertung der Kreis der Begünstigten und der Bedarf für Interventionen zur Verbesserung des Wirtschaftsklimas, der Lebensgrundlagen oder der weitergefassten Standortqualitäten, die die Attraktivität einer Region betreffen, zu untersuchen sind. Für die Einordnung der Interventionslogik in einen fachlichen Kontext im Hinblick auf Lebensqualität ist die besondere Herausforderung, die wesentlichen Dimensionen und Aspekte der Lebensbedingungen und der regionalen wie örtlichen Standortfaktoren sowie der Lebenszufriedenheit zu bestimmen.

Die folgenden Ausführungen stellen vor diesem Hintergrund das Untersuchungskonzept zur Bewertung der Lebensqualitätswirkungen des Entwicklungsprogramms dar.

1.1 Untersuchungsfragen und -konzept

Zentrale Aufgabe des Vertiefungsthemas Lebensqualität ist es, das multidimensionale Konzept Lebensqualität, wie es seit den 1960er und 1970er Jahren vornehmlich in den Sozialwissenschaften entwickelt und verwendet wird, für die Evaluation von *PROFIL* handhabbar zu gestalten und umzusetzen.

Dazu werden zunächst die Fragen geklärt,

- wie Lebensqualität definiert werden kann,
- welche Messkonzepte im Rahmen anderer Untersuchungen angewendet werden und
- wie das Thema Lebensqualität für das Maßnahmenspektrum des Entwicklungsprogramms zu operationalisieren ist.

Ziel der Begriffsbestimmung und konzeptionellen Auseinandersetzung ist es, ein theoriegeleitetes Untersuchungskonzept für die Darstellung der Programmwirkungen auf die Lebensqualität zu erstellen.

Das Konzept für die Untersuchung der Wirkungen auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen unterteilt sich in zwei Schritte: In einem ersten Schritt erfolgt eine Analyse der räumlichen Verteilung der Fördermittel (Inzidenzanalyse). Hierdurch wird offensichtlich, ob *PROFIL*-Mittel schwerpunktmäßig in ländlichen Regionen mit einer geringen Lebensqualität verausgabt werden und inwieweit mit der Förderung Nachteile in der Lebensqualität ausgeglichen werden können. Im zweiten Schritt geht es um die Frage nach den Wirkungen der Maßnahmen, die Verbesserung der Lebensqualität explizit als Ziel formuliert haben. Hierbei ist zu klären, mithilfe welcher Indikatoren die Effekte der Förderung gemessen werden können. Die Wirkungsanalyse konzentriert sich daher auf die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4.

1.2 Aufbau des Berichtes

Aus den dargestellten Gründen enthält der vorliegende Bericht einen konzeptionellen und methodischen Teil in Kapitel 2, in dem ein Ansatz entwickelt wird, der die ELER-Förderung in das multidimensionale Konzept von Lebensqualität integriert. Im Anhang findet sich eine ausführliche theoretische Herleitung des Begriffs Lebensqualität anhand der Darstellung des Forschungsstands (Anhang Kap. 2.1). Des Weiteren wird in Kapitel 2 die Bedeutung der Zielsetzung von Lebensqualität in *PROFIL* sowie der dargestellte Stand der Lebensverhältnisse und Problemlagen in Bezug auf die herausgearbeiteten Dimensionen betrachtet (fachlicher Kontext). Mit einer Einordnung in übergeordnete Strategien sowie in Förder- und Politikinstrumente zur Verbesserung der Lebensqualität schließt Kapitel 2. In Kapitel 3 werden die methodische Vorgehensweise des Untersuchungskonzeptes sowie die verwendeten Daten dargelegt. Eine Einordnung der ELER-Maßnahmen in das entwickelte Untersuchungskonzept von Lebensqualität wird in Kapitel 4 vorgenommen, das auch die für die Wirkungsanalyse relevanten Maßnahmen und ihre finanzielle Umsetzung vorstellt.

Kapitel 5 enthält die Untersuchung der Maßnahmenwirkungen, basierend auf den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen mit Fokus auf den Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4, sowie eine Analyse der räumlichen Verteilung der eingesetzten Fördermittel im Rahmen der als relevant ausgewählten Maßnahmen von *PROFIL*. Dazu werden zunächst die Ziele, das Datenmaterial und die Regionsabgrenzungen detailliert beschrieben. Die Ergebnisse werden in Form von insge-

samt zwölf Diagrammen präsentiert und kurz inhaltlich beschrieben. Die Darstellung der Programmwirkungen im Kapitel 6 fügt die einzelnen Analyseschritte zusammen und führt zu einem zusammenfassenden Fazit. Mit der Beantwortung der Bewertungsfragen in Kapitel 7 und Empfehlungen (Kapitel 8) schließt der Bericht.

2 Fachlicher und politischer Kontext

2.1 Fachlicher Kontext

Was Lebensqualität ausmacht und wie sie gemessen werden kann – darüber wird spätestens seit den 1970er Jahren in der Ökonomie und der Soziologie geforscht und diskutiert. Der ältere Begriff der Wohlfahrt, gemessen anhand der wirtschaftlichen Entwicklungen und deren Parameter Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Arbeitslosenquote, wurde zunehmend aus dem allgemeinen, wie auch dem wissenschaftlichen Sprachgebrauch verdrängt. Erstmals verwendet hat den Begriff Lebensqualität Pigou (Knecht, 2010, S. 16) zur Abgrenzung der „nicht-ökonomischen Wohlfahrt“ von der „ökonomischen Wohlfahrt.

In der wissenschaftlichen Diskussion existiert kein einheitliches Verständnis darüber, was mit Lebensqualität eigentlich gemeint ist. Folgt man Noll (2000), dann haben alle Versuche einer Begriffsbestimmung aber offensichtlich gemeinsam, dass „Lebensqualität als der etwas von Lebensstandard Verschiedenes und auf Wohlstand im Sinne der Versorgung mit Gütern und Dienstleistung nicht Reduzierbares betrachtet wird“ (ebd., S. 7). In diesem Verständnis wird Lebensqualität nicht allein vom materiellen Lebensstandard determiniert, sondern von subjektiven Wahrnehmungen und Befindlichkeiten beeinflusst.

Ansätze zur Entwicklung von Konzepten von Lebensqualität, die die unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen verbinden und materielle wie immaterielle, objektive und subjektive, individuelle wie kollektive Aspekte und Komponenten abbilden können, wurden vor allem in den Sozialwissenschaften verfolgt. Ihre Verbreitung setzte aber erst in den 1960er Jahren ein (Knecht, 2010, S. 17). Grundlegend ist hier das mehrdimensionale Konzept von Zapf (1984), das eine Zweiteilung in objektive Lebensbedingungen und subjektive Lebenszufriedenheit vornimmt (vgl. **Abbildung 1**).

Abbildung 1: Positionen der Wohlfahrt

Objektive Lebensbedingungen	Subjektives Wohlbefinden	
	Gut	Schlecht
Gut	wellbeing	Dissonanz
Schlecht	Adaption	Deprivation

Quelle: Eigene Darstellung nach Zapf, 1984.

Zur Erfassung von Lebensqualität sind also sowohl die Erhebung von objektiven als auch subjektiven Indikatoren notwendig. „Für die empirische Forschung hat sich gerade die Unterscheidung und Gegenüberstellung von objektiven Bedingungen und subjektivem Wohlbefinden als den beiden Komponenten der Lebensqualität als ausgesprochen fruchtbar erwiesen“ (ebd., S. 11).

Die Tradition der Forschung zu sozialen Indikatoren reicht in Deutschland bis in die 1950er Jahre zurück. Sie liefert die Grundlagen für die Messung und Analyse von Wohlfahrt und Lebensqualität. Mit den hier entwickelten Erhebungsinstrumenten können sowohl objektive Lebensbedingungen als auch das subjektive Wohlbefinden erfasst werden. Das Sozioökonomische Panel (SOEP)¹ ist gegenwärtig die wichtigste Erhebung zur Lebenslage und -qualität der deutschen Bevölkerung und liefert entsprechende Indikatoren und Daten (u. a. Wohnsituation, Einkommens- und Finanzlage des Haushalts). Dabei geht es auch darum, die Wahrnehmung der betroffenen Menschen in gesellschaftliche Wohlfahrtsbewertungen mit einzubeziehen und sie nach ihrer Lebenszufriedenheit² zu fragen. Die im SOEP gestellte Frage lautet „Wie zufrieden sind Sie – alles in allem – mit Ihrem Leben?“. Diese Frage wenden auch viele andere Surveys, so z. B. das European Social Survey (ESS) an.

Als Ziele politischen Handelns bedürfen Lebensqualität und Wohlbefinden aufgrund ihrer Multidimensionalität und ihrer subjektiven Komponente einer Konkretisierung und Operationalisierung. Welche Aspekte, Dimensionen und Indikatoren dabei für die Messung von Lebensqualität zu verwenden sind, ist Gegenstand zahlreicher Studien und wird auf vielen Ebenen noch immer kontrovers diskutiert. Um das Konzept von Lebensqualität im Kontext der ELER-Förderung einer Evaluation zugänglich zu machen, ist eine theoriebasierte Einordnung und eine konzeptionelle wie methodische Fundierung notwendig, dazu wird auf den Anhang Kapitel 2.1 verwiesen. Im Folgenden wird das Dimensionenkonzept der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission (SSF-Kommission; Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009) dargestellt.

¹ Beim SOEP handelt es sich um eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte (Panelbefragung) in Deutschland, die im jährlichen Rhythmus seit 1984 bei denselben Personen und Familien in der Bundesrepublik durchgeführt wird. Erfasst werden sowohl objektive Indikatoren zur Lebenslage als auch subjektive Indikatoren zur Lebenszufriedenheit. Kerninstrumente des SOEP sind ein Haushalts- und ein Personenfragebogen.

² Zur Diskussion Schupp 2014.

2.1.1 Zur Messung von Wohlstand und Lebensqualität

In den vergangenen zehn Jahren wurde national wie international auf unterschiedlichen Ebenen darüber debattiert, wie das BIP als alleiniger Wohlstandsindikator ergänzt bzw. ersetzt werden könnte. Die Kritik am BIP betrifft u. a. die mangelnde Berücksichtigung von Nicht-Markt-Aktivitäten, der Einkommensverteilung/sozialer Ungleichheit oder von Aspekten der Nachhaltigkeit. Begriffe wie Wohlergehen und wellbeing, die objektive Bedingungen und Lebenszufriedenheit zusammenführen, rückten damit in den Fokus.

Die Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission

Die hier vorliegende Bewertung der Wirkungen auf Lebensqualität folgt einem methodischen Konzept, das seine konzeptionelle und inhaltliche Begründung in dem Bericht der „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“ auch bekannt als Stiglitz-Sen-Fitoussi Bericht findet (im Folgenden zitiert als Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009)). Die Autoren plädieren dafür, zunächst die objektiven Bedingungen, durch die die Lebensqualität maßgeblich beeinflusst wird, zu messen. Sie entschieden sich allerdings dagegen, einzelne Indikatoren zur Abbildung von Lebensqualität zu benennen. Die SSF-Kommission formulierte vielmehr Dimensionen, welche die Bandbreite der Aspekte und Komponenten von Lebensqualität abbilden (siehe **Abbildung 2**). Sie lieferte weiterhin Entscheidungskriterien, nach denen Indikatoren zur Operationalisierung dieser Dimensionen ausgewählt werden sollen.

Abbildung 2: Dimensionen und Facetten von Lebensqualität der SSF-Kommission

Dimensionen	Beispiele für Aspekte/Facetten
Materieller Wohlstand	Einkommen, Konsum, Änderungen des Vermögens, Einkommens- und Vermögensverteilung
Gesundheit	Lebenserwartung, Krankheiten, Behinderungen, Kindersterblichkeit, physische und psychische Krankheiten, Gesundheits-Verteilung
Bildung (inkl. Berufsbildung)	Grundlegende Lese- und Schreibfähigkeit, Rechenkenntnisse, Problemlösungskompetenz, Informations- und Kommunikationstechnologie, Leistungen von Schülern und Studenten, lebenslanges Lernen, Bildungs-Verteilung
Persönliche Aktivität	Erwerbsarbeit, Pendeln, verschiedene Arten der Freizeitgestaltung, Verteilung der persönlichen Aktivitäten
Politische Einflussnahme und Kontrolle	Stimmrechte, gesetzliche Garantien, Rechtsstaatlichkeit, Möglichkeiten am politischen Prozess teilzuhaben, Wahlbeteiligung, Mitgliedschaftsquoten bei Parteien, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen; Teilnahme an Protesten, Grad der Demokratie, Unabhängigkeit der Medien, Korruption, Verteilung von politischer Einflussnahme
Soziale Kontakte und Beziehungen	Familiäre Bindungen, Freunde, Intensität der Freundschaften, soziale Kontakte, Verteilung der sozialen Kontakte und Beziehungen

Dimensionen	Beispiele für Aspekte/Facetten
Umweltbedingungen	Verfügbarkeit von sauberer Luft, von sauberem Wasser, unbelastetem Boden, Erreichbarkeit von Naherholungsgebieten, Klima, Verteilung der Umweltbedingungen
Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gefahr von Krankheiten, Verletzungen, Beschädigungen, Diebstahl, Raub, Mord, Tod, Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung, Armut, Verteilung der persönlichen und wirtschaftlichen Unsicherheit

Quelle: CAE/SVR – Expertise, 2010, S. 76.

Für die Evaluation der ELER-Maßnahmen in *PROFIL* in Bezug auf Lebensqualität wird das vorgestellte Dimensionen-Set der SSF-Kommission angewendet und adaptiert. Das dafür entwickelte Dimensionen-Set stellt Kapitel 3 vor.

2.2 Politischer Kontext

2.2.1 Lebensqualität in der Programmstrategie von *PROFIL*

Niedersachsen und Bremen legen ihrem Programm zur Förderung des ländlichen Raums das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung der Land- und Fortwirtschaft und der ländlichen Räumen“ zugrunde. Das Programm ist eingerahmt von der Nationalen Strategie, der Lissabon-Strategie bzw. der Göteborg-Strategie sowie der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Niedersachsen.

Die Strategie von *PROFIL* ist an den Zielen der ELER-VO auf drei Schwerpunkte ausgerichtet. Ausgehend von der Analyse der Ausgangssituation, der Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken sind für diese übergeordneten Schwerpunkte entsprechende Hauptziele festgelegt. Aus einem weit gefassten Themenspektrum von Kultur, Sozialem, Wirtschaft und Ökologie sollen sich breite Wirkungen in den ländlichen Räumen entfalten (ML, 2013, S. 112-114).

Die vier Hauptziele des Programms sind:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Fortwirtschaft,
- Verbesserung der Umwelt,
- Verbesserung der Lebensqualität und Erhaltung des ländlichen Lebensraums,
- Erhöhung des Selbstentwicklungspotenzials.

Die strategischen Ausführungen in *PROFIL* setzen bei den sozioökonomischen Entwicklungen der ländlichen Räume in Niedersachsen und Bremen an. Vor allem die heterogenen Entwicklungen in den Regionen hinsichtlich Bevölkerung, Wirtschaft und Beschäftigung werden genannt. Hervorgehoben wird der große Stellenwert der Landwirtschaft und auch der Ernährungswirtschaft für

die Entwicklung der ländlichen Räume; beiden Sektoren wird eine wichtige Rolle für stabile Bevölkerungszahlen und ein hohes Beschäftigungspotenzial zugewiesen. Für die Situation in den Dörfern werden Probleme durch Funktionsverluste beschrieben, z. B. durch unzureichende Nahversorgung, eingeschränkten Zugang zu Dienstleistungen wie z. B. im Bereich Kommunikationstechnologie, den Rückzug des Handels u. a. Um diesen komplexen Anforderungen begegnen zu können, setzt *PROFIL* auf einen integrierten Förderansatz in der Förderausgestaltung und -umsetzung.

Zum Health Check (ML, 2009) wurde mit umfangreichen Mittelaufstockungen für bestehende Maßnahmen (z. B. in den biodiversitätsrelevanten Codes 214 und 323) und der Konzipierung neuer Maßnahmen auf die sogenannten neuen Herausforderungen reagiert.

Umsetzung und Maßnahmen im Schwerpunkt 1

Im Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ werden Maßnahmen zur Stärkung des Agrarsektors umgesetzt (ML, 2013, S. 120). Innovationen und eine gesteigerte Produktqualität sollen gefördert werden. Die Maßnahmen sind sektorale Förderinstrumente. Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP, ELER-Code 121) ist hier die maßgebliche Maßnahme. In der Maßnahme „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ (125-A bis D) wird u. a. die Flurbereinigung zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen umgesetzt. Wegebaumaßnahmen leisten auch einen Beitrag zur Tourismus-Entwicklung und zur Naherholungsfunktion der Landschaft. Einen hohen finanziellen Anteil haben die Maßnahmen des Hochwasser- und Küstenschutzes; sie sind für die Lebensbedingungen der küstennahen Regionen in Niedersachsen und Bremen von Bedeutung. Die zum großen Teil investiven Maßnahmen im Schwerpunkt 1 sind auf die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe sowie die Ernährungswirtschaft und deren Kompetenzaufbau und Qualifizierung, ihre Produktivität und Rentabilität ausgerichtet. Von 2007 bis 2014 wurden 43 % der öffentlichen Mittel von *PROFIL* für diese Maßnahmen ausgegeben.

Umsetzung und Maßnahmen im Schwerpunkt 2

Der Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und Landschaft“ zielt auf die Erhaltung und Entwicklung der Artenvielfalt und der Biodiversität, Verbesserung von Oberflächen- und Grundwasserqualität sowie der Bodenqualität, die Bekämpfung des Klimawandels und Verbesserung des Landschaftsbildes. Bei den Instrumenten im Schwerpunkt 2 handelt es sich um freiwillige Flächenmaßnahmen, nichtproduktive Maßnahmen wie Beratungen sowie um Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen (214, 216). Als ein zentrales Handlungsfeld wird die Erhaltung der Natura-2000-Gebiete genannt. Vor dem Hintergrund der Umweltwirkungen der Land- und Forstwirtschaft und deren Bedeutung für die Bewirtschaftung und den Erhalt der Kulturlandschaft richten sich die Maßnahmen im Schwerpunkt 2 an die land- und forstwirtschaftlichen Flächennutzer. Der Anteil der im Schwerpunkt 2 verausgabten Mittel lag von 2007 bis 2014 bei 21 %.

Umsetzung und Maßnahmen in den Schwerpunkten 3 und 4

Lebensqualität wird besonders im Schwerpunkt 3 „Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen und Diversifizierung der ländlichen Räume“ adressiert. Die Bandbreite der Zielsetzungen reicht vom Aufbau und Anpassung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung der Bevölkerung auf der örtlichen Ebene, Förderung der lokalen Wirtschaft und Schaffung neuer Angebote über den Schutz des Natur- und Kulturerbes (323) bis zur Verbesserung der Wohnqualität durch Innenentwicklung und Attraktivitätssteigerung durch Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur. Die Maßnahmen umfassen die Förderung von Investitionen in Gebäude, öffentliche Infrastruktur wie Straßen, Plätze und Dorfgemeinschaftshäuser (321, 322). Die Förderung von Investitionen privater Träger in Gebäude führt zu deren Inwertsetzung (311, 322). Die durch die Tourismusförderung unterstützten, freizeitorientierten Wegenetze kommen auch der ortsansässigen Bevölkerung zugute (313). Mit den Ansätzen einer integrierten Entwicklung gehen vielfältige Möglichkeiten der Teilhabe und Beteiligung der Bevölkerung und der Zusammenarbeit von Akteuren der Wirtschaft, der Politik und Verwaltung einher. Der Anteil dieses Schwerpunkts an den öffentlichen Ausgaben von 2007 bis 2014 lag bei 23 %.

Im Schwerpunkt 4 (LEADER ELER-Code 411 bis 431) wird für die regionsspezifischen Entwicklungsstrategien auf das Know-how der regionalen Akteure gesetzt. Es soll das Selbstentwicklungspotenzial gefördert werden. In dem integrierten regionalen Entwicklungsansatz des Programms haben daher Entwicklungskonzepte und LEADER-Regionalmanagements einen übergeordneten Stellenwert. Die Unterziele im Schwerpunkt LEADER sind auf die Stärkung der lokalen und regionalen Handlungskompetenz, die Erschließung endogener Potenziale sowie die Förderung der regionalen Identität gerichtet. Mit 6 % der verausgabten öffentlichen Mittel von 2007 bis 2014 ist der Schwerpunkt 4 der Bereich mit den niedrigsten Ausgaben.

Fazit

Laut *PROFIL* besteht ein besonderer Handlungsbedarf zur Förderung der Landwirtschaft in Niedersachsen und Bremen. Entsprechend hoch ist die Priorität des Schwerpunktes 1 im Programm, seine Ausgestaltung und seine finanzielle Ausstattung. Doch auch wenn in Niedersachsen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt der Agrarsektor einen höheren Anteil am Bruttosozialprodukt (1,6 % zu 0,8 %, 2014)³ durch regionale Schwerpunkte hat, wie z. B. in den Veredlungsschwerpunkten im Landkreis Cloppenburg oder Vechta, geht mit der Schwerpunktsetzung auf die Zielgruppe Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft der Ausschluss anderer Zielgruppen einher. Dies können die potenziellen Wirkungen des Wegebbaus (125-B) auf die Lebensqualität nicht ausgleichen.

³ Aus: Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen. Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Referat 107 unter Mitwirkung des Landesamtes für Statistik Niedersachsen http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1364&article_id=121348&_psmand

Intakte Umweltbedingungen stellen eine wichtige Grundvoraussetzung für eine hohe Lebensqualität dar. *PROFIL* zielt in seiner Strategie mit seinen investiven Naturschutzmaßnahmen sowie den freiwilligen Maßnahmen vorrangig auf Artenschutz und Biodiversität sowie auf den Schutz der Grund- und Oberflächengewässer. Die Verbesserung anderer Umweltmedien, z. B. der Luftqualität und vor allem Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftsbildes treten dahinter zurück. Hauptzielrichtung sind investive Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen des Naturschutzes zur Umsetzung der Natura-2000-Regelung und der Wasserrahmenrichtlinie. Wie bereits ausgeführt, spielt die Dimension Umwelt in der subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität dann eine Rolle, wenn sie wie z. B. bei ortsnahen Landschaftspflegemaßnahmen auch unmittelbar durch die Bevölkerung erfahrbar sind (vgl. Kap. 2.1). Solche „erlebbar“ und direkt wahrnehmbaren Umweltmaßnahmen sind in *PROFIL* wenig programmiert. Synergien mit den Zielen der Verbesserung der Lebensqualität entwickeln sich daher nicht.

Maßnahmen im Schwerpunkt 3 sind am ehesten der Strukturpolitik zuzuordnen und haben die Verbesserung der Lebensqualität als zentrales Ziel. Dennoch kann das Maßnahmenspektrum in den Dimensionen der Lebensqualität kaum Wirkungen entfalten. Hier zeigt sich die Begrenztheit des ELER und seiner Ausgestaltung. Auf Projektebene in den Dörfern und Regionen kann aber das synergetische Zusammenwirken der Maßnahmen eine Verbesserung der Lebensqualität bewirken.

PROFIL ist auf den Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ ausgerichtet. Zielsetzung und Umsetzung sind an dieser Stelle kohärent. Für die Verbesserung der Lebensqualität liegt der Beitrag der ELER-Förderung von *PROFIL* in dem integrierten Umsetzungsansatz der Schwerpunkte 3 und 4. Damit vermag das Programm eine Lücke für die ländlichen Räume in Niedersachsen und Bremen zu füllen.

2.2.2 Lebensqualität in den EU-Strategien

Mit der erneuerten **Lissabon-Strategie** (EU-KOM, 2005) richtete der Europäische Rat seine strategischen Ziele auf ein zentrales Ziel aus: Die Europäische Union sollte „bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“ Die Lissabon-Strategie umfasst die drei Bereiche

- Wissen und Innovation für Wachstum,
- Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte,
- Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen

und konzentriert sich damit auf Wachstum und Beschäftigung. Für die Indikatoren wurden konkrete Zielwerte formuliert, die in der Europäischen Union bis 2010 nicht erreicht wurden.

Mit der **Göteborg-Strategie (2001 bzw. 2002) für Nachhaltigkeit** hat der Europäische Rat die grundlegenden strategischen Ziele mit Nachhaltigkeitsgrundsätzen verbunden. Durch die Aufnahme der Umweltdimension wurde die Strategie auf nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet. Damit sind die drei Ziele „wirtschaftlicher Wohlstand“, „soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt“ und „Umweltschutz“ gleichrangig festgelegt. Im Verständnis der Nachhaltigkeitsstrategie ist die Verbesserung der Lebensqualität der heutigen wie der künftigen Generationen zentrales Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Die Maßnahmen und Instrumente zur Politikgestaltung der Nachhaltigkeitsstrategie gehen weit über die in der Lissabon-Strategie hinaus, die sich ausschließlich auf Wirtschaft und Beschäftigung konzentriert. Aufgeführt werden als zentrale Herausforderungen Klimaschutz und saubere Energie, nachhaltiger Verkehr, nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion, Ressourcenschonung und Ressourcenschutz, Gesundheit, soziale Eingliederung, Demografie und Migration, als übergreifende Maßnahmen werden Bildung, Forschung und Entwicklung genannt. In den Leitprinzipien der Politik setzt die Strategie auf Beteiligungsprozesse. Die Beteiligung von BürgerInnen, Unternehmen und Wirtschaftsakteuren wird hervorgehoben. Mit diesen Herausforderungen und Handlungsfeldern hat die Strategie zwar für die Verbesserung der Lebensqualität wesentliche Maßnahmen entworfen. Aber die zu diesen Handlungsfeldern formulierten Ziele und Vorgaben bleiben zumeist auf der operativen Ebene, genaue Zielwerte und Indikatoren fehlen.

Der Lissabon-Strategie folgt die neue **Strategie Europa 2020** nach. In dieser Strategie formuliert die Europäische Union wiederum drei Zielsetzungen: „intelligentes Wachstum, nachhaltiges Wachstum und inklusives Wachstum“. In Hinblick auf die Lebensqualität beinhaltet diese Strategie insbesondere unter dem Stichwort des *inklusive Wachstums* einige sehr explizite gesellschaftliche Ziele. Die Strategie 2020 betont die soziale Dimension in Europa und bringt wirtschafts-, beschäftigungspolitische und soziale Aspekte mehr ins Gleichgewicht. Inklusives Wachstum umfasst in ihrem Sinne die Bereiche „Finanzielle Armut und Lebensbedingungen“, „Zugang zum Arbeitsmarkt“ sowie „Bildung“. Diese Zielbereiche sind mit Zielindikatoren – den sogenannten Laeken-Indikatoren – untersetzt worden, die offiziell seit 2008 auch durch Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Union, erfasst und berichtet werden.

Die Strategie Europa 2020 definiert für diese Indikatoren auch zu erreichende, konkrete Zielwerte. Nationale Zielwerte können aber von dem Gesamtziel der EU abweichen. Mit diesen Zielindikatoren liegen für die zukünftige Bewertung der Erreichung von Lebensqualitätszielen in der Politik für den ländlichen Raum konkrete Vorgaben vor. Sie sind Indikatoren von zentraler Bedeutung, durch deren Einsatz die Verbesserung der Lebensqualität gemessen werden kann. Ihre Verwendung wird jedoch durch ihre mangelnde Verfügbarkeit auf regionaler Ebene unterhalb von NUTS II (in Deutschland (zum Teil ehemalige) Regierungsbezirke und einige Bundesländer) eingeschränkt. Aus diesem Grunde werden sie in den folgenden Auswertungen nur bedingt berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen, da diese über Haushaltsbefragungen ermittelt werden, die für eine tiefer gehende Regionalisierung der Daten nicht umfangreich genug sind. In Deutschland liegen gegenwärtig diese Informationen nur auf Bundesländerebene vor. Auch die Erwerbstätig-

genquote ist gegenwärtig nicht im Sinne der europäischen Definition unterhalb von NUTS II verfügbar.

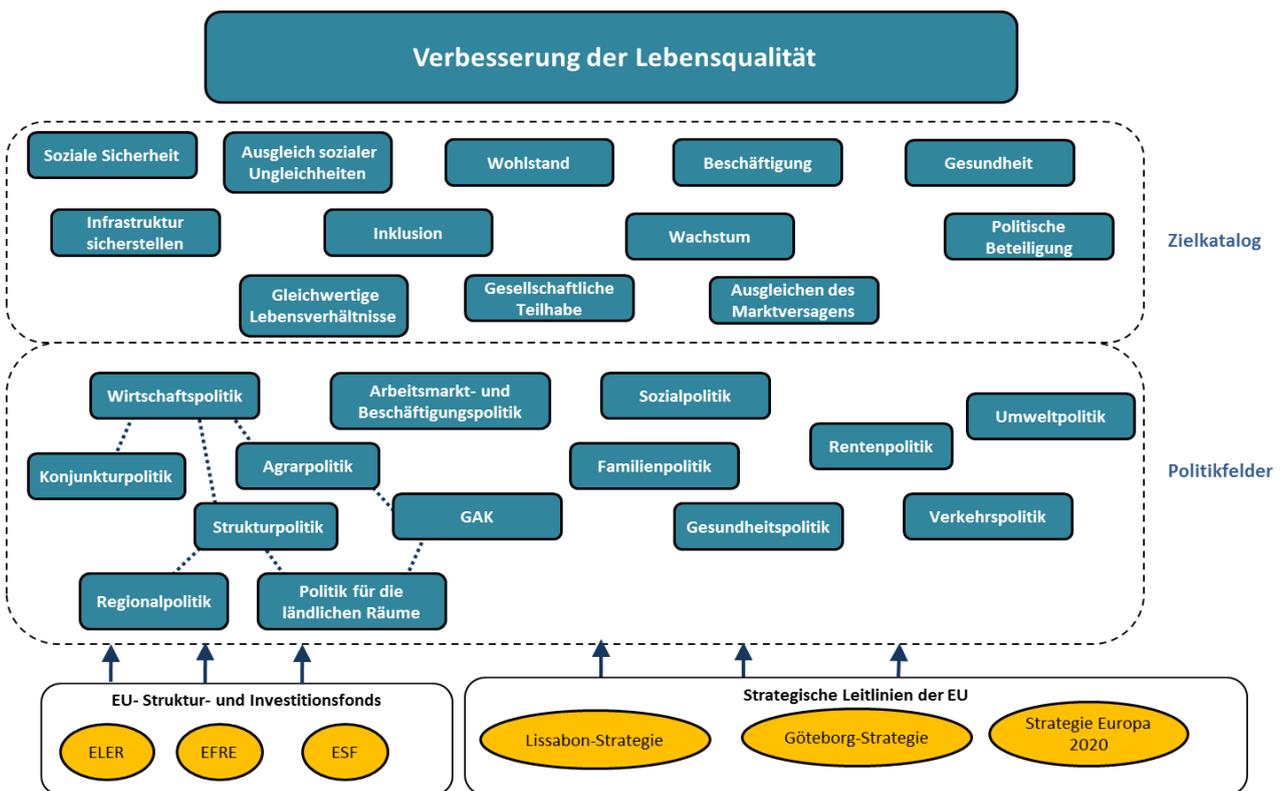
Fazit

In der Ausrichtung der europäischen Strategien lässt sich eine Entwicklung von vorrangig wirtschaftlichen Zielen auf die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung erkennen. Die Ziele „wirtschaftlicher Wohlstand“, „soziale Gerechtigkeit“ und „Zusammenhalt“ wirken in die Dimensionen von Lebensqualität und berücksichtigen die zentrale Erkenntnis der Lebensqualitätsforschung (vgl. Kap. 2.1), dass Lebensqualität und ihre Verbesserung nicht allein anhand eines gesteigerten Brutto-sozialprodukts und einer positiven Beschäftigungsentwicklung gemessen werden kann.

2.3 Weitere Förderinstrumente und -programme

„Die Politik hat auf allen staatlichen Ebenen vielfältige Möglichkeiten, die Lebensqualität der Bürger zu beeinflussen (Noll, 2015).“ Die folgende **Abbildung 4** zeigt, welche Politikfelder auf das Ziel der Verbesserung der Lebensqualität Einfluss haben und ordnet die Politik für die Entwicklung ländlicher Räume als Teil der Strukturpolitik ein. Die größte Rolle spielen die nationale Politik auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene.

Abbildung 4: Politikfelder Lebensqualität und Einordnung der Politik für ländliche Räume



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Politik der Entwicklung ländlicher Räume zielt vor der Prämisse der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf die Förderung regionaler Entwicklung und den Ausgleich von Disparitäten in den Mitgliedstaaten. Das erklärte politische Ziel ländlicher Entwicklung „Verbesserung der Lebensqualität“ steht nach Kaufmann et al (2007) für die Bedeutung der Ländlichen Räume

- als Lebensraum,
- für Entwicklung,
- hinsichtlich der Unterschiede zwischen ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen sowie
- für die verschiedenen Entwicklungswege in ländlichen Räumen.

Auf europäischer Ebene sind die Strukturfonds **EFRE und ESF** die zentralen Instrumente der Struktur- bzw. Regionalpolitik. Mit ihrer Förderung tragen sie auch zu den Zielen der Entwicklung ländlicher Räume bei. Im Vergleich zu den oben dargestellten Politikfeldern der nationalen Politik sind sie für Lebensqualität eher von untergeordneter Bedeutung.

Die Maßnahmen aus dem EFRE (Ziel 2 Programm) sollen einen Beitrag dazu leisten, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt durch Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte zu stärken. Zentrales Ziel ist eine nachhaltige räumliche Entwicklung. Damit ist auch die Verbesserung der Lebensqualität als politische Zielgröße inbegriffen. Der Begriff Lebensqualität als solcher wird im EFRE wie auch im ESF nicht genutzt.

Auch der ESF zielt auf die Kohäsion und Konvergenz, die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft und soll generell Unterschiede der Beschäftigung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene verringern. Seine fünf Schwerpunkte sind:

- Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten, Unternehmen und Unternehmer, um den wirtschaftlichen Wandel besser bewältigen zu können,
- Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Arbeitssuchende und Personen, die nicht erwerbstätig sind, sowie Vermeidung von Arbeitslosigkeit insbesondere für Jugendliche und Ältere,
- Verbesserung der Situation von benachteiligten Personen auf dem Arbeitsmarkt und Bekämpfung jeder Form der Diskriminierung,
- Stärkung des Humankapitals durch Bildung und Ausbildung,
- Förderung von Partnerschaften durch die Vernetzung relevanter Akteure auf dem Arbeitsmarkt auf der transnationalen, nationalen, regionalen und lokalen Ebene.

3 Methodischer Ansatz und verwendete Daten

Der Untersuchungsansatz für die Bewertung der Lebensqualität setzt sich aus vier Analyseschritten zusammen.

Den ersten Schritt stellt die **theoretische und konzeptionelle Herleitung** dar. Wie in Kapitel 2.1 beschrieben, folgt die Bewertung im Vertiefungsthema dem Dimensionen-Konzept des SSF-Berichts (Stiglitz et al., 2009). Dieser Bericht zielt nicht darauf ab, einzelne Indikatoren zu benennen, sondern formuliert einerseits, welche Dimensionen eine Messung von Lebensqualität abbilden können und liefert andererseits Entscheidungskriterien, nach denen Indikatoren ausgewählt werden sollen.

Die **Programmanalyse** basiert auf der Dokumentenanalyse von *PROFIL*. Analysiert wird die Relevanz der Maßnahmen im Hinblick auf das Ziel Verbesserung der Lebensqualität und der zu erwartenden Wirkungen. Dabei erfolgt eine Zuordnung der Maßnahmenwirkungen zu den Dimensionen von Lebensqualität, um zu der Auswahl der relevanten Maßnahmen zu kommen.

Eine **Inzidenzanalyse** geht der regionalen Verteilung der Fördermittel nach und bildet die multiplen Zielsetzungen der Förderung in *PROFIL* ab. Auf der Basis der verausgabten Mittel wird die finanzielle Bedeutung der Förderung auf Landkreisebene anhand zuvor ausgewählter Indikatoren (siehe 3.3) untersucht.

In der **Wirkungsanalyse** werden die Ergebnisse der Maßnahmenbewertung in die Dimensionen von Lebensqualität zusammengeführt und bewertet. Mit den Ergebnissen der Befragung der ZWE der Schwerpunkt 3 und 4-Maßnahmen können Einschätzungen und Bewertungen der Projektträger für die Wirkungsanalyse genutzt werden.

3.1 Konzeptioneller Rahmen der Analyse der Lebensqualität

Ausgangspunkt für den methodischen Ansatz der Bewertung der Wirkungen sind die acht Dimensionen der SSF-Kommission (Stiglitz et al., 2009). Erforderliche Adaptionen betrafen die spezifischen ländlichen Lebensverhältnisse (siehe Kap. 2.1) sowie die entsprechenden Anforderungen aus dem Aufbau und der Ausrichtung des ELER-Fonds.

In der Bewertung der Lebensqualität wird die Dimension „Umwelt“ in Abgrenzung zu „Naturraum“, „Landschaft“ und „natürliche Ressourcen“ erweitert. Intakte Umweltbedingungen stellen eine wichtige Grundvoraussetzung für eine hohe Lebensqualität dar. Ein Großteil der Maßnahmen in *PROFIL* zielt auf die Verbesserung der Umweltmedien. Dort, wo sie erfolgreich umgesetzt werden, leisten sie somit einen Beitrag zur Dimension „Umwelt“; ihre Evaluation nimmt einen großen Raum ein. In der subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität der Zielgruppen der Förderung spielen sie jedoch nur eine Rolle, wenn sie wie z. B. bei ortsnahen Landschaftspflegemaßnahmen auch unmittelbar für die Zielgruppen erfahrbar sind. Daher liegt der Fokus der Bewertung der Lebensqualität auf dem Wohnumfeld mit den Facetten „natürliches Wohnumfeld“ und „bauliche Umwelt“ als Unterbereich der Dimension „Umwelt“.

Wie gezeigt, stellen Untersuchungen zur Lebensqualität ländlicher Räume durchweg den hohen Stellenwert der Attraktivität des Wohnumfelds und der Wohnqualität heraus (siehe Kap. 2.1). Um dieser Bedeutung zu entsprechen und auch die Zielsetzungen und Wirkungsbereiche der Förderung zu erfassen, wird eine eigene Dimension „Wohnstandortbedingungen“ eingeführt, wie sie auch in anderen mehrdimensionalen Konzepten von Lebensqualität zum Einsatz kommt (vgl. Sturm und Walther, 2011, Bauer, 2012).

Die in **Abbildung 5** dargestellten Dimensionen sind die zentralen Bewertungskriterien im Vertiefungsthema Lebensqualität.

Abbildung 5: Zehn Dimensionen der Lebensqualität in ländlichen Räumen

Dimensionen	Beispiele für Aspekte/Facetten
Materieller Wohlstand	Einkommen, Konsum, Änderungen des Vermögens
Persönliche Aktivität (Erwerbsarbeit)	Erwerbsarbeit, Pendeln
Persönliche Aktivität (Freizeit etc.)	Arten der Freizeitgestaltung
Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Arbeitslosigkeit, Gefahr von Krankheiten, sozialer Ausgrenzung, Armut, Verbrechen ...
Gesundheit	Lebenserwartung, Krankheiten, Behinderungen
Bildung (inkl. Berufsbildung)	Leistungen von Schülern und Studenten, lebenslanges Lernen ...
Soziale Beziehungen	Familiäre Bindungen, Freunde, soziale Kontakte
Politische Partizipation	Beteiligung, Möglichkeiten am politischen Prozess teilzuhaben, Nichtregierungsorganisationen ...
Wohnstandortbedingungen	Zustand Häuser und Straßen, Infrastruktur, Bevölkerungsentwicklung ...
Umweltbedingungen	Verfügbarkeit sauberer Luft, Wasser, Boden, Klima

Quelle: Eigene Darstellung nach SSF-Bericht (Stiglitz et al., 2009).

3.2 Programm- und Wirkungsanalyse: verwendete Daten

Die Bewertung der Lebensqualität im Rahmen des Vertiefungsthemas beruht auf dem dargestellten Dimensionen-Konzept und den Ergebnissen der Maßnahmenbewertung, d. h., es werden die Wirkungen von PROFIL in den Dimensionen herausgearbeitet. Dafür werden die von den Ländern erfassten und übermittelten Förderdaten auf Maßnahmenebene bzw. zum Teil auch auf Ebene der Fördergegenstände in das Dimensionen-Konzept übertragen. Genutzt werden die Angaben

zur Anzahl der Projekte, zur Art der Projektträger, zu Fördergegenständen, zur Höhe der verausgabten öffentlichen Mittel für abgeschlossene Projekte im Zeitraum 2007 bis 2014, die sich aus EU-Mitteln, Bundes- und Landesmitteln zusammensetzen. Dargestellt werden auch die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren aus *PROFIL*.

In der Wirkungsanalyse wird auch auf die Ergebnisse der Befragung der Zuwendungsempfänger der SP-3 und 4-Maßnahmen in den Jahren 2012 und 2014 zugegriffen. Befragt wurden die privaten und öffentlichen Projektträger der Maßnahmen 313, 321, 322 sowie 323-D mit dem Ziel, ihre Einschätzung und Wahrnehmung der Wirkungen ihrer Projekte zu erfassen. Die ZWE stehen hier als Experten für ihre Projekte und deren Beitrag auf die Verbesserung der Lebensqualität und quasi als Stellvertreter für die ländliche Bevölkerung.

Die Verwendung von Indikatoren für die Erfassung von Lebensqualität muss, wie in der theoretischen Auseinandersetzung mit Messkonzepten von Lebensqualität in Kap. 2.1 gezeigt, auf einer theoretischen Konzeption beruhen. Deutlich wurde auch, dass für die Bewertung der ELER-Förderung hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen keine geeigneten quantitativen Indikatoren vorliegen, die eingesetzt werden könnten. Für die Analyse der regionalen Verteilung der *PROFIL*-Förderung wurde das Dimensionen-Konzept durch Indikatoren operationalisiert (**Abbildung 6** im folgenden Kapitel 3.3). Die Grenzen dieses Vorgehens werden anhand der Ergebnisse dieser quantitativen Analyse in Kapitel 5.2 diskutiert.

3.3 Analyse der räumlichen Verteilung der *PROFIL*-Förderung: Daten und Methoden

In die Analyse einbezogen wurden die in der theoretischen Programmanalyse (vgl. Kapitel 4) ausgewählten Fördermaßnahmen, für die zumindest ein theoretischer Effekt auf die Dimensionen der Lebensqualität besteht.

Grundlage der Analyse sind die im Rahmen von *PROFIL* verausgabten öffentlichen Mittel 2007 bis 2012 der Zahlstellen-Daten. Die qualitative Analyse wurde im Jahr 2013 umgesetzt und abgeschlossen, so dass nicht der gesamte Förderzeitraum bis 2015 miteinbezogen wurde. In Niedersachsen sind in diesen Daten neben den EU-, Bundes- und Landesmitteln noch kommunale Eigenanteile enthalten.

Die Betrachtung der räumlichen Verteilung der Mittel wurde auf Ebene der Kreise vorgenommen, da auf dieser Ebene sowohl die Zahlungsinformationen als auch ausreichend statistische Informationen über Lebensqualität vorliegen und ausgewertet werden können. durchgeführt

Verwendete Indikatoren

Die durchgeführte Analyse orientiert sich an der Vorgehensweise, die in einer gemeinsamen Expertise des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und

des französischen Conseil d'Analyse Économique formuliert wurde (CAE/SVR, 2010). In dieser Expertise wurden in exemplarischer Weise den im SSF Bericht formulierten Dimensionen Leitindikatoren und zusammengesetzte Indikatoren zugrunde gelegt. Leitindikatoren sind Einzelindikatoren, die für eine Dimension in Hinblick auf ein Untersuchungsinteresse als repräsentativ angesehen werden können (siehe **Abbildung 6**).

Abbildung 6: Dimensionen und Indikatoren

Dimension	Indikator	Quelle
Gesundheit	Faktor GesundInf_score<- (Einwohner (EW) pro Arzt, Kinderärzte je Tsd. Kinder, Hausärzte je EW, Krankenhausbetten)	INKAR
Bildung	Schüler ohne Abschluss, Ganztagsbetreuungsquote für Kleinkinder (2007)	INKAR
Persönliche Aktivität (Erwerbsarbeit)	Arbeitslosigkeit	INKAR
Politische Partizipation	keine	
Soziale Beziehungen	keine	
Umweltbedingungen	Wohnumfeld -> siehe Gesundheitsinfrastruktur, Kinderbetreuung, natürliches Umfeld	INKAR
Persönliche und wirtschaftliche Sicherheit	Faktor FinRisk<- (Verbraucherinsolvenzen, Schuldnerquote, Arbeitslosigkeit) Faktor Einkommen (BIP/Kopf, Haushaltseinkommen, Arbeitnehmerentgelte)	INKAR
Migration	Gesamtwanderungssaldo	INKAR

Quelle: Eigene Darstellung.

Wichtige Zielgrößen und Dimensionen der Lebensqualität (Erwerbsbeteiligung, politische Partizipation, soziale Beziehungen) werden im Rahmen des Mikrozensus oder anderen bundesweiten Erhebungen erfasst. Diese Daten sind räumlich unterhalb der Länderebene (in größeren Bundesländern Bezirke) nicht repräsentativ. Somit konnten diese Daten nicht berücksichtigt werden. Die Hauptdatenquelle für die verwendeten Indikatoren ist die durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung veröffentlichte statistische Datensammlung INKAR (BBSR, 2012).

Für den Bereich der „persönlichen Aktivitäten“ wird als Leitindikator die „Arbeitslosenquote“ herangezogen. Für andere Fragestellungen – zum Beispiel das finanzielle Risiko oder die Gesundheitsversorgung – werden mehrere Indikatoren zu einem Indikator zusammengefasst. Wirtschaftliche Aspekte wurden zu einer Dimension mit den Faktoren zusammengefasst. Dazu wurde eine Faktorenanalyse, ein statistisches Verfahren zur Komplexitätsreduktion, angewandt. Ein derarti-

ger statistischer Algorithmus hat den Vorteil einer größeren Objektivität als die Auswahl eines Leitindikators, ist aber auch mit Problemen im Hinblick auf eine inhaltlich angemessene Vorgehensweise und die Interpretierbarkeit des so erzeugten Indikators verbunden. Für die Dimensionen „Gesundheit“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Sicherheit“ wurden mehrere Indikatoren, z. B. Einwohner pro Arzt, Kinderärzte je 100.000 Kinder und andere) zu einem Faktor aggregiert (vgl. **Abbildung 6**). Zur Ermittlung dieser Faktoren wurden alle 412 Kreise (inkl. der kreisfreien Städte) in Deutschland herangezogen.

Der Indikator Migration wird in dieser relativ grobmaschigen Analyse als zusammenfassender Indikator über die Dimensionen hinweg eingesetzt, da er in der Evaluation wichtige Hinweise auf die Wirkungsrichtung der betrachteten Maßnahmen geben kann. Die Dimension „Materieller Wohlstand“ ist hier als ein Aspekt der Dimension „Persönliche und Wirtschaftliche Sicherheit“ integriert (wie ursprünglich im SSF-Report beschrieben, vgl. Stiglitz et al., 2009).

Ausgehend von der untergeordneten Zielsetzung auf Lebensqualität in *PROFIL* und der Annahme, dass nicht die Zielgrößen der Lebensqualität die regionale Verteilung der ausgewählten ELER-Fördermittel bestimmen, sondern andere Verteilungskriterien vorrangig sind, wurden außerdem drei alternative Hypothesen überprüft (siehe **Abbildung 7**):

Abbildung 7: Alternativhypothesen und verwendete Indikatoren sowie Datenquellen

Hypothese	Indikator	Quelle
Ausrichtung der Förderung auf den ländlichen Raum/Grad der Ländlichkeit	Einwohner pro qkm (Bevölkerungsdichte)	INKAR, 2006/2007
Ausrichtung der Förderung nach regionaler Bedeutung der Landwirtschaft	Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen, durchschnittliche Betriebsgröße ha/Betrieb	INKAR, 2006/2007
Ausrichtung nach Flächennutzung (landwirtschaftlich/nichtlandwirtschaftlich)	Anteil der Agrarfläche	INKAR, 2006/2007

Quelle: Eigene Darstellung.

Erläuterungen zur Abgrenzung ländlicher Kreise

Die Abgrenzung ländlicher Kreise wurde auf Basis von *PROFIL* vorgenommen (ML, 2009). Dort sind 37 niedersächsische Landkreise als ländlicher Raum definiert. Die Region Hannover war zwar in *PROFIL* ebenfalls zu den Gebieten mit überwiegend ländlicher Raumstruktur zugeordnet, wurde aber in die Analyse nicht einbezogen. Im EPLR erfolgte eine gemeindebezogene Abgrenzung ländlicher Gebiete. Da in der quantitativen Analyse nur kreisbezogene Daten verwendet wurden, musste die Abgrenzung ländlicher Gebiete auf Kreisebene angepasst werden, sodass die Region Hannover wie auch Bremen nicht miteinbezogen wurden, da sie nicht ausschließlich ländliche Gemeinden umfassten.

4 Relevante Maßnahmen mit Zielsetzung und Wirkung auf Lebensqualität, finanzielle Umsetzung

4.1 Zuordnung der Schwerpunkte zu den Dimensionen der Lebensqualität

In der Programmanalyse wird das mehrdimensionale Konzept der Lebensqualität angewendet. Wie in Kapitel 2.1 dargestellt, erfordert die Analyse der Wirkungen der *PROFIL*-Förderung auf die Lebensqualität im ländlichen Raum zunächst die Betrachtung aller Maßnahmenbereiche. Dazu werden die von der SSF-Kommission identifizierten Dimensionen (Stiglitz et al., 2009), wie hergeleitet, angewendet.

Zur Halbzeitbewertung wurden ausgehend von dem erarbeiteten Set objektiver Lebensbedingungen relevante Maßnahmen ausgewählt. Durch die Anwendung des mehrdimensionalen Konzepts von Lebensqualität der SSF-Kommission (ebenda) hat dieses Set der objektiven Lebensbedingungen eine Überarbeitung erfahren.

Im Folgenden wird dargestellt, welche Dimensionen von Lebensqualität durch die Maßnahmen in *PROFIL* angesprochen werden. Die Zuordnung erfolgt nach den im Programm formulierten Zielsetzungen und Wirkungen. An Stellen, an denen eine Abgrenzung schwierig wird, werden Dimensionen zusammengefasst. Zunächst werden für die vier Schwerpunkte und ihre Maßnahmen die in *PROFIL* formulierten Ziele den Lebensqualitätsdimensionen zugeordnet. Die Betrachtung der tatsächlichen Effekte, wie sie im Rahmen der Maßnahmenevaluationen ermittelt und dokumentiert wurden, erfolgt in Kapitel 6.

Eine detaillierte Übersicht der maßnahmenbezogenen Ziele und Effekte findet sich in den **Tabellen 1 bis 3**. Die Tabellen zeigen, welche Aspekte von Lebensqualität durch die Maßnahmenbereiche des ELER angesprochen werden. Mit der Darstellung der Schwerpunkte von *PROFIL* wird ersichtlich, welche Maßnahmen ein Ziel und/oder eine Wirkung bezogen auf die Lebensqualität haben. Im nächsten Schritt werden als relevant die Maßnahmen ausgewählt, die laut *PROFIL* ein formuliertes Ziel für die Dimensionen von Lebensqualität haben oder für die in diesen Dimensionen eine Wirkung erwartet wird.

Für die Auswahl von relevanten Maßnahmen greifen dabei die beiden folgenden Kriterien:

- Für die Maßnahme sind im Programm explizit Ziele im Hinblick auf Lebensqualität formuliert.
- Für die Maßnahme sind im Programm zwar keine Ziele im Hinblick auf Lebensqualität formuliert, aber theoretisch sind unmittelbare Effekte und positive Wirkungen auf Dimensionen der Lebensqualität zu erwarten.

In der Gesamtbetrachtung der Programmanalyse werden die relevanten Maßnahmen mit Wirkungen auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen als Kernmaßnahmen benannt. Die weiteren

Analyseschritte konzentrieren sich auf diese Kernmaßnahmen, indem ihre Wirkungspfade nachvollzogen und diskutiert werden.

4.1.1 Maßnahmen des Schwerpunktes 1

Die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 richten sich auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft und auf die Sicherung von Arbeitsplätzen. Die Maßnahmen zur Fortbildung und Qualifizierung sollen weiterhin einen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Agrarproduktion leisten. Mit der Förderung von Agrarinvestitionen/Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe werden Wirkungen auf verbesserte Produktions- und Arbeitsbedingungen verbunden (vgl. Modulbericht 9.1.4_MB Wettbewerbsfähigkeit Landwirtschaft). Damit können Einflüsse auf Wohnstandortbedingungen sowie die Umweltmedien einhergehen. Zur Steigerung der Wertschöpfung im ländlichen Raum und zur Stärkung der regionalen Wirtschaft sowie des touristischen Potenzials sollen die Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur beitragen. Wegebaumaßnahmen zielen auf die Naherholungsfunktion der Landschaft und wirken damit auf die Verbesserung der Wohnstandortqualität. Die Maßnahmen 126 Hochwasser- und Küstenschutz tragen zum Schutz vor Wettereinflüssen bei.

Die folgende **Tabelle 1** zeigt die Schwerpunkt-1-Maßnahmen mit ihrer Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität.

Tabelle 1: Zuordnung der Schwerpunkt-1-Maßnahmen zu den Dimensionen von Lebensqualität

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	Dimensionen der Lebensqualität									Ziele und Wirkungen der Maßnahme in den Dimensionen der Lebensqualität	
		Materieller Wohlstand	Persönliche Aktivitäten (Erwerbsarbeit)	Persönliche Aktivitäten (Freizeit, etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen		Umweltbedingungen
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen											Sicherung von Arbeitsplätzen, Beitrag zur Nachhaltigkeit der Agrarproduktion durch Fortbildung
114	Inanspruchnahme von Beratungsdiensten											Sicherung von Arbeitsplätzen, Beitrag zur Nachhaltigkeit der Agrarproduktion durch Fortbildung
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe - Agrarinvestitionsprogramme (AFP)											Sicherung oder auch Einsparung von Arbeitsplätzen, Veränderung der Arbeitsbedingungen, Einflüsse auf die
123	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse											Arbeitsplätze, Steigerung der Wertschöpfung im ländlichen Raum
125-A	Flurbereinigung											Steigerung der Wertschöpfung im ländlichen Raum, Arbeitsplätze,
125-B	Ländlicher Wegebau											Stärkung der regionalen Wirtschaft und des touristischen Potenzials,
125-C	Forstlicher Wegebau											Konfliktlösung durch Bereitstellung von Flächen. Kooperationen, Netzwerke,
125-D	Beregnung											Verbesserung der Wohnstandortqualität und der Lebensqualität, Umsetzung infrastruktureller Entwicklungsplanungen.
126-A	Hochwasserschutz im Binnenland											Vermeidung/Verringerung von Schädigungen bei tatsächlich eintretenden Naturkatastrophen,
126-B	Küstenschutz											Schutz der Siedlungen vor Naturkatastrophen, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Lebensbedingungen.

Erläuterungen

- Explizit genannte Ziele und Wirkungen der Maßnahme im Programm
- Vermutete positive Beiträge der Maßnahme zu der jeweiligen Dimension



Quelle: Eigene Darstellung ML, 2013 und 2015.

Für die Schwerpunkt-1-Maßnahmen ist ein Ziel Lebensqualität nur bei den Maßnahmen Verbesserung der Infrastruktur formuliert. Durch die Zielsetzungen „Wertschöpfung“ und „Arbeitsplätze“ sind Wirkungen zu den Dimensionen „Materieller Wohlstand“ und „Persönliche Aktivitäten“ zuzuordnen. Hinsichtlich der Dimension „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ können auf Basis der Output-Indikatoren von den Schwerpunkt-1-Maßnahmen Wirkungen vermutet werden. Die Maßnahmen sind in erster Linie auf den Agrarsektor/die Landwirtschaft ausgerichtet. Aus diesen Gründen sind nur geringe Effekte auf die Lebensqualität zu erwarten.

4.1.2 Schwerpunkt-2-Maßnahmen

Den umfassenden Umwelt- und Ressourcenschutz (Boden, Wasser, Luft, Artenschutz und Erhalt der Biodiversität, vgl. **Tabelle 2**) sowie die Verbesserung der Landschaft haben die Maßnahmen des Schwerpunkts 2 zum Ziel. Sie sind vor allem auf die Hauptnutzer Land- und Forstwirtschaft ausgerichtet. Ihre Wirkungen betreffen die Schutzziele Wasser, Biodiversität und Boden. Sie sollen auch einen Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen leisten. Dieser Beitrag wird vor allem von den Forstmaßnahmen erwartet.

Tabelle 2: Zuordnung der Schwerpunkt-2-Maßnahmen zu den Dimensionen der Lebensqualität

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	Dimensionen der Lebensqualität										Ziele und Wirkungen der Maßnahme in den Dimensionen der Lebensqualität	
		Materieller Wohlstand	Persönliche Aktivitäten (Erwerbsarbeit)	Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen		
212	Zahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind - Ausgleichszulage												Verbesserung der Umwelt und Landschaft, Entwicklung und Einkommenssicherung landwirtschaftlicher Betriebe.
213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG - Erschwerenausgleich												Umkehr des Biodiversitätsverlustes/Artenschutz, Ausgleich für ordnungrechtliche Auflagen in den jeweiligen Schutzgebieten
214-A	Niedersächsisches und Bremisches Agrarumweltprogramm - NAU/BAU												Umkehr des Biodiversitätsverlustes, Schutzziel: Wasser, Biodiversität, Bekämpfung Klimawandel, Verbesserung Bodenqualität.
214-B	Grundwasser schonende Landbewirtschaftung - GSL												
214-C	Kooperationsprogramm Naturschutz - KoopNat												
216	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen - Spezieller Arten- u. Biotopschutz												Erhaltung und Verbesserung der Bestandssituation für gefährdete Tier- und Pflanzenarten in Zielgebieten.
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen												Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels, Erhöhung der CO2-Bindung in der Biomasse
223	Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen												Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels, Erhöhung der CO2-Bindung in der Biomasse.
225	Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen												Förderung, Erhalt und Entwicklung der Biodiversität.
226	Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen												Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels, Erhöhung der CO2-Bindung in der Biomasse.
227	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen Forst												Förderung, Erhalt und Entwicklung der Biodiversität.

Erläuterungen

Explizit genannte Ziele und Wirkungen der Maßnahme im Programm
 Vermutete positive Beiträge der Maßnahme zu der jeweiligen Dimension



Quelle: Eigene Darstellung ML, 2013 und 2015.

Die Schwerpunkt-2-Maßnahmen haben ihre Zielsetzungen und Wirkungen ausschließlich in der Dimension Umweltbedingungen. Die Dimension Umwelt ist jedoch in der subjektiven Wahrnehmung und damit in der Bedeutung für die subjektive Lebenszufriedenheit von eher untergeordneter Bedeutung (vgl. Kapitel 2.1). Auch wenn die Umwelt- und Klimazielsetzungen der Dimension Umweltbedingungen zugeordnet werden, ist ihr Gewicht für die Bewertung der Lebensqualität gering.

4.1.3 Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen

Niedersachsen und Bremen verfolgen in ihrem Programm einen integrierten Entwicklungsansatz für die Umsetzung von regionsspezifischen Anforderungen im Schwerpunkt 3. Der LEADER-Ansatz in Niedersachsen (in Bremen wird dies nicht angeboten) zielt auf die Erschließung endogener Potenziale und die Stärkung regionaler Handlungskompetenz. Zentrale Wirkung der Maßnahmen stellt die Verbesserung der Lebensqualität dar. Damit verbunden werden die Stärkung der regionalen Wertschöpfung und die Schaffung von Beschäftigung und Einkommen. Die Maßnahmen sollen einen Beitrag zu der Wohnumfeld- und Wohnstandortqualität leisten. Sie sollen weiterhin zur Sicherung der Grundversorgung, vor allem für weniger mobile Bevölkerungsgruppen beitragen. Niedersachsen und Bremen haben zu dem Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ das Ziel „Erhalt der ländlichen Räume“ formuliert. Die Maßnahmen 125 (Schwerpunkt 1), 321, 322 sowie 413 und 421 im Rahmen der LEADER-Prozesse verfolgen dieses Ziel. Ihre Wirkungen konzentrieren sich hier und sind entsprechend in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ aggregiert. Die Zuordnung der Maßnahmen zu dem Dimensionen-Set zeigt **Tabelle 3**.

Tabelle 3: Zuordnung der Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen zu den Dimensionen der Lebensqualität

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	Dimensionen der Lebensqualität										Ziele und Wirkungen der Maßnahme in den Dimensionen der Lebensqualität
		Materieller Wohlstand	Persönliche Aktivitäten (Erwerbsarbeit)	Persönliche Aktivitäten (Freizeit, etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen	
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten											Stärkung der regionalen Wertschöpfung, Schaffung von Einkommen des landwirtschaftlichen Haushalts und von Arbeitsplätzen,
313	Förderung des Fremdenverkehrs											Stärkung der regionalen Wertschöpfung, Schaffung von Einkommen des landwirtschaftlichen Haushalts und von Arbeitsplätzen, Verbesserung der
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung											Verbesserung der Lebensqualität, Stärkung der regionalen Wertschöpfung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Sicherung und Stärkung der dörflichen
322	Dorferneuerung und -entwicklung											Verbesserung der Lebensqualität, Verbesserung des Wohn- und Arbeitsbedingungen auf dem Dorf vor allem durch Gebäudesanierungsmaßnahmen und bauliche Infrastruktur, Aufbau partizipationsfördernder Strukturen, Rahmenbedingungen für soziale Aktivitäten
323-A	Entwicklung Natur u. Landschaft											Erhaltung und Wiederherstellung des ländlichen Naturerbes. Verbesserung der Umweltsituation im siedlungsnahen Bereich zur Erhaltung
323-B	Fließgewässer WRRL											Verbesserung des ökologischen Zustands. Wiederherstellung und Verbesserung des natürlichen Erbes im Sinne der EG-
323-C	Schutz der Gewässer											Verbesserung der Gewässerqualität, speziell Trinkwasser
323-D	Kulturerbe											Verbesserung der Lebensqualität. Steigerung des sozialen Zusammenhangs in der Gesellschaft durch
331-A	Transparenz schaffen											Stärkung von Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft im ländlichen Raum, regionale Netzwerkaktivitäten, Erschließung von Einkommensquellen
331-B	Qualifizierung für Naturschutz											Erhalt der Artenvielfalt, Beitrag zur Nachhaltigkeit der Agrarproduktion.
341-A	Integrierte Ländl. Entwicklungskonzepte (ILEK)											Erhöhung der Selbstentwicklungspotenziale, Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, Beteiligung der Akteure an thematischen Arbeitsgruppen.
341-B	Regionalmanagement											Erhöhung der Selbstentwicklungspotenziale, Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, Entwicklung dauerhafter interkommunaler Zusammenarbeit.
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit											Steigerung der Wertschöpfung und Wirtschaftswachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen
412	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Umwelt/Landschaft											Verbesserung der Umweltsituation im siedlungsnahen Bereich. Neue Kommunikations- und Diskussionsprozesse
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität											Stärkung des ländlichen Raums als Wirtschafts-, Lebens-, und Erholungsraum, Verbesserung der Lebensqualität, Biodiversität und Natur- und Kulturerbe
421	Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit											Kompetenzerwerb und Stärkung der Zusammenarbeit auf regionaler und internationaler Ebene, Verbesserung der Umsetzung durch Impulse aus der Kooperation.
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung											

Erläuterungen
 Explizit genannte Ziele und Wirkungen der Maßnahme im Programm 
 Vermutete positive Beiträge der Maßnahme zu der jeweiligen Dimension 

Quelle: Eigene Darstellung ML, 2013 und 2015.

Für die Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen ist das Ziel Lebensqualität das Hauptziel. Ihre Wirkungen können unterschiedlichen Dimensionen zugeordnet werden: Die Dimension mit dem größten Gewicht ist die der „Wohnstandortbedingungen“. Auf diese Dimension zielen die Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs, von Dienstleistungseinrichtungen, zur Dorferneuerung und -entwicklung wie auch die LEADER-Maßnahmen und entfalten ihre Wirkungen. Die Maßnahme Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes hat ausschließlich Ziele in der Dimension Umweltbedingungen formuliert. Indirekte Effekte für die Wohnstandortbedingungen fallen gering aus.

4.2 Auswahl der relevante Maßnahmen – zusammenfassende Betrachtung

Auf der Basis der vorangegangenen Ausführungen und der oben genannten Kriterien wurde die Auswahl der relevanten Maßnahmen vorgenommen. Die ermittelten Maßnahmen zeigt die folgende **Tabelle 4**. Dargestellt sind dort auch die verausgabten Mittel im Zeitraum 2007 bis 2014. Die weiteren Analysen im Vertiefungsthema Lebensqualität konzentrieren sich auf diese ausgewählten Maßnahmen.

Tabelle 4: Im Vertiefungsthema Lebensqualität als relevant ausgewählte Maßnahmen

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	Hauptziel Lebensqualität	Dimensionen der Lebensqualität										
			Materieller Wohlstand	Persönliche Aktivitäten (Erwerbsarbeit)	Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen	
125-A	Flurbereinigung	X	X	X	X	X						X	X
125-B	Ländlicher Wegebau	X	X	X	X	X						X	
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten		X	X		X						X	
313	Förderung des Fremdenverkehrs	X	X	X	X	X						X	
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	X		X	X		X			X		X	X
322	Dorferneuerung und -entwicklung	X	X	X	X	X				X	X	X	
323-D	Kulturerbe	X			X					X		X	
331-A	Transparenz schaffen	X							X	X			
341-A	Integrierte Ländl. Entwicklungskonzepte (ILEK)									X	X		
341-B	Regionalmanagement				X		X	X	X	X	X	X	X
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit			X	X	X							X
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
421	Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit		X	X	X			X	X	X	X	X	
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung									X	X		

Quelle: Eigene Darstellung ML, 2013 und 1015.

4.3 Finanzielle Umsetzung und Vergleich der Budgetumsetzung

In **Tabelle 5** sind die für die Analyse relevanten Maßnahmen mit ihren öffentlichen Ausgaben und ihrem Umsetzungsstand dargestellt. Berücksichtigt werden alle als relevant ausgewählten *PROFIL*-Maßnahmen, die entsprechende Ziele haben, oder von denen positive Wirkungen zu erwarten sind. Aufgeführt sind die öffentlichen Ausgaben inklusive der Artikel-89-Maßnahmen (Soll 2007 bis 2014, Stand 2010: Programmplanungen nach dem Health Check), der Stand der Zielerreichung der Maßnahmenumsetzung sowie der prozentuale Anteil der einzelnen Maßnahmen an den Gesamtausgaben von *PROFIL* im Zeitraum 2007 bis 2014.

Von 2007 bis 2014 haben Niedersachsen und Bremen rd. 2,5 Milliarden Euro in die Förderung der ländlichen Entwicklung investiert.

Tabelle 5: Öffentliche Ausgaben (inkl. Art. 89) der relevanten Maßnahmen in *PROFIL* Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2014

ELER-Code	Maßnahmen	Öffentliche Ausgaben		Zielerreichung/	Anteil Ist-Ausgaben an
		Soll 2007 - 2013*	Ist 2007 - 2014	Umsetzungsstand*	Ist-Gesamtausgaben
		Mio. Euro	Mio. Euro	in Prozent	in Prozent
125	Verbesserung Infrastruktur	327.377.760	347.794.353	106,2	13,8
125-A	Flurbereinigung	k. A.	245.373.429	-	9,7
125-B	Wegebau	k. A.	86.356.141	-	3,4
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	15.705.703	3.785.229	24,1	0,1
313	Förderung des Fremdenverkehrs	11.755.078	15.705.761	-	0,6
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung	17.995.813	26.737.923	-	1,1
322	Dorferneuerung und -entwicklung	204.391.252	281.886.465	137,9	11,2
323	Ländliches Erbe	134.055.416	153.133.255	114,2	6,1
323-D	Kulturerbe		34.900.000		1,4
331	Bildungs- und Informationsmaßnahmen	5.104.167	4.282.829	83,9	0,2
331-A	Transparenz schaffen	k. A.	3.642.000	-	0,1
341	Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung	9.748.684	9.030.892	92,6	0,4
341-A	Integrierte Ländl. Entwicklungskonzepte	k. A.	1.993.213	-	0,1
341-B	Regionalmanagement	k. A.	7.037.680	-	0,3
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	9.140.049	5.185.456	56,7	0,2
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	52.719.114	74.156.964	140,7	2,9
421	Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit	11.740.093	1.888.013	16,1	0,1
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung	18.843.927	11.798.388	62,6	0,5
Anteil in Prozent				97,8	29
Summe	Summe relevanter Maßnahmen	818.577.056	800.446.661		
	Gesamtausgaben PROFIL **	2.129.080.832	2.527.702.155		

* bezogen auf geplante öffentliche Ausgaben 2007 - 2013 inkl. Art. 89, Stand: Health Check-Programm (2010).
Nachkommastellen wurden gerundet.

** ohne Technische Hilfe

Für Maßnahmen mit Zielen und Wirkungen in den Dimensionen von Lebensqualität wurden rd. 800,5 Mio. Euro verausgabt. Ihr Anteil an den von 2007 bis 2014 verausgabten öffentlichen Mitteln liegt bei 29 %. Der mit 11,9 % der Gesamtausgaben hohe Anteil der Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur im Schwerpunkt 1 (125-A und 125-B) kann auf die hohe Mittelausstattung dieser Maßnahme in *PROFIL* zurück geführt werden und verweist auf die Hauptausrichtung des Programms auf das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“. Im Schwerpunkt 3 ist die Dorferneuerung und -entwicklung (322) die Maßnahme mit dem höchsten Förderanteil mit immerhin 10 %. Für die Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen wurden lediglich 1 % der Fördermittel eingesetzt. Der Stand der Zielerreichung liegt bei einigen Maßnahmen deutlich über dem veranschlagten Mittelansatz: Für die Maßnahmen 313, 321 und 322 wurden deutlich höhere Fördersummen verausgabt als in der indikativen Mittelplanung vorgesehen. Auch die Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien im Bereich Lebensqualität (413) überschreitet mit 140 % deutlich den Mittelansatz. Dennoch sind die Anteile der Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen an den Gesamtausgaben gering: Bei allen anderen Maßnahmen im Schwerpunkt 3 liegen sie zwischen unter 1 % (311, 313, 331-A, 341-A und B) und bei höchstens 5,5 % (323-D Ländliches Erbe). Im Schwerpunkt 4 in LEADER flossen 2,7 % der Fördermittel in die Projektumsetzung mit dem Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“.

5 Räumliche Verteilung der ELER-Förderung (Inzidenzanalyse)

Eine zielgerichtete räumliche Verteilung der Fördermittel ist die erste Voraussetzung dafür, dass mit der Förderung aus *PROFIL* räumliche Unterschiede in den Lebensbedingungen verändert werden können.

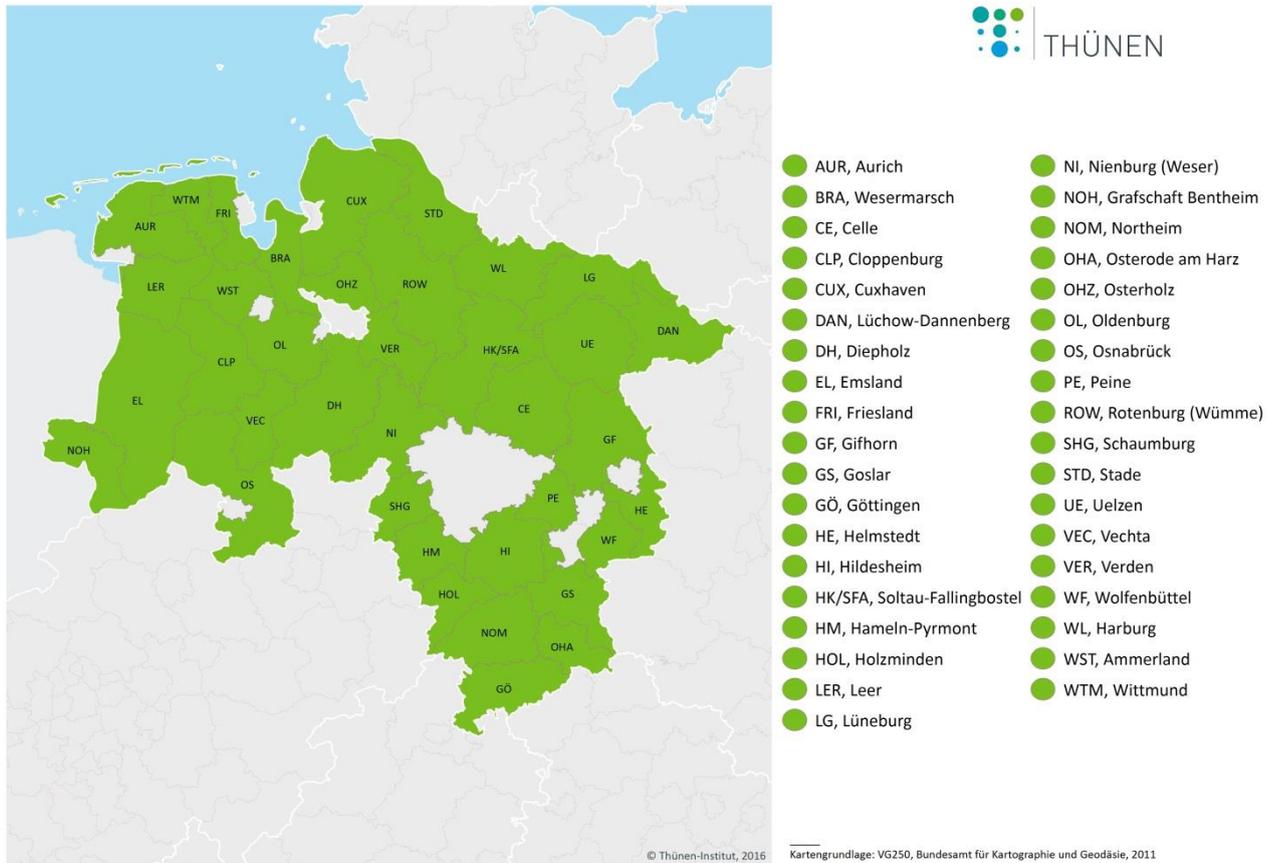
Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit die räumliche Verteilung der finanziellen Mittel den regionalen Lebensverhältnissen entspricht, sodass mit der Förderung Nachteile in den für die Lebensqualität relevanten Dimensionen (die Effektivität der Fördermaßnahmen vorausgesetzt) ausgeglichen werden und sich eine Zielorientierung widerspiegelt.

Die Betrachtung der regionalen Verteilung der Fördermittel auf Landkreisebene orientiert sich an einer Inzidenzanalyse. Die vorgenommene Analyse betrachtet nur die gesetzliche Inzidenz und bezieht sich ausschließlich auf die von der ELER-Förderung konkret vorgesehenen Zuwendungsempfänger. Eine solche Betrachtung gibt nur partiell Auskunft darüber, ob der eigentlichen Zielgruppe der Förderung die Zahlungen zufließen (formale Inzidenz). Ist der Zuwendungsempfänger bspw. die ländliche Gemeinde, besagt das noch nicht, dass die Zahlungen auch als Einkommensentlastungen oder zusätzliche Leistungen den Gemeindemitgliedern als eigentlicher Zielgruppe zufließen, und ob alle Gemeindemitglieder gleichermaßen von den Zahlungsströmen profitieren. Auch kann mit der hier durchgeführten Analyse keine Aussage darüber getroffen werden, welche Akteure tatsächlich von einer Förderung profitieren und ob sogenannte regionale „spill-over“-Effekte entstehen (effektive Inzidenz). So kann eine aufwendige, kostenintensive Ge-

wässersanierung die lokale Lebensqualität verbessern, zugleich fließt aber möglicherweise ein erheblicher Anteil des Fördervolumens an überregional tätige Wirtschaftsunternehmen ab.

In den Ergebnis-Grafiken finden sich für die Landkreise die folgenden Kürzel (KFZ-Kennzeichen, siehe **Karte 1**).

Karte 1 Niedersächsische Landkreise laut *PROFIL*



Quelle: Eigene Darstellung.

Jedes Diagramm enthält eine (rote) Trendlinie. Je steiler diese verläuft und je enger die einzelnen Kreisdaten sich dieser Trendlinie annähern, desto eindeutiger ist der Trend. Aufgrund der geringen Fallzahlen ist ein statistischer Nachweis (Signifikanz) in der Regel nicht möglich. Je nach Art des Indikators ist ein positiver oder ein negativer Verlauf der Trendlinie wünschenswert, wenn man unterstellt, dass die Förderung bedarfsorientiert erfolgt. Die Indikatorwerte beziehen sich in der Regel auf die Jahre 2006, d. h. auf den Beginn der Förderperiode. Die Ausnahme ist der Indikator „Anteil der Agrarfläche“ (2010). In **Tabelle 6** sind die Indikatoren den Dimensionen der Lebensqualität zugeordnet. Die letzte Spalte gibt Hinweise zur Interpretation der Grafiken.

Tabelle 6: Dimensionen Lebensqualität: Erwartete Tendenz der zentralen Indikatoren

	Zentraler Indikator	Tendenz
Persönliche Aktivität/Erwerbsarbeit	Arbeitslosigkeit (2006)	Ein hoher Wert weist auf ein größeres Beschäftigungsproblem. Die Trendlinie sollte ansteigen.
Persönliche Sicherheit	Faktor FinRisk <- (Verbraucherinsolvenzen, Schuldnerquote, Arbeitslosigkeit)	Ein hoher Wert weist auf ein größeres finanzielles Risiko. Die Trendlinie sollte ansteigen.
Wirtschaftliche Sicherheit	Faktor Einkommen <-(BIP pro Kopf, Haushaltseinkommen, Arbeitnehmerentgelte)	Ein hoher Wert beschreibt eine bessere Einkommenssituation. Die Trendlinie sollte einen fallenden Verlauf aufweisen.
Migration	Wanderungssaldo (2006)	Ein positiver Wert deutet auf eine bessere Lebensqualität. Die Trendlinie sollte einen fallenden Verlauf aufweisen.
Regionale Bedeutung der Landwirtschaft	Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen	Es sollte kein Trend erkennbar sein. Horizontale Linie.
Flächennutzung	Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche (2010)	Es sollte kein Trend erkennbar sein. Horizontale Linie.

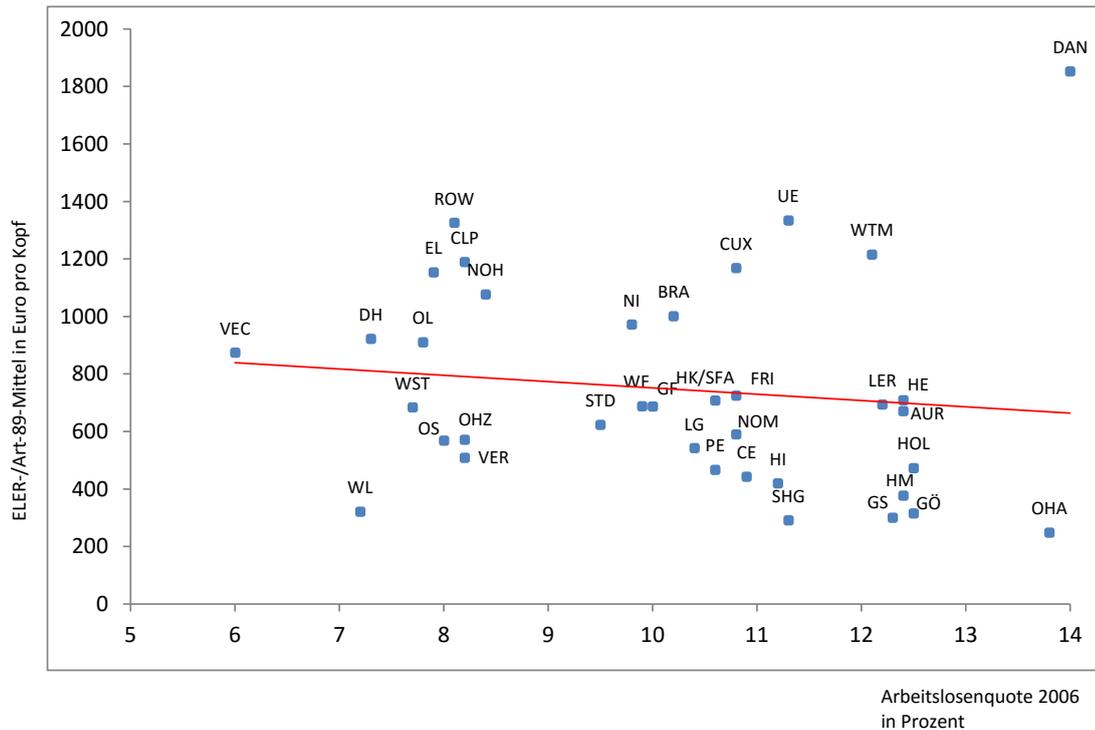
Quelle: Eigene Darstellung.

Die Höhe der eingesetzten Fördermittel 2007 bis 2012 pro Einwohner reicht von 276,10 Euro (Osternode am Harz) bis 1893,10 Euro (Lüchow-Dannenberg). Der Mittelwert lag bei 783,99 Euro.

5.1 Ergebnisse

Die Inzidenzanalyse zeigt, dass die Indikatoren der Lebensqualität nur bedingt mit den ausgezahlten Fördermitteln der relevanten Maßnahmen korrelieren. Die Orientierung der Förderzahlungen auf die Dimensionen der Lebensqualität ist demnach nur schwach ausgeprägt.

Hinsichtlich wichtiger Lebensqualitätsziele des Programms, wie Beschäftigung, deutet der Trend sogar in die umgekehrte Richtung: Die Trendlinie verläuft nicht fallend, sondern leicht steigend, da hohe Fördermittel pro Kopf eher in Kreise mit einem positiven Wanderungssaldo (d. h. mit Zuwanderung) und mit niedrigerer Arbeitslosigkeit (siehe **Abbildung 8**) geflossen sind.

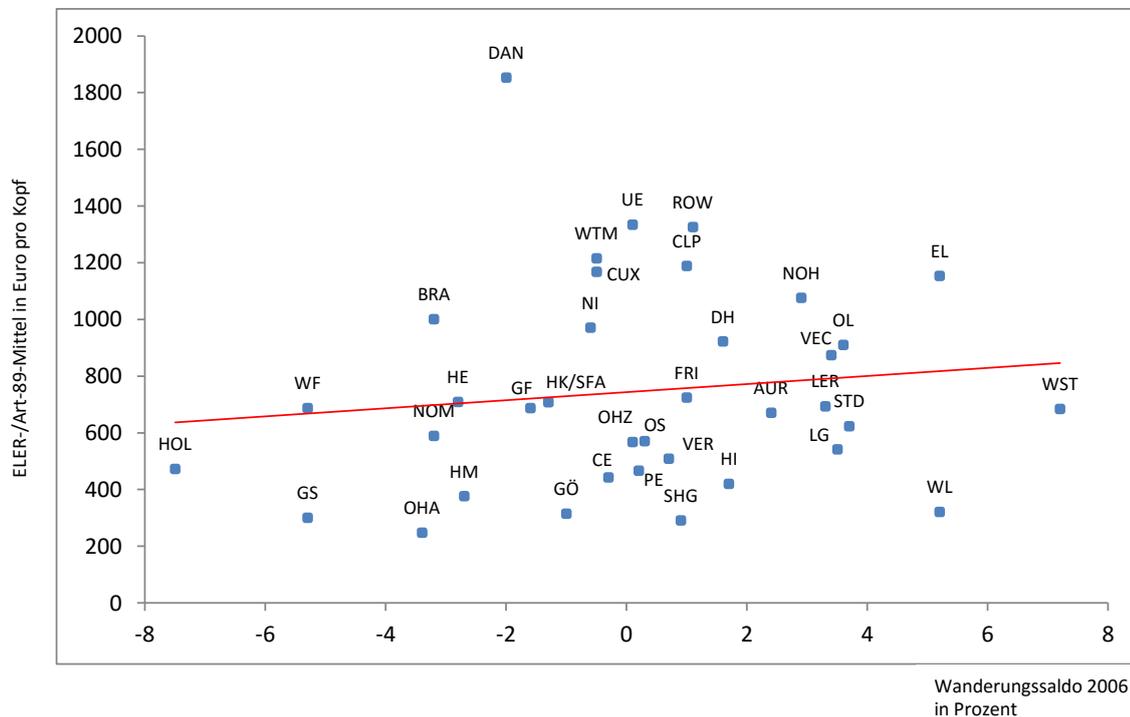
Abbildung 8: Verteilung der Fördermittel nach dem Indikator Arbeitslosigkeit

Quelle: Eigene Berechnung.

Abbildung 8 zeigt insbesondere für die Landkreise Osterode, Göttingen und Goslar den fehlenden Zusammenhang zwischen Mitteleinsatz und Problemlage: Trotz hoher Arbeitslosigkeit sind nur wenig Fördermittel in diese Kreise geflossen. Dahingegen liegen die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen im Trend: Hier entspricht der hohe Fördermitteleinsatz der Problemlage. Deutlich wird hier auch, dass die hohe Förderung in den ländlichen Gebieten im Nordwesten (u. a. Landkreise Emsland, Cloppenburg, Vechta) nicht mit den Problemlagen korrespondiert.

Dies gilt auch für den Indikator Wanderungssaldo (**Abbildung 9**). Es sind mehr Fördermittel in Landkreisen mit positivem Saldo (z. B. Landkreis Emsland) als mit negativem eingesetzt worden (z. B. Landkreis Holzminden).

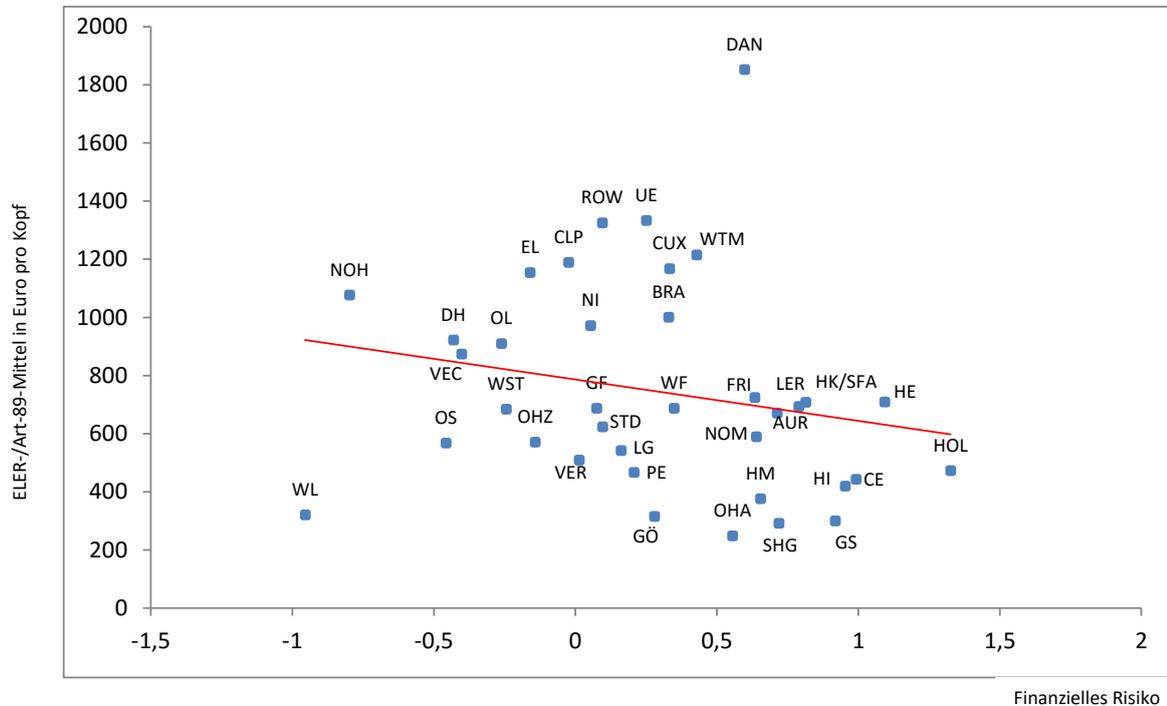
Abbildung 9: Verteilung der Fördermittel nach dem Indikator Wanderungssaldo 2006



Quelle: Eigene Berechnung.

Entsprechend fallen die Ergebnisse für den Faktor Finanzielles Risiko aus (siehe **Abbildung 10**). Für die Dimension „persönliche und wirtschaftliche Sicherheit“ wurden die Indikatoren „Verbraucherinsolvenzen“, „Schuldnerquote“ und „Arbeitslosigkeit“ zu einem Faktor Finrisk (siehe **Tabelle 6**) aggregiert.

Abbildung 10: Zusammenhang zwischen Faktor-score Finanzielles Risiko und regionaler Verteilung der Fördermittel



Quelle: Eigene Berechnung.

Aufgrund der kleinen Anzahl der Fälle haben einzelne Ausreißer einen starken Einfluss auf den Trend. Der Kreis Lüchow-Dannenberg ist durch die hohe Fördersumme pro Kopf ein solcher Ausreißer. Nimmt man die Betrachtung ohne diesen Einzelwert vor, dann fällt die Aussage in Bezug auf die Dimensionen von Lebensqualität noch ungünstiger aus.

5.2 Zusammenfassendes Fazit

Die Analyse zeigt, dass die regionale Verteilung der Fördermittel nicht mit Zielgerichtetheit einherging. Teilweise ergab sich ein positiver Zusammenhang zwischen Problemlage und Mitteleinsatz zufällig, teilweise widersprach die Verteilung der finanziellen Mittel der Verteilung der Problemlagen. Anhand der quantitativen Untersuchung der Maßnahmenwirkungen (Inzidenzanalyse) wurde der Beitrag von *PROFIL* transparent. Effekte konnten nicht nachgewiesen werden. Dagegen wurde deutlich, dass die Mittelverteilung mit der regionalen Bedeutung des Agrarsektors korrespondierte und das obwohl in der dargestellten Analyse nur relevante Maßnahmen für die Lebensqualität berücksichtigt wurden, aber z. B. nicht die Agrarinvestitionsförderung (121). Die vorgenommene Analyse stützt sich ausschließlich auf statistische Daten zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowie zu objektiven Lebensbedingungen. Sie bietet erste Orientierungspunkte, ist aber für eine abschließende Bewertung nicht hinreichend. Zukünftige Evaluationen sollten in jedem Fall bemüht sein, auch subjektive Bewertungen gezielt zu erfassen.

6 Maßnahmen- und Programmwirkungen

6.1 Wirkungen der Maßnahmen in *PROFIL* auf die Lebensqualitäts-Dimensionen

Die Wirkungsanalyse auf Maßnahmenebene beruht auf den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen. In der folgenden Tabelle 7 sind die Fördersummen der relevanten Maßnahmen sowie ihre Wirkungen/Beiträge in den Dimensionen von Lebensqualität dargestellt. Da Beschäftigungswirkungen nur für wenige Maßnahmen ermittelt wurden, wurde die Dimension „Persönliche Aktivitäten“ mit dem Aspekt ‚Erwerbsarbeit‘ in die Dimension „Materieller Wohlstand“ eingeordnet, d. h. Beschäftigungswirkungen werden hier abgebildet.

Tabelle 7: Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität

ELER-Code	(Teil-)Maßnahmen	öffentliche Ausgaben in Euro 2007 bis 2014 ¹	Materieller Wohlstand (Erwerbsarbeit) ²	Persönliche Aktivitäten (z. B. Freizeit)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen ²
125-A	Flurbereinigung	245.373.429	■	●						●	■
125-B	Ländlicher Wegebau	86.356.141	■	●						●	
311	Diversifizierung	3.785.229	○							●	
313	Tourismus	15.705.761	■	●	○					●	
321	Dienstleistungseinrichtungen	26.737.923				■		●		●	■
322	Dorferneuerung und -entwicklung	281.886.465	■					○	○	●	
323-D	Kulturerbe	34.900.000								●	■
331-A	Transparenz schaffen	3.642.000		●	○		■				
341-A	Integrierte Ländl. Entwicklungskonzepte	1.993.213						■	○		
341-B	Regionalmanagement	7.037.680						■	○		
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	5.185.456	■								■
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	74.156.964	●	●	■		○	○		●	
421	Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit	1.888.013						●	■	●	
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie die Kompetenzentwicklung	11.798.388							○		

Ergebnisse der Maßnahmenbewertung: ● starke Wirkung ○ teilweise Wirkung geringe/keine Wirkung

■ Ziel/positiver Beitrag laut PROFIL im EPLR formuliert ▨ Wirkung laut PROFIL

1 Öffentliche Mittel bis Dez. 2014 inkl. Art. 89

2 Wirkungsindikator in PROFIL zugewiesen

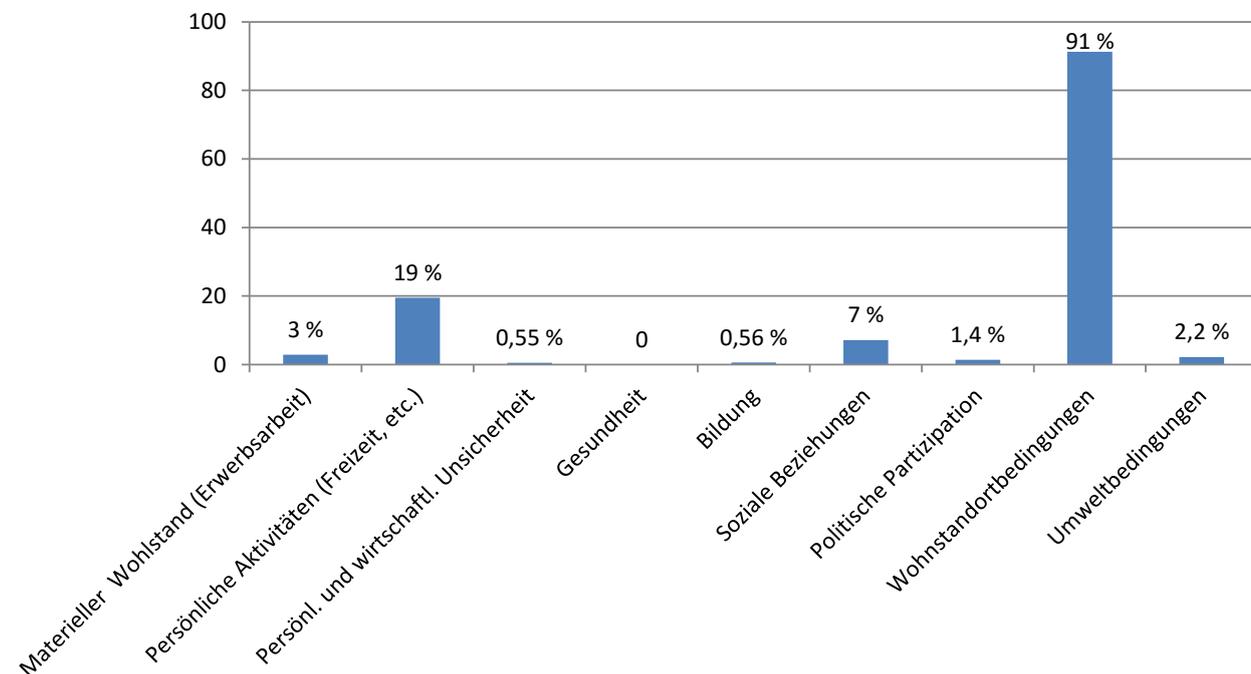
Quelle: Eigene Darstellung.

Die SSF-Kommission gibt keine Empfehlung dazu ab, welcher Dimension im Kanon von Lebensqualität welche Bewertung beizumessen sein sollte. Für die relevanten, als Kernmaßnahmen für Lebensqualität identifizierten Fördermaßnahmen von PROFIL liegt das Hauptgewicht in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“, zu der fast alle Maßnahmen zugeordnet wurden.

Für die Anwendung des Lebensqualitätskonzeptes der SSF-Kommission wurden die Ergebnisse der Förderdatenauswertungen der Maßnahmenbewertungen verwendet. **Abbildung 12** veranschaulicht die zu den Dimensionen aggregierten Anteile der Fördermittel 2007 bis 2014. Die verausgabten Fördermittel wurden dabei z. T. auch mehreren Dimensionen sowie auch nur anteilig

zugeordnet, eben entsprechend der Maßnahmenbewertung (Maßnahmen mit Ziel und/oder positiver Wirkung, siehe Tabelle 5).

Abbildung 12: Anteile (in Prozent) der in den Dimensionen der Lebensqualität eingesetzten Fördermittel 2007 bis 2014



Quelle: Eigene Darstellung der Förderdatenauswertung der Maßnahmenbewertung.

Der höchste Anteil wurde in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ mit 91 % zugeordnet – hier haben die relevanten Maßnahmen ihren großen Schwerpunkt. Hier haben die Maßnahmen Dorferneuerung und -entwicklung (322), Flurbereinigung (125-A) und Wegebau (125-B) sowie die Maßnahme 413 in Leader-Regionen am stärksten beigetragen. Weiterhin relevant waren die Förderung des Kulturerbes (323-D). Weitere Dimensionen von Bedeutung sind die „Persönliche Aktivitäten (Freizeit u. ä.)“, gefolgt von „Soziale Beziehungen“, hierfür waren insbesondere die Maßnahmen 125-A und B 313, 321 und 322 relevant.

Entgegen den formulierten Zielsetzungen in *PROFIL* (vgl. **Tabelle 4**) und dem Fokus auf dem Wirkungsbereich „Wirtschaft und Beschäftigung“ wurden nur wenige der Maßnahmen in den Dimensionen „Materielle Wohlstand“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ zugeordnet. Die beiden Dimensionen sind von untergeordneter Bedeutung.

Die Dimensionen „Bildung“, „Gesundheit“ und „Politische Partizipation“ hatten keine bzw. eine sehr untergeordnete Bedeutung. Hier bietet der ELER zwar Ansatzmöglichkeiten, die in *PROFIL* aber nicht genutzt wurden.

Auf Basis der durchgeführten Wirkungsanalysen der Maßnahmenbewertungen werden in den folgenden Ausführungen die einzelnen relevanten Maßnahmen qualitativ beschrieben.

Flurbereinigung (125-A) und Wegebau (125-B)

Die Hauptwirkungen der Flurbereinigung und des Ländlichen Wegebaus liegen in der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe. Im Hinblick auf das Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ in ländlichen Räumen tragen sie zu den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten“ und „Wohnstandortbedingungen“ bei.

- Ländliche Wege werden in hohem Maße auch von nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppen genutzt (siehe 5.7_MB(b) Befragung von Gemeinden). Erwartungsgemäß wird die überwiegende Mehrheit der Wege im Rahmen der Naherholung von Fahrradfahrern genutzt.
- Auch die sonstige Freizeitnutzung spielt eine gewisse Rolle. So werden asphaltierte Feldwege gerne auch von Skatern genutzt.
- Bei 25 % der ausgebauten Wege handelt es sich um beschilderte Fahrradwege, die eine gewisse überregionale oder touristische Bedeutung besitzen und für Freizeit- und Erholungsverkehr genutzt werden. Damit verbessert der Wegebau die Erholungseignung der Landschaft durch die gezielte Erschließung von Naherholungsgebieten wie auch von Sehenswürdigkeiten.
- Knapp 40 % der Wege dienen als Ortsteilverbindungswege oder erschließen Höfe in Einzelhoflage oder besondere touristische Einrichtungen und werden auch häufig mit PKW befahren. Etwa 15 % der ausgebauten Wege werden häufig von Schulbussen befahren. Die Ortsverbindungswege wie auch sonstigen von der Bevölkerung genutzten Wege erleichtern somit den Alltags-, Schul- und Arbeitsverkehr in den ländlichen Räumen.
- Etwa 80 % der in der Flurbereinigung eingesetzten Finanzmittel werden für den Wegebau eingesetzt. Von daher gelten hier auch die Ausführungen zum Wegebau (125-B). Damit einher geht die Entflechtung des landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen innerörtlichen Verkehrs und auf viel befahrenen Straßen. Auch geht das Verschmutzungs- und Gefährdungspotenzial durch langsamen und überbreiten landwirtschaftlichen Verkehr zurück (siehe z. B. Fallbeispiel 1 in 5.6_MB(b) Fallstudien zur Flurbereinigung).
- Die Maßnahmen Flurbereinigung (125-A) und Wegebau (125-B) können ambivalente Wirkungen auf Lebensqualität in ländlichen Räumen haben. Einerseits werden die qualitativ aufgewerteten Wege in großem Umfang auch von nichtlandwirtschaftlichen Nutzern genutzt. Andererseits wären die bestehenden Wegebreiten, die Tragfähigkeit von Wegen u. ä. für die lokale Bevölkerung und die touristische Erschließung völlig ausreichend und müssen nicht die Anforderungen eines modernen Betriebsfuhrparks erfüllen. In der Folge werden die ohnehin knappen kommunalen Mittel teilweise zu Lasten anderer öffentlicher Maßnahmen eingesetzt. Daneben sind Nebenwirkungen, die Investitionen in die Tierhaltung mit sich bringen können, ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, Lärm- und Geruchsemissionen etc. zu nennen. Eine genaue Untersuchung der tatsächlichen Konfliktfelder wurde im Rahmen des Vertiefungsthemas jedoch nicht vorgenommen.

Diversifizierung (311)

In der Maßnahme 311 werden Maßnahmen zur Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude gefördert. Ihr Beitrag sollte in der Dimension „Materieller Wohlstand (Erwerbsarbeit)“ liegen.

- Die entstehenden Beschäftigungseffekte fallen allerdings sehr unterschiedlich aus: nur zum Teil werden neue Arbeitsplätze geschaffen, teilweise entwickelt sich lediglich eine höhere Auslastung von Familienarbeitskräften. Zum Teil entstehen keine Beschäftigungs-, sondern ausschließlich Einkommenseffekte.

Für die Umnutzung sind die Stärkung der Landwirtschaft und die Attraktivität der ländlichen Räume die zentralen Zielsetzungen. Dieser Maßnahmenbereich wirkt in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“.

- Durch die Umnutzung werden leerstehende Gebäude ohne Nutzung zu Wohnraum umgebaut. Der Erhalt der Gebäude wurde sichergestellt und Leerstand verhindert. Damit ist die Verbesserung des äußeren Erscheinungsbilds verbunden.
- Des Weiteren sind in den Dörfern Mietwohnungen entstanden, die sonst häufig fehlen. Zuzug oder Bleiben vor allem junger Menschen wird dadurch ermöglicht.
- In einigen Fällen sind in den ehemaligen Wirtschaftsgebäuden landwirtschaftlicher Betriebe Kinderbetreuungseinrichtungen mit besonderen pädagogischen Konzepten entstanden. Sie tragen damit zu einer verbesserten sozialen Infrastruktur bei.

Förderung des Fremdenverkehrs (313)

Mit der Maßnahme 313 soll die touristische Attraktivität in ländlichen Regionen gestärkt und verbessert werden. Die geförderten Projekte entfalten Wirkungen für die Naherholung und die Freizeitmöglichkeiten der ortsansässigen Bevölkerung in den Regionen und damit vor allem in der Dimension „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“. Indirekte Wirkungen entstehen in den Dimensionen „Materieller Wohlstand“ und „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ sowie in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“.

- Der Ausbau von Rad-, Wander-, Reit-, Wasserwanderwegen und neuen Freizeitangeboten geht mit einer Verbesserung der Infrastruktur einher, die indirekt wirkt und zu einer guten wirtschaftlichen Entwicklung führen kann einschließlich neuer Beschäftigungsmöglichkeiten.
- Die umgesetzten kleineren Infrastrukturmaßnahmen (z. B. in Lauenberg, LK Northeim: naturnahe, generationsübergreifende Spiel- und Bewegungslandschaft) erweiterten das Spektrum der Naherholung und Freizeitbeschäftigung vor Ort und machten den Wohnstandort attraktiver.
- Der Ausbau von Rad- und Wanderrouten (z. B. Radwanderroute Giebeltour im Kulturschatz Artland, Weiterentwicklung des Radroutensystems im Landkreis Ammerland) unterstützen die touristische Entwicklung dieser ländlichen Regionen. Die neu entstandenen Routen werden auch von der Bevölkerung vor Ort genutzt.

- Die investiven Bau-Projekte kombinieren für Tourismus und Naherholung relevante Angebote (z. B. Wiederaufbau des Ausflugslokals "Bismarckhütte") und führen damit zu mehr Freizeitmöglichkeiten und einer höheren Attraktivität.

Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung (321)

Die Maßnahme 321 fördert unter dem Ziel der Sicherung der Grundversorgung die sehr unterschiedlichen Teilbereiche Energieversorgung (Nahwärmenetze) und Dienstleistungseinrichtungen, insbesondere für weniger mobile Bevölkerungsgruppen. Das Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ geht hier mit der Verbesserung ländlicher Standortfaktoren (Freizeitwert, Wohnqualität, Infrastruktur) einher. Durch die Förderung entstehen in geringem Umfang Einkommens- und Beschäftigungseffekte.

- Die meist baulichen Maßnahmen zur Schaffung und Verbesserung von Dienstleistungsangeboten in den Bereichen Gesundheit, Mobilität, Kinderbetreuung, Dorfläden etc. tragen zur Verbesserung der Daseinsvorsorge in den ländlichen Regionen bei („Wohnstandortbedingungen“).
- Daneben schaffen die neu entstandenen Einrichtungen Raum für soziale Begegnungen und Treffpunkte u. a. auch für einen Austausch und gemeinsame Diskussionen über ortsrelevante Themen („Soziale Beziehungen“).
- In einzelnen Maßnahmen sind auch Beschäftigungsmöglichkeiten entstanden.
- Bei den Nahwärmenetzen für die regionale Versorgung mit Energie, die besonders in der ersten Hälfte der Förderperiode umgesetzt wurden, standen Beiträge zur verbesserten Attraktivität und zu einer nachhaltigen Entwicklung im Vordergrund.
- Im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung wohnortnaher Wohn- und Pflegeeinrichtungen für alte Menschen wurden bisher nur wenige Maßnahmen gefördert.

Dorferneuerung und -entwicklung (322)

Die Maßnahme 322 ist im Schwerpunkt 3 die finanzstärkste und wichtigste Maßnahme für die Verbesserung der Lebensqualität. Ihre Ziele sind die Sicherung der dörflichen Strukturen und Bausubstanz, die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse. Die Maßnahme ist auf das soziale Leben in ländlichen Räumen ausgerichtet und basiert auf der Partizipation der Bevölkerung. Sie wirkt schwerpunktmäßig und auch zentral auf die Dimension „Wohnstandortbedingungen“. Die Maßnahme entfaltet zudem Wirkungen in der Dimension „Soziale Beziehungen“.

- Ein Großteil der umgesetzten Projekte waren gestalterische Maßnahmen an Gebäuden (land- und forstwirtschaftlichen sowie ortstypischen Gebäuden), die zu einer Verbesserung der Wohngebäude führen und zur Ortskerngestaltung beitragen. Bei diesen Projekten steht immer die ortstypische Gestaltung im Vordergrund.
- Die Intensität der Projektwirkungen wird dadurch gesteigert, dass sie in räumlichem Zusammenhang gefördert werden. Das bedeutet, dass z. B. die ortstypische Gestaltung eines Ge-

bäudes mehr für die Attraktivität des ländlichen Raums bringt, wenn im selben Dorf auch weitere Gebäude und öffentliche Räume attraktiver gestaltet werden.

- Die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse sowie die Gestaltung von Straßen, Wegen und Plätzen zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität sind ein weiterer Schwerpunkt in der Dorferneuerung. Sie beeinflussen das Wohnumfeld in den Dörfern positiv und lösen in vielen Fällen Probleme, wie z. B. Nutzungskonkurrenzen oder die Beseitigung von Gefahrenzonen.
- Für die erfolgreiche Umsetzung der Dorferneuerung und -entwicklung hat das Zusammenspiel der unterschiedlichen Ebenen (Dorf, Kommune, Landkreis) mit Beteiligung der Bevölkerung eine entscheidende Bedeutung. Diese Beteiligungsprozesse lösten in den Dörfern eine Auseinandersetzung mit der zukünftigen Entwicklung im Dorf, mit Fokus auf die Gestaltung des Wohnumfelds aus (Wohnhäuser, Gebäude z. B. Dorfgemeinschaftshaus, Freiräume und -flächen; z. B. Abriss und Wiederaufbau eines dörflichen Gemeinschaftsgebäudes unter großem Einsatz der Dorfbevölkerung und Beteiligung der Verwaltung). Damit leistete die Maßnahme einen Beitrag zum sozialen Leben in den Dörfern.
- Über die Förderung von sozialer Infrastruktur wurden Sanierungs- und Baumaßnahmen an Gemeinschaftsräumen und öffentlichen Treffmöglichkeiten umgesetzt. Hier sind die Dorfgemeinschaftshäuser als zentraler Ort, an dem die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen einen Raum für Begegnung und soziale Aktivitäten finden, von großer Bedeutung für das soziale Leben in den Dörfern.
- Die Maßnahmen der Dorferneuerung wirken positiv auf die Faktoren Infrastruktur und Erscheinungsbild der Dörfer. Die Verbesserung des Wohnstandorts und die damit verbundenen Wirkungen auf die Dimension „Wohnstandortbedingungen“ macht sie zur Kernmaßnahme für die Verbesserung der Lebensqualität.

Erhalt und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes (323-D)

Die Teilmaßnahme Kulturerbe (323-D) fördert den Erhalt historischer und kulturell bedeutender Bausubstanz in ländlichen Räumen. Die Hauptwirkung dieser Maßnahmen liegt in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“.

- Die umgesetzten Projekte tragen zum Erhalt der historischen Gebäude und von Kulturdenkmälern in ländlichen Räumen bei. Damit verbesserte sich das typische, historische Ortsbild in den Dörfern.
- Ein Großteil der Projektträger hat sich aus der Verantwortung für ihre Gebäude für die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen entschieden und zeigte eine hohe Identifikation mit dem Ziel „Erhalt der ortstypischen historischen Bausubstanz“. Zudem wurden durch die Maßnahmen auch der Gebäudezustand und damit auch die Wohnbedingungen verbessert.
- Die neu sanierten historisch bedeutsamen Gebäude „strahlen“ in ihre Umgebung aus und erhöhen damit auch die regionale Identität und Verbundenheit mit dem Ort. Damit tragen sie zu der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ bei.

Transparenz schaffen (331-A)

Die Teilmaßnahme 331-A zielt auf die Bildung und Information zur Erzeugung von Lebensmitteln und auf die Vernetzung von regionalen Wirtschaftsakteuren aus der Land- und Ernährungswirtschaft untereinander und mit Verbrauchern.

- Die Bildungsveranstaltungen ermöglichen den Kontakt und Austausch zwischen Wirtschaftsakteuren und Verbrauchern und sie tragen zur Umweltbildung durch die Wissensvermittlung zu Landwirtschaft und Ernährung bei. Sie wirken in den Dimensionen „Bildung“ und „Soziale Beziehungen“.
- Für die regionalen Wirtschaftsakteure bietet die Teilmaßnahme Möglichkeiten der Diversifizierung und entfaltet zu einem gewissen Teil Beschäftigungseffekte. Ihre Wirkungen zeigen sich daher teilweise in der Dimension „Materieller Wohlstand (Erwerbsarbeit)“.

Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (341-A) und Regionalmanagement (341-B)

Die Teilmaßnahmen 341-A und 341-B zielen auf regionale Entwicklungsmöglichkeiten und die Zusammenarbeit in ländlichen Räumen. Das Regionalmanagement trägt hauptsächlich die Koordination der ILE-Lenkungsgruppen und die Umsetzung der ILEK; andere Akteure sind weniger beteiligt.

- Beide Teilmaßnahmen bieten Möglichkeiten der Partizipation von regionalen Akteuren im Rahmen der LEADER-Prozesse für die Entwicklung ländlicher Räume. Damit wirken sie teilweise in die Dimension „Politische Partizipation“.
- Die Projektumsetzung in der Teilmaßnahme B trägt mittelbar zu Verbesserung der Wohnstandortbedingungen (z. B. Gesundheitsvorsorge, Demografie, wirtschaftl. Entwicklung) bei.

LEADER (411, 413, 421, 431)

Mit den relevanten Maßnahmen in LEADER werden die Ziele „Unterstützung einer eigenständigen, nachhaltigen Regionalentwicklung“ und „Entfaltung endogener Entwicklungspotenziale“ verfolgt. Diese Ziele wie auch das Ziel „Stärkung regionaler Kompetenz und Selbstorganisationsfähigkeit“ wirken in den Dimensionen „Soziale Beziehungen“ und „Politische Partizipation“.

- Die vielfältigen in 411 Wettbewerbsfähigkeit und 413 Lebensqualität umgesetzten Projekte entfalten ihre Wirkungen in den Dimensionen „Materieller Wohlstand“, „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ sowie „Wohnstandortbedingungen“. Ein Beitrag in die Dimension „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ entsteht aus dem Zusammenspiel der Maßnahmen innerhalb der LEADER-Prozesse durch die Verbesserung der wirtschaftlichen und allgemeinen ländlichen Entwicklung.
- Die Einbindung in den LEADER-Ansatz mit Regionalmanagement und Lokaler Aktionsgruppe sowie der Erstellung eines Regionalen Entwicklungskonzepts hatte auch eine Art Anstoßfunktion. Die Projekte wirkten zum Teil über den eigentlichen Inhalt hinaus und regten weitere, neue Aktivitäten an.

- In der Projektumsetzung im Schwerpunkt 4 LEADER entwickelte sich zudem Partizipation von regionalen Akteuren zur Vernetzung und Mobilisierung von Akteuren. Die Ausprägung fällt sehr unterschiedlich aus.
- Die mit den Teilmaßnahmen 421 und 431 ausgelöste interkommunale Zusammenarbeit und sektorübergreifende Zusammenarbeit gibt Impulse für „bessere“ Problemlösungen z. B. im Bereich Daseinsvorsorge. Dies stellte einen weiteren Beitrag zur Dimension „Wohnstandortbedingungen“ dar.
- Die Teilmaßnahme 431 unterstützte als Gesamtpaket die Beteiligung von Akteuren in der ländlichen Entwicklung. Damit wirkt sie in der Dimension „Soziales Leben“.

Bei den für die Wirkungsanalyse der Lebensqualität relevanten Maßnahmen haben private ZEW nur eine untergeordnete Rolle. Daher sind an dieser Stelle weniger Mitnahmeeffekte (treten nur bei privaten ZWE n auf) als vielmehr die fehlende Additionalität der EU-Mittel (tritt nur bei öffentlichen ZEW n auf) relevant (vgl. Kapitel 9.2.2.3).

Hinweise auf Fehlallokation finden sich bei der Projektumsetzung im Rahmen der LEADER-Prozesse. Insbesondere in den Jahren 2009/2010 bestand ein erheblicher Druck zum Mittelabfluss. Gleichzeitig bedeuteten die administrativen Förderbedingungen (Vorfinanzierungsaufwand und Zinsen) eine Belastung für die Kommunen, die eine genaue Abwägung der Durchführung eines geförderten Projektes bewirkt. Hier wirkt auch der Entscheidungsprozess in den politischen Gremien der Kommunen als Korrektiv, um Fehlallokation zu verhindern.

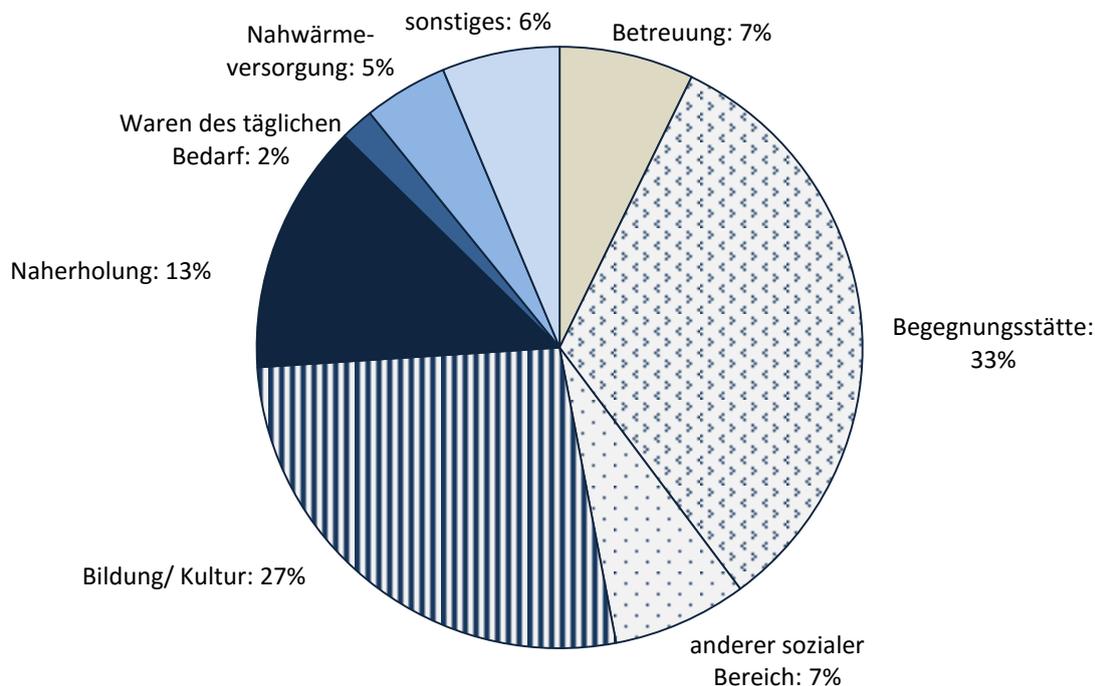
Auf Fehlallokation weist auch die Umsetzung sogenannter „Schubladen“-Projekte bzw. „second-best“-Projekte hin: Bei diesen Projekten, die zur Beantragung von Fördermitteln „aus der Schublade gezogen werden“, ist der Einsatz von Fördermitteln im Kontext LEADER-Region und Regionalmanagement in Frage zu stellen.

6.2 Maßnahmenwirkungen aus Sicht der Zuwendungsempfänger

Das vorherige Kapitel hat gezeigt, dass eine objektive Erfassung der Wirkungen von *PROFIL* auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen aus verschiedenen Gründen schwierig ist (Unterschiedlichkeit der Maßnahmen, fehlende Quantifizierbarkeit der Dimensionen der Lebensqualität, keine Indikatoren). Daher wurden die ZWE nach ihrer subjektiven Einschätzung hinsichtlich der Maßnahmenwirkung gefragt. Ein zentraler Bereich in der ZWE-Befragung waren die Verbesserungen im Bereich der Daseinsvorsorge und der Wohnstandortqualität sowie für bestimmte Ziel-/Nutzergruppen im Bereich der Projekte. Diese erfragten Aspekte finden sich alle in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“.

Die **Abbildung 13** stellt die Antworten der ZWE im Hinblick auf die entstandenen Angebote dar: 57 % der Projektträger gaben an, ein Angebot im Bereich der sozialen Infrastruktur geschaffen zu haben (33 % Begegnungsstätte, 7 % Betreuungseinrichtung, 7 % ein anderer sozialer Bereich).

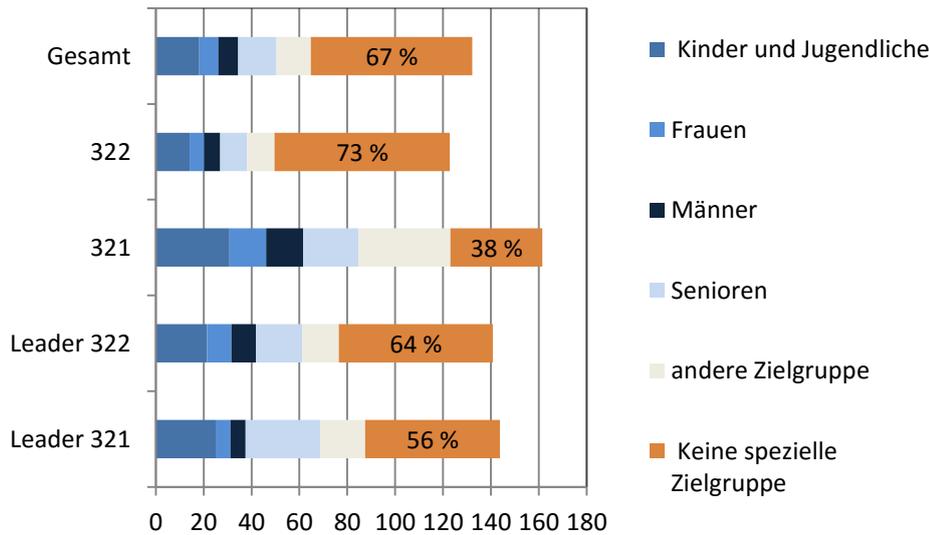
Abbildung 13: „In welchem der unten aufgeführten Bereiche wird durch Ihr Projekt ein Angebot oder eine Dienstleistung bereitgestellt?“ (Anzahl der Nennungen n=281)



Quelle: Eigene Darstellung nach Befragung der Zuwendungsempfänger 2012, 2014.

Die Angaben zur Bereitstellung von Begegnungsstätten sowie zu Angeboten oder Dienstleistungen aus dem Bereich Bildung/Kultur stammen zum größten Teil von ZWE der Maßnahme 322. Dem Angebotsbereich zur Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs und der Nahwärmeversorgung haben sich vor allem die befragten ZWE der Maßnahme 321 zugeordnet. Einen Beitrag zur Naherholung der örtlichen Bevölkerung gaben 77 % der befragten ZWE der Förderung des Fremdenverkehrs (313) an, bei der Maßnahme 323-D waren es 58 % der Befragten. Die Ergebnisse unterstreichen zum einen die zentrale Stellung der 322 als Kernmaßnahme für die Verbesserung der Lebensqualität und heben zum anderen die Konzentration auf die entstandenen sozialen Gemeinschaftseinrichtungen in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ hervor.

Nach den Nutzergruppen ihrer Projekte wurden die ZWE der Maßnahme 321 und 322 gefragt. Der Großteil der befragten ZWE benannte für ihre Projekte keine spezielle Nutzergruppe. Von den Projekten in der Maßnahme 321 in LEADER und ILE profitieren insbesondere Kinder und Jugendliche sowie Senioren (siehe **Abbildung 14**).

Abbildung 14: „Wer hat den größten Nutzen durch das Projekt?“ (n=276)

Quelle: Eigene Darstellung nach Befragung der Zuwendungsempfänger 2012, 2014.

Vor allem die ZWE der Maßnahme Kulturerbe (323-D) sehen in ihren geförderten Projekten einen Beitrag zur Inwertsetzung regionaler Besonderheiten (84 % der Befragten). Dieses Ziel findet sich auch in den folgenden Zitaten aus der Befragung: „Wir lieben unser Haus und möchten es für die nächsten Generationen erhalten“ und „Ortsansässige und Besucher freuen sich über das gute Aussehen des Projekts“ (ZWE-Befragung NI, 2015).

6.3 Zusammenfassendes Fazit

Die Wirkungen der relevanten Maßnahmen für die Verbesserung der Lebensqualität liegen schwerpunktmäßig in den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten“ und „Wohnstandortbedingungen“. Die Wirkungen in die Dimensionen von Lebensqualität entfalten sich auf Projektebene in einem Dorf und bzw. oder einer Region.

In den Dimensionen „Materieller Wohlstand“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ sind die Wirkungen gering. Auch die Dimensionen „Bildung“, „Gesundheit“, „politische Partizipation“ und „Soziale Beziehungen“ wurden über die relevanten Maßnahmen so gut wie nicht erreicht.

Die Maßnahmen Flurbereinigung und Wegebau (125 A und B) wirken in den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten“ und „Wohnstandortbedingungen“ und verbessern die Mobilität, die Freizeit- und Naherholungsmöglichkeiten sowie die Aufenthaltsqualität. Die entstandenen Wege dienen u. a. der Entzerrung und Entlastung des örtlichen Verkehrs in Dörfern. Sie werden als Verbindungswege und immer auch als Fahrradwege genutzt.

Kernmaßnahme für die Wirkungen in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ ist die Dorferneuerung und -entwicklung (322). Dabei handelt es sich vorrangig um Investitionen in bauliche und gestalterische Maßnahmen. Sie trägt zur Verbesserung der Wohnqualität in Bezug auf die Aufenthaltsqualität (Freiflächen und Verkehrsraum) und die Ortsbildgestaltung (sanierte Gebäude, besonders ortstypische) bei. Eine eher untergeordnete Rolle haben die Maßnahmen für die infrastrukturelle Ausstattung und deren Verbesserung. Hier fehlte der Fokus in der Förderausgestaltung und entsprechend blieb die Umsetzung geringer. Bedeutung als soziale Gemeinschaftseinrichtungen haben die in der Dorferneuerung und -entwicklung (322) geförderten Dorfgemeinschaftshäuser. Auch in der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen (321) und in den LEADER-Prozessen entstehen Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie z. B. Einkaufsmöglichkeiten, in Einzelfällen Kinderbetreuung oder medizinische Versorgungseinrichtungen. Hier wird das Potenzial zu wenig genutzt.

Die Projektumsetzung in Maßnahme 313 kann langfristig die Infrastruktur im Bereich Freizeit und Naherholung verbessern. Indirekte Wirkungen können in der Dimension „Materieller Wohlstand“ entstehen sowie auch über sich entwickelnde Beschäftigungsmöglichkeiten in der Dimension „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“. Diese Wirkungen könnten mit Fallstudien auf Dorfebene bzw. regionalen Fallstudien untersucht werden.

Für die positive Bewertung der Dimension „Wohnstandortbedingungen“, die dem Leben in ländlichen Räumen zugewiesen wird, haben neben den objektiven Facetten wie „schöne Umgebung“ und „hohe Aufenthaltsqualität“ die subjektive Bedeutung von sozialen Kontakten, der Einbindung in familiäre Netzwerke aber auch der Nachbarschaftshilfe einen großen Stellenwert (vgl. Forschungsstand Kap. 2.1). Auch die Möglichkeiten der ehrenamtlichen Beschäftigung und der Beteiligung als Bestandteil des sozialen Lebens beeinflussen die Lebenszufriedenheit in ländlichen Räumen. Diese Aspekte der Lebensverhältnisse ländlicher Räume werden vor allem über den integrierten Ansatz der ländlichen Entwicklung und in LEADER angesprochen und tragen zu deren Weiterentwicklung und Verbesserung bei. Hier zeigen sich Synergieeffekte zwischen den Schwerpunkt-3- und 4-Maßnahmen. Aus der Stärkung endogener Potenziale entfalten die Maßnahmen 411 und 431 eine besondere Wirkung. In der Projektumsetzung in den Regionen und Dörfern können relevante Akteure in ländlichen Räumen zusammengeführt und ihr Engagement für die regionale Entwicklung genutzt werden. Dem Zusammenspiel aktiver Akteure auf verschiedenen Ebenen (Kommune, Dorf, Landkreis) kommt bei der Projektumsetzung in der Dorferneuerung und -entwicklung (322) eine besondere Rolle zu. Daher ist es sinnvoll, dass die Fördertatbestände breit angelegt sind. Die Bedingungen für Bürgerbeteiligung wie auch die Zusammenarbeit der verschiedenen Ebenen sind grundsätzlich gut. Dort, wo dieses Zusammenspiel mit Zeitverzögerungen und Reibungsverlusten einhergeht, wurde Potenzial für eine größere Verbesserung der Lebensqualität „verschenkt“. Mit Fallstudien auf Dorf- und Regionsebene können diese Effekte in der Evaluation untersucht werden. In zukünftigen Evaluationen sollte dieser Ansatz verfolgt werden.

Das Leben in einer intakten Umwelt hat ebenfalls einen hohen Stellenwert, dabei wird aber von einem hohen Niveau im Umweltschutz ausgegangen. Bedeutung hat Umwelt vor allem in Bezug auf die erlebbare Natur und im Sinne der Naherholung. Da die Maßnahmen des Schwerpunktes 2 hier nur wenig ansetzen, ist der Wirkungsbereich der Maßnahmen nur noch von nachrangiger Bedeutung und blieb in der Bewertung der Lebensqualität unberücksichtigt.

7 Inwiefern hat *PROFIL* dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?

Mit der Anwendung des mehrdimensionalen Konzepts von Lebensqualität wurde der Verwendung von Lebensqualität in *PROFIL* als Sammelbegriff und der vorrangigen Ausrichtung auf Beschäftigung und wirtschaftliche Entwicklung begegnet. Es konnten Wirkungen den Dimensionen von Lebensqualität zugeordnet und konkretisiert werden. Die Wirkungen im Hinblick auf die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft wurden nicht im Rahmen des VT Lebensqualität bearbeitet, sondern finden sich im Vertiefungsthema Wachstum und Beschäftigung (Modulbericht 9.2.1_MB_Wirtschaft und Arbeit).

Die Wirkungen der relevanten Maßnahmen konzentrieren sich in den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“ sowie „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“. In der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ sind es vorrangig bauliche und gestalterische Aspekte, auf die die Förderung wirkt. Infrastruktur und Daseinsvorsorge werden weniger erreicht. Dabei entfalten sich für die Verbesserung der Lebensqualität besonders Wirkungen auf der Projektebene sowie im Ort bzw. einer Region. Aus der Umsetzung in integrierten Entwicklungs- bzw. in LEADER-Prozessen entstehen im Zusammenwirken weitere Effekte auf die Entwicklung der betrachteten Indikatoren von Lebensqualität in einem Dorf bzw. in einer Region. Aufgrund der im Hinblick auf Lebensqualität eher untergeordneten strategischen Ausrichtung bleiben die Wirkungen von *PROFIL* begrenzt. Der Indikator Lebenszufriedenheit wurde nicht mit eigenen Untersuchungen erhoben. Diese Lücke sollten zukünftige Evaluationen füllen.

8 Empfehlungen

Anhand des mehrdimensionalen Konzepts konnte das Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ für die Politik konkretisiert werden. Eine Empfehlung an die Länder ist daher, die Diskussion um die Frage: „Was ist gutes Leben im ländlichen Raum“ aufzunehmen. Zukünftige Evaluationen sollten auch die subjektiven Bewertungen untersuchen und über Befragungen Lebenszufriedenheit als Indikator erheben sowie mit empirischen Untersuchungen geeignete Indikatoren erfassen. In Bezug auf die Wirkungen im Bereich der Daseinsvorsorge und Infrastruktur wird empfohlen, das Maßnahmenspektrum fokussierter auszurichten und die Förderung im Bereich der Dienstleistungs- und Gemeinschaftseinrichtung zu verstärken.

Die vorgenommene quantitative Analyse stützt sich ausschließlich auf statistische Daten und beschreibt die räumliche Verteilung der Fördermittel in Bezug auf Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowie zu objektiven Lebensbedingungen. Sie bietet erste Orientierungspunkte, ist aber für eine abschließende Bewertung nicht hinreichend. Zukünftige Evaluationen sollten auf der Ebene der Landkreise Wirkungen über die Analyse ausgewählter Indikatoren untersuchen.

In der Projektumsetzung in den Regionen und Dörfern kommt dem Zusammenspiel aktiver Akteure auf verschiedenen Ebenen (Kommune, Dorf, Landkreis) eine besondere Rolle zu. Daher ist es sinnvoll, dass die Fördertatbestände breit angelegt sind. Grundsätzlich sind die Bedingungen in Niedersachsen und Bremen hierfür gut. In der Förderausgestaltung sollte der Rahmen für die Beteiligung der Bevölkerung sowie für die Kooperation zwischen der Kommune und der Ortsebene auf Verbesserungsmöglichkeiten geprüft werden. Entscheidend ist dabei die Finanzausstattung der Kommunen, ohne die eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität nicht möglich ist.

Literaturverzeichnis

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): INKAR. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung.
- Bauer, J. (2012): Strategien und Maßnahmen zur Entwicklung von Lebensqualität und Attraktivität in einer ländlichen Gemeinde unter besonderer Berücksichtigung der Erwachsenen im Alter von 18-50 Jahren - am Beispiel des Marktes Heiligenstadt i. OFr. In: Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung (Internet) – Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern, Band 14, Selbstverlag, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung. Technische Universität Kaiserslautern. http://www.uni-kl.de/rur/fileadmin/Medien/Publikationen/E-Paper/AzR_E-Paper_Band14_Bauer.pdf. Zitiert am 30.11.2015.
- Binswanger, M. (2011): Führt mehr Einkommen zu mehr Zufriedenheit? – Die Kontroverse um das Easterlin-Paradox. <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2011/12/fuehrt-mehr-einkommen-zu-mehr-zufriedenheit-die-kontroverse-um-das-easterlin-paradox/>. Zitiert am 30.11.2015.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hg.) (2015): Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993 und 2012.
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (2013): Änderungsantrag für den Abschlussbericht PG 2 Enquete WWL: Das grüne Indikatorenmodell: Der Wohlstandskompass. https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/enquete_wachstum/Wohlstandskompass.pdf. Zitiert am 30.11.2015.
- CAE/SVR - Expertise (2010): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Conseil d'analyse économique: Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem. http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2010/ex10_de.pdf. Zitiert am 05.06.2013.
- Denkwerkzukunft (2015): Gesellschaftliche Indikatoren. <http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/aktivitaeten/index/Gesellschaftliche-Indikatoren>. Zitiert am 30.11.2015.
- Destatis (2014): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht. Statistisches Bundesamt (Hg.) Wiesbaden.
- Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. 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.
- 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. Europäische Kommission: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:DE:PDF>. Zitiert am 25.11.2009.

- Eurofound (2013): Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: Trends 2003–2012. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2014): Lebensqualität im städtischen und ländlichen Europa. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg. <http://bookshop.europa.eu/de/lebensqualitaet-im-staedtischen-und-laendlichen-europa-pbTJFF14017/?CatalogCategoryID=twMKABstaW8AAAEjopEY4e5Ly>. Zitiert am 30.11.2015.
- EU-KOM Europäische Kommission (2006): Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF) für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.
- Eurostat (2015): Quality of life. Facts and views. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Ewers, M., Enste, D. (2015): Lebenszufriedenheit in Deutschland - Entwicklung und Einflussfaktoren. In: IW-Trends - Vierteljährliche Zeitschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung. http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/171268/storage/master/file/7082029/download/TR-2-2014-Enste-Ewers.pdf. Zitiert am 30.01.2016.
- Faßbender, H., Kluge, J. (2006): Perspektive Deutschland - Was die Deutschen wirklich wollen. Berlin.
- Frey, B. S. (2012): Glück in der Gesellschaft. In: Deutsche Post Glücksatlas. München.
- Frey, B. S., Stutzer, A. (2008): Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Frey, B. S., Frey Marti, C. (2010): Glück – Die Sicht der Ökonomie. In: Wirtschaftsdienst 2010/7. https://www.google.de/search?q=Noll&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=2CDPVvrGL8yZsAGY9ozgAw#q=Frey+Marti+%23gl%C3%BCck. Zitiert am 20.07.2015.
- Gallup (2015): How Does the Gallup World Poll Work? <http://www.gallup.com/178667/gallup-world-poll-work.aspx>. Zitiert am 30.12.2015.
- Huschka, D., Wagner, G.(2010): Sind Indikatoren zur Lebensqualität und zur Lebenszufriedenheit als politische Zielgrößen sinnvoll? Working Paper RatSWD research notes, No. 43.
- IPSOS (2015): Die Deutschen definieren Wohlstand neu. <http://www.ipsos.de/publikationen-und-presse/pressemitteilungen/2012/die-deutschen-definieren-wohlstand-neu>. Zitiert am 30.11.2015.
- Kaufmann, P., Stagl, S., Zawalinska, K., Michalek, J. (2007): Measuring Quality of Life in Rural Europe – a Review of Conceptual Foundations. Eastern Europe, 13, 1 -21
- Knecht, A. (2010): Lebensqualität produzieren. Ressourcentheorie und Machtanalyse des Wohlfahrtsstaats. Wiesbaden.
- Knittel, T., Lehmann, C. (2012): Familienatlas 2012. Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.
- Kroll, C. (2011): Wie wollen wir zukünftig leben? Internationale Erfahrungen bei der Neuvermessung von Fortschritt und Wohlergehen. In Schriftenreihe zur Internationalen Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08511.pdf>. Zitiert am 05.07.2015.

- Kroll, C. (2012): Wir brauchen neue Indikatoren – und ein Glücks-Audit für die Politik! – Essay. <http://www.bpb.de/apuz/139193/wir-brauchen-neue-indikatoren-und-ein-gluecks-audit-fuer-die-politik-essay>. Zitiert am 20.07.2015.
- Landesregierung Sachsen-Anhalt (2008): Wege zu einer nachhaltigen Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt. Ländliche Lebensmodelle junger Menschen und Familien - Kurzfassung zum Abschlussbericht. http://www.prolandleben.de/pdf/08-10-27_Endbericht_LL_kurz.pdf. Zitiert am 20.07.2015.
- Maderthaner, R. (1998): Wohlbefinden, Lebensqualität und Umwelt. In: Klinische Psychologie und Gesundheitspsychologie – Postgraduelle Aus- und Weiterbildung: 483-508, Wien. WUV Universitätsverlag <https://homepage.univie.ac.at/Rainer.Maderthaner/Wohlbefinden%20LQ%20Umwelt%20%28Kryspin%29%20Reprint.pdf>. Zitiert am 15.10.2015.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für 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. Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: www.profil.niedersachsen.de.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015): 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.
- Neumann, M., Schmidt, J. (2013): Was bestimmt unsere Lebenszufriedenheit? GLÜCKSAKTOR ARBEIT. RHI-Diskussion, Nr. 20, München. www.romanherzoginstitut.de. Zitiert am 05.01.2016.
- Noll, H.-H. (2000): Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und "neue" Wohlfahrtskonzepte. Arbeitspapier P00-505. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2000.
- Noll, H.-H. (2010): The Stiglitz-Sen-Fitoussi-Report: Old Wine in New Skins? Views from a Social Indicators Perspective. *Soc Indic Res* (2011) 102: pp. 111-116.
- O'Donnel, G., Deaton, A., Durand, M., Halpern, D., Layard, R. (2014): Wellbeing and Policy. Legatum Institute (Hg.), London. <http://www.li.com/docs/default-source/commission-on-wellbeing-and-policy/commission-on-wellbeing-and-policy-report---march-2014-pdf.pdf?sfvrsn=2>. Zitiert am 14.10.2015.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2009): Gesellschaft auf einen Blick 2009. OECD-Sozialindikatoren, Paris.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2011): How's Life? Measuring well-being. OECD Publishing.
- Raffelhüschchen, B., Schöppner, K.-P. (2012): Deutsche Post Glücksatlas. Bonn.
- Rohrman, B., Borchering, K. (1992): Urteils- und Entscheidungsprozesse zur Wohnumwelt. In: Pawlik, K., Stapf, K.-H. (Hg.): Umwelt und Verhalten. Perspektiven und Ergebnisse ökopyschologischer Forschung: 217-244), Bern.

- Schöb, R., Knabe, A., Weimann, J. (2015): Geld macht doch glücklich: Wo die ökonomische Glücksforschung irrt. Schaeffer-Pöschel Verlag.
- Schupp, J. (2014): 40 Jahre Sozialberichterstattung und Lebensqualitätsforschung in Deutschland – Rückblick und Perspektiven. SOEPpapers 680. DIW Berlin. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.480934.de/diw_sp0680.pdf. Zitiert am 20.07.2015.
- SLA Förderdaten 2007 - 2014
- Spoerel, U. (2013): Destatis - Zur aktuellen Debatte über die Messung von Wohlfahrt und Lebensqualität. https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/home/pdf/kolloquien/2013/6_Spoerel_Wohlfahrtsmessung.pdf. Zitiert am 20.07.2015.
- Stiglitz, J.-E., Sen, A., Fitoussi, J.-P. (2009): Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Paris. <http://www.stiglitzsen-fitoussi.fr/en/index.htm>. Zitiert am 05.06.2013.
- Sturm, G. (2010): Landleben – Landlust? Wie Menschen in Kleinstädten und Landgemeinden über ihr Lebensumfeld urteilen. Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung, BBSR-Berichte Kompakt 10/2010.
- Sturm, G., Walther, A. (2011): Lebensqualität in kleinen Städten und Landgemeinden. Aktuelle Befunde der BBSR-Umfrage. BBSR-Berichte KOMPAKT 5/2011. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Umweltbundesamt (2014): Umweltbewusstsein in Deutschland 2014 - Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/umweltbewusstsein_in_d_2014_bf.pdf. Zitiert am 30.11.2015.
- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W., Zapf, W. (Hg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/New York: 13-27.

Anhang zu Kapitel 2.1: Fachlicher Kontext

1 Lebensqualität als mehrdimensionales Konzept

1.1 Die Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission

Nach verschiedenen Diskussionsforen auf Ebene der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der EU (vgl. Überblick von Kroll, 2011) erfolgte auf Initiative der französischen Regierung 2008 die Berufung der „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“, der sogenannten Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission (im Folgenden abgekürzt als SSF-Kommission). Die SSF-Kommission, bestehend aus 25 Mitgliedern, darunter fünf Nobelpreisträgern, sollte Empfehlungen für eine Erweiterung des gesellschaftlichen Wohlfahrtbegriffs erarbeiten und geeignete Indikatoren zur Messung des sozialen Fortschritts jenseits des BIP vorschlagen.

Deutlich hervorgehoben wird von der SSF-Kommission aber auch die Bedeutung der subjektiven Bewertung von Lebensqualität (subjektives Wohlbefinden). So wird insbesondere darauf verwiesen, dass beispielsweise Arbeitslosigkeit über den reinen Einkommensverlust hinaus hohe negative soziale und psychische Folgen hat und somit die Kosten der Arbeitslosigkeit mehr sind, als es rein pekuniäre Messungen ausdrücken können. Theoretische Ansätze der Forschung zu Glück bzw. Lebenszufriedenheit (siehe Kap. 2.1.2) weisen den objektiven Bedingungen einen instrumentellen Charakter für das subjektive Wohlbefinden zu. Demnach können Indikatoren, die die objektiven Bedingungen erfassen, als „Proxies“ (Stellvertreter) interpretiert werden, sofern die Beziehungen zwischen objektiven Bedingungen und subjektiven Bewertungen bekannt sind.

Die Autoren des SSF-Berichts zielen auf die Weiterentwicklung der amtlichen Statistik, um wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialen Fortschritt und Aspekte der Nachhaltigkeit jenseits der eindimensionalen Betrachtung anhand des BIP besser und zielgerichteter abbilden zu können. An die Auswahl der je nach Kontext für eine Instrumentalisierung der Dimensionen auszuwählenden Indikatoren werden dabei die folgenden Anforderungen gestellt:

- Betonung von Einkommen und Konsum statt Produktion
- Perspektive der Haushalte betonen: von der Makro- auf die Mikroebene
- Wiedergabe der Einkommens- und Vermögenssituation unter Betrachtung von Verteilungsaspekten
- Berücksichtigung von Nichtmarkt-Aktivitäten: Haushaltsproduktion, Zeitverwendung (Freizeit)
- Indikatoren-Sets statt Einzelindikatoren
- Objektive und subjektive Informationen erfassen

1.2 Initiativen auf Ebene der OECD

Auf Ebene der OECD führten die Ergebnisse des SSF-Berichtes dazu, sich vom BIP als ausschließlichen Indikator für gesellschaftliche Wohlfahrt und einer Politik, die entsprechend vor allem wirtschaftliches Wachstum flankierte, zu lösen. Die OECD leistete in diesem neu entstandenen Forschungsfeld Pionierarbeit mit dem Ziel, aussagefähige Wohlfahrts- und Nachhaltigkeitsindikatoren zu identifizieren und so den gesellschaftlichen Status bzw. Fortschritt umfassend aus Perspektive der Menschen abbilden zu können. Damit sind nun die Voraussetzungen deutlich verbessert worden, auf internationaler Ebene Empfehlungen für „better policies for better lives“ zu geben. Die Studie „How’s life? – Measuring wellbeing“ (2011) richtete sich auf die beiden Hauptbereiche „Materielle Lebensbedingungen“ und „Lebensqualität, einschließlich subjektiver Einschätzungen und Wahrnehmungen“⁴.

1.3 Initiativen der Europäischen Union und von Eurostat

Die Europäische Union beteiligte sich mit dem Kommissionsbericht „GDP and beyond: Measuring progress in a changing world“ (2009) an der Diskussion um die Neuvermessung des Wohlstandes. Für die Entwicklung eines Indikatorensystems mit dem „mittel- und langfristige wirtschaftliche und soziale Fortschritte gemessen werden können, wurde eine „roadmap“ verabredet“ (zitiert nach Kroll, 2011, S. 17). Mit der 2015 erschienenen sogenannten „flagship publication“ – Quality of life in Europe – facts and views – hat Eurostat (2015) nun erstmals sehr umfassend verschiedene Aspekte des persönlichen Wohlbefindens dargestellt, indem objektive Indikatoren mit subjektiven Bewertungen der Situation der Menschen verknüpft wurden.

Auf EU-Ebene befasst sich weiterhin die European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions mit der Thematik. Mit finanzieller Unterstützung der EU-Generaldirektion führt die Stiftung regelmäßig Umfragen zur Lebensqualität durch (vgl. Eurofound, 2013).

Die beschriebenen Schritte zur Neudefinition des Verständnisses von Wohlstand und Lebensqualität über rein materielle Bestimmungsgrößen hinaus und die Suche nach ihrer Operationalisierung waren wesentliche Bausteine für die Formulierung der Gesamtstrategie Europa 2020, deren fünf Kernziele jährlich anhand sogenannter Schlüsselindikatoren überprüft werden (vgl. dazu Kapitel 2.2).

⁴ Ein wichtiger Teil dieser Initiative der OECD war die Einrichtung der interaktiven Online-Plattform: „Yourbetterlife index“ zur Diskussion über Glück und Lebenszufriedenheit (vgl. dazu <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>).

1.4 Initiativen und Diskussion in Deutschland

Neben dem SOEP werden durch die statistischen Ämter weitere soziale Indikatoren erfasst. Sie nutzen regelmäßige Stichprobenerhebungen wie die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und die Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR)⁵. Beide Erhebungen sind für Deutschland repräsentativ, aber ähnlich wie beim SOEP sind die Daten aufgrund der begrenzten Stichprobe nicht auf Kreisebene regionalisierbar. Diese Erhebungen bilden auch die Grundlage für die europäische Armutsberichterstattung. Eine weitere Quelle sind Daten aus der amtlichen Berichterstattung z. B. der Arbeitsmarkt- und Sozialberichterstattung. Diese Daten sind im Allgemeinen auf regionaler Ebene verfügbar.

Alle zwei Jahre veröffentlicht das Statistische Bundesamt auf Basis der genannten Quellen einen Indikatorenbericht „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“. Hier wird auf Ebene der Bundesrepublik anhand von 35 Maßzahlen ein Überblick über den Stand von Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialem Zusammenhalt und internationaler Verantwortung in Deutschland gegeben.

Seit 2012 ermittelt das IPSOS Institut gemeinsam mit dem Zukunftsforscher Opaschowski in einer repräsentativen Stichprobe von 24.000 Personen ab 14 Jahren kontinuierlich den sogenannten Nationalen Wohlstandsindex für Deutschland, den NAWI-D (vgl. IPSOS, 2015). Im Fokus dieser Untersuchung steht die Frage, was die Deutschen persönlich mit Wohlstand verbinden und wie sie derzeit ihre eigene Lage einschätzen.

Mit einer weitreichenden Initiative hat der Deutsche Bundestag auf die Impulse aus dem SSF-Bericht und die Initiativen der EU und der OECD reagiert. 2011 übernahm eine Enquete-Kommission des Bundestages zum Thema „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ die Funktion eines Runden Tisches zur Neuvermessung des Wohlstandes in Deutschland.

Die Enquete-Kommission stellte 2013 nach einem sehr kontroversen Diskussionsprozess in ihrem Schlussbericht die sogenannten W3 Indikatoren vor: Der materielle Wohlstand und dessen Nachhaltigkeit wird im W3 Indikator durch das BIP pro Kopf, die Einkommensverteilung und die Staatsschulden abgebildet. Der Bereich „Soziales/Teilhabe“ soll durch Indikatoren zu Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Freiheit gemessen werden und der Bereich Ökologie durch die Variablen Treibhausgase, Stickstoff und Artenvielfalt. Diese Bereiche sind mit zusätzlichen Indika-

⁵ Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ist eine wichtige amtliche Statistik über die Lebensverhältnisse privater Haushalte in Deutschland und liefert statistische Informationen über die Ausstattung mit Gebrauchsgütern, die Einkommens-, Vermögens- und Schuldensituation sowie die Konsumausgaben privater Haushalte. Die Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR) liefern statistische Informationen über die Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte, deren Ausstattung mit Gebrauchsgütern sowie die Wohnverhältnisse (vgl. dazu: <http://www.destatis.de>).

toren, sogenannten Warnlampen verbunden, anhand derer Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt werden sollen (vgl. denkwerkzukunft 2015).

Die Bundesregierung hat im Frühjahr 2015 mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Initiative "Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist" begonnen, in der sie Bürger zum Austausch über das individuelle Verständnis von Lebensqualität und gutem Leben aufforderte (www.gut-leben-in-deutschland.de). Die Erkenntnisse aus den Bürgerdialogen sollen in einen Bericht münden, der über Stand und Fortschritt von Lebensqualität in Deutschland Auskunft gibt. Dieser Bericht, ein Indikatoren-System zur Messung von Lebensqualität sowie der Aktionsplan sollen bis Mitte 2016 vorliegen und im Bundestag debattiert werden.

1.5 Zusammenfassendes Fazit

Das von der SSF-Kommission entwickelte Konzept von Dimensionen der Lebensqualität hat eine große politische Aufmerksamkeit erfahren und löste eine Vielzahl von Initiativen und Untersuchungen aus. Auch die Entwicklung statistischer Indikatorensysteme wurde so beeinflusst und in Gang gesetzt. Die wissenschaftliche Sicht würdigte das Konzept bisher eher positiv, es formuliert aber auch Kritik im Detail. Insbesondere wurde eine gewisse Ökonomielastigkeit der Indikatoren sowie die fehlende Dimension „Wohnen“ bemängelt (Noll, 2010). Die SSF-Kommission selbst weist darauf hin, dass der bisherige Stand der Forschung nur begrenzt Schlussfolgerungen für die Politikgestaltung zulasse und ein statistisches System langfristiger Erhebungen subjektiver Einstellungen in vielen Bereichen noch zu entwickeln sei (Stiglitz et al., 2009, S. 44).

Die Aussagefähigkeit des „better life index“(OECD,2011) ist begrenzt, da nur wenige Indikatoren zur Verfügung stehen, die über alle Regionen vergleichbar sind. Das Ziel der OECD, das multidimensionale Konzept von Lebensqualität in die politische Diskussion auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu tragen und voranzubringen, konnte aber durch die übersichtliche, leicht verständliche Darstellungsweise sehr gut erreicht werden.

Für Deutschland haben die Sozialindikatorenforschung und dabei vor allem die Erhebungen des SOEP, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und der Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR) einen wichtigen Beitrag zu einer weiterentwickelten Ermittlung von Lebensqualität beigetragen. Auch die Initiativen der Europäischen Union und von Eurostat können in die Sozialindikatorenforschung eingeordnet werden. Die Bundesregierung setzte mit ihrer Initiative "Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist" einen Dialog zwischen BürgerInnen und Politik in Gang, um zu Indikatoren für die Messung von Lebensqualität zu kommen.

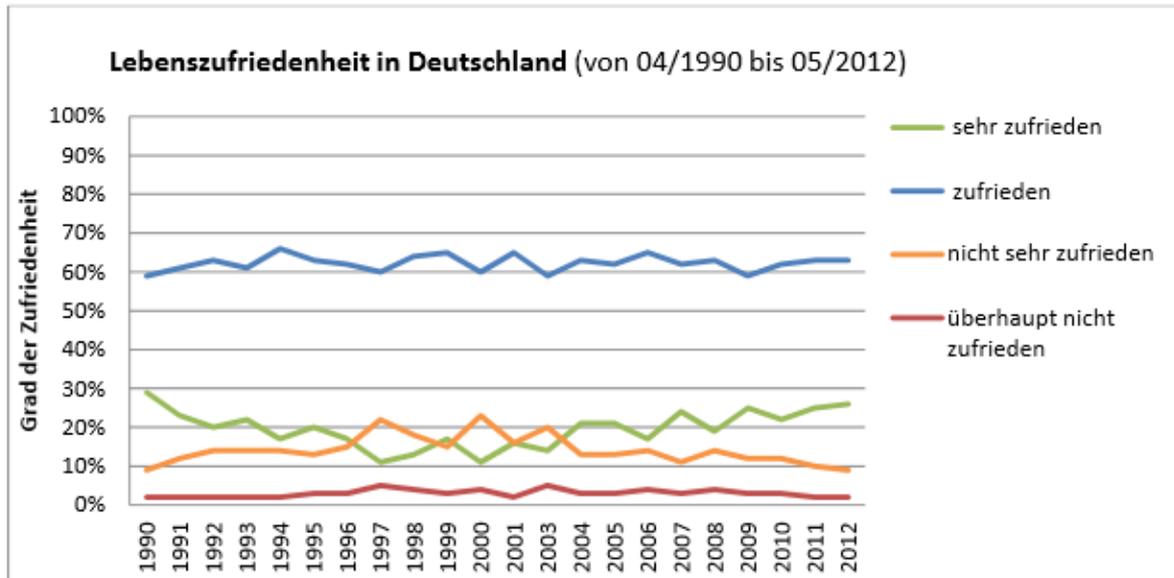
2 Lebenszufriedenheit und zentrale Einflussfaktoren

Wie gezeigt wurde, haben die Debatten und Initiativen zur Untersuchung von Lebensqualität zu komplexen Ansätzen und Konzepten geführt. Eine wachsende Zahl an Forschungsarbeiten⁶ erkundet, wie zufrieden Menschen sind und was sie zufrieden macht. Der große Verdienst der Glücksforschung ist dabei, „den Menschen nicht durch die Politik oder die Wissenschaft vorzuschreiben, welche Aspekte und Dimensionen der Lebensqualität man von „Expertenseite“ für wichtig erachtet (wie etwa Einkommen), sondern aus den Antworten der Befragten selbst zu erkennen, was ihnen für ihr eigenes Glück wichtig ist“ (Kroll, 2012, S. 2). Insbesondere bei Ländervergleichen ist zu berücksichtigen, dass Glück auch eine stark kulturelle Komponente hat (Frey und Marti, 2010, S. 458).

Durch die Entwicklung der Zufriedenheitsforschung hat sich die Frage nach dem subjektiven Wohlbefinden bzw. nach der Lebenszufriedenheit als ein zentraler Indikator für Wohlfahrt und Lebensqualität herausgebildet (OECD, 2009). Hohe Zufriedenheiten mit den Lebensbedingungen lassen sich in Anlehnung an die Literatur interpretieren als „mit den aktuellen Gegebenheiten einverstanden zu sein, an ihnen nichts auszusetzen zu haben“ bzw. nichts Grundsätzliches auszusetzen zu haben: „In diesem Sinn dienen Zufriedenheitswerte als Indikatoren für Lebensqualität“ (Sturm, 2010, S. 7).

Die Ergebnisse der genannten Erhebungen zu der Frage nach der allgemeinen Lebenszufriedenheit weisen in Deutschland gemessen am Mittelwert über längere Zeiträume hinweg auch unabhängig von der jeweiligen Forschungsarbeit kaum Varianz auf wie Abbildung 3 zeigt.

⁶ Häufigste Datenquellen dieser Untersuchungen sind neben dem Soziökonomischen Panel u. a. Telefonbefragungen von TNS Emnid, die Erhebungen des IPSOS-Institutes und auf internationaler Ebene der Gallup World Poll mit jährlich 150.000 Befragten (vgl. Gallup, 2015).

Abbildung 1: Lebenszufriedenheit in Deutschland

Quelle: Eurobarometer, zitiert nach Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2013, S. 6.

Eine Betrachtung der Zufriedenheitswerte im Einzelnen zeigt, dass in Deutschland seit 2010 der Anteil der Menschen mit hoher Lebenszufriedenheit deutlich gestiegen und der Anteil der eher unzufriedenen Menschen entsprechend gesunken ist. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt wie aktuelle Auswertungen zeigen im deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren (siehe unten). Auch konnten seit Langem wieder Lohnzuwächse realisiert werden. Seit der Wiedervereinigung war über lange Zeit die Lebenszufriedenheit in Ostdeutschland stabil niedriger als in Westdeutschland. Mit der Angleichung der Lebensverhältnisse hat sich der Abstand der subjektiven Zufriedenheitseinschätzung zwischen Ost und West in den letzten Jahren deutlich verringert.

In internationalen Ländervergleichen⁷ der Lebenszufriedenheit liegt Deutschland trotz vergleichsweise hoher Durchschnittseinkommen seit Langem nur im Mittelfeld. Auf europäischer Ebene werden in der Schweiz, den skandinavischen Länder, aber auch Ländern wie Österreich, Slowenien oder Irland deutlich höhere Werte erzielt. In den letzten Jahren fielen aber vor allem die Mittelmeerländer, die unter der Schuldenkrise besonders zu leiden haben, deutlich ab, sodass Deutschland seine relative Position verbessern konnte (vgl. Eurostat 2015).

⁷ Vgl. dazu die Sonderpublikation „Quality of life – facts and views“ (Eurostat, 2015) oder „Quality of life in Europe: Trends 2003-2012“ (Eurofound, 2013).

Die Befunde zahlreicher Studien⁸ ermöglichen mittlerweile ein relativ fundiertes Bild der Einflussfaktoren von Lebensqualität und „wellbeing“. Zwei Herangehensweisen sind dabei zu unterscheiden. So wird im Rahmen empirischer Erhebungen direkt nach der Bedeutung verschiedener Lebensbereiche für die persönliche Lebensqualität gefragt. Weiterhin wird in der Sozialindikatorenforschung und aktuell der Glücksforschung anhand von Regressionsanalysen die Abhängigkeit der allgemeinen Lebenszufriedenheit von persönlichen Merkmalen oder Lebensumständen untersucht.

Die Lebenszufriedenheit von Menschen hat sowohl individuelle als auch gesellschaftliche Ursachen (vgl. Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 46). Zentrale Einflussfaktoren werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

2.1 Individuelle Faktoren

Persönlichkeitsfaktoren spielen eine wichtige Rolle für das individuelle Wohlbefinden, sind aber kaum oder gar nicht durch äußere Faktoren beeinflussbar. Der Einfluss der Gene und der Frage, wie sich die Wahrnehmung der Menschen in Bezug auf ihre eigenes Glück unabhängig von äußeren Faktoren unterscheidet, wird auf einen Anteil von 40 bis 60 Prozent geschätzt (vgl. Frey, 2012, S. 21). Auch demografische Faktoren wie Alter und Geschlecht sind vorgegeben. Unter den zumindest teilweise beeinflussbaren Faktoren hat die Gesundheit eine besonders hohe Bedeutung, gefolgt von sozialen Bindungen durch Partnerschaft, Freunde und Familie.

Ähnlich negativ wirkt sich auch der Verlust des Arbeitsplatzes auf die individuelle Zufriedenheit aus. Einbußen im Selbstwertgefühl und fehlende Wertschätzung wirken im Hinblick auf die persönliche Situation der Betroffenen noch stärker als der Verlust von Einkommen. Die Wirkung relativiert sich bei guter Arbeitsmarktlage und guten Berufsaussichten. Arbeitsplatzsicherheit hat aus individueller Perspektive in der Regel einen höheren Stellenwert als die absolute Höhe des Einkommens (vgl. dazu Neumann und Schmidt, 2013, S. 16 f.). Allerdings sind die negativen Effekte von Arbeitslosigkeit auf das Wohlbefinden der Menschen etwas geringer, wenn sie in einem Umfeld leben, in dem viele andere Menschen die gleichen Probleme haben, d. h., der soziale Vergleich entscheidet mit über den Umfang der Beeinträchtigung.

Auswertungen auf Basis des SOEP-Datensatzes zeigen, dass die Zufriedenheit mit der beruflichen Qualifikation wächst, ebenso mit dem Grad an Autonomie, Vielfalt, Vertrauen und Teamarbeit, die mit der Tätigkeit verbunden sind (vgl. Frey und Stutzer, 2008, S. 16 f.). Eindeutig negativ wirkt sich das Pendeln zum Arbeitsplatz aus. So sind die Leute zwar bereit, lange Arbeitswege in Kauf

⁸ Verschiedene Untersuchungen der Daten des SOEP im Hinblick auf unterschiedliche Fragestellungen (vgl. dazu den Überblick von Schupp (2014) zu 40 Jahren Sozialberichterstattung und Lebensqualitätsforschung in Deutschland). In der Schweiz hat insbesondere Frey (2012) verschiedene Forschungsarbeiten zu Glück und Lebenszufriedenheit publiziert.

zu nehmen, um ein höheres Einkommen und attraktivere Wohnbedingungen zu erhalten. Erhebungen zeigen aber, dass die Lebenszufriedenheit deutlich abnimmt, je mehr Zeit fürs Pendeln aufgewendet wird (vgl. ebd.).

Für die Beziehung zwischen Einkommen und Lebenszufriedenheit sind die Ergebnisse insofern eindeutig, als dass Personen mit höherem Einkommen ihr subjektives Wohlbefinden im Durchschnitt eindeutig höher bewerten als ärmere Personen. Ein ausreichendes Einkommen ist die Voraussetzung für die Teilhabe an vielen die Lebensqualität erhöhenden Bereichen, insofern gibt es keine empirischen Anhaltspunkte, eine geringe Kaufkraft oder den Zustand der Armut positiv umzudeuten (vgl. dazu Frey, 2012, S. 23). Allerdings ist die Beziehung zwischen Einkommen und Lebenszufriedenheit von einem abnehmenden Grenznutzen gekennzeichnet. Auf einem niedrigen Einkommensniveau sorgen auch kleine Einkommenszuwächse für deutlich mehr Lebenszufriedenheit, ab einem gewissen Wohlstandsniveau hat das Einkommen dagegen nur noch einen geringen Einfluss auf die durchschnittliche persönliche Lebenszufriedenheit. Zurückzuführen ist dies im Wesentlichen auf sogenannte Sättigungs-, Adaptions- und Vergleichseffekte (vgl. Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 98). Einige Autoren kommen jedoch auch zu anderen Einschätzungen in Bezug auf die Bedeutung materieller Werte (vgl. dazu Schöbet al., 2015).

2.2 Gesellschaftliche und institutionelle Faktoren

Neben den individuellen Faktoren entscheiden vor allem die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen über die Lebenszufriedenheit von Menschen. Besonders deutlich wird dies anhand von Regionen und Ländervergleichen. Vertrauen in die Institutionen des Staates, Sicherheit, die Abwesenheit von Korruption, Eigentums- und Einkommensverteilung sowie Vertrauen in das soziale Lebensumfeld spielen eine wichtige Rolle bei der Beurteilung der eigenen Lebensqualität (vgl. Eurostat, 2015, S. 236 ff., Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 62 ff.).

Eingehend untersucht und beschrieben wurde der Zusammenhang zwischen Demokratie, politischer Partizipation und Lebenszufriedenheit. Am Beispiel der Schweiz mit seiner direkten Demokratie, die aber kantonweise sehr unterschiedlich organisiert ist, kommen Frey und Marti (2008, 2010) zu dem Ergebnis, dass politische Partizipation die Lebenszufriedenheit steigert. Auch Ergebnisse auf Basis des SOEP zeigen, dass Personen mit politischen Mitwirkungsmöglichkeiten, unabhängig vom Bildungsniveau, eine höhere persönliche Lebenszufriedenheit angeben als der Durchschnitt der Bevölkerung (vgl. Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 82 ff.). Dies gilt auch für Menschen, die sich ehrenamtlich engagieren (Ernste und Ewer, 2014, S. 15).

Im Zusammenhang mit der Lebenszufriedenheit betrifft das durchschnittliche Wirtschaftswachstum eines Staates oder einer Region die damit einhergehende Beschäftigungsentwicklung. Bei schlechter Wirtschaftslage verbunden mit hoher Arbeitslosigkeit fühlen sich z. B. auch erwerbstätige Personen von Arbeitsverlust bedroht und sind in ihrer Lebenszufriedenheit beeinträchtigt. Ländervergleiche legen nahe, dass sich ein gleichmäßiges, moderates Wirtschaftswachstum in

Verbindung mit der Vermeidung großer Einkommensunterschiede positiv auf Wohlbefinden und Lebenszufriedenheit einer Gesellschaft auswirken (vgl. dazu u. a. Frey, 2012).

Erhebliche Auswirkungen auf Lebensqualität und Lebenszufriedenheit haben Umwelt-, Verkehrs- und siedlungsstrukturelle Bedingungen. Beeinträchtigungen der Lebensqualität resultieren insbesondere aus Lärm- und Luftbelastungen am Wohnort. Nachweisbar ist auch, dass Bewohner länderschäftlich und entsprechend auch touristisch attraktiver Regionen zufriedener mit den Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Freizeit sind, als Bewohner weniger attraktiver Regionen (vgl. Maderthaler, 1998, S. 7, Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 146). Wie Befragungen des Umweltbundesamtes zeigen, ist eine intakte, konkret erlebbare Umwelt für etwa ein Drittel der Deutschen explizit Bestandteil des „Guten Lebens“ (Umweltbundesamt, 2014, S. 25 f.). Auch wenn das allgemeine Umweltbewusstsein in der deutschen Bevölkerung mittlerweile auf einem hohen Niveau ist, wird in der 2014 erschienen Trendstudie des Umweltbundesamtes aber deutlich, dass reale Umweltprobleme wie Stoffbelastungen in Wasser und Luft und auch die globalen Umweltprobleme für die Menschen in den letzten Jahren zugunsten anderer Themen an Dringlichkeit verloren haben und kaum noch als Beeinträchtigung der eigenen persönlichen Lebensqualität wahrgenommen werden (Umweltbundesamt, 2014, S. 26).

2.3 Lebenszufriedenheit als politisches Ziel?

Ob und inwieweit Lebenszufriedenheit auch als Zielgröße politischen Handelns in Frage kommen kann, wird kontrovers diskutiert (u. a. Wagner und Huschka, 2010, S. 13; Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 60 f.). Auch wenn „solche Messungen [der Lebenszufriedenheit] alles andere als perfekt sind“ (O’Donnell et al., 2014, S. 22 ff.) und trotz aller methodischer Grenzen, die mit einer repräsentativen quantitativen Erfassung von Empfindungen und subjektiven Bewertungen verbunden sind, sollte das Ziel einer am tatsächlichen Wohlergehen der Menschen orientierten Politik sein, herauszufinden, wie sich Menschen wirklich verhalten (ebd., 2014).

Vor diesem Hintergrund können die Untersuchungsergebnisse zur Messung von Lebenszufriedenheit der Politik in Zeiten knapper Budgets ein Instrument an die Hand geben, Rahmenbedingungen und Maßnahmen jenseits üblicher Kosten-Nutzen-Analysen an der tatsächlichen Lebensqualität der Menschen zu orientieren. Kroll (2012) sieht darin einen wichtigen Schritt hin zu mehr Basisdemokratie, da die Messung der Lebenszufriedenheit keinen ideologischen Mustern oder Partikularinteressen folgt. Zusätzlich führt die Rückkoppelung mit den Bürgern dazu, dass Verantwortliche in der Politik die Möglichkeit haben herauszufinden, wie objektive Kriterien und individuelle Wahrnehmungen des Lebens im jeweiligen Kontext zusammenhängen (ebd., 2012).

Für den Einsatz von Lebenszufriedenheit als Zielindikator für die Politik setzt die bereits vorgestellte Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages aber eine klare Grenze: „Es ist nicht Aufgabe der Politik zu entscheiden, was Menschen als ihre Lebenszufriedenheit, ihren Wohlstand, ihr Glück anzusehen hätten. Mit einer liberalen und pluralistischen Gesellschaft wäre eine allgemeinverbindliche Festlegung jener Faktoren, die zum

Wohlstand und zur Lebensqualität aller gehören, unvereinbar. [...] Zugleich ergibt sich für die Politik daraus jedoch die Verpflichtung, eben jene Bedingungen zu schaffen, die es ermöglichen, dass jeder Mensch Wohlstand und Lebensqualität für sich verwirklichen kann“ (Deutscher Bundestag, 2013, S. 235).

3 Lebensqualität in ländlichen Regionen

Regionale Analysen der Lebensqualität auf Basis ausgewählter Indikatoren werden von verschiedenen Institutionen regelmäßig veröffentlicht.

Der Glücksatlas, jährlich herausgegeben von der Deutschen Post (Raffelhüschen und Schöppner, 2012), vergleicht 13 Indikatoren zur Lebensqualität sowie die allgemeine Einschätzung der Lebenszufriedenheit zum einen auf Ebene der Bundesländer und zum anderen für die Metropolregionen in Deutschland. 2012 wurde auf Basis der Daten des SOEP auch eine Differenzierung der Zufriedenheitswerte nach Gemeindegrößen und Siedlungsstruktur vorgenommen. Dabei schneiden die Metropolregionen und die verdichteten Kreise am besten ab. Die Unterschiede sind aber gering und in Bezug auf die Großstädte vor allem auf die Altersstruktur zurückzuführen, da junge Menschen grundsätzlich die höchste Lebenszufriedenheit äußern (vgl. Raffelhüschen und Schöppner, 2012, S. 151). Besonders gut schneiden in allen regionalen Analysen die nordwestdeutschen Regionen und Schleswig-Holstein ab. Ein wesentlicher Faktor hierfür ist neben der Familienfreundlichkeit die im Durchschnitt sehr gut bewertete Wohn- und Freizeitsituation.

Der Familienatlas (Knittel und Lehmann, 2012) rückt die Lebensqualität von Familien als Standortfaktor in den Vordergrund. So werden Faktoren und Angebote abgebildet, die für potenziell mobile Familien bei einer Entscheidung für den Zuzug, für den Wegzug oder für den Verbleib in einer Region relevant sind. In dem Bericht werden vier Handlungsfelder „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, „Wohnsituation und Wohnumfeld“, „Bildung“ sowie „Angebote und Organisation der regionalen Familienpolitik“ definiert und beschrieben. Ausgewertet werden Statistiken der Kreise. Die ländlichen Regionen schneiden im Bereich der Wohnsituation häufig überdurchschnittlich oder sogar stark überdurchschnittlich ab. Daraus folgt die Empfehlung, sich auf die Entwicklungen der anderen Handlungsfelder zu fokussieren.

Hinsichtlich der Wohnsituation kommt eine Untersuchung zur Lebensqualität und -zufriedenheit in ländlichen Räumen des BBSR (Sturm und Walther, 2011) zu einem ähnlichen Befund. Große Vorteile bietet das ländliche Leben in Hinblick auf die Wohnqualität und den Wohnraum, insbesondere da er häufiger mit Eigentum verbunden ist. Bauer (2012) ergänzt den Begriff der Wohnqualität durch die Beschreibung der Wohnstandortattraktivität als einen zentralen Bestandteil von Lebensqualität in ländlichen Räumen. Defizite machen die Untersuchungen in der Daseinsvorsorge aus. Problematisch erscheint die Lebensqualität für einzelne Gruppen: die ländlichen Lebensbedingungen können vor allem für ältere, allein lebende Menschen zu starken Einschränkungen hinsichtlich der Vielfalt des alltäglichen Lebens führen. Auch Bildungs- und Berufschancen werden in ländlich geprägten Kommunen verbreitet schlechter bewertet als in größeren Städten.

Die große Bedeutung von sozialen Beziehungen wie Nachbarschaftshilfe ermittelte eine Untersuchung der Landesregierung Sachsen-Anhalt (2008, S. 5 f) und zeigte, „wie stark Landfamilien die überschaubare örtliche Gemeinschaft suchen, mit Nachbarschaften, Vereinen, mit bürgerschaftlichem, kleinstwirtschaftlichem und kommunalpolitischem Engagement verwoben, auf diese angewiesen und bezogen sind [...]“. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der Glücks- bzw. Zufriedenheitsforschung, die solchen „weichen Faktoren“ ein hohes Potenzial für subjektiv empfundene Lebensqualität bescheinigt.

Ein aktuelles Bild der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum und ihrer Entwicklung lässt sich der 2015 erschienenen Langzeitstudie „Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993 und 2012“ entnehmen (BMEL, 2015). Auch in diesem Forschungsprojekt wurden umfangreiche eigene Befragungen durchgeführt. Auch wenn sich die Mehrheit der Befragten überwiegend zufrieden mit den Lebensverhältnissen zeigt und Abwanderungstendenzen in vielen Regionen auch immer wieder Zuzüge gegenüberstehen, lassen sich doch eindeutige Problembereiche identifizieren, die nicht allein durch eine Ausweitung des bürgerschaftlichen Engagements zu lösen sind. Neben der Arbeitsmarktlage ist dies die Mobilität, die entscheidend für die Teilhabe im ländlichen Raum ist. Defizite werden weiterhin im Fehlen von kinderkulturellen Freizeitangeboten auf den Dörfern gesehen und in der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie (ebd., S. 96 f.). Wie der Familienatlas (Knittel und Lehmann, 2012) zeigt, punkten Regionen, die hier Stärken haben, besonders im Hinblick auf die Lebenszufriedenheit.

4 Zusammenfassung

Die Fragen „Was macht Lebensqualität aus?“ und „Wie kann sie gemessen werden?“ werden in großer Bandbreite wissenschaftlich untersucht und auch politisch initiiert bearbeitet. Die dargestellten Forschungsinitiativen und Untersuchungen liefern Dimensionen und Indikatoren für die Messung von Lebensqualität, die über den rein ökonomischen Fokus auf das BIP hinausgehen, und implementieren Lebenszufriedenheit als Wohlstandsindikator. Für die Politik rücken damit die Lebensqualität und das Wohlergehen der Menschen, unter dem Begriff des „wellbeing“ zusammengefasst, sehr viel konkreter ins Blickfeld ihres Handelns. Hier kann auch der Begriff der Attraktivität, wie er im NRW-Programm eingesetzt wird, eingeordnet werden.

Neben den objektiven Lebensbedingungen, der hohen Bedeutung materieller Sicherheit und besonders von Beschäftigungssicherheit, gehören Vertrauen in staatliche Organe, Beschäftigung und Teilhabe, Partizipation, Sicherheit, Vertrauen, eine intakte Umwelt, soziale Systeme und ein attraktives Lebensumfeld zu den wesentlichen Eckpfeilern, die individuell die Lebenszufriedenheit bestimmen und die Realisierung eines „guten Lebens“ ermöglichen.