

## Ex-post-Bewertung

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

Andreas Tietz, Regina Grajewski, Jano Anter, Manfred Bathke,  
Angela Bergschmidt, Regina Dickel, Winfried Eberhardt, Henrik Ebers,  
Barbara Fährmann, Birgit Fengler, Bernhard Forstner, Kristin Franz,  
Andrea Moser, Andrea Pufahl, Petra Raue, Karin Reiter,  
Wolfgang Roggendorf, Achim Sander, Gerald Schwarz, Martin Spengler

Braunschweig, Dezember 2016

## **Impressum:**

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski  
Thünen-Institut für Ländliche Räume  
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig  
E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner  
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft  
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig  
E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

Dr. Thomas Horlitz  
entera Umweltplanung & IT  
Fischerstraße 3, 30167 Hannover  
E-Mail: horlitz@entera.de

Dipl.-Forstw. Kristin Franz  
Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie  
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Leuschnerstr. 91, 21031 Hamburg-Bergedorf  
E-Mail: kristin.franz@thuenen.de

## **Redaktionelle Bearbeitung:**

Dipl.-Ing. agr. Andreas Tietz  
Thünen-Institut für Ländliche Räume  
Bundesforschungsanstalt für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig  
Tel.: 0531 596-5169  
E-Mail: andreas.tietz@thuenen.de

## **Mit Unterstützung von:**

Rita Weddig  
Thi Tu Uyen Tran

Braunschweig, Dezember 2016

# Ex-post-Bewertung

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

Von:

Thünen-Institut für Ländliche Räume  
und  
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft  
und  
Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft  
und Forstökonomie



sowie

entera – Umweltplanung & IT



Im Auftrag des Landes Niedersachsen

Braunschweig, Dezember 2016

Finanziell unterstützt durch:



**Niedersachsen**



## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>VII</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>X</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>XI</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>XV</b>
<b>1 Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts</b>	<b>1</b>
<b>2 Bewertungsrahmen</b>	<b>4</b>
<b>3 Beschreibung der Programmstruktur und -umsetzung</b>	<b>5</b>
3.1 Einbettung von <i>PROFIL</i> in andere Förderpolitiken	5
3.2 Programmstruktur <i>PROFIL</i>	7
3.3 Finanzielle Umsetzung von <i>PROFIL</i> nach Schwerpunkten, Regionen, Zielgruppen und Investitionskategorien	10
3.3.1 Schwerpunkte	10
3.3.2 Health-Check-Maßnahmen	11
3.3.3 Regionen	12
3.3.4 Zielgruppen	13
3.3.5 Interventionstypen	14
3.3.6 Bremen	14
3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext	15
<b>4 Methodik</b>	<b>18</b>
<b>5 Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“</b>	<b>21</b>
5.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse	21
5.2 Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (Qualifizierung) (111)	27
5.2.1 Maßnahmenüberblick	27
5.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen	30
5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	32
5.3 Beratungsdienste (114)	33
5.3.1 Maßnahmenüberblick	33
5.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen	36
5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	40
5.4 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)	41
5.4.1 Maßnahmenüberblick	41

5.4.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	47
5.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	56
5.5	Verarbeitung und Vermarktung (123)	59
5.5.1	Maßnahmenüberblick	59
5.5.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	62
5.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	67
5.6	Flurbereinigung (125-A)	69
5.6.1	Maßnahmenüberblick	69
5.6.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	72
5.6.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	75
5.7	Wegebau (125-B)	75
5.7.1	Maßnahmenüberblick	75
5.7.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	78
5.7.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	80
5.8	Wegebau Forst (125-C)	80
5.8.1	Maßnahmenüberblick	80
5.8.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	82
5.8.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	83
5.9	Beregnung (125-D)	84
5.9.1	Maßnahmenüberblick	84
5.9.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	87
5.9.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	88
5.10	Hochwasserschutz im Binnenland (126-A)	89
5.10.1	Maßnahmenüberblick	89
5.10.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	92
5.10.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	94
5.11	Küstenschutz (126-B)	95
5.11.1	Maßnahmenüberblick	95
5.11.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	99
5.11.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	102
<b>6</b>	<b>Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt“</b>	<b>103</b>
6.1	Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse	103
6.2	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die nicht Berggebiete sind (212)	109
6.2.1	Maßnahmenüberblick	109
6.2.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	111
6.2.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	113
6.3	Erschwernisausgleich (213)	114
6.3.1	Maßnahmenüberblick	114
6.3.2	Beantwortung der Bewertungsfrage	115
6.3.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	118
6.4	Agrarumweltmaßnahmen (214)	118
6.4.1	Maßnahmenüberblick	119
6.4.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	131

6.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	149
6.5	Spezieller Arten- und Biotopschutz (216)	153
6.5.1	Maßnahmenüberblick	153
6.5.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	155
6.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	156
6.6	Erstaufforstung (221/223)	157
6.6.1	Maßnahmenüberblick	157
6.6.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	159
6.6.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	162
6.7	Waldumweltmaßnahmen (225)	163
6.8	Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials (226)	164
6.8.1	Maßnahmenüberblick	164
6.8.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	164
6.8.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	164
6.9	Nichtproduktive Investitionen Forst (227)	165
6.9.1	Maßnahmenüberblick	165
6.9.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	168
6.9.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	173
<b>7</b>	<b>Schwerpunkt 3: Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft</b>	<b>174</b>
7.1	Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse	174
7.2	Diversifizierung (311)	180
7.2.1	Maßnahmenüberblick	180
7.2.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	183
7.2.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	185
7.3	Tourismus (313)	186
7.3.1	Maßnahmenüberblick	186
7.3.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	189
7.3.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	190
7.4	Dienstleistungseinrichtungen (321)	191
7.4.1	Maßnahmenüberblick	191
7.4.2	Bewertungsfragen	195
7.4.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	198
7.5	Dorferneuerung und -entwicklung (322)	200
7.5.1	Maßnahmenüberblick	200
7.5.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	207
7.5.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	217
7.6	Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft (323-A)	219
7.6.1	Maßnahmenüberblick	219
7.6.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	221
7.6.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	223

7.7	Fließgewässerentwicklung im Sinne der EG-Wasserrahmenrichtlinie (323-B)	224
7.7.1	Maßnahmenüberblick	224
7.7.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	227
7.7.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	228
7.8	Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer (323-C)	228
7.8.1	Maßnahmenüberblick	228
7.8.3	Beantwortung der Bewertungsfragen	231
7.8.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	233
7.9	Kulturerbe (323-D)	234
7.9.1	Maßnahmenüberblick	234
7.9.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	235
7.9.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	238
7.10	Transparenz schaffen – von der Ladentheke bis zum Erzeuger (331-A)	239
7.10.1	Maßnahmenüberblick	239
7.10.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	242
7.10.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	244
7.11	Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B)	245
7.11.1	Maßnahmenüberblick	245
7.11.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	247
7.11.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	248
7.12	ILEK und ILE-ReM (341)	249
7.12.1	Maßnahmenüberblick	249
7.12.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	251
7.12.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	255
<b>8</b>	<b>Schwerpunkt 4 Leader</b>	<b>257</b>
8.1	Beschreibung des Schwerpunkts	257
8.1.1	Überblick	257
8.1.2	Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (41)	261
8.1.3	Kooperationsprojekte (421)	263
8.1.4	Laufende Kosten der LAG (431)	263
8.2	Beantwortung der Bewertungsfragen	264
8.2.1	Untersuchungsansatz	264
8.2.2	Etablierung des Leader-Ansatzes	266
8.2.3	Verbesserung der Local Governance	277
8.2.4	Kapazitätsaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung	283
8.2.5	Beitrag zu Zielen der REK und des EPLR	284
8.3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	289
8.3.1	Schlussfolgerungen	289
8.3.2	Empfehlungen	291

<b>9</b>	<b>Programmwirkungen</b>	<b>294</b>
9.1	Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1)	294
9.2	Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2)	299
9.3	Beitrag zum Ressourcenschutz (Frage 3)	301
9.4	Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4)	306
9.5	Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft (Frage 5)	306
9.6	Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors (Frage 6)	311
9.7	Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7)	314
9.8	Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8)	318
9.9	Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9)	324
9.10	Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10)	329
9.11	Beitrag zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet (Frage 11)	334
9.12	Programmspezifische Frage Tierschutz: Tierschutzwirkungen von <i>PROFIL</i>	338
9.13	Beitrag von <i>PROFIL</i> zum Querschnittsziel Gleichstellung	343
<b>10</b>	<b>Durchführung von <i>PROFIL</i></b>	<b>351</b>
10.1	Technische Hilfe (Frage 13)	351
10.2	Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Frage 14)	360
10.2.1	Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und -kosten	361
10.2.2	Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokationen	377
10.2.3	Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte	384
10.2.4	Effizienz des Fördermitteleinsatzes	390
<b>11</b>	<b>Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen</b>	<b>402</b>
11.1	Programmwirkungen	402
11.2	Durchführung und Fördereffizienz	410
11.3	Übergeordnete Empfehlungen	414
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>417</b>



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts	1
Abbildung 2:	Öffentliche Ausgaben für raumwirksame Politiken in NI (1995 bis 2008)	5
Abbildung 3:	Verteilung der öffentlichen Mittel der EU-Programme Niedersachsens und Bremens in der Förderperiode 2007-2013	6
Abbildung 4:	Veränderung der Mittelansätze zwischen der Ursprungsfassung, dem HC-Programm und der Programmfassung nach dem 6. Änderungsantrag	8
Abbildung 5:	Jahresdurchschnittliche flächen- und einwohnerbezogene Förderintensität von <i>PROFIL</i> in den niedersächsischen Landkreisen	12
Abbildung 6:	Verteilung der öffentlichen Mittel in <i>PROFIL</i> auf Zielgruppen (links) sowie Interventionstypen (rechts)	13
Abbildung 7:	Verteilung der öffentlichen Mittel nach Schwerpunkten in Bremen (Stand 31.12.2015)	15
Abbildung 8:	Strukturlandkarte der Umsetzung von <i>PROFIL</i> , Stand 01.07.2014	16
Abbildung 9:	Interventionslogik ELER-Maßnahme 111 (Berufsbildung)	28
Abbildung 10:	Teilnehmende, Schulungstage und öffentliche Ausgaben 2007-2014 nach Themen	29
Abbildung 11:	Interventionslogik ELER-Maßnahme 114 (EMS)	35
Abbildung 12:	Baufertigstellungen landwirtschaftlicher Betriebsgebäude und AFP-Förderfälle: Anzahl und Umfang (Euro) in der Förderperiode 2007-2013	46
Abbildung 13:	Entwicklung des Gewinns von Futterbaubetrieben in NI nach Höhe der Brutto-Gebäudeinvestitionen (WJ 2006/07 – 2014/15)	51
Abbildung 14:	Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung	70
Abbildung 15:	Verteilung der förderfähigen Kosten auf die AfL-Dienstbezirke und auf Kommunen bzw. Zweckverbände (Auszahlungsstand Ende 2014)	77
Abbildung 16:	Bauweisen der geförderten Wege (alt und neu)	77
Abbildung 17:	Verbindungsfunktion der geförderten Wege	79
Abbildung 18:	Interventionslogik Forstwegebau	81
Abbildung 19:	Luftaufnahme des Speicherbeckens bei Borg	86
Abbildung 20:	Interventionslogik ELER-Maßnahme 126-A – Hochwasserschutz	90
Abbildung 21:	Finanzierungsquellen für den Hochwasserschutz in NI 2007-2013	91
Abbildung 22:	Interventionslogik ELER-Maßnahme 126-B – Küstenschutz	96
Abbildung 23:	Finanzierungsquellen für den Küstenschutz in NI 2007-2013	97

Abbildung 24:	Förderverlauf der NAU/BAU-Maßnahmen	127
Abbildung 25:	Förderverlauf der KoopNat-Maßnahmen	129
Abbildung 26:	Interventionslogik Erstaufforstung	158
Abbildung 27:	Interventionslogik Naturnahe Waldbewirtschaftung	166
Abbildung 28:	Einschätzung verschiedener Aspekte des Förderverfahrens und tatsächliche Behinderung der Inanspruchnahme	168
Abbildung 29:	Anzahl der Umnutzungsprojekte 2007-2015 nach Projektinhalt	182
Abbildung 30:	Veränderung der Projektinhalte der Maßnahme 321 Teil I und II im Zeitablauf	193
Abbildung 31:	Im Rahmen der Maßnahme 321, Teil I und II, verausgabte EU-Mittel und Anzahl Projekte nach Bezirken der ÄRL (2007-2015)	195
Abbildung 32:	Umfang der förderfähigen Kosten der Maßnahme 321 (2007-2015) nach Gemeindetyp (Siedlungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung)	197
Abbildung 33:	Projekte und Fördermittel der Maßnahme 322 im Verlauf der Förderperiode	203
Abbildung 34:	Fördermittel und Projekte nach Art des Zuwendungsempfängers	204
Abbildung 35:	Dimensionen von Lebensqualität nach Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) und zugeordnete Aspekte der objektiven Lebensbedingungen nach Zapf (1984)	208
Abbildung 36:	Art der umgesetzten Projekte nach Fördergegenständen 2007-2015	210
Abbildung 37:	Beispiele für gestalterische Arbeiten an Gebäuden	211
Abbildung 38:	Ländliche Dienstleistungseinrichtungen nach Kategorien	212
Abbildung 39:	Beispiele von geförderten Remisen/Grillhütten	213
Abbildung 40:	Kategorien der Arbeiten im öffentlichen (Verkehrs-)Raum	213
Abbildung 41:	Beispiele für Arbeiten im öffentlichen Verkehrsraum: Oldershausen	214
Abbildung 42:	Entwicklung der Netto-N-HTB-Salden in den TGG des Niedersächsischen Kooperationsmodells und in den TGG-Referenzbetrieben (1998 = 100)	232
Abbildung 43:	Bewertung der Wasserschutzzusatzberatung	233
Abbildung 44:	Art der Gebäudenutzung nach der Investition bei Projekten von natürlichen Personen und Landwirten	237
Abbildung 45:	Umsetzungsstruktur Transparenz schaffen	240
Abbildung 46:	Einrichtung von Regionalmanagements in ILE-Regionen nach Jahren	251
Abbildung 47:	Förderfähige Kosten der bis Ende 2015 umgesetzten Leader-Projekte (41) nach Projektarten	262

Abbildung 48:	Förderfähige Kosten nach der Art der Zuwendungsempfänger (41)	262
Abbildung 49:	Wirkungsmodell zur Evaluierung regionaler Entwicklungsprozesse	265
Abbildung 50:	Die Merkmale von Leader	266
Abbildung 51:	Einschätzung der LAG-Mitglieder zur Steuerungsrelevanz des REK	268
Abbildung 52:	Anteil der verschiedenen Institutionentypen an den stimmberechtigten LAG-Mitgliedern in Niedersachsen (2012)	269
Abbildung 53:	Themenvielfalt der Beteiligungsgremien der Leader-Regionen 2008 bis 2012	273
Abbildung 54:	Wurden durch Ihr gefördertes Projekt innovative, d. h. für die Leader-Region neue Ideen oder Handlungsansätze umgesetzt?	275
Abbildung 55:	Sphärenmodell des Governance-Arrangements von Leader	277
Abbildung 56:	Zentrale Governance-Indikatoren in Leader (Mittelwerte nach Sphären)	279
Abbildung 57:	Zufriedenheit der befragten Leader-ZWE mit verschiedenen Aspekten der administrativen Umsetzung nach Maßnahmen	282
Abbildung 58:	Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder: In welchem Umfang wurden aus Ihrer Sicht bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Ziele der Entwicklungsstrategie erreicht?	284
Abbildung 59:	Einschätzung der LAG Mitglieder zum Beitrag von Leader in verschiedenen Bereichen der ländlichen Entwicklung in ihrer Region (n=574)	285
Abbildung 60:	Wirkungsbereiche der Leader-Projekte im Tourismus (Einschätzung der ZWE, Mehrfachnennungen waren möglich)	286
Abbildung 61:	Angebots- bzw. Dienstleistungssegmente der befragten Leader-Projekte (322, 321, Mehrfachnennungen möglich)	287
Abbildung 62:	Wirkungsbereiche der Umweltwirkungen von befragten Leader-Projekten	288
Abbildung 63:	Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses je Unternehmen in Niedersachsen (WJ 2002/03 bis 2014/15)	312
Abbildung 64:	Anteile (in Prozent) der in den Dimensionen der Lebensqualität eingesetzten Fördermittel 2007 bis 2014	327
Abbildung 65:	Projekthalte der ZILE- und Leader-Projekte der Maßnahme 321 (Stand 12/2015)	347
Abbildung 66:	Öffentliche Mittel für aus der TH finanzierte Aktivitäten nach ihrem inhaltlichen Programmbezug	352
Abbildung 67:	Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Mittel auf Zielgruppen der TH (Mehrfachnennungen möglich)	353

Abbildung 68:	Verteilung der öffentlichen Mittel für Wirkungskontrollen (Kartierung/Berechnung) nach ihrer Zweckbestimmung	357
Abbildung 69:	Einsatz der öffentlichen Mittel der TH für Information und Publizität	359
Abbildung 70:	Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012*	366
Abbildung 71:	Entwicklung der IK 2011 ausgewählter Fördermaßnahmen gegenüber 2005*	367
Abbildung 72:	Fördermittel mit positiven Wirkungen nach Wirkungsfeldern und Interventionstypen	402
Abbildung 73:	Implementationskosten-Komponenten und deren Erklärungsgründe	411
Abbildung 74:	Dynamik der Vermeidung von Verfahrensfehler-, Implementations- und Zielverfehlungskosten	414

## Kartenverzeichnis

Karte 1:	Konvergenz- und Nichtkonvergenzgebiet in Niedersachsen	9
Karte 2	Regionale Verteilung der Agrarumweltmaßnahmen	130
Karte 3:	Tourismusintensität und räumliche Verteilung der ZILE-Tourismusförderung nach Landkreisen	188
Karte 4:	Fördermittel der Dorferneuerung je EinwohnerIn auf Landkreisebene nach Art der ZWE, 2007-2015	205
Karte 5:	Regionen mit ILE-Regionalmanagement in Niedersachsen	253
Karte 6:	Leader-Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2007-2013	257

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	<i>PROFIL</i> -Maßnahmen und Modulberichte	2
Tabelle 2:	Programmthemen und -fragen und zugehörige Bewertungshintergründe	3
Tabelle 3:	Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 (in Euro)	7
Tabelle 4:	Vergleich der Planansätze von <i>PROFIL</i> mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten	11
Tabelle 5:	Vergleich der Planansätze mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 für neue Herausforderungen nach Schwerpunkten	11
Tabelle 6:	Verwendete Datengrundlagen	19
Tabelle 7:	Verwendete Methoden der Analyse der Wirkungen und Durchführung	20
Tabelle 8:	Überblick über die Maßnahmen des SP 1 (Stand: Ende 2013)	21
Tabelle 9:	Öffentliche Mittel im SP 1 (Soll-Ist-Vergleich)	22
Tabelle 10:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	23
Tabelle 11:	Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich	24
Tabelle 12:	Behandlung von Wirkungsbereichen der SP-1-Maßnahmen in den Vertiefungsthemen	26
Tabelle 13:	Themen der Cross-Compliance-Beratungen 2007-2011	38
Tabelle 14:	Beratungen zu „Neuen Herausforderungen“ 2012 bis 2014 nach Häufigkeit	39
Tabelle 15:	AFP 2007-2013: Planung und Realisierung	44
Tabelle 16:	AFP 2007-2013: Output-Indikatoren nach Investitionsschwerpunkten	45
Tabelle 17:	Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Milchviehhaltung in Niedersachsen	49
Tabelle 18:	Kennzahlen zur V&V-Förderung in NI/HB 2007-2013 (Bewilligungsdaten auf Basis der Projektliste)	62
Tabelle 19:	Ansatzpunkte zur Verringerung des Problems künftiger Mengenprobleme und deren Realisierungschancen	85
Tabelle 20:	ELER-Vorhaben zum Hochwasserschutz in der Förderperiode 2007-2013	92
Tabelle 21:	Output- und Ergebnisindikatoren zum Küstenschutz mit Erreichungsgrad	99
Tabelle 22:	Unterstützte ELER-Vorhaben zum Küstenschutz in der Förderperiode 2007-2013	100
Tabelle 23:	Überblick über die Maßnahmen des SP 2 (Stand: Ende 2013)	103
Tabelle 24:	Öffentliche Mittel im SP 2 (Soll-Ist-Vergleich)	104

Tabelle 25:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	105
Tabelle 26:	Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene	106
Tabelle 27:	Behandlung von Wirkungsbereichen der SP-2-Maßnahmen in den Vertiefungsthemen	108
Tabelle 28:	Förderfläche und geförderte Betriebe im Zeitablauf	115
Tabelle 29:	Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzziele	121
Tabelle 30:	Das Förderangebot der AUM	122
Tabelle 31:	Einordnung der Maßnahmen bezüglich der Problemlagen und Prüfung der Interventionslogik im Zielfeld Umwelt	124
Tabelle 32:	Überblick zum Förderumfang der AUM im Zeitverlauf	126
Tabelle 33:	Eingesetzte Methoden und verwendete Datenquellen	133
Tabelle 34:	Gesamtüberblick über AUM mit Biodiversitätszielen und ihre Bewertung	135
Tabelle 35:	Wirkungsbewertung der AUM mit Wasserschutzzielen	139
Tabelle 36:	Wirkungsbewertung von AUM mit Erosionsschutzziel	142
Tabelle 37:	Veränderung des Humusgehaltes durch AUM	142
Tabelle 38:	Wirkungsbewertung von AUM mit Klimaschutzzielen	144
Tabelle 39:	Zusammenfassender Überblick über Effektivität und Effizienz der Umweltwirkungen der AUM	147
Tabelle 40:	Verteilung der Aufforstung nach Waldanteil der Region	160
Tabelle 41:	Verteilung der Aufforstung nach Zielbestockungstyp	161
Tabelle 42:	Verteilung der Aufforstung nach Vornutzung	161
Tabelle 43:	Ziele und Zielerreichung Nichtproduktive Investitionen (227)	167
Tabelle 44:	Waldumbau differenziert nach Zielbestockungstyp	171
Tabelle 45:	Überblick über die Wirkung der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima	172
Tabelle 46:	Überblick über die Maßnahmen des SP 3 (Stand: Ende 2013)	174
Tabelle 47:	Öffentliche Mittel im SP 3 (Soll-Ist-Vergleich)	175
Tabelle 48:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	176
Tabelle 49:	Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene	177
Tabelle 50:	Behandlung von Wirkungsbereichen der SP-3-Maßnahmen in den Vertiefungsthemen	180
Tabelle 51:	Ergebnisse in Bezug auf Gewinnentwicklung/Gesamthaushaltseinkommen	184

Tabelle 52:	Ergebnisse in Bezug auf die Attraktivität des Wohnumfelds	185
Tabelle 53:	Tourismusprojekte unter ELER-Code 313 nach Jahren, Stand 12/2015	187
Tabelle 54:	Stärken und Schwächen des Programmgebiets in Bezug auf Maßnahme 322	201
Tabelle 55:	Anzahl DE-Verfahren und förderfähige Kosten nach Verfahrensart (2006 bis 2008 aufgenommene Verfahren)	206
Tabelle 56:	Verteilung ausgezahlter Fördermittel auf Fördergegenstände (323-A)	220
Tabelle 57:	Verzeichnis der Fallstudien zur Maßnahme 323-A	222
Tabelle 58:	Verteilung der ausgezahlten Fördermittel auf Schutzgebietskategorien (mehrere Kategorien möglich)	223
Tabelle 59:	Ziele und Zielerreichung in Maßnahme 323-B	226
Tabelle 60:	Projektanzahl und Fördermittel in den einzelnen Gebietskulissen	226
Tabelle 61:	Ziele und Zielerreichung der Maßnahme 323-C	230
Tabelle 62:	Umsetzungsstand Veranstaltungen 2007-2015	242
Tabelle 63:	Bewilligtes Fördervolumen der Maßnahme 331-B im Verlauf der Jahre	246
Tabelle 64:	Umfang der Befragungen in den ILE-Regionen	252
Tabelle 65:	Öffentliche Mittel im SP 4 (Soll-Ist-Vergleich)	260
Tabelle 66:	Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich	260
Tabelle 67:	Behandlung von Wirkungsbereichen der Leader-Projekte in den Vertiefungsthemen	261
Tabelle 68:	Übersicht über die Primärdatenerhebungen und Verweise im Text zu Datenquellen	266
Tabelle 69:	Arbeitsplatzeffekte der befragten Leader-Projekte	283
Tabelle 70:	Anteil der befragten Leader-Projekte, in den indirekte Beschäftigungseffekte beobachtet bzw. erwartet wurden.	284
Tabelle 71:	Quantifizierter Wirkungsindikator Wirtschaftswachstum	297
Tabelle 72:	Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze	300
Tabelle 73:	Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung Biodiversität	303
Tabelle 74:	Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen für die Wettbewerbsfähigkeit	309
Tabelle 75:	Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen	317
Tabelle 76:	Wirkungsbeitrag von <i>PROFIL</i> -Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität	320

Tabelle 77:	Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität	326
Tabelle 78:	<i>PROFIL</i> -Maßnahmen mit Innovationsansätzen	330
Tabelle 79:	Anteil Breitbandverfügbarkeit bezogen auf Haushalte über alle Technologien	336
Tabelle 80:	Gleichstellungsrelevanz der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2007-2014	345
Tabelle 81:	Geschlechterverhältnis in den verschiedenen Gremien bzw. Funktionen	348
Tabelle 82:	Überblick über die Fördergegenstände der TH (Stand: 31.12.2015)	352
Tabelle 83:	Verteilung der öffentlichen Mittel für Begleitung, Bewertung und Wirkungskontrollen auf Fördergegenstände (in %)	356
Tabelle 84:	Absolute und relative Implementationskosten von <i>PROFIL</i>	363
Tabelle 85:	Relative IK und Gesamtkosten der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS)	365
Tabelle 86:	Anteil ausgezahlter Fördermittel für private ZWE mit vollständiger und teilweiser Mitnahmen nach Maßnahmengruppen	378
Tabelle 87:	Fehlende Additionalität ausgezahlter Fördermittel für öffentliche ZWE	381
Tabelle 88:	Einschätzungen für Fehlallokation oder Fehlanreize durch die ELER-Förderung	383
Tabelle 89:	Synergieeffekte zwischen Maßnahmen für die unterschiedlichen Wirkungsfelder	387
Tabelle 90:	Beispiele für Synergieeffekte im Sinne wirkungsverstärkender Interaktionen	388
Tabelle 91:	Wirksamkeit und Kosten von Maßnahmen mit Zielausrichtung Biodiversität	392
Tabelle 92:	Umsetzungs- und Fördereffizienzranking von <i>PROFIL</i> -Maßnahmen bezogen auf den Indikator „Minderung von N-Bilanzen“	395
Tabelle 93:	Fördereffizienz ausgewählter <i>PROFIL</i> -Maßnahmen mit Zielen bzw. Wirkungen im Klimaschutz	396
Tabelle 94:	Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz	397
Tabelle 95:	Verteilung der Gesamtkosten auf Leistungsträger von <i>PROFIL</i>	399
Tabelle 96:	Gesamtbetrachtung im Hinblick auf vertieft untersuchte Wirkungsfelder	405

## Abkürzungsverzeichnis

### A

---

a	Jahr
ABAG	Allgemeine Bodenabtragsgleichung
Abb.	Abbildung
ADE	Institut Aide à la Décision Economique
AF	Ackerfläche
AfL, ÄfL	Amt/Ämter für Landentwicklung
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (ELER-Code 121)
AG	Arbeitsgemeinschaft, Arbeitsgruppe
AK	Arbeitskraft, Arbeitskräfte
AL	Ackerland
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen
AQuaRo	Projekt „Alternative Quellen anzapfen für den Raum Rosche“
ArL, ÄrL	Amt/Ämter für regionale Landesentwicklung
Art.	Artikel
AUM	Agrarumweltmaßnahme(n)
AZ	Ausgleichszulage

### B

---

BAU	Bremer Agrarumweltprogramm
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGA	Begleitausschuss
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BS	Bescheinigende Stelle
bspw.	beispielsweise
BWS	Bruttowertschöpfung
bzw.	beziehungsweise

### C

---

C	Kohlenstoff
ca.	circa
CC	Cross Compliance
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
CO <sub>2äq</sub>	CO <sub>2</sub> -Äquivalente

### D

---

d. h.	das heißt
-------	-----------

DE	Dorferneuerung
DG Agri	Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission
DGrünErhV	Dauergrünlanderhaltungsverordnung des Landes Niedersachsen
DIWA	Digitales Informationssystem Wasserschutz
DüV	Düngeverordnung
DVL	Deichverband am linken Weserufer
DVR	Deichverband am rechten Weserufer

**E**


---

EDV	elektronische Datenverarbeitung
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMS	Einzelbetriebliche Managementsysteme
EPLR	Entwicklungsprogramm oder -plan für den ländlichen Raum
ERP	European Recovery Programme
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EuRH	Europäischer Rechnungshof

**F**


---

FAQ	Frequently asked questions (Häufig gestellte Fragen)
FFH	Fauna Flora Habitat(-Richtlinie)
FFK	förderfähige Kosten
FGE	Fließgewässerentwicklung (ELER-Code 323-B)
fm	Festmeter
FM	Fördermaßnahme
FNN	Flächen- und Nutzungsnachweis
FP	Förderperiode
FS	Fallstudie
FTE	Vollzeitäquivalente Arbeitsplätze (Full-time equivalent)
FV	Freiwillige Vereinbarungen (im Grundwasserschutz)
F&E	Forschung und Entwicklung

**G**


---

GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
-----	--

GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geographische Informationssysteme
GL	Grünland
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GSL	Grundwasserschonende Landbewirtschaftung (ELER-Code 214-B)
GVE	Großvieheinheiten

**H**


---

ha	Hektar
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points(-Konzept) (Qualitätslabel)
HB	Bremen
HC	Health Check
HNV	High Nature Value
HTB	Hoftorbilanz
HW	Hochwasser
HWRB	Hochwasserrückhaltebecken
HZB	Halbzeitbewertung

**I**


---

i. d. R.	in der Regel
IFS	International Featured Standards (Qualitätslabel)
IK	Implementationskosten
IKA	Implementationskostenanalyse
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes ländliche Entwicklungskonzept
InVeKos	<b>I</b> ntegriertes <b>V</b> erwaltungs- und <b>K</b> ontrollsystem
IPCC	Intergovernmental Panel on climate change
IT	Informationstechnik

**K**


---

k. A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
km	Kilometer
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
KoopNat	Kooperationsprogramm Naturschutz (ELER-Code 214-C)
kt	Kilotonne(n)
ktoe	Kilotonnen Erdöläquivalente

**L**


---

LAG	Lokale Aktionsgruppe (Leader)
-----	-------------------------------

LBEG	Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie
LE	Landschaftselement
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
lfm	laufende Meter
LGLN	Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen
LK	Landkreis
LRT	Lebensraumtyp
LSG	Landschaftsschutzgebiet
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
lt.	laut
LWK	Landwirtschaftskammer
<b>M</b>	
<hr/>	
max.	maximal
MB	Modulbericht
MDM	Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
min.	mindestens
Mio.	Million(en)
ML	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (aktuelle Bezeichnung seit 2013)
Mrd.	Milliarden
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (aktuelle Bezeichnung seit 2012)
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
MwSt.	Mehrwertsteuer
<b>N</b>	
<hr/>	
N	Stickstoff
n	Anzahl der Elemente bzw. Beobachtungen
NAU	Niedersächsisches Agrarumweltprogramm
NAU/BAU	Niedersächsisch/Bremisches Agrarumweltprogramm
Nds./nds.	Niedersachsen/niedersächsisch
nFK	nutzbare Feldkapazität
NH <sub>3</sub>	Ammoniak
NI	Niedersachsen
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz
N <sub>min</sub>	Gehalt eines Bodens an verfügbarem mineralisierten Stickstoff
NO <sub>3</sub>	Nitrat
Nr.	Nummer
NRR	Nationale Rahmenregelung

NRW	Nordrhein-Westfalen
NSG	Naturschutzgebiete
NuL	Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft (ELER-Code 323-A)
<b>O</b>	
o. Ä.	oder Ähnliches
o. g.	oben genannte(n/r/s)
OG	Oberflächengewässer
<b>P</b>	
P	Phosphor
PFEIL	Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014 bis 2020
PG	Projektgruppe
<i>PROFIL</i>	Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013
PROLAND	Niedersächsisches Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes 2000 bis 2006
PSM	Pflanzenschutzmittel
<b>Q</b>	
QS	Qualität und Sicherheit (Qualitätslabel)
<b>R</b>	
rd.	rund
Ref.	Referat
REK	Regionales Entwicklungskonzept
ReM	Regionalmanagement (als geförderte ILE-Maßnahme)
RL	Richtlinie
RLW	Richtlinie für den ländlichen Wegebau
RM	Regionalmanagement (allgemein)
RWB	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (RWB-Gebiet = Nichtkonvergenzgebiet)
<b>S</b>	
s.	siehe
s. o.	siehe oben
SAB	Spezieller Arten- und Biotopschutz (ELER-Code 216)
SH	Schleswig-Holstein
SLA	Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung
SP	ELER-Schwerpunkt
Std.	Stunden
SUBV	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Hansestadt Bremen
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse
s. u.	siehe unten

**T**


---

TG	Teilnehmergeinschaft
TGG	Trinkwassergewinnungsgebiet
TH	Technische Hilfe
THG	Treibhausgas(e)
tlw.	teilweise
TN	Teilnehmende

**U**


---

u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliches
u. E.	unseres Erachtens
UNB	Untere Naturschutzbehörde

**V**


---

v. a.	vor allem
VB	Verwaltungsbehörde
VE	Vieheinheiten
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
VK	Variationskoeffizient
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle(n)
V&V	Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123)

**W**


---

WA	Wirtschaftsakteur
WiSo	Wirtschafts- und Sozial-(Partner)
WJ	Wirtschaftsjahr
WRRL	EG-Wasserrahmenrichtlinie
WuH	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (aktuelle Bezeichnung seit 2011)

**Z**


---

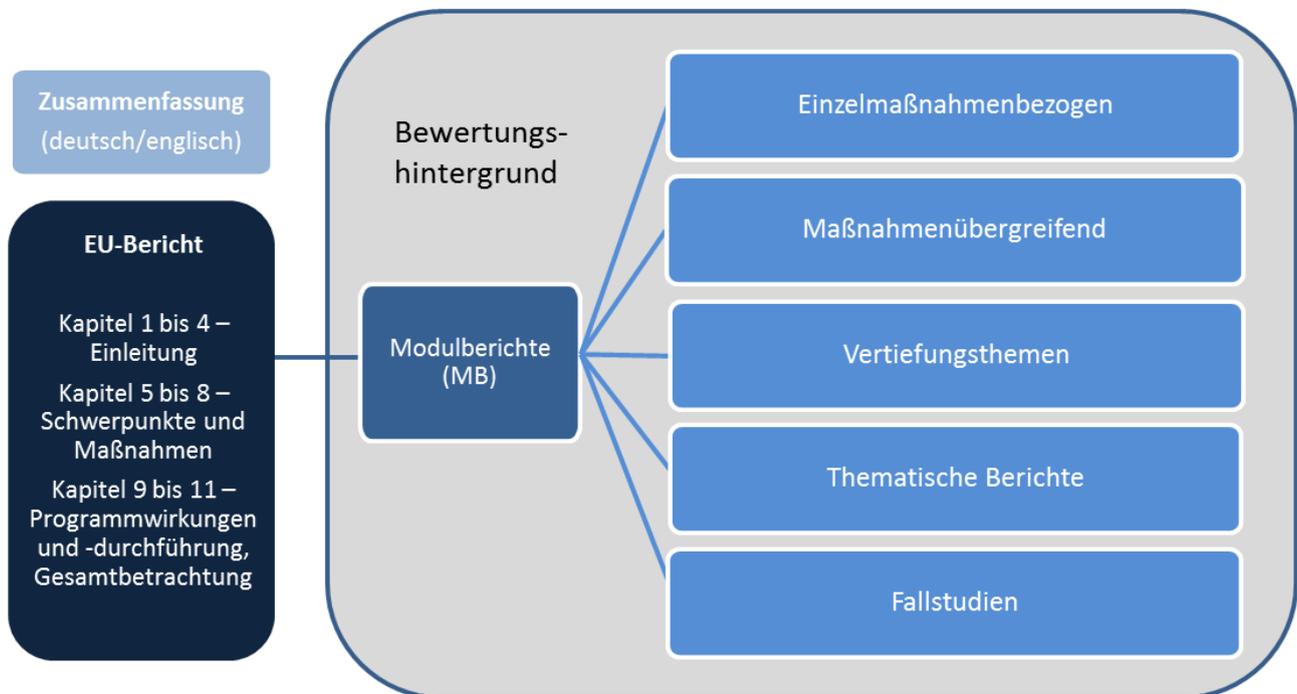
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
ZEUS	Zahlstellen-Buchungssystem
ZILE	Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung
ZS	Zahlstelle
ZWE	ZuwendungsempfängerIn

---

## 1 Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts

Der Ex-post-Bewertungsbericht ist zweigeteilt: Er besteht aus einem EU-Bericht, in dem alle Bewertungsfragen beantwortet werden, und dem Bewertungshintergrund (siehe **Abbildung 1**). Dieser enthält vertiefende Modulberichte, die dem gedruckten Bericht auf CD beigefügt sind.

**Abbildung 1:** Struktur des Ex-post-Bewertungsberichts



Quelle: Eigene Darstellung.

Der EU-Bericht geht nach einer Einleitung (Kapitel 1 bis 4) zunächst auf die Schwerpunkte und Maßnahmen ein. In den Kapiteln 5 bis 8 werden die maßnahmenbezogenen Bewertungsfragen Nr. 15 bis 24 der Leitlinien für die Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) beantwortet. Die anschließenden Kapitel 9 und 10 befassen sich programmübergreifend mit den Wirkungen sowie Aspekten der Durchführung von *PROFIL*. Die zugeordneten Bewertungsfragen sind die Fragen 1 bis 14 der Leitlinien für die Ex-post-Bewertung. Der EU-Bericht schließt mit einer zusammenfassenden Gesamtbetrachtung der Bewertungsergebnisse (Kapitel 11).

**Tabelle 1** gibt einen Überblick über die Maßnahmen von *PROFIL*, die AutorInnen der jeweiligen Kapitel in diesem Bericht und die zugehörigen Modulberichte (MB). Die MB sind in sich abgeschlossene Berichte, die sich auf Maßnahmen oder Maßnahmengruppen, spezielle Themen oder einzelne Bewertungsschritte (z. B. Auswertung einer Befragung) beziehen.

**Tabelle 1:** PROFIL-Maßnahmen und Modulberichte

<b>Maßnahme/Thema</b>	<b>Kapi- tel</b>	<b>AutorInnen</b>	<b>Modulbericht</b>
Mittelverteilung nach Regionen und Zielgruppen	3	Regina Grajewski	3_MB Mittelverteilung
Qualifizierung (111)	5.2	Winfried Eberhardt	5.2_MB Qualifizierung
Einzelbetriebliche Managementsysteme (114)	5.3	Winfried Eberhardt	5.3_MB Einzelbetriebliche Managementsysteme
Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)	5.4	Angela Bergschmidt Henrik Ebers Bernhard Forstner	5.4_MB(a) Agrarinvestitionsförderungsprogramm 5.4_MB(b) Tierschutzwirkungen des AFP
Verarbeitung und Vermarktung (123)	5.5	Martin Spengler	5.5_MB Verarbeitung und Vermarktung
Flurbereinigung (125-A)	5.6	Manfred Bathke Andreas Tietz	5.6_MB(a) Befragung von Landwirten 5.6_MB(b) Fallstudien Flurbereinigung 5.6_MB(c) Maßnahmenbewertung Flurbereinigung
Wegebau (125-B)	5.7	Manfred Bathke	5.7_MB(a) Befragung von Gemeinden 5.7_MB(b) Ländlicher Wegebau
Wegebau Forst (125-C)	5.8	Kristin Franz	5.8_MB Forstliche Fördermaßnahmen
Beregnung (125-D)	5.9	Jano Anter	-/-
Hochwasserschutz im Binnenland (126-A)	5.10	Winfried Eberhardt	-/-
Küstenschutz (126-B)	5.11	Winfried Eberhardt	-/-
Ausgleichszulage (212)	6.2	Regina Dickel	6.2_MB Ausgleichszulage
Erschwernisausgleich (213)	6.3	Karin Reiter	-/-
Agrarumweltmaßnahmen (214)	6.4	Karin Reiter Wolfgang Roggendorf Achim Sander	6.4_MB Agrarumweltmaßnahmen
Spezieller Arten- und Biotopschutz (216)	6.5	Manfred Bathke	6.5_MB Offenlandpflege
Erstaufforstung (221/223)	6.6	Kristin Franz	(siehe 5.8)
Waldumweltmaßnahmen (225)	6.7	Kristin Franz	(siehe 5.8)
Wiederaufbau (226)	6.8	Kristin Franz	(siehe 5.8)
Nichtproduktive Investitionen Forst (227)	6.9	Kristin Franz	(siehe 5.8)
Diversifizierung (311)	7.2	Birgit Fengler	7.2_MB ILE und Leader
Tourismus (313)	7.3	Petra Raue	(siehe 7.2)
Dienstleistungseinrichtungen (321)	7.4	Petra Raue Birgit Fengler	(siehe 7.2)
Dorferneuerung und -entwicklung (322)	7.5	Birgit Fengler	(siehe 7.2)
Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft (323-A)	7.6	Manfred Bathke	7.6_MB Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft
Fließgewässerentwicklung (323-B)	7.7	Manfred Bathke	7.7_MB Fließgewässerentwicklung
Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer (323-C)	7.8	Manfred Bathke	7.8_MB Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer

(Fortsetzung Tabelle 1)

Kulturerbe (323-D)	7.9	Birgit Fengler	(siehe 7.2)
Transparenz schaffen (331-A)	7.10	Andrea Moser	7.10_MB Transparenz schaffen
Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B)	7.11	Manfred Bathke	7.11_MB Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen
ILEK und Regionalmanagement (341)	7.12	Petra Raue	(siehe 7.2)
Leader (Schwerpunkt 4)	8	Petra Raue	(siehe 7.2)

Quelle: Eigene Darstellung.

Auch zu einzelnen programmbezogenen Bewertungsthemen bzw. -fragen gibt es Bewertungshintergründe. In **Tabelle 2** wird eine Übersicht gegeben.

**Tabelle 2:** Programmenthemen und -fragen und zugehörige Bewertungshintergründe

Programmenthema/-frage	Kapitel	AutorInnen	Bewertungshintergrund
Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft	9.1	Andrea Pufahl	9.1_MB Wirtschaft und Arbeit
Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze	9.2		
Beitrag zum Ressourcenschutz	9.3	Achim Sander	9.3_MB Biodiversität
Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien	9.4	Wolfgang Roggen-dorf	-/-
Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	9.5	Gerald Schwarz	9.5_MB Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors*
Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors	9.6	Henrik Ebers Bernhard Forstner	-/-
Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel	9.7	Wolfgang Roggen-dorf	9.7_MB Klimaschutz
Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung	9.8	Wolfgang Roggen-dorf	9.8_MB Wasser
Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung	9.9	Andrea Moser	9.9_MB Lebensqualität
Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze	9.10		-/-
Beitrag zur Anbindung an Breitband-Internetanschlüsse	9.11	Birgit Fengler	-/-
Tierschutz	9.12	Angela Bergschmidt	-/-
Gleichstellung von Männern und Frauen	9.13	Barbara Fähmann	-/-
Technische Hilfe	10.1	Regina Grajewski	10.1_MB Auswertung Veranstaltungsfragebögen
Fördereffizienz	10.2	Barbara Fähmann Regina Grajewski	10.2_MB Implementationskostenanalyse

\* Programmübergreifender Bericht über die EPLR der 7-Länder-Evaluation (ohne Hamburg)

Quelle: Eigene Darstellung.

## 2 Bewertungsrahmen

Niedersachsen/Bremen (NI/HB) haben die Bewertung ihrer ländlichen Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 gemeinsam mit fünf anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein (SH), Hamburg, Nordrhein-Westfalen (NRW) und Hessen) in einem Paket vergeben. Die Beauftragung umfasste die laufende Bewertung, die Erstellung jährlicher Bewertungsberichte, die Halbzeitbewertung (HZB) 2010 und die Ex-post-Bewertung 2016. Die Bewertung wurde unter Federführung des Thünen-Instituts für Ländliche Räume (LR) in Kooperation mit dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (BW), dem Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie (WF) sowie dem Planungsbüro entera durchgeführt.

Zur Steuerung der Bewertungsaktivitäten wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich aus den Verwaltungsbehörden<sup>1</sup> (VB) der Bundesländer sowie den EvaluatorInnen zusammensetzt. Den Vorsitz hatte bis 2013 die VB SH, ab 2013 das EU-Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen (StK NI).

Die Sitzungen des Lenkungsausschusses fanden einmal pro Jahr statt. Dort wurden seitens der EvaluatorInnen die wesentlichen Bewertungsaktivitäten und deren Ergebnisse vorgestellt. Auch Änderungen grundsätzlicher Art am Evaluationsdesign oder Fragen, die länderübergreifende Entscheidungen erforderten, waren Gegenstand des Lenkungsausschusses. Neben dem Lenkungsausschuss gab es auch länderübergreifende Strukturen auf Maßnahmenebene zur Absprache des Evaluationsdesigns und Vorstellung/Diskussion von Ergebnissen.

Programmbezogen erfolgte die Kommunikation bezüglich des Untersuchungsdesigns und die Diskussion der Ergebnisse bilateral mit den Fachreferaten und den VBn/StK NI.

Jährlich wurde ein Bewertungsbericht je Programm erstellt, der auch die Grundlage für das Kapitel im jährlichen Durchführungsbericht zur laufenden Bewertung bildete. Die Bewertungsberichte wurden in den Begleitausschüssen (BGA) präsentiert und diskutiert.

2010 wurde mit dem Bericht zur HZB (LR et al., 2010) eine erste Bewertung der Umsetzung und der bis dato erreichten Ergebnisse vorgenommen und die methodische Grundlage für die Bewertungsaktivitäten bis zur Ex-post-Bewertung gelegt.

Ergebnisse der laufenden Bewertungsaktivitäten wurden kontinuierlich aufbereitet und in Form mündlicher Präsentationen im Lenkungsausschuss, dem BGA, Dienstbesprechungen und Fachtagungen vorgestellt oder in schriftlichen Modulberichten dokumentiert. In den Vorjahren fertiggestellte Modulberichte wurden als Anhänge der Jahresberichte veröffentlicht und fließen auch in die Ex-post-Bewertung ein (vgl. Tabellen 1 und 2).

---

<sup>1</sup> sowie dem EU-Koordinierungsreferat in der Staatskanzlei Niedersachsen und der Koordinierungsstelle beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (WuH) in Bremen. Das Koordinierungsreferat im Niedersächsischen Umweltministerium (MU) und weitere Institutionen/Personen wurden themenspezifisch eingeladen.

### 3 Beschreibung der Programmstruktur und -umsetzung

Detaillierte Ausführungen insbesondere zur regionalen Inanspruchnahme von PROFIL können dem Modulbericht 3\_MB Mittelverteilung entnommen werden.

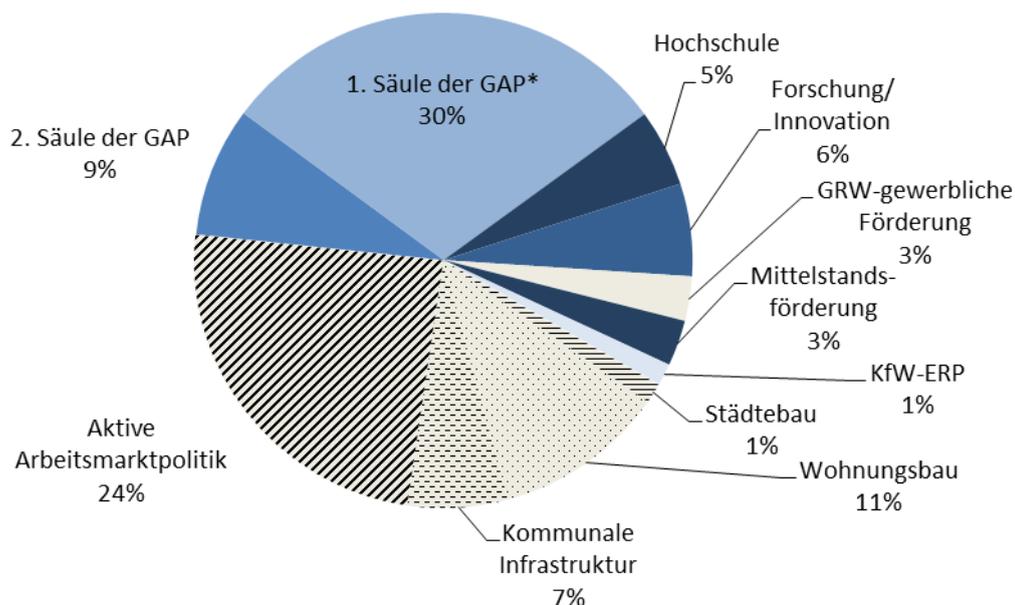
#### 3.1 Einbettung von PROFIL in andere Förderpolitiken

PROFIL wird aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume (ELER) finanziert. Die ELER-Förderung stellt die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dar.

##### Raumwirksame Politiken

Neben PROFIL gibt es weitere raumwirksame Politiken in Niedersachsen. Eine Untersuchung von Plankl (2013) zur formalen Inzidenz raumwirksamer Politiken zeigt die finanzielle Bedeutung der 2. Säule der GAP in Relation zu anderen Politikbereichen. **Abbildung 2** verdeutlicht, dass auf das Land Niedersachsen bezogen die 2. Säule der GAP im Kontext raumwirksamer Politiken nicht unbedeutend ist. Finanziell besser ausgestattet und daher vermutlich raumwirksamer sind z. B. die Aktive Arbeitsmarktpolitik und die 1. Säule der GAP.

**Abbildung 2:** Öffentliche Ausgaben für raumwirksame Politiken in NI (1995 bis 2008)



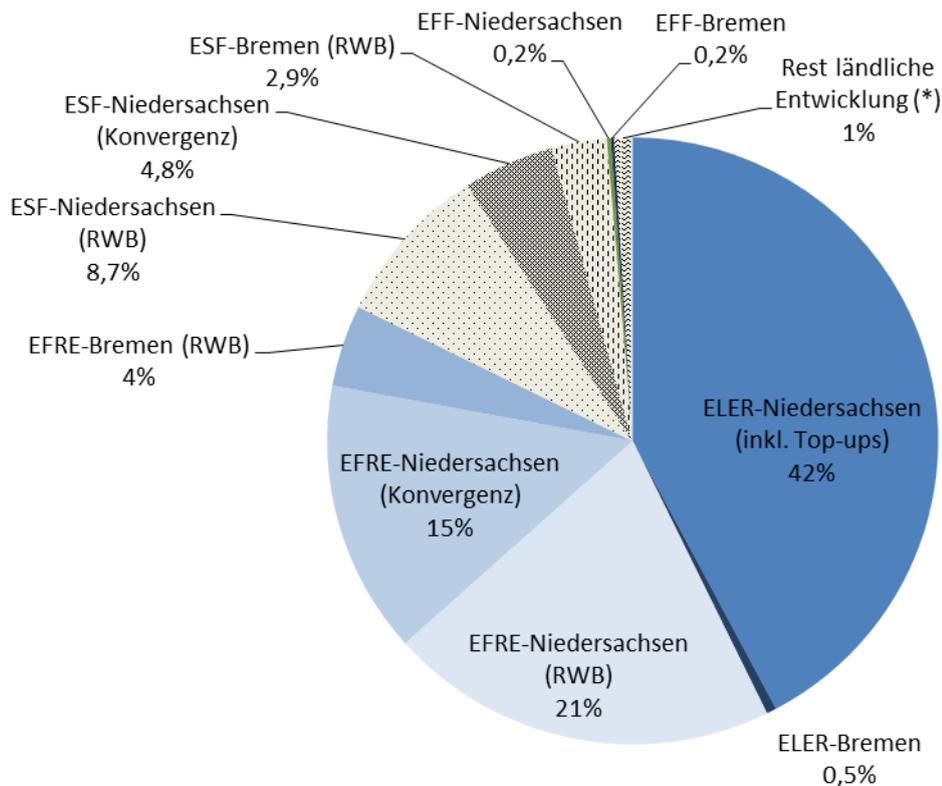
\* 1. Säule GAP: Durchschnitt 2007-2012 gemäß Zahlstellendaten Niedersachsen, Gesamtvolumen 2,9 Mrd. Euro.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Plankl (2013).

## EU-Förderlandschaft

*PROFIL* kommt eine wichtige Bedeutung in der EU-Förderlandschaft Niedersachsens zu. Rund 42 % der in den EU-Programmen (ELER, EFRE, ESF) enthaltenen öffentlichen Mittel in der Förderperiode 2007-2013 stammten aus *PROFIL*. In Bremen als Stadtstaat hingegen ist die Bedeutung des ELER gegenüber EFRE/ESF deutlich geringer (siehe **Abbildung 3**).

**Abbildung 3:** Verteilung der öffentlichen Mittel der EU-Programme Niedersachsens und Bremens in der Förderperiode 2007-2013



\*) Restzahlungen aus LEADER+ und fakultativer Modulation (NI/HB), Zuckerdiversifizierungsbeihilfen.  
RWB: Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

Quelle: Eigene Berechnungen nach WuH (2007), MUNLV (2010), Senatorin für Arbeit (2007), ML (2013a; 2009c), MW (2007a; 2007d; 2007b; 2007c).

Auch wenn dem ELER eine finanziell immer größere Rolle zukommt, stammen in dem betrachteten Förderzeitraum immer noch 72 % der im Rahmen der GAP verausgabten Mittel aus der 1. Säule (LR et al., 2010). In Bremen hingegen hat die 2. Säule ein höheres finanzielles Gewicht im Vergleich zu den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP.

## 3.2 Programmstruktur PROFIL

### PROFIL – Indikative Finanzplanung

Insgesamt standen für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 rund 1,6 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung (vgl. **Tabelle 3**). Hinzu kamen rund 780 Mio. Euro nationale öffentliche Mittel für vertikale und horizontale Top-ups (Artikel-89-Maßnahmen, s. u.).

**Tabelle 3:** Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 (in Euro)

	ELER-Mittel	Nationale öffentliche Mittel	Öffentliche Mittel insgesamt	Private Mittel (indikativ)	Gesamtkosten	Top-ups = Artikel-89-Maßnahmen
Schwerpunkt 1	387.926.695	277.938.090	665.864.785	934.611.415	1.600.476.200	585.677.000
Schwerpunkt 2	296.790.179	141.903.455	438.693.634	13.283.869	451.977.503	76.839.797
Schwerpunkt 3	219.416.942	164.235.028	383.651.970	95.777.264	479.429.234	117.300.000
Leader	66.502.499	36.942.924	103.445.423	0	103.445.423	0
Technische Hilfe	4.366.798	4.366.798	8.733.596	0	8.733.596	0
Insgesamt	975.003.113	625.386.295	1.600.389.408	1.043.672.548	2.644.061.956	779.816.797

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des 6. Änderungsantrages (ML, 2013a).

Gegenüber der ursprünglichen Planung aus dem Jahr 2007 ist das zur Verfügung stehende Mittelvolumen im Bereich des ELER-kofinanzierten Programmteils um 11 % gestiegen (**Abbildung 4**). Grund hierfür waren zusätzliche Mittel, die im Rahmen der Modulation (geänderter Modulationschlüssel), durch den Health Check (HC) (Art. 69 Abs. 5a der VO (EG) Nr. 1698/2005), das EU-Konjunkturprogramm sowie durch Korrekturen der 1. Säule verfügbar wurden. Die letzte wesentliche Programmänderung erfolgt mit dem 6. Änderungsantrag 2013. Die nachfolgenden Änderungen waren nur eine Reaktion auf den tatsächlichen Mittelabfluss.

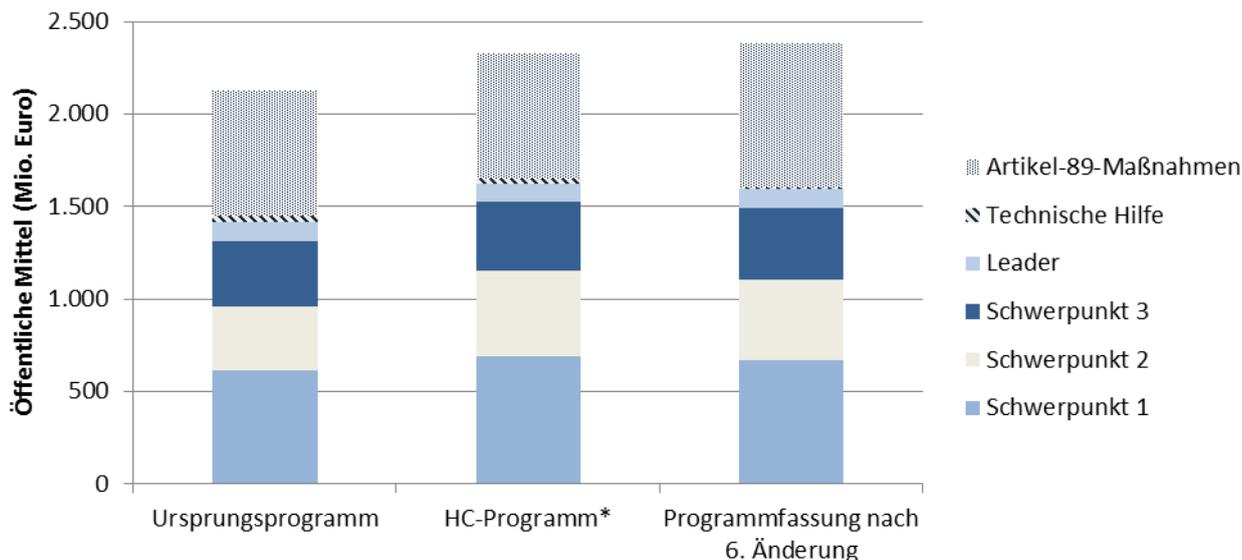
Die meisten öffentlichen Mittel standen dem Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ zur Verfügung (42 %), gefolgt von den Schwerpunkten 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ und 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ mit 27 bzw. 24 %.

Die relative Bedeutung der Schwerpunkte zueinander hat sich trotz Mittelaufstockungen und -verschiebungen nur geringfügig durch die Programmanpassungen geändert.

Sogenannte Artikel-89-Maßnahmen gab es v. a. in den Schwerpunkten (SP) 1 und 3, in geringem Umfang auch im SP 2. In erster Linie waren dies horizontale Top-ups, d. h. zusätzliche rein national finanzierte Vorhaben (z. B. im Küstenschutz, bei Flurbereinigung und Dorferneuerung). Im

SP 2 wurden auch rein national finanzierte vertikale Top-ups auf ELER-kofinanzierte Vorhaben gewährt (z. B. bei Überschreitung von Höchstgrenzen nach ELER-VO).

**Abbildung 4:** Veränderung der Mittelansätze zwischen der Ursprungsfassung, dem HC-Programm und der Programmfassung nach dem 6. Änderungsantrag



\* Der Begriff HC-Programm wird vereinfacht für das im Jahr 2009 entwickelte geänderte Programm verwendet, mit dem die von der EU zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel integriert wurden.

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2007; 2013a; 2009d).

### Health Check (HC) und EU-Konjunkturprogramm

Die HC-Mittel umfassten mit rund 173 Mio. Euro 11 % des öffentlichen Mittelvolumens von *PROFIL* (die EU-Mittel betragen 159,6 Mio. Euro<sup>2</sup>). Die meisten HC-Mittel wurden dem SP 2 zugeordnet. Wie schon in der HZB (Fährmann et al., 2010) diskutiert und auch in einem Bericht des Thünen-Instituts (Tietz, 2010) herausgestellt, wurde durch die zusätzlichen HC-Mittel keine grundlegend neue Ausrichtung der Programme angestoßen.

Neue Maßnahmen infolge des HC wurden nur in geringem Umfang in das Programm aufgenommen. Dies betraf im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen (214) zwei Teilmaßnahmen der Grünlandbewirtschaftung (B0, B3) sowie vier Teilmaßnahmen der gewässerschonenden Landwirtschaft (GSL, W2 bis W5) sowie die Maßnahme 216 (Spezieller Arten- und Biotopschutz).

<sup>2</sup> Die sogenannten HC-Mittel setzten sich zusammen aus 20,6 Mio. Euro aus der Modulation (geänderter Modulationschlüssel), aus zusätzlichen Mitteln gemäß Art. 69 Abs. 5a der VO (EG) Nr. 1698/2005 in Höhe von 105,7 Mio. Euro, Direktzahlungen (20,7 Mio. Euro) und 12,6 Mio. Euro aus dem EU-Konjunkturpaket. Diese unterschiedlichen Mittelherkünfte werden vereinfachend als HC-Mittel bezeichnet.

## Zwei Besonderheiten: Zwei Bundesländer – zwei Gebietskategorien

*PROFIL* weist zwei Besonderheiten auf: Zum einen handelt es sich um ein Programm, das gemeinsam von zwei Bundesländern, nämlich Niedersachsen und Bremen, angeboten wird. Die Kooperation von Niedersachsen und Bremen erstreckt sich nicht nur auf den ELER, sondern auch auf den EGFL und ist in einem Staatsvertrag geregelt (EGFLELERStV). Den senatorischen Dienststellen obliegt die inhaltliche Steuerung; die administrative Umsetzung wird von den niedersächsischen Verwaltungen wahrgenommen. Im Staatsvertrag ist ein finanzieller Ausgleich für die administrativen Aufgaben festgelegt (siehe auch Ausführungen in 10.2\_MB). Bremen wurde indikativ ein Kontingent an ELER-Mitteln zugewiesen, das entsprechend kofinanziert werden musste.

Zum anderen umfasst *PROFIL* mit dem ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg ein Konvergenzgebiet (siehe **Karte 1**). Im Vergleich zu anderen Bundesländern konnte Niedersachsen damit seine Mittel gegenüber der Vorperiode nahezu halten, allerdings zulasten einer komplexeren Finanzsteuerung. So war der Mindestbetrag für das Konvergenzgebiet einzuhalten. Mittelumschichtungen vom Konvergenzgebiet zum Nichtkonvergenzgebiet waren nicht im „laufenden Geschäft“ möglich, sondern nur nach entsprechenden vorausgegangenen Finanzplanänderungen.

**Karte 1:** Konvergenz- und Nichtkonvergenzgebiet in Niedersachsen



Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2008a, S. 3).

71 % der öffentlichen Mittel (ML, 2013a) waren für das Nicht-Konvergenzgebiet eingeplant, die übrigen Mittel für das Konvergenzgebiet. Mit Ausnahme vereinzelter Maßnahmen gab es keine spezifischen Förderkonditionen für Zuwendungsempfänger im Konvergenzgebiet (siehe 10.2\_MB, Kap. 5.1.1.1).

### **Fast jedes Jahr eine Programmänderung**

Ein mehrjähriges Programm von Beginn an so aufzusetzen, dass Förderkonditionen und -inhalte stabil bleiben und die Inanspruchnahme der Mittelplanung entspricht, ist unrealistisch. Meist ist es erforderlich, bei einzelnen Maßnahmen umzusteuern und den Finanzplan an Mehr- oder Minderbedarfe anzupassen. Mit Ausnahme der Programmänderung im Zusammenhang mit dem Health Check (siehe Beschreibung und Einschätzung in Fährmann et al., 2010) handelte es sich in der Regel um (kleine) Änderungen an den Maßnahmen (Änderung von Förderkonditionen und/oder Förderinhalten) und Anpassungen des Finanzplans. Mit den Finanzänderungen wurden auch die Zielvorgaben angepasst.<sup>3</sup> Insgesamt ist das Verfahren zur Änderung eines Programms sehr aufwendig, auch wenn es kaum um grundlegende strategische Änderungen, sondern um Anpassungen im operationellen Bereich geht.

## **3.3 Finanzielle Umsetzung von *PROFIL* nach Schwerpunkten, Regionen, Zielgruppen und Investitionskategorien**

### **3.3.1 Schwerpunkte**

Grundlagen der Soll-Ist-Betrachtung in **Tabelle 4** sind der Planungsstand von *PROFIL* nach der größeren Programmanpassung 2009 (u. a. Integration von Health Check und EU-Konjunkturprogramm) als „Soll“ sowie der finale Auszahlungsstand zum 31.12.2015 („Ist“). Nachrichtlich ist die Programmfassung 2013 nach der 6. Änderung dargestellt, die das Ende des Programmplanungszeitraums markiert.

Auf das Programm bezogen liegt der Umsetzungsstand zum 31.12.2015 bei 97 %. Angesichts des komplexen Finanzmanagements mit HC-Mitteln und Konvergenzgebiet ist dies für die lange Laufzeit des Programms nahezu eine Punktlandung. Einzig in der Technischen Hilfe (TH) lag der tatsächliche Mittelabfluss weit hinter den ursprünglichen Planungen, weil die Finanzierung von Personal wegen der schwierigen Trennung von Tätigkeiten der 1. und 2. Säule doch nicht realisiert wurde. Die als Top-up zusätzlich eingesetzten nationalen Mittel haben die Planungen aus dem Jahr 2009 bei Weitem überschritten. Hieran zeigt sich u. E., wie schwierig eine mehrjährige Ex-ante-Planung von Haushaltsmitteln ist, die der Jährlichkeit unterliegen.

---

<sup>3</sup> Für die Darstellung der Zielerreichung im Gesamtbericht wurde das HC-Programm 2009 mit seinen Finanzansätzen und Zielvorgaben als Grundlage gewählt.

**Tabelle 4:** Vergleich der Planansätze von PROFIL mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 nach Schwerpunkten

	Soll		Ist	Umsetzungs- stand in % des HC-Programms
	HC-Programm 2009	Programmfassung 2013	Ausgezahlte öffentliche Mittel zum 31.12.2015	
Schwerpunkt 1	690.805.410	665.864.785	661.543.245	96%
Schwerpunkt 2	464.663.805	438.693.634	441.582.956	95%
Schwerpunkt 3	368.287.295	383.651.970	376.401.958	102%
Leader	99.318.183	103.445.423	101.507.075	102%
Technische Hilfe	23.578.784	8.733.596	10.058.816	43%
Gesamt	1.646.653.477	1.600.389.408	1.591.094.050	97%
Artikel-89-Maßnahmen	678.763.497	779.816.797	1.120.657.594	165%

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a; 2016b; 2009d).

### 3.3.2 Health-Check-Maßnahmen

Der Mittelabfluss bei den im Rahmen des HC programmierten öffentlichen Mitteln liegt bei 98 %. Zwischen den Schwerpunkten (SP) 1 und 2 sind Verschiebungen erkennbar (vgl. **Tabelle 5**). Während bei SP 2 weniger Mittel als ursprünglich geplant verausgabt wurden, liegt der Ausgabenumfang im SP 1 über den Planansätzen.

**Tabelle 5:** Vergleich der Planansätze mit den Ist-Ausgaben zum 31.12.2015 für neue Herausforderungen nach Schwerpunkten

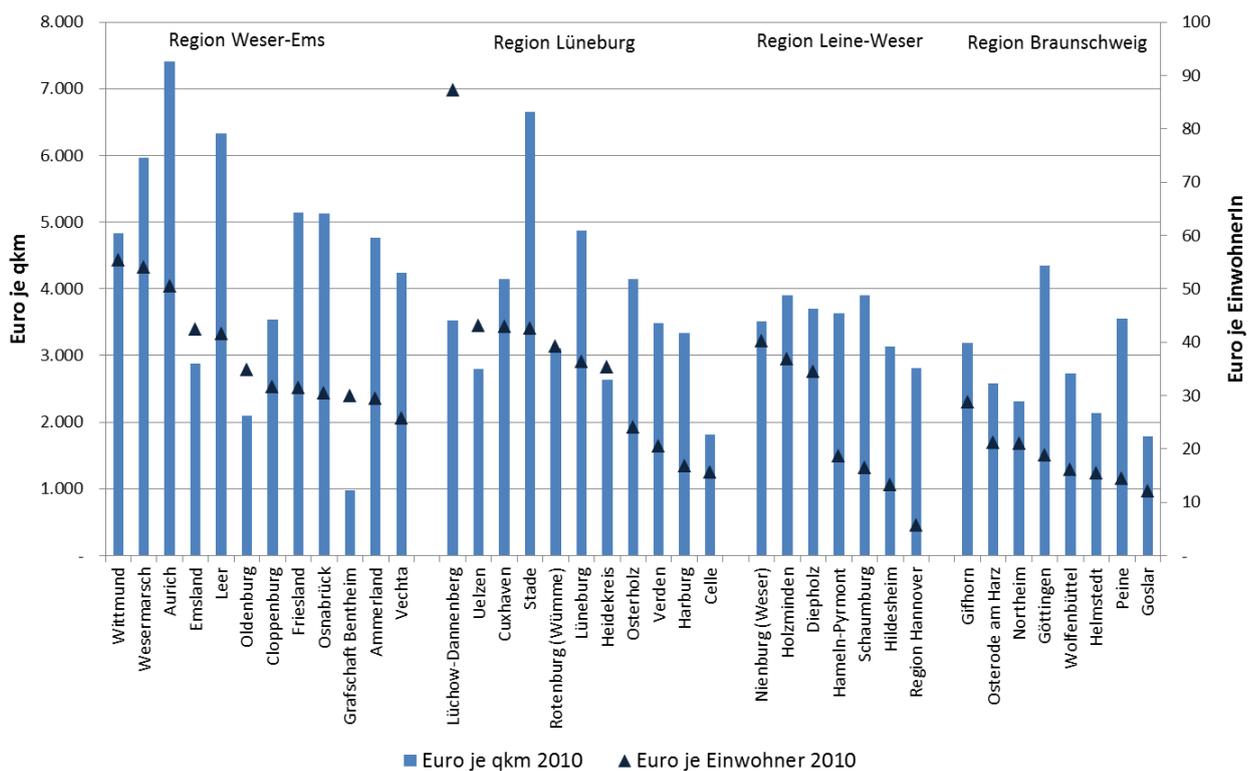
	Soll		Ist	Umsetzungs- stand in % des HC-Programms
	HC-Programm 2009	Programmfassung 2013	Ausgezahlte öffentliche Mittel zum 31.12.2015	
Schwerpunkt 1	41.757.509	47.401.954	47.302.960	113%
Schwerpunkt 2	97.961.334	91.448.809	89.785.549	92%
Schwerpunkt 3	34.931.182	33.889.181	34.607.099	99%
Gesamt	174.650.025	172.739.944	171.695.608	98%

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2016b; 2013a; 2009d).

### 3.3.3 Regionen

Absolut sind die meisten Mittel<sup>4</sup> von *PROFIL* in die westlichen Landesteile Niedersachsens geflossen. Die finanzstarken *PROFIL*-Maßnahmen wiesen unterschiedliche räumliche Schwerpunkte auf: AUM waren vor allem in den Landkreisen (LK) Lüneburg, Lüchow-Dannenberg und Heidekreis bedeutsam. Die Agrarinvestitionsförderung hingegen mit ihrem starken Fokus auf Tierhaltungsanlagen setzte viele Mittel im Emsland, Cuxhaven und Osnabrück ein. Die LK Emsland und Osnabrück standen auch in der Flurbereinigung und Dorferneuerung an erster Stelle.

**Abbildung 5:** Jahresdurchschnittliche flächen- und einwohnerbezogene Förderintensität von *PROFIL* in den niedersächsischen Landkreisen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten der Zahlstelle Niedersachsen (ML, 2015b) und des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2015a; Destatis, 2015b).

Bezieht man die absoluten Finanzströme auf die Einwohner und die Fläche, zeigte sich in der Tendenz eine höhere Förderintensität im Westen und Norden Niedersachsens, also in den Regionen Weser-Ems und Lüneburg. **Abbildung 5** zeigt im räumlichen Vergleich, dass die flächenbezogene Förderintensität im LK Aurich mit 7.400 Euro am höchsten war; die einwohnerbezogene

<sup>4</sup> Öffentliche Mittel (ELER plus nationale öffentliche Kofinanzierung), ohne Artikel-89-Maßnahmen.

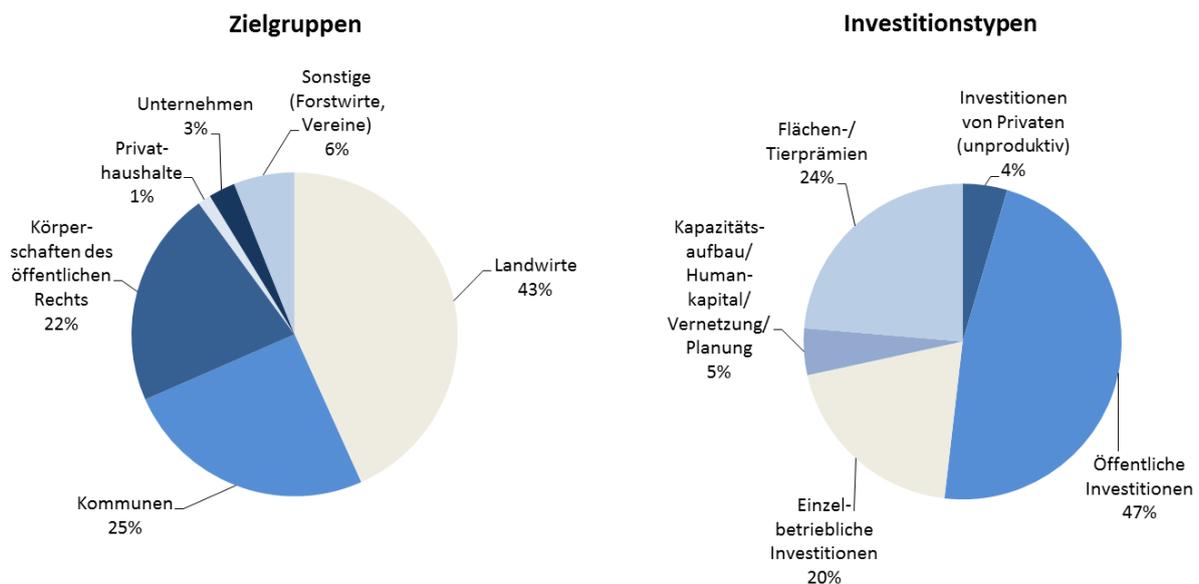
Intensität war im LK Lüchow-Dannenberg aufgrund der geringen Einwohnerzahl mit 87 Euro je Einwohner am höchsten.) Die flächenbezogene Förderintensität lag in Weser-Ems bei rund 5.000 Euro je km<sup>2</sup> gegenüber 2.900 Euro in der Region Braunschweig. In der Region Weser-Ems wurden jahresdurchschnittlich 37 Euro je Einwohner verausgabt gegenüber 14 Euro in der Region Leine-Weser.

Die Ursachen für die Unterschiedlichkeit der Förderintensitäten sind vielfältig. Niedersachsen weist sehr unterschiedliche Agrarstrukturen und Landnutzungen auf. Besiedlungsdichte, Siedlungsstrukturen und Wirtschaftskraft variieren. Auch wenn Maßnahmen nicht gezielt in Räume gesteuert werden, so ergeben sich schon aufgrund ihrer Inhalte räumliche Schwerpunkte (siehe oben). Hinzu kommen Unterschiede in der Finanzkraft der Gemeinden und Professionalität der Fördermittelakquise (Pufahl, Raue und Grajewski, 2013) (siehe auch 3\_MB Mittelverteilung).

### 3.3.4 Zielgruppen

Abbildung 6 zeigt, dass auf landwirtschaftliche Betriebe die meisten öffentlichen Mittel<sup>5</sup> (43 %) entfallen sind, gefolgt von Kommunen (25 %) und Körperschaften des öffentlichen Rechts (22 %).

Abbildung 6: Verteilung der öffentlichen Mittel in PROFIL auf Zielgruppen (links) sowie Interventionstypen (rechts)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Förderdaten.

<sup>5</sup> Ohne Berücksichtigung von Artikel-89-Maßnahmen, Ausgabenstand 31.12.2014.

Die Inanspruchnahme von *PROFIL* stieg bei den landwirtschaftlichen Betrieben mit zunehmender Betriebsgröße (gemessen an der Höhe an Direktzahlungen). Rund 30 % aller niedersächsischen Betriebe haben Agrarumweltmaßnahmen (AUM) in Anspruch genommen, ein Fünftel die Ausgleichszulage (AZ), immerhin noch 13 % ließen sich im Rahmen von *PROFIL* beraten. Die maßnahmenbezogene Inanspruchnahme variierte in Abhängigkeit der Betriebsgröße. Während kleinere Betriebe durchaus Flächenmaßnahmen in Anspruch nahmen, waren sie bei investiven oder Bildungs- und Beratungsmaßnahmen zurückhaltend.

Auf Kommunen/Körperschaften des öffentlichen Rechts entfiel fast die Hälfte der öffentlichen Mittel von *PROFIL*. Die Relation der öffentlichen Mittel von *PROFIL* zu den insgesamt im Zeitraum 2007 bis 2014 getätigten Sachinvestitionen durch Kommunen liegt rechnerisch bei 5 % (siehe 3\_MB Mittelverteilung). Bei isolierter Betrachtung der Investitionskategorien, die von *PROFIL* bedient werden können, liegt der Anteil von *PROFIL* höher, z. B. bei sonstigen Baumaßnahmen 12 %. Damit war *PROFIL* eine wichtige, aufgrund der ausschließlichen Zuschussgewährung attraktive Finanzierungsquelle für Kommunen, auch wenn diese die erforderliche nationale Kofinanzierung allein aufbringen mussten.

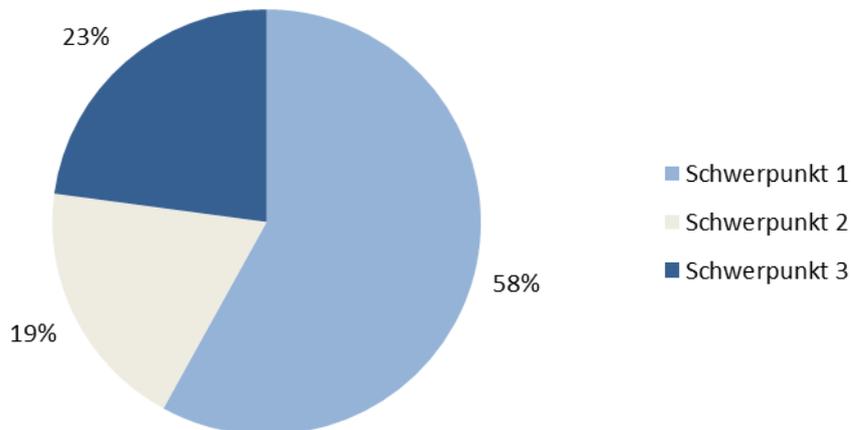
### 3.3.5 Interventionstypen

Die *PROFIL*-Maßnahmen lassen sich nach ihrem hauptsächlichen Interventionsansatz kategorisieren (siehe **Abbildung 6**). Ungefähr die Hälfte der Mittel ist in öffentliche Investitionen geflossen, überwiegend in Bauinvestitionen. Nahezu gleichauf liegen einzelbetriebliche Investitionen und Flächenprämien. Maßnahmen im Bereich „Capacity Building“ (Bildung, Beratung, Netzwerke) und nichtproduktive Investitionen von Privaten sind eher unbedeutend im Bereich der ELER-kofinanzierten Maßnahmen.

### 3.3.6 Bremen

Nach Bremen sind im betrachteten Zeitraum mehr Mittel aus dem ELER als aus dem EGFL geflossen. Die Inanspruchnahme der Mittel ist räumlich in der Stadt Bremen konzentriert. Insgesamt wurden in Bremen bis zum 31.12.2015 rund 30 Mio. Euro öffentliche *PROFIL*-Mittel verausgabt, davon 97 % in der Stadt Bremen. Auf den SP 1 entfielen die meisten Mittel (siehe **Abbildung 7**).

**Abbildung 7:** Verteilung der öffentlichen Mittel nach Schwerpunkten in Bremen (Stand 31.12.2015)



Quelle: Eigene Darstellung (Staatskanzlei Niedersachsen, 2016).

Drei wesentliche Maßnahmenbereiche lassen sich herausstellen: Flächenmaßnahmen, investiver Naturschutz und der Küstenschutz, der in Bremen in der Vorperiode 2000 bis 2006 nicht mit EU-Mitteln angeboten wurde. Daraus ergeben sich auch die Hauptzuwendungsempfängergruppen: die öffentliche Hand und landwirtschaftliche Betriebe.

### 3.4 Programmimplementation, Akteure und institutioneller Kontext

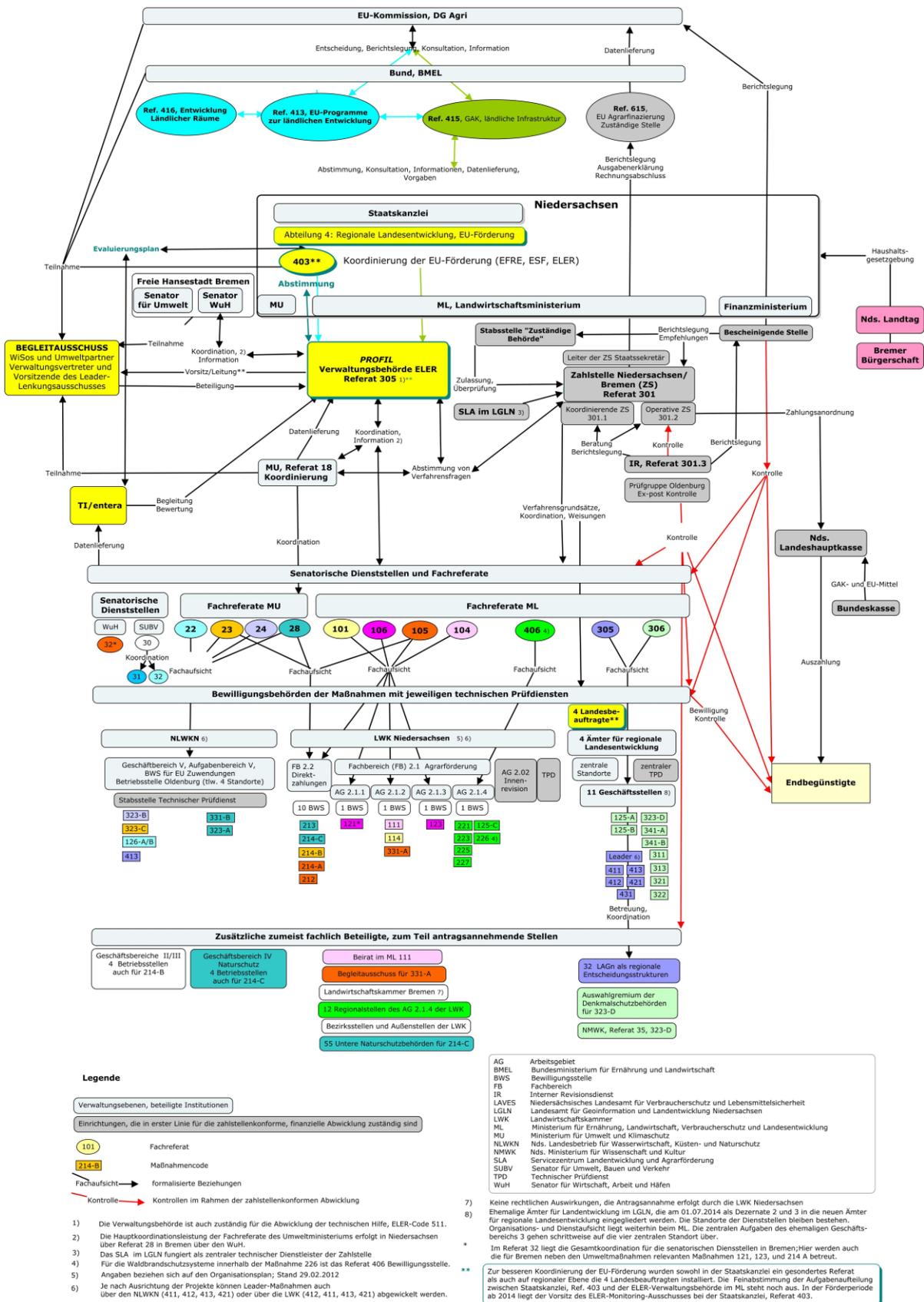
Gegenüber den Darstellungen in der HZB hat sich der institutionelle Rahmen auf der Steuerungsebene deutlich geändert. Die Bewilligungsstrukturen hingegen sind über den Zeitraum weitgehend unverändert geblieben.

Die Strukturlandkarte (**Abbildung 8**)<sup>6</sup> umfasst die für die Umsetzung des Programms 2007 bis 2013 wesentlichen Verwaltungseinheiten und Institutionen in Niedersachsen und Bremen und illustriert deren erforderliche Interaktionen sowie die Bezüge zur Bundes- und EU-Ebene.

---

<sup>6</sup> Eine Strukturlandkarte mit Stand 2011 kann dem Modulbericht 10.2\_MB IK-Analyse entnommen werden.

Abbildung 8: Strukturlandkarte der Umsetzung von PROFIL, Stand 01.07.2014



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie bereits im Rahmen der HZB von *PROFIL* (Fährmann et al., 2010) herausgestellt, sind die Umsetzungsstrukturen in NI/HB komplex, zeichnen sich weitgehend aber durch eine gute Funktionsfähigkeit aus. Die hohe Komplexität der Strukturen folgt aus dem förderstrategisch breiten Maßnahmenpektrum, dem Ressortzuschnitt der Landesregierung, der Kooperation mit Bremen und der Umsetzung der Fördermaßnahmen über die jeweiligen Fachverwaltungen.

Seit den großen Strukturreformen (2005) der niedersächsischen Landesverwaltung und den damit verbundenen Umbrüchen in den Zuständigkeiten für Fördermaßnahmen sind die Zuständigkeiten und Strukturen in den großen Linien konstant geblieben. In der Förderperiode 2007-2013 wurden zum Teil Feinjustierungen durch weitere Zentralisierungen oder stärkere Trennung von Aufgaben innerhalb der Bewilligungsstränge vorgenommen. Die drei Bewilligungsstränge sind: der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) und die niedersächsische Agrarstrukturverwaltung. Die letztgenannte Verwaltung unterlag zwei Reformen im betrachteten Zeitraum:

- 2011: Gründung des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) und Eingliederung der elf Ämter für Landentwicklung (ÄfL).
- 2014: Herauslösung der ÄfL aus dem LGLN und Integration in die vier geschaffenen Ämter für regionale Landesentwicklung.

Diese grundlegenden strukturellen Änderungen waren und sind aber für das operative Fördergeschäft an den elf Standorten (nunmehr vier Ämter und sieben Geschäftsstellen) in Bezug auf Zuständigkeiten und Personal von geringer Auswirkung; dies gilt auch für die Abwicklung von *PROFIL* im Rahmen der n+2-Regel.

Der sehr gebündelten und weitgehend konstant gebliebenen Bewilligungsstruktur stehen komplexe Strukturen auf der Steuerungsebene gegenüber. Insgesamt sind mit Bremen 15 Fachreferate von insgesamt vier Ministerien bzw. senatorischen Dienststellen involviert. Hinzu kommt die Verlagerung von Aufgaben aus dem Landwirtschaftsministerium in die Niedersächsische Staatskanzlei. Eine umfassende Einschätzung der neuen Strukturen wurde in der Ex-ante-Bewertung des Nachfolgeprogramms PFEIL (Tietz et al., 2015) vorgenommen. Für die Abwicklung von *PROFIL* hatten die organisatorischen Veränderungen keine inhaltliche Auswirkung mehr. Allerdings wurde eine ohnehin schwierig zu handhabende Parallelität der Abwicklung des Altprogramms *PROFIL* und der Erarbeitung des neuen Programms PFEIL durch die Umorganisation zusätzlich belastet.

## 4 Methodik

Die geförderten Maßnahmen sind sehr unterschiedlich hinsichtlich ihrer Ziele, ZuwendungsempfängerInnen (ZWE), Interventionslogik und ihres Mittelumfanges. Aus diesem Grund ist das methodische Vorgehen der Wirkungsanalyse sehr maßnahmen- bzw. fragespezifisch.

Der Ansatz einer 7-Länder-Bewertung legt nahe, das methodische Vorgehen der Bewertung maßnahmen- und programmbezogen zwischen den Ländern abzustimmen. Aufgrund der länder-spezifischen Ausgestaltung der Umsetzung und der unterschiedlichen Datenstrukturen waren diesbezüglich enge Grenzen gesetzt. Synergieeffekte ließen sich in der Erhebungs- und Analysephase nicht in der erwarteten Form realisieren. Die Ergebnisdarstellung und -diskussion hingegen profitierte in starkem Maß von dem länderübergreifenden Bewertungsansatz. Durch den Vergleich der Ergebnisse zwischen den Programmen konnten Unterschiede, die beispielsweise im Maßnahmendesign begründet liegen, wesentlich klarer herausgearbeitet werden.

Bewertung verstehen wir als laufenden Prozess. Die Ex-post-Bewertung baut demzufolge auf der Struktur und den Ergebnissen der HZB auf. Wir haben die veränderte Berichts- und Fragenstruktur des Leitfadens zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) aufgegriffen. Die maßnahmenbezogenen Fragen des CMEF wurden aber beibehalten, soweit sie uns für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und an das schon zur HZB gelegte Untersuchungsdesign anknüpften.

In der Bewertung haben wir drei Ebenen unterschieden: Maßnahme, Schwerpunkt und Programm. Auf Maßnahmenebene haben wir die einzelnen Maßnahmen oder Maßnahmenbündel bis hin zu ihren Wirkungen betrachtet (Fragen 15 bis 24). Auf der Schwerpunktebene wurden unter Bezug auf die Gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren die maßnahmenbezogenen Ergebnisse additiv zusammengeführt und ergänzt. Dies erfolgte auch auf Programmebene (Fragen 1 bis 11). Dieser Mikroansatz wurde auf der Programmebene durch wirkungsbezogene Meso- und Makroansätze ergänzt, da Verdrängungs-, Verlagerungs- und Multiplikatoreffekte nicht durch Mikroansätze ermittelt werden können. Die genutzten methodischen Ansätze verzichteten dabei zwangsläufig auf eine detaillierte Betrachtung einzelner Maßnahmen. Stattdessen wurden Maßnahmen entweder nach ihrer Interventionslogik gebündelt oder das Programm wurde in Gänze als Analyseeinheit betrachtet.

Auf Programmebene spielen neben den Wirkungen auch Fragen der Programmdurchführung eine Rolle. Dazu gehören eine Frage zur Technischen Hilfe (Frage 13), zu Fördereffizienz und Vereinfachung (Frage 14) sowie eine Querschnittsfrage zu Chancengleichheit. Ein Hauptaugenmerk wurde mit einer Implementationskostenanalyse (10.2\_MB) auf Fördereffizienz und Vereinfachung gelegt.

**Tabelle 6** zeigt eine Übersicht der in der Maßnahmen- und Programmbewertung verwendeten Daten. Details sind den jeweiligen Maßnahmenbewertungen und den einzelnen Bausteinen der Programmbewertung zu entnehmen.

**Tabelle 6:** Verwendete Datengrundlagen

	Maßnahmenbewertung			Programmbewertung	
	ELER-Investiv		ELER-InVeKoS (Fläche)	Durchführung	Wirkungen
	Einzel- betrieb- lich	Überbetrieblich/ öffentlich/ personenbezogen			
<b>Sekundärdaten</b>					
Förderdaten	✓	✓	✓		✓
InVeKoS-Daten			✓		✓
Testbetriebsnetz	✓		✓		
Auflagenbuchführung	✓				
Zahlstellendaten		✓		✓	✓
Maßnahmenspezifischer Erhebungsbogen	✓	✓			
Förderdokumente	✓	✓	✓	✓	
Literatur	✓	✓	✓		✓
Wirkungskontrollen			✓	✓	✓
Aufzeichnungspflichtigen DÜV			✓		✓
Amtliche Statistik	✓	✓			✓
Förderdaten EFRE		✓			✓
Teilnehmerdaten		✓			
<b>Primärdaten</b>					
Schriftliche Befragung von ZWE		✓			
Schriftliche Befragung von Zielgruppen	✓	✓			
Leitfadengestützte Interviews mit ZWE	✓	✓	✓		
Befragung von Multiplikatoren/ Akteuren		✓			✓
Telefoninterviews	✓		✓	✓	
Gruppendiskussionen	✓	✓			✓
Fallstudien		✓	✓		✓

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungsanalyse umfasst ein vielfältiges Set an qualitativen und quantitativen Methoden (vgl. **Tabelle 7**), die je nach Maßnahme oder Themenkomplex zum Einsatz kamen und deren Ergebnisse im Sinne der Triangulation (Flick, 2004) miteinander kombiniert wurden. Die analysierten Wirkungen bilden die Grundlage für die Beantwortung der Bewertungsfragen. Analyseverfahren, die zum Einsatz kamen, sind z. B. deskriptive/assoziative Analysen, ökonometrische Ansätze auf Mikro- und/oder Makroebene, Dokumenten-/Literaturanalysen oder GIS-Analysen. Jede dieser Methoden hat ihre Stärken und Schwächen, nicht zuletzt bezüglich der Identifikation kausaler

Effekte einzelner Maßnahmen und des Programms. Wir haben daher die Methoden so miteinander kombiniert, dass komplexe Wirkungszusammenhänge bestmöglich abgebildet werden konnten (Mixed-Method-Ansatz).

**Tabelle 7:** Verwendete Methoden der Analyse der Wirkungen und Durchführung

	Maßnahmenbewertung			Programmbewertung	
	ELER-Investiv		ELER-InVeKoS (Fläche)	Durchführung	Wirkungen
	Einzel- betrieblich	Überbetrieblich/ öffentlich/ personenbezogen			
Qualitative Inhaltsanalyse (MAXQDA)	✓	✓		✓	
Systematische Übersichtsarbeiten/ Metaanalysen			✓	✓	✓
Korrelationsanalysen / nichtparametrische Test	✓	✓			
Vorher-Nachher-Vergleiche	✓	✓		✓	
Kontrollgruppenansatz					
Mit-Ohne	✓		✓		✓
Mit-Ohne/Vorher-Nachher	✓		✓		✓
Hypothetisch: Mit-Ohne	✓	✓	✓		
Regressionsanalyse		✓		✓	✓
Input-Output-Modell					✓
GIS-basierte Analysen			✓		✓

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bewertung erfolgte unter den Gesichtspunkten Relevanz, Effektivität und Effizienz. Die Relevanzprüfung beinhaltet eine Einordnung der Maßnahme in den Gesamtkontext des Politikbereichs und stellt die ermittelten Ergebnisse dem bestehenden Bedarf gegenüber. Effektivität bezieht sich auf die Zielerreichung einzelner Maßnahmen bzw. des Programms. Da die Wirkungsziele zumeist nicht oder nicht belastbar quantifiziert werden konnten, ließ sich in den meisten Fällen nur eine ordinale Bewertung der erreichten Wirkungen vornehmen. Nur für einzelne Wirkungsbereiche konnten Wirkungen quantifiziert werden (so beispielsweise für Wasser und Klima). Eine Effizienzbetrachtung wurde für ausgewählte Themenbereiche vorgenommen. Auf der Kostenseite wurden nicht nur die verausgabten öffentlichen Mittel berücksichtigt, sondern – soweit möglich – auch die Kosten, die bei den umsetzenden Verwaltungen entstanden sind (siehe 10.2\_MB).

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

### 5.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

NI/HB haben in sechs ELER-Codes Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft konzipiert, darunter die ELER-Codes 125 und 126 mit mehreren Teilmaßnahmen (siehe **Tabelle 8**). Mit Ausnahme der Maßnahmen Qualifizierung (111) und Beregnung (125-D) wurden alle Maßnahmen auf der Grundlage der Nationalen Rahmenregelung (NRR) angeboten. Im Rahmen des HC wurden die auf Milchviehbetriebe ausgerichteten Teile des AFP (121) (als bestehende Maßnahme) auf das Handlungsfeld „Umstrukturierung des Milchsektors“ angerechnet und mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet. Das Maßnahmenspektrum ist mit Ausnahme der Maßnahme 125-D über den Förderzeitraum konstant geblieben. Sehr wohl haben sich aber Förderinhalte verändert.

**Tabelle 8:** Überblick über die Maßnahmen des SP 1 (Stand: Ende 2013)

ELER-Code	ELER-Maßnahme	Maßnahmen-code	(Teil)-Maßnahme in PROFIL
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für Personen, die in der Land-, Ernährungs- oder Forstwirtschaft tätig sind		Qualifizierung
114	Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlichen Beratungsdiensten		Einzelbetriebliche Managementsysteme (EMS)
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe		Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) *
123	Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen		Verarbeitung und Vermarktung (V&V)
125	Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft	125-A	Flurbereinigung
		125-B	Wegebau
		125-C	Wegebau Forst
		125-D	Beregnung
126	Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landw. Produktionspotenzial sowie geeignete vorbeugende Aktionen	126-A	Hochwasserschutz im Binnenland
		126-B	Küstenschutz

*Kursiv:* (Teil)-Maßnahme wird auf der Grundlage der NRR angeboten.

Blau hinterlegt: HC-Maßnahme.

Unterstrichen: Neue hinzugekommene Maßnahme oder Teilmaßnahme.

\* Das auf Milchviehbetriebe ausgerichtete Förderspektrum wurde als HC-Maßnahme gemeldet.

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a).

**Tabelle 9** stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) und der 6. Programmänderung (2013) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber. Zwischen 2009 und 2013 wurden nur bei den ELER-Codes 121 und 126 die Planansätze erhöht. Bei allen anderen Maß-

nahmen fand eine Absenkung statt. Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des SP 1 bei 96 %. Mehr als geplant wurde nur im AFP eingesetzt, insbesondere bei den Maßnahmen zur Verbesserung des Humankapitals (111, 114) lag die Inanspruchnahme deutlich unter den Planungen. Auch der Mittelabfluss in der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (123) lag deutlich unter den Planzahlen, in erster Linie aufgrund von Kürzungen der Kofinanzierungsmittel.

Zusätzlich standen im SP 1 rund 11 Mio. Euro aus dem „Programm des Landes Niedersachsen zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung“ zur Verfügung, die in die Maßnahmen AFP (121) und Wegebau (125-B) geflossen sind (ML, 2010b).

Umfangreichere Top-ups wurden in den Maßnahmen 121, 125 und 126 eingesetzt. Bei 126 sind die Top-ups rund sechsmal so hoch wie die über *PROFIL* eingesetzten Mittel.

**Tabelle 9:** Öffentliche Mittel im SP 1 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER- Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)				
		Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2013)	Ist: Ausgaben bis Ende 2015		
111	Qualifizierung	6,55	4,66	4,61	70 %	-
114	Beratungsdienste	16,64	7,99	7,87	47 %	1,41
121	Einzelbetriebliche Förderung	268,05	271,59	278,98	104 %	86,53
123	Verarbeitung und Vermarktung	50,08	35,28	34,46	69 %	-
125	Land- und forstwirtschaftliche Infrastruktur	246,88	236,78	232,53	94 %	136,24
126	Hochwasserschutz/Küstenschutz	102,60	109,56	103,10	100 %	617,39
<b>Gesamt Schwerpunkt 1</b>		<b>690,81</b>	<b>665,86</b>	<b>661,54</b>	<b>96 %</b>	<b>841,58</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von ML (2016b; 2013a; 2009d).

Nach Bremen sind rund 17 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln geflossen, das Gros davon für den Küstenschutz (84 %). Es folgten die Maßnahmen AFP mit 12 % der Mittel und V&V mit 4 %. Berufsbildung (111) und EMS (114) hatten nur marginale Anteile an den SP1-Mitteln in Bremen.

### Zielerreichung

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm 2009 gesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 28 und 753 % (vgl. **Tabelle 10**). Die outputbezogene Zielerreichung korrespondiert weitgehend mit dem finanziellen Umsetzungsstand. Nur bei der Berufsbildung (111) liegt der erreichte Output deutlich über den Planzahlen, trotz einer starken Mittelabsenkung. Bei 126 sind die Flächenangaben wenig plausibel. Gemäß dem Monitoring-Handbuch (UAG Monitoring, 2010) sollten keine Doppelzählungen erfolgen. Bezieht man die Angabe aus dem Monitoring auf die Gesamtfläche Niedersachsens, sind 43 % der Flächen von den Vorhaben begünstigt. Nur 14 % der

Landesfläche gelten aber als sturmflutgefährdet. Erklärbar ist diese Differenz nur mit Erfassungsproblemen.

**Tabelle 10:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Maßnahmen in Schwerpunkt 1	Output-Indikatoren	Soll: Health Check, Stand: 15.12.2009	6. Änderung, Stand: 18.12.2013	Ist: 2007-2015	Zielerreichung in %
111	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	Anzahl der Teilnehmer an Schulungen	9.100	9.100	13.150	145%
		Anzahl der absolvierten Schulungstage	56.000	56.000	107.361	192%
114	Inanspruchnahme von Beratungsdiensten	Anzahl der unterstützten Landwirte	28.000	10.500	7.876	28%
		Anzahl der unterstützten Waldbesitzer	-	-	-	-
121	Modernisierung von landwirtschaftlichen Betrieben	Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe	4.500	4.700	3.579	80%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro)	1.379.000	1.379.000	1.206.183	87%
123	Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen	Anzahl der geförderten Unternehmen	100	100	54	54%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro)	200.000	200.000	107.271	54%
125	Infrastruktur zur Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft	Anzahl der geförderten Maßnahmen	1.942	3.242	2.840	146%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro)	353.800	353.800	384.807	109%
126	Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial und Einführung geeigneter vorbeugender Maßnahmen	Geschädigte landwirtschaftliche Fläche mit Beihilfen (ha)	306.700	306.700	2.308.071	753%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 Euro)	480.000	470.000	846.648	176%

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a; 2016c; 2009d).

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Dem Schwerpunkt 1 sind fünf Gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet; drei davon sind für PROFIL relevant. **Tabelle 11** stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem HC-Programm (2009) dem Ist aus dem Monitoring (Stand 31.12.2015) gegenüber.

Zur Quantifizierung und Erfassung der Ergebnisindikatoren hat die EU-KOM einen Leitfaden zur Verfügung gestellt (EU-KOM, 2006b). Dieser Leitfaden lieferte zwar grundsätzliche Hinweise zur Quantifizierung und Erfassung, konnte aber die grundlegenden Schwierigkeiten der Programmverantwortlichen mit der Anwendung der Ergebnisindikatoren nicht ausräumen. Zum Indikator R2 gab es 2010 noch ein weiteres Papier (EU-KOM, 2010b)<sup>7</sup>. Wie eine bundesweite Auswertung im Rahmen des Fortschrittsberichts zum Nationalen Strategieplan (BMEL, 2015) zeigt, gab es in allen Ländern Schwierigkeiten in der Zielquantifizierung sowie erhebliche Lücken bzw. feststellbare Unplausibilitäten in der Erfassung.

<sup>7</sup> 2010 einen Leitfaden zu veröffentlichen, also nach Ablauf der Hälfte der Programmzeit, um einen Indikator zu definieren, der in den Programmen zu quantifizieren und im Rahmen des Monitoring zu erfassen ist, ist u. E. Ausdruck eines wenig durchdachten Indikatorsystems.

**Tabelle 11:** Gemeinsame Ergebnisindikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Ergebnisindikator /Maßnahmen		Soll: HC- Programm	Ist: 2015
R1	Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung im Bereich der Landwirtschaft und/oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben	26.036	13.150
R2	Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/Unternehmen		
	• Inanspruchnahme von Beratungsdiensten – EMS	0	0
	• Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe – AFP	0	0
	• Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse – V&V	0	0
	• Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Landwirtschaft und Forstwirtschaft	0	0
R3	Anzahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen		
	• Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	0	0
	• Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte/Erzeugnisse	0	4

Quelle: ML (2016d; 2009d).

Im Folgenden werden die drei für *PROFIL* relevanten Ergebnisindikatoren diskutiert.

#### *R1 – Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung im Bereich der Landwirtschaft und/ oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben*

Der Indikator bezieht sich speziell auf die Berufsbildungsmaßnahmen (111) im Schwerpunkt 1. Bezüglich des Erfolgs wird unterschieden in a) Erlangung einer Bescheinigung, eines Zeugnisses oder Diploms und b) Anwendung der erlangten Kompetenzen. Die TeilnehmerInnen erhalten in NI/HB alle zumindest eine Bescheinigung, sodass alle Teilnehmenden a) zugeordnet wurden. Verglichen mit dem im HC-Programm gesetzten Ziel wurden 50 % erreicht. Alle TeilnehmerInnen kamen aus der Landwirtschaft. Die geringere TeilnehmerInnenzahl lässt sich auf vielfältige Faktoren zurückführen, die im Modulbericht 5.2\_MB diskutiert werden.

#### *R2 – Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben/Unternehmen*

Der Indikator ist laut CMEF für fast alle Maßnahmen des Schwerpunktes 1 relevant. Er ist aber nur für Maßnahmen sinnvoll erhebbar, in denen tatsächlich einzelne Unternehmen investiv gefördert wurden (121, 123). Von Maßnahmen wie Flurbereinigung oder Wegebau können zwar auch Effekte auf die Bruttowertschöpfung (BWS) der landwirtschaftlichen Betriebe (z. B. Kosteneinsparungen infolge höherer Ausbaustandards von Wegen) ausgehen. Diese Effekte sind aber in der Regel nur schwer zu messen.

In *PROFIL* wurde als Ziel eine gleichbleibende BWS in den geförderten Betrieben gesetzt. Dies greift nicht die Zielsetzung des AFP (121) als zentraler Maßnahme im Schwerpunkt 1 auf. Für das

AFP wurde eine Steigerung der Rentabilität als Ziel gesetzt, mit verschiedenen Indikatoren, die aus der Auflagenbuchführung zu ermitteln sind (ML, 2009d, S. 227). Die in Kapitel 5.4 präsentierten Ergebnisse zeigen für die geförderten Betriebe eine Steigerung der BWS je Arbeitskraft (AK). Auch in den im Rahmen von V&V (123) geförderten Unternehmen stieg die BWS mehrheitlich an (siehe Kapitel 5.5).

### *R3 – Anzahl der Betriebe/Unternehmen, die neue Produkte und/oder neue Verfahren einführen*

Dieser Ergebnisindikator ist für die Maßnahmen AFP und V&V relevant. Das Ziel wurde mit null angegeben. Die vorliegenden Evaluierungsergebnisse haben dies für das AFP bestätigt. Einzelbetriebliche Innovationen sind nicht zu beobachten, vielmehr wurde in den aktuellen Stand der Technik investiert. Bei der V&V-Förderung gab es dagegen einige Produkt- und Prozessinnovationen, wenngleich der Innovationsbegriff äußerst problematisch ist, da die Referenz der Innovation das Unternehmen, die Region, die Branche oder sogar die gesamte Wirtschaft (national/international) sein kann. Vier Betriebe sollen gemäß den Monitoring-Angaben neue Produkte und/oder neue Verfahren eingeführt haben. Die Auswertung der Erhebungsbögen kommt zu höheren Zahlen (siehe Kap. 5.5).

### **Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 1**

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung ist für die Maßnahmen im Schwerpunkt 1 folgende Frage zu beantworten (EEN, 2014):

*Frage 15: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu fördern?*

Nicht bei allen Maßnahmen im SP 1 steht die Wettbewerbswirkung im Vordergrund. 111 und 114 sind Maßnahmen, die von ihrer Konzeption her schon breit aufgestellt waren und das gesamte Programm unterstützen. In 125 und 126 wurden öffentliche Investitionen mit einem überwiegend sehr breiten Zielspektrum im ländlichen Raum gefördert. Auch bei den einzelbetrieblichen Maßnahmen ist eine zunehmende Ausrichtung auf öffentliche Güter erkennbar. Die meisten Maßnahmenbewertungen thematisieren daher zusätzliche Wirkungen unter Frage 20.

*Frage 20: Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt (indirekte, positive/negative Auswirkungen auf Begünstigte, Nicht-Begünstigte und auf lokaler Ebene)?*

Neben den beabsichtigten sind auch noch „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen zu berücksichtigen, wenn es um Wirkungen auf Programmebene geht. **Tabelle 12** stellt für die verschiedenen SP-1-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

**Tabelle 12:** Behandlung von Wirkungsbereichen der SP-1-Maßnahmen in den Vertiefungsthemen

Code	(Teil-) Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirt- schaft/ Arbeit	Wettbe- werbsfä- higkeit Agrar- sektor	Biodiver- sität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
111	Qualifizierung	●	●		●	○		
114	EMS		●		●	●		●
121	AFP	●	●	○		○	○	●
123	V&V	●	●			○		
125-A	Flurbereinigung	●	●		●	○	●	
125-B	Wegebau	●	●	○		○	○	
125-C	Wegebau Forst	●		○		○		
125-D	Beregnung	●	●	○	●	○		
126-A	Hochwasser- schutz im Binnenland			○		●		
126-B	Küstenschutz			○		●		

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

○ unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

## 5.2 Berufsbildung und Informationsmaßnahmen (Qualifizierung) (111)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse basieren auf den im Modulbericht 5.2\_MB Qualifizierung ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 5.2.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Fördergegenstand waren Qualifizierungsmaßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation für Personen, die in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Gartenbau tätig sind. Der Mindestumfang der Weiterbildungen betrug 40 Unterrichtsstunden. Das für die Maßnahme veranschlagte Budget umfasste nach der sechsten Programmänderung (2013) für die gesamte Förderperiode 2007-2013 rund 4,7 Mio. Euro öffentliche Ausgaben (ML, 2015e). Dies wären durchschnittlich rund 0,7 Mio. Euro pro Jahr. Ursprünglich waren rund 1,0 Mio. Euro pro Jahr vorgesehen.

In NI/HB gibt es weitere Berufsbildungsmaßnahmen, die außerhalb dieser ELER-Maßnahme umgesetzt werden. Zu den nur mit Landesmitteln geförderten Maßnahmen zählt insbesondere die überbetriebliche Ausbildung im Rahmen des ausgelagerten Berufsschulunterrichts. Das Angebot der Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK NI) umfasst weitere Kurse, die u. a. mit Landesmitteln im Rahmen des Kammerbudgets bezuschusst werden.

Mit Beginn der Förderperiode erfolgte 2007 in NI/HB eine gravierende Umstellung von der Trägerförderung zur Teilnehmerförderung. ZWE ist seitdem nicht mehr der Bildungsträger/-anbieter, sondern jeweils die teilnehmende Person. Zuwendungen wurden seitdem auf schriftlichen Antrag der/des Teilnehmenden gewährt. Der Bildungsträger schickte die Anträge mindestens sechs Wochen vor Beginn der Maßnahme gesammelt an die Bewilligungsstelle.

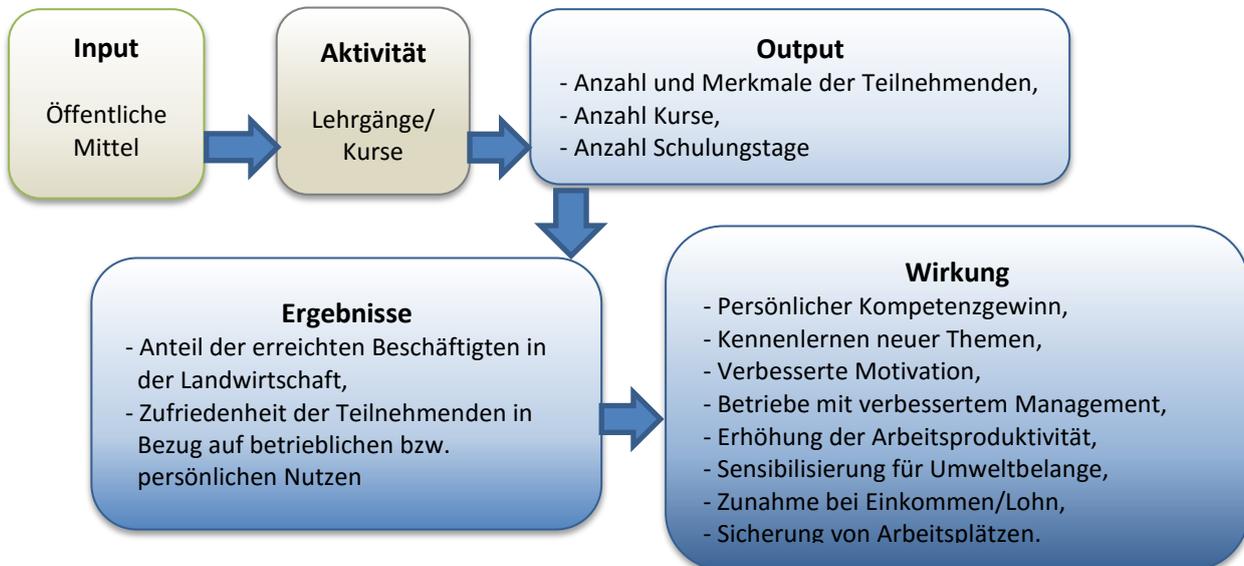
Die Qualifizierungsmaßnahme verfolgte neben dem Hauptziel des SP 1 (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit) mehrere Unterziele, die sich aus der Ausgangslage, den Stärken und Schwächen und dem Handlungsbedarf in *PROFIL* ableiteten (ML et al., 2007):

- (1) Stärkung von Kompetenz und Humankapital,
- (2) Verbesserung der Betriebsabläufe,
- (3) Umsetzung/Verbesserung umweltbezogener Praktiken,
- (4) Steigerung von Produktivität und Rentabilität,
- (5) Verbesserung der Innovationskraft.

Die Förderung sollte für interessierte Personen und Betriebe den Anreiz verstärken, den Wissensstand zu aktualisieren, neue Themen kennen zu lernen und wenn möglich im Betrieb zu nutzen. Bei Umweltbelangen besteht durch Weiterbildungsangebote die Möglichkeit, dafür ein Problem-

bewusstsein und letztendlich eine Änderungsbereitschaft zu erzeugen. Den in der Interventionslogik dargestellten Wirkungen liegen die Ziele der Maßnahme zugrunde (s. **Abbildung 9**).

**Abbildung 9:** Interventionslogik ELER-Maßnahme 111 (Berufsbildung)



Quelle: Eigene Darstellung.

### Relevanz der Maßnahme

Das spezifische Förderangebot dieser ELER-Maßnahme setzte gemäß den o. g. Zielen an der persönlichen und betrieblichen Entwicklung an. Das Weiterbildungsangebot umfasste ein breites und flexibel anpassbares Themenspektrum zu den im Modulbericht genannten Maßnahmenzielen. Das Förderinstrument nutzte die vorhandenen Strukturen und Kompetenzen der in NI/HB ansässigen Bildungsträger für die Umsetzung der Maßnahme. Die mit ELER-Mitteln unterstützten Weiterbildungsangebote richteten sich sowohl an Akteure mit Führungsaufgaben in den Betrieben als auch an ArbeitnehmerInnen, Auszubildende und mithelfende Familienangehörige. Diese Unterstützung ist sinnvoll, weil durch Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung positive Effekte entstehen, die persönlichen, betrieblichen und gesellschaftlichen Nutzen haben können. Ohne Förderung hätte ein Großteil der Teilnehmenden die Weiterbildungsangebote seltener bzw. überhaupt nicht besucht. Die Relevanz einer öffentlichen Förderung war damit gegeben.

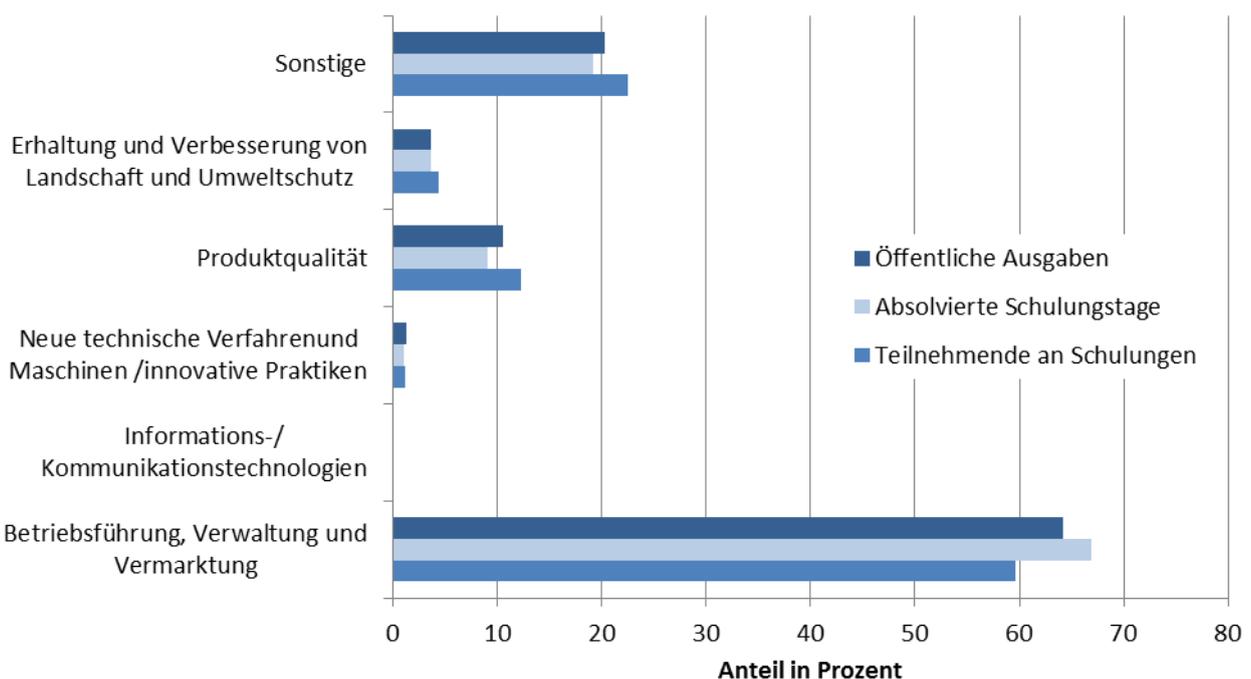
### Umsetzung der Maßnahme

In der Förderperiode 2007-2013 nahmen an über 900 Kursen rund 13.200 Personen teil (Mehrfachzählung, bei Einfachzählung rund 5.350 Personen (ML, 2016a). Dies entspricht rund 14 % der Arbeitskräfte (ohne Saisonarbeitskräfte) in landwirtschaftlichen Betrieben, mit der Einschränkung, dass darunter auch Teilnehmende sind, die an zwei oder mehreren Kursen teilnahmen (Mehrfachzählung). Die Akzeptanz und der jährliche Mittelabfluss der Maßnahme sind seit 2008/2009 annähernd gleichgeblieben. Pro Jahr wurde eine ungefähr gleich große Anzahl von Veranstaltungen (rund 120 bis 130) mit durchschnittlich rund 15 Teilnehmenden durchgeführt.

Die Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben betrug insgesamt rund 4,6 Mio. Euro, sie lag kursbezogen zwischen 1.331 und 73.280 Euro.

**Abbildung 10** zeigt zu den geförderten Bildungsmaßnahmen die Verteilung der Teilnehmenden, der Schulungstage und der öffentlichen Ausgaben auf die Themen. Alle geförderten Personen haben zusammen insgesamt rund 107.000 Schulungstage absolviert. Unter dem Themenbereich „Sonstiges“ wurden z. B. Kurse der „Aktion Grüner Schneeball“, einige Angebote der „Bäuerlichen Gesellschaft“ und zum Teil Kurse zur Rinder- und Schweinehaltung zusammengefasst. Zum Themenbereich „Neue technische Verfahren und Maschinen/innovative Praktiken“ betrug der Anteil der Teilnehmenden, Schulungstage und öffentlichen Ausgaben nur rund 1,2 bis 1,3 %.

**Abbildung 10:** Teilnehmende, Schulungstage und öffentliche Ausgaben 2007-2014 nach Themen



Hinweis: Themenbereiche gemäß ELER-Monitoring. Zum Thema „Neue Normen“ gab es keine Bildungsmaßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben in den Monitoringdaten (Stand 17.02.2015).

Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden betrug je nach Jahr 55 bis 63 % (Durchschnitt in der Förderperiode rund 60 %). Unter den Teilnehmenden stellten BetriebsinhaberInnen den größten Anteil (41 %), mithelfende Familienangehörige bildeten die zweitgrößte (31 %), ArbeitnehmerInnen und Auszubildende zusammengefasst die drittgrößte Gruppe (28 %). Regionale Schwerpunkte der Teilnahme waren mit fast drei Viertel der Teilnehmenden die statistischen Regionen Weser-Ems und Lüneburg. Die regionale Verteilung verdeutlicht den Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme des Weiterbildungsangebots in den Regionen und der Anzahl der vorhandenen Betriebe: Die Region Weser-Ems bildet aufgrund ihrer zahlreichen Veredelungsbetriebe und der

Kursangebote zur Tierhaltung einen Schwerpunkt. Aus Bremen kamen nur rund 0,5 % der Teilnehmenden (rund 70).

Die **Dauer der Veranstaltungen** entsprach bei einem Viertel der Kurse genau der Mindestdauer von 40 Stunden. Über die Hälfte umfasste über 42 bis 56 Stunden. Ein Achtel der Kurse hatte eine Dauer von über 100 Stunden. Die erste und zweite Kurskategorie (40 bis 56 Std.) besuchten insgesamt rund 80 % der Teilnehmenden. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn Lehrgänge mit längerer Dauer (Mindestdauer 40 Stunden) angeboten werden, weil dadurch eher mit einem nachhaltigen Qualifizierungserfolg zu rechnen ist.

An der Durchführung der Kurse waren insgesamt acht **Bildungsträger** beteiligt. Allein zwei Träger, die LWK NI (72 %) und die Bäuerliche Gesellschaft e. V. (22 %), haben insgesamt 94 % der Kurse mit 93 % der Teilnehmenden durchgeführt. Am Angebot der Bäuerlichen Gesellschaft nahmen in der Regel ausschließlich Lehrlinge der „Freien Ausbildung im Norden“ bzw. ArbeitnehmerInnen von Ökobetrieben teil.

Über ein Viertel der beantragten und bewilligten ELER-Kurse (rund 280 Veranstaltungen) wurden nicht durchgeführt. Nach den Angaben aus der Trägerbefragung mussten sie in erster Linie wegen zu geringen Interesses ausfallen. Weitere Gründe für die hohe Ausfallquote waren die frühen Antragsfristen und vermutlich vorsorglich gestellte Anträge für einige Themenbereiche. Dies betraf insbesondere einige Themenangebote der LWK.

Geplant war, nach Herabsetzung der **Zielindikatoren** infolge der 5. Programmänderung, in der gesamten Förderperiode insgesamt 9.100 Personen (entspricht 1.300/Jahr) zu unterstützen und 56.000 Schulungstage durchzuführen. Die Teilnehmerzahl der Maßnahme hat sich in Bezug auf den angepassten ersten Output-Indikator<sup>8</sup> bei einem Erreichungsgrad von über 145 % (über 13.000 Teilnehmende) besser als vom ML geplant entwickelt. Darin ist auch die mehrmalige Teilnahme von Personen enthalten<sup>9</sup>. Mit rund 107.000 Schulungstagen gab es ebenfalls deutlich mehr als geplant.

## 5.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Untersuchungsleitende Fragen waren der Beitrag der Bildungsmaßnahmen für den Lernzuwachs der Teilnehmenden und den TransfERNutzen/-erfolg in die berufliche bzw. betriebliche Praxis. In

---

<sup>8</sup> Im EPLR waren zunächst 1.300 bis 1.800 Teilnehmende pro Jahr vorgesehen.

<sup>9</sup> Bezogen auf die Anzahl der Teilnehmenden bei Einmalzählung (rd. 6.000 Personen nach Angaben im EU-Monitoring) wird der Zielwert um rund 35 % unterschritten.

*PROFIL* sind darüber hinaus qualitative Ziele formuliert, die teilweise mit Ergebnis- und Wirkungsindikatoren hinterlegt worden sind. So wird z. B. ausgeführt, dass durchschnittlich rund 70 % der Teilnehmenden zufrieden mit den Inhalten des besuchten Kurses, dem persönlichen und betrieblichen Nutzen sein sollen (ML, 2013c).

Für die Wirkungsanalyse wurden Befragungen der Teilnehmenden und Auswertungen der kursbezogenen Teilnehmerlisten der Träger durchgeführt. Die Erfassung der Wirkungen der Bildungsmaßnahmen erfolgte in zwei Schritten: zunächst nach Abschluss der Veranstaltung eine Bewertung durch die Teilnehmenden (u. a. zur Zufriedenheit mit der besuchten Maßnahme und erwarteter Nutzen, Panel 1), anschließend nach einiger Zeit in der beruflichen Praxis eine Erfolgskontrolle im Themenfeld der besuchten Weiterbildung (Panel 2). In NI/HB sind dazu Teilnehmende aus fünf Kursen befragt worden (Anteil bezogen auf alle). Kurze schriftliche Befragungen der Teilnehmenden erfolgten außerdem in allen Kursen am Schluss der Veranstaltung (Lehrgangsbewertung und erwarteter Nutzen für Betrieb und Beruf). Dokumenten- und Literaturanalysen ergänzen die empirischen Daten.

### **Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit**

Am häufigsten wurden Maßnahmen zum Themenbereich „Betriebsführung, Verwaltung und Vermarktung“ durchgeführt. Nach den Angaben im Monitoring entfallen darauf über die Hälfte der Teilnehmenden und rund zwei Drittel der absolvierten Schulungstage.

Die Auswertungen der Lehrgangsbewertungen am Kursende belegen, dass rund 86 % der Befragten allgemein „für ihren Betrieb“ einen „sehr hohen“ bzw. „hohen“ Nutzen“ infolge der Teilnahme erwarten. Nach einer Anwendungsphase von über einem Jahr (Panel 2) gaben etwa 40 bis 45 % der Befragten insbesondere bei drei Aspekten zum betrieblichen Management einen „großen“ bzw. „sehr großen Nutzen“ an:

- Veränderungen im betrieblichen Management,
- betriebliche Büroabläufe und
- Umstrukturierung von Arbeitsbereichen.

Weitere relevante betriebliche Aspekte waren in NI/HB insbesondere: Kooperationsmöglichkeiten außerhalb des Betriebs (31 % der Betriebe), Stärkung der Stellung am Markt (29 %) und Produktqualität (26 %). In mehreren Fällen haben die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit das Einkommen der Betriebe zugenommen. Knapp 15 % der Befragten in Panel 2 verzeichneten eine deutliche Zunahme bzw. weitere 15 % eine geringfügige Zunahme der betrieblichen Wertschöpfung (Panel 2). Die Zunahme beruht in erster Linie auf „höheren Preisen“, „Kostensenkungen“ und „Rationalisierung“.

Verbesserungen im Bereich Arbeitsproduktivität betreffen bessere Kenntnisse und Fähigkeiten der Personen, die in den Betrieben tätig sind. „Für sich persönlich“ erwarteten über 90 % der Teilnehmenden am Lehrgangsende allgemein einen „sehr hohen“ bzw. „hohen Nutzen“ im Beruf.

Die stärksten eingetretenen Nutzeneffekte in persönlicher beruflicher Hinsicht haben rund 75 % der Befragten (Panel 2) zu den Bereichen „Fachliche Kenntnisse und Fähigkeiten“, „Motivation“ und „Mehr Überblick über betriebliche Abläufe“ angegeben.

### **Frage 20: Weitere Wirkungen**

Knapp die Hälfte der Kurse mit über 6.000 Teilnehmenden fand zu umweltbezogenen Themen statt. Themenschwerpunkte waren darunter die Einführungs- und Vertiefungskurse zum biologisch-dynamischen Landbau und Kurse zur Tiergesundheit/-haltung. Die Veranstaltungen zu umweltbezogenen Themen tragen dazu bei, dass die Personen in Betrieben für Umweltbelange sensibilisiert werden und die erhaltenen Anregungen und Hinweise aufgreifen, z. B. das Tierwohl, Flächenmanagement und den Umgang mit natürlichen Ressourcen zu verbessern. In Befragungen direkt am Lehrgangsende (Panel 1) gaben knapp 40 % der Befragten an, dass sich durch die Kursteilnahme „ihr Verständnis“ bzw. „ihre Kenntnisse über umweltfreundliche Produktionsmethoden“ verbessert haben.

Rund ein Drittel der Befragten in Panel 2 gab an, in den letzten 12 bis 15 Monaten betriebliche Anpassungen zum Erhalt oder Schutz der Umwelt im Betrieb vorgenommen zu haben. Die Verbesserungen betrafen am häufigsten folgende Bereiche: geringerer Energieverbrauch, reduzierter Einsatz von Mineraldünger, reduzierter Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen (Eberhardt, 2013).

Die in *PROFIL* gesetzten spezifischen Ziel- und Ergebnisindikatoren zur Berufsbildung wurden erfüllt: Über 90 % der Teilnehmenden konstatierten eine hohe Zufriedenheit in Bezug auf eigene Erwartungen an die Lehrgangsinhalte. Sie sahen ihre Erwartungen als „Voll erfüllt“ bzw. als „Erfüllt“ an.

Wie sehr die verbilligte Kursgebühr die Entscheidung zur Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme beeinflusst hat (d. h. Eigenanteil an der Kursgebühr reduziert sich auf bis zu 40 % anstatt 100 %) wurde ebenfalls untersucht. Der finanzielle Anreiz hatte für über 60 % der Befragten mindestens einen starken Einfluss, an der Qualifizierung teilzunehmen.

### **5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Maßnahme hat grundsätzlich ein großes Wirkungspotenzial und ein hohes Maß an Flexibilität hinsichtlich der Kursinhalte. Diese große Themenbreite verschafft ihr eine positive Resonanz. Die geförderten Bildungsmaßnahmen unterstützten vor allem die Ziele von SP 1 und 2: sie unterstützen die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, verbessern Wissen und Kompetenzen der Teilnehmenden und tragen zur Verbesserung der Umwelt bei. Der Einfluss auf die betriebliche Entwicklung fällt in der Einschätzung der Befragten insgesamt geringer aus als die persönliche berufliche Entwicklung.

Die erstmalig praktizierte Teilnehmerförderung verursachte im Vergleich zur letzten Förderperiode einen höheren Verwaltungs- und Zeitaufwand für die Bildungsträger. Die Teilnehmenden benötigten bereits bei der Beantragung einer eigenen Fördernummer eine Unterstützung. Die aufwendige Teilnehmerfinanzierung verminderte das Interesse der Bildungsträger.

Die beiden Empfehlungen richten sich gleichermaßen an das Land und die Bildungsträger:

- **Inhaltliche und thematische Ausgestaltung:** Die Bildungsangebote sollten auch weiterhin bewusstseinsbildende Prozesse anregen und eigenverantwortliches Denken und Handeln stärken. Die wichtigsten Themen bleiben neue Diversifizierungsstrategien zur Einkommenssicherung, die Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte und die fachliche Qualifikation der zunehmend familienfremden Arbeitskräfte sowie die soziale Kompetenz der Personen mit Leitungsaufgaben und der MitarbeiterInnen.
- **Verbesserung der Teilnahmebereitschaft an beruflicher Weiterbildung:** Bildungsferne oder kompetenzschwache Personen/BetriebsinhaberInnen sollen weiterhin bspw. durch vergünstigte Gebühren zur beruflichen Weiterbildung ermuntert werden. Ein hoher Wissensstand in der Betriebsführung reicht nicht aus, um langfristigen Erfolg zu garantieren. Die Ebene der ausführenden Arbeitskräfte mit qualifizierten Tätigkeiten braucht ebenso einen hohen Kenntnisstand, um bspw. geplante Neuerungen nachzuvollziehen und richtig in die Praxis umsetzen zu können.

## 5.3 Beratungsdienste (114)

Die Analyse und Bewertung der Maßnahme Einzelbetriebliche Managementsysteme (EMS) ist ausführlich im Modulbericht 5.3\_MB EMS dargestellt.

### 5.3.1 Maßnahmenüberblick

#### **Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme**

Gegenstand der Förderung waren zu Beginn der Förderperiode Ausgaben landwirtschaftlicher Unternehmen für Beratungsleistungen im Zusammenhang mit einzelbetrieblichen Managementsystemen (Beratung zu Cross Compliance (CC) und Sicherheit am Arbeitsplatz). Seit 2009 konnte zusätzlich eine einzelbetriebliche Energieberatung gefördert werden, um die Energieeffizienz auf den Betrieben zu verbessern. Seit 2012 wurde die Maßnahme in geänderter Form mit Themen entsprechend dem GAK-Fördergrundsatz „Neue Herausforderungen“ angeboten.

Wesentlicher Bestandteil der Förderung war die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zur Beseitigung von Schwachstellen im Betrieb. Zielgruppe waren Betriebsleiter und Betriebsleiterinnen landwirtschaftlicher Unternehmen und Gartenbaubetriebe (keine forstwirtschaftlichen Unternehmen). Die Beratung erfolgte auf freiwilliger Basis. Die Förderung betrug ab 2009 bis zu

60 % der nachgewiesenen Beratungsausgaben (ohne MwSt.) und seit 2012 bis zu 80 % (mindestens 400 Euro und höchstens bis zu 1.500 Euro). Das für die Maßnahme veranschlagte Budget umfasste nach der zuletzt vorgenommenen sechsten Programmänderung (2013) rund 10 Mio. Euro (ML, 2015e), durchschnittlich etwa 1,4 Mio. Euro pro Jahr.

Die Maßnahme konnte auf ein gut ausgebautes Netz von Beratungsträgern (z. B. Officialberatung, Beratungsringe, Ingenieurbüros) aufsatteln. Hinsichtlich ihres Verbreitungsgrades, haben in NI/HB vor allem die Official- und Ringberatung eine hohe Bedeutung. Diese leisten vor allem betriebswirtschaftliche und produktionstechnische Beratung. Die Einhaltung von Vorschriften in den Bereichen Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz war vorher kein fester Bestandteil in deren Beratungstätigkeit. Ein Teil der bestehenden Beratungsträger hat sich als Beratungsanbieter für die ELER-Maßnahme 114 anerkennen lassen. Voraussetzung sind u. a. eine mindestens zweijährige Beratungserfahrung und die regelmäßige Teilnahme der BeraterInnen an Fortbildungen zu den Beratungsthemen dieser Maßnahme.

Die Beratungsmaßnahme verfolgte folgende Ziele (ML et al., 2007):

- (1) Umsetzung/Verbesserung umweltbezogener Praktiken,
- (2) Verbesserung der Betriebsabläufe,
- (3) Stärkung von Kompetenz und Humankapital,
- (4) Steigerung von Produktivität und Rentabilität.

Über die einzelbetriebliche Beratung sollten die teilnehmenden Betriebe gezielt auf die Einhaltung der CC-relevanten Vorschriften vorbereitet und Wissens- und Organisationsdefizite behoben werden. Die Beratung unterstützt damit vor allem die Managementqualitäten und das Fachwissen der Betriebsleitung. Nach der Erweiterung der Beratungsthemen sollte die Förderung insbesondere zum Klima-, Natur-, Tier und Umweltschutz, aber auch zu einer besseren Produktivität und Rentabilität des Betriebes beitragen. Bei Umweltbelangen sollte ein Problembewusstsein und letztendlich eine Änderungsbereitschaft erzeugt werden. **Abbildung 11** stellt die Interventionslogik der Maßnahme dar.

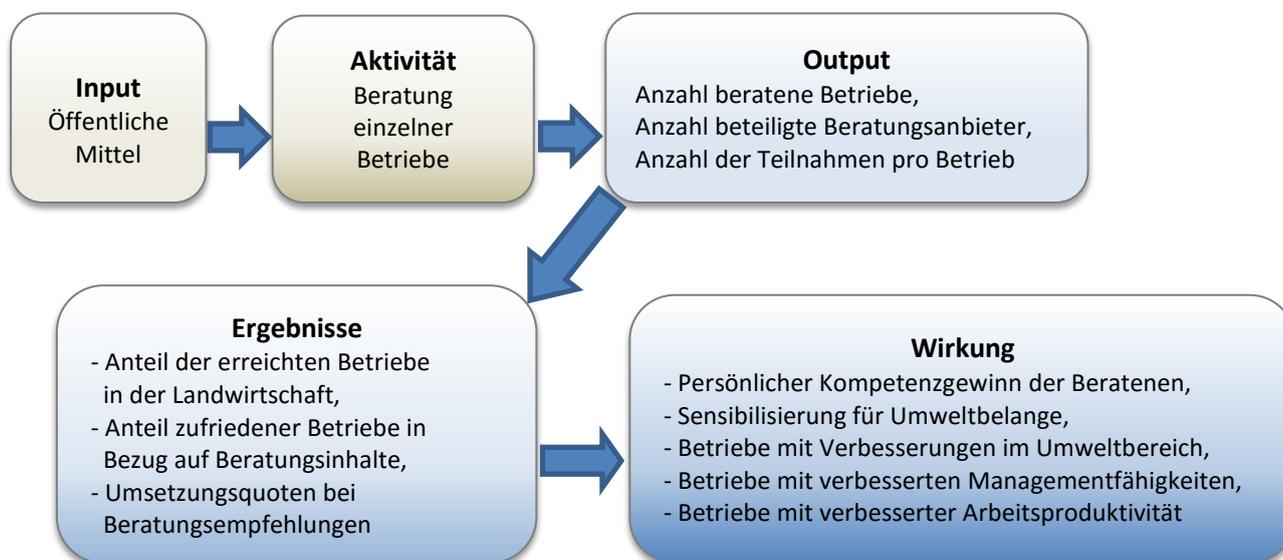
### Relevanz der Maßnahme

Diese ELER-Maßnahme setzt gemäß den o. g. Zielen an der betrieblichen Entwicklung an. Die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe wird, neben der Faktorausstattung, im Wesentlichen von dem Wissensstand und der Motivation seiner BetriebsleiterInnen bestimmt. Beratung gilt als effektives System zu ihrer Unterstützung. Sie ist für die Steigerung der Produktivität, der Modernisierung und Innovationsförderung in den landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben von großer Bedeutung. Je komplexer die Anforderungen oder Fragestellungen an die BetriebsleiterInnen sind, desto bedeutender sind Beratungsleistungen für einen Betrieb.

Die Beratung im Rahmen von EMS geht über die Agrarproduktion im engeren Sinne hinaus und unterstützt auch die Maßnahmenziele der SP 2 und 3. Das Beratungsangebot umfasst ein flexibel einsetzbares und bei Bedarf anpassbares Themenspektrum mit großer Zielbreite zu relevanten

gesellschaftlichen Themen. Ohne Förderung würde ein Großteil der Betriebe diese neuen Beratungsthemen erst Jahre später, deutlich seltener oder überhaupt nicht aufgreifen. Die Relevanz einer Beratungsförderung mit öffentlichen Mitteln ist damit gegeben.

**Abbildung 11:** Interventionslogik ELER-Maßnahme 114 (EMS)



Quelle: Eigene Darstellung.

### Umsetzung der Maßnahme

In der Förderperiode 2007 bis 2013 nahmen bis Ende 2014 insgesamt rund 7.880 Betriebe an rund 14.940 einzelbetrieblichen Beratungen teil (ML, 2015e). Dies entspricht rund 20 % der Gesamtanzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in NI im Jahr 2010. Die Gesamthöhe der öffentlichen Ausgaben betrug insgesamt rund 9,28 Mio. Euro, davon 4,33 Mio. Euro EU-Mittel. Im Jahr 2014 wurden die Beratungen ausschließlich mit GAK-Mitteln (1,36 Mio. Euro) unterstützt. In Bremen sind in der Förderperiode insgesamt rund 14.400 Euro öffentliche Mittel für rund 20 Beratungen mit insgesamt 74 Beratungsstunden verausgabt worden.

Die Akzeptanz der Maßnahme ließ ab 2008, vermutlich infolge der eingetretenen Sättigung auf betrieblicher Seite für die bis dahin bestehenden Beratungsthemen, kontinuierlich nach (von 2.429 auf 1.226 Betriebe). Infolge der Ausweitung der Beratungsinhalte stiegen die Antragszahlen im Jahr 2012 deutlich an (um 1.924 Betriebe, +57 %). Im Jahr 2013 sank die Zahl der beratenen Betriebe gegenüber dem Vorjahr wieder leicht (-12 %), weil erfahrungsgemäß nicht alle teilnehmenden Betriebe jedes Jahr eine Beratung in Anspruch nehmen.

Der zeitliche Umfang einer Beratung pro Betrieb und Jahr fiel in der Förderperiode sehr unterschiedlich aus, er reicht von mindestens 6,5 bis maximal 32 Beratungsstunden. Der jahresbezogene Durchschnittswert liegt zwischen fast 11 Stunden/Betrieb im Jahr 2007 (CC-Beratung) und 13 Stunden/Betrieb in den Jahren 2012/2013 (Themen zu „Neue Herausforderungen“). Ähnlich sind die Zuwendungsbeträge angestiegen. Der durchschnittliche Zuwendungsbetrag pro Betrieb

und Beratungsjahr lag 2008/2009 bei rund 500 Euro. Der Betrag stieg ab 2012 nach der Themen-erweiterung und aufgrund des höheren Fördersatzes auf durchschnittlich rund 790 Euro/Betrieb.

Die regionale Verteilung der Beratung ist sehr ungleich. Allein 32 % der gesamten Beratungsstunden wurden in den Landkreisen Emsland und Cloppenburg geleistet. Der geringe Anteil in der Region Braunschweig ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass es im östlichen NI mehr einfach strukturierte Betriebe (größere Ackerbaubetriebe mit über 70 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF)) und seltener tierhaltende Betriebe gibt (ML, 2012b).

Insgesamt 144 Beratungsanbieter haben geförderte Beratungen durchgeführt, davon hat aber nur rund ein Fünftel in jedem der sieben Förderjahre Beratungen durchgeführt, ein Fünftel sogar nur in einem Jahr. Die regionale Verteilung der Anbieter entspricht ungefähr den insgesamt vorhandenen Betrieben in NI bzw. den an der einzelbetrieblichen Beratung teilnehmenden Betrieben. Allein 70 % der beteiligten Beratungsanbieter und rund 72 % der beratenen Betriebe sind in den Regionen Weser-Ems und Lüneburg ansässig. Nur wenige Organisationen haben pro Jahr eine größere Anzahl von 50 und mehr Betrieben beraten.

Geplant war zunächst, in der Förderperiode 28.000 Betriebe zu beraten. Mit der fünften Programmänderung wurde der Zielwert auf 10.500 Betriebe gesenkt. Tatsächlich wurden 7.880 Betriebe beraten (75 % des operationellen Ziels), teils aber mehrfach. Bezogen auf die Zahl der Beratungen (14.900) wurde der Zielwert um rund 42 % überschritten. Von den Betrieben, die in der Förderperiode mindestens einmal an EMS teilgenommen haben, haben im EU-Haushaltsjahr 2013 insgesamt 6.460 Betriebe Direktzahlungen erhalten, davon rund 20 % unter 15.000 Euro und rund 80 % über 15.000 Euro. Der Anteil der Letztgenannten in Bezug auf alle landwirtschaftlichen Betriebe beträgt in NI nur rund 60 %, d. h. an den EMS-Beratungen haben vermehrt größere Betriebe teilgenommen.

### 5.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

#### Untersuchungsansatz

Untersuchungsleitende Fragen waren der Beitrag der Beratungen zu den Maßnahmenzielen und der Transfer in die betriebliche Praxis. Neben der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wurde insbesondere auch der Beitrag zur Verbesserung der Umwelt in den Blick genommen.

Die jährliche Erfassungsliste mit Angaben zu den geförderten Betrieben lieferte die erforderlichen Angaben zu den Outputindikatoren und wichtige Basisinformationen (z. B. Beratungsorganisation, Anzahl Beratungsstunden nach Beratungsthemen). Zur Erfassung der Wirkungen sind insgesamt 700 Betriebe nach Abschluss der jeweiligen Beratungsphase 2009, 2011 und 2013 schriftlich befragt worden. Die betriebsbezogenen Beratungsempfehlungen, ihre Weiterverfolgung in der betrieblichen Praxis und mögliche Wirkungen in den verschiedenen Themenfeldern, waren Schwerpunkte in den drei Befragungen. Außerdem wurden 2009 im Rahmen einer EU-weiten

Studie (ADE et al., 2009), für die das Thünen-Institut eine Fallstudie aus Niedersachsen beitrug, rund 40 beratene Betriebe zur Umsetzung der Fördermaßnahme EMS (Bedarf der Betriebe, erhaltene Beratungsleistungen und ihre Wirkungen) anonym schriftlich befragt.

### **Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit**

Verbesserungen im Bereich Wettbewerbsfähigkeit können anhand der Angaben der ADE-Befragung 2009 belegt werden (Anteil Betriebe, deren Arbeitsproduktivität, Managementfähigkeiten bzw. Wettbewerbsfähigkeit verbessert wurde): Verbesserungen im Bereich Arbeitsproduktivität betreffen zunächst bessere Kenntnisse und Fähigkeiten der Personen, die in den Betrieben tätig sind. Über 50 % der Befragten haben infolge der EMS-Beratung Verbesserungen im Bereich Verwaltungsmanagement vorgenommen, 30 % bei Betriebs-/Produktionsplänen.

Zur CC-Beratung wurde gefragt, welchen Nutzen die Beratungsleistungen in Bezug auf Kosten- und Zeitersparnis für den Landwirt gebracht haben. Der von allen benannte Nutzen, war das deutlich gesunkene finanzielle Risiko für den Betrieb, bei CC-Kontrollen Sanktionen (Kürzungen/Rückforderungen von Direktzahlungen) zu erhalten. Aufgrund verbesserter Dokumentation von betrieblichen Vorgängen wird vielfach Arbeitszeit für Verwaltungsarbeit gespart (78 %).

### **Frage 20: Weitere Wirkungen**

Weitere potenzielle Wirkungen der durchgeführten Beratungen können exemplarisch anhand der Abfolge der drei möglichen Themenbereiche in der Förderperiode aufgezeigt werden:

**Beratungen nach Cross-Compliance-Themenbereichen bis 2011:** Die Beratungen umfassten bei allen Betrieben den Betriebscheck (CC-Verpflichtungen) und Sicherheit am Arbeitsplatz. **Tabelle 13** gibt einen Überblick zur Anzahl der beratenen Themen im Rahmen der CC-Beratungen. Die sieben am häufigsten beratenen CC-Themen von 2007 bis 2011 waren bei knapp 90 % der Betriebe Gegenstand der Beratung. Dies betraf die Bereiche Nitrat-Richtlinie, Lagerung, Lebensmittelsicherheit, Pflanzenschutzmittel und Erosionsvermeidung.

**Tabelle 13:** Themen der Cross-Compliance-Beratungen 2007-2011

Themenbereiche zu Cross Compliance gemäß Richtlinie Nr. 2.2.1	Anzahl Beratungen*
Betriebscheck - Anforderungen und Dokumentationspflichten zu CC (Themenbereich Nr. 1) Standards für die Sicherheit am Arbeitsplatz (Nr. 13)	9.550 - 9.580
Sichere Lagerung wassergefährdender Stoffe (Nr. 2) Ordnungsgemäße Stickstoffdüngung, u. a. Nährstoffvergleich (Nr. 9) Einhaltung der Lebensmittel- und Futtersicherheit (Nr. 7) Ordnungsgemäße Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (Nr. 8) Vermeidung von Bodenerosion und erforderliche Gestaltung der betriebl. Fruchtfolge (Nr. 4)	8.470 - 9.080
Einhaltung der für den Betrieb geltenden Tierhaltungsvorschriften (Nr. 10) Erforderliche Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (Nr. 12) Feststellung und Erhaltung schutzbedürftiger Landschaftselemente (Nr. 5) Einhaltung der Tierhalterpflichten bei Tierseuchen (Nr. 11) Grundanforderung an die Betriebsführung in Folge der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie (Nr. 6)	7.170 - 7.940
Ordnungsgemäße Verwendung von Klärschlamm (Nr. 3)	1.300

\* Im Rahmen der betrieblichen Beratung wurden in der Regel mehrere dieser Themen behandelt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der LWK NI (GB Förderung).

**Energieberatungen 2009 bis 2011:** Dieses zusätzliche Beratungsangebot wurde in den Jahren 2009 bis 2011 jeweils von rund 40 % der teilnehmenden Betriebe genutzt (im ersten Jahr rund 740 Betriebe). In fast allen Betrieben gab es zunächst einen Energiecheck des Betriebs und ggf. zusätzlich des Wohngebäudes. Am häufigsten wurde 2010/2011 zum Thema Erzeugung bzw. innerbetriebliche Nutzung von erneuerbaren Energien beraten. Aber auch die Themen Stallgebäude/Stallklima und Außenwirtschaft/Produktion waren oftmals Beratungsgegenstand. Die Energieberatung nutzten vor allem Veredlungsbetriebe, seltener Futterbaubetriebe.

**Themenbereiche zu „Neuen Herausforderungen“ 2012 bis 2014:** Sie deckten Themenfelder vom Naturschutz bis zum Tierschutz ab (insgesamt 13 förderfähige Beratungsleistungen). Eine Förderung zum Thema 1 Betriebsführung setzte die gleichzeitige Inanspruchnahme zumindest eines der Beratungsthemen 2 bis 13 voraus. Aufgrund dieser Kopplung erreichte das Thema Betriebsführung die höchste Fallzahl. **Tabelle 14** zeigt die möglichen Themenfelder und ihre Inanspruchnahme in den Jahren 2012 bis 2014. Am häufigsten in Anspruch genommen wurden Beratungen zu Nährstoffeffizienz, Agrarumweltmaßnahmen (AUM) und Nutztierhaltung. Mit deutlichem Abstand folgen die restlichen Themen. Eine Beratung zur Verbesserung des Tierschutzes (Nr. 6) wurde jährlich von rund 620 Betrieben in Anspruch genommen.

**Tabelle 14:** Beratungen zu „Neuen Herausforderungen“ 2012 bis 2014 nach Häufigkeit

Themenbereiche zu den "Neuen Herausforderungen"	Anzahl gesamt (gerundet)*
1. Betriebsführung (Cross Compliance und Sicherheit am Arbeitsplatz)	5.280
3. Nährstoffeffizienz-Beratung	3.630
7. Agrarumweltmaßnahmen (AUM)	2.940
6. Umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren (Nutztierhaltung)	1.860
4. Nachhaltige Anbauverfahren / Bodennutzung (Anpassung Klimawandel) ...	1.320
5. Emissionsminderung in der Tierhaltung	1.140
13. Anpassung / Begleitung der Umstrukturierung des Milchsektors	1.110
2. Energieeffizienz-Beratung	900
8. Erzeugung, Bereitstellung und Nutzung erneuerbarer Energie	490
10. Anlage von Schutzpflanzungen ...	400
9. Wasser- und energieeffiziente Beregnung	250
11. Neuordnung Grundbesitz / Gestaltung ländlicher Raum	160
12. Erhaltung genetischer Ressourcen in der Landwirtschaft	100

\* Im Rahmen der betrieblichen Beratung wurden in der Regel mehrere dieser Themen behandelt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der LWK NI (GB Förderung).

Von besonderem Interesse im Hinblick auf die Wirksamkeit der Fördermaßnahme war der Umgang der Betriebe mit den Beratungsempfehlungen zu den geförderten Beratungsthemen. Aus den schriftlichen Befragungen geht hervor, dass in den drei Erhebungsjahren mindestens die Hälfte der Empfehlungen zu CC bzw. Betriebsführung im Betrieb umgesetzt wurde. Bei 22 bis 27 % der Empfehlungen lief die Umsetzung noch, 18 bis 23 % wurden nicht verfolgt.

Im Themenfeld Energieberatung war die Umsetzungsquote niedriger (45 %). Gründe waren die relativ kurze Zeitspanne zwischen Beratung und Befragung sowie die teils hohen Kosten, die mit der Umsetzung verbunden sind.

Die Werte zu den umgesetzten Empfehlungen zu den sieben am häufigsten beratenen Themen der „Neuen Herausforderungen“ im Jahr 2013 liegen, je nach Thema zwischen 41 und 62 %. Die durchschnittliche Anzahl der je Thema ausgesprochenen Empfehlungen reicht z. B. von 1,3 Empfehlungen pro Betrieb (Thema Nr. 2 Energieeffizienzberatung), über 1,5 Empfehlungen zu AUM (Nr. 7) und 3,5 Empfehlungen zu Anpassungsstrategien Milchproduktion (Nr. 13) bis über 4 Empfehlungen zu Betriebsführung (Nr. 1). Themenbezogen wurden beispielhaft Wirkungen benannt:

- 50 der 70 zu AUM beratenen Betriebe gaben an, infolge der Beratung motiviert worden zu sein, an AUM teilzunehmen, an denen der Betrieb andernfalls nicht teilgenommen hätte,
- Im Themenfeld „Nährstoffvergleiche“ haben die Empfehlungen bei rund 70 % der Betriebe zu Anpassungen/Veränderungen bei den Nährstoffgaben im Pflanzenbau geführt.

2013 sind die Beratenen gefragt worden: „Inwieweit haben die Beratungsinhalte zu den „Neuen Herausforderungen“ Ihre Erwartungen erfüllt?“ Es gab ein positives Feedback: rund 84 % sehen ihre Erwartungen als erfüllt an, weitere 15 % „teilweise“. Unzufriedenheit trat nur bei 2 % auf.

Inwieweit die Förderung die Entscheidung zur Teilnahme an der Beratung zu „Neuen Herausforderungen“ beeinflusst hat (d. h. 2013 Eigenanteil 20 % zzgl. Mehrwertsteuer anstatt 100 %) wurde ebenfalls untersucht. Der finanzielle Anreiz hatte für über 70 % der Befragten mindestens einen starken Einfluss teilzunehmen. Bei der Energieberatung 2011 waren es über 85 %.

### 5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Beratungsmaßnahme hat mit ihren breiten thematischen Möglichkeiten ein großes Wirkungspotenzial. Sie beschleunigt die Umsetzung und Einhaltung rechtlicher Verpflichtungen, weil durch die Beratung Schwachstellen im Betrieb identifiziert und Maßnahmen zur Verbesserung betrieblicher Abläufe festgelegt werden. Identifizierte ökonomische Nutzenaspekte für die beratenen Betriebe waren: ein geringeres betriebliches Risiko, bei Cross-Compliance-Kontrollen Kürzungen bzw. Rückforderungen für Direktzahlungen leisten zu müssen, ein geringerer Zeitaufwand für die Verwaltungsarbeit durch bessere Organisation der betrieblichen Dokumentations- und Erfassungssysteme sowie geringere Energiekosten. Die Maßnahme trug auch zur Verbesserung der Umwelt und des Tierschutzes bei. Beispielhaft wurden Verbesserungen bei der Nährstoffeffizienz und bei Tierschutz/Tiergesundheit aufgezeigt. Ohne Förderung, hätte eine Beratung deutlich seltener bzw. überhaupt nicht stattgefunden.

Die Erfahrungen mit den förderfähigen Beratungsthemen im Rahmen von EMS zeigen außerdem, dass die Akzeptanz für diese Beratungsangebote von Seiten der Betriebe nachlassen, wenn keine neuen attraktiven Beratungsthemen entwickelt werden. Diese erfordern eine gute Vorbereitung und Abstimmung durch die zuständigen Stellen. Beratungsorganisationen müssen sich entsprechende Kompetenzen aneignen und schulen lassen. Bei neuen Beratungsthemen sind daher frühzeitig Anforderungen/Inhalte für gut konzipierte Fortbildungen der Beratungskräfte festzulegen.

Die **Empfehlungen** sind grundsätzlich formuliert und richten sich gleichermaßen an das Land und die Beratungsanbieter: Wichtiges Thema in der Zukunft ist weiterhin der Tierschutz. Eine Beratungsaufgabe liegt z. B. in Best Practice-Beispielen für Stallumbauten. Weitere Themen sind die Ansprüche der gehaltenen Tiere (Gesundheit, Verhalten, Emotionen) und die Entwicklung geeigneter Managementkonzepte. Beratung könnte Betriebe bspw. bei der gemäß Tierschutzgesetz erforderlichen betrieblichen Eigenkontrolle zum Tierschutz unterstützen und gemeinsam mit dem Betrieb für die jeweilige Betriebssituation geeignete tierbezogene Indikatoren identifizieren sowie deren Erfassung und Dokumentation entwickeln. Um Zielkonflikte zwischen betriebswirtschaftlicher und Tierschutzberatung zu vermeiden, sollten insbesondere die Themen in der Beratung angeboten werden, bei denen eine Win-win-Situation möglich ist. Für Themen mit ausgeprägten Zielkonflikten sollten andere geeignete Ansätze angewandt werden. So können die höhe-

ren laufenden Kosten tiergerechter Verfahren über Prämienzahlungen kompensiert werden. Aus gesellschaftlicher Sicht ist es zu begrüßen, wenn vermehrt Naturschutzaspekte in die betriebliche Praxis einbezogen werden würden.

Über modulare Beratungsleistungen können Einstiegs-, Grund- oder Spezialmodule zu bestimmten Themeninhalten angeboten werden. Einstiegsmodule zur Orientierung und Standortbestimmung richten sich insbesondere an Betriebe, die z. B. seit längerem keine Beratung in Anspruch genommen haben, einen neuen Betriebszweig oder eine Umstellung im Betrieb ins Auge fassen. Grund- und Spezialmodule können anschließend folgen.

## 5.4 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (121)

Dieses zusammenfassende Kapitel basiert auf ausführlichen Darstellungen in den Modulberichten 5.4\_MB(a) Agrarinvestitionsförderungsprogramm und 5.4\_MB(b) Tierschutzwirkungen des AFP.

### 5.4.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Das im Förderzeitraum 2007 bis 2013 in NI/HB angebotene Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) verfolgte in erster Linie das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe durch Rationalisierung, Wachstum, Modernisierung und Erschließung neuer Einkommensquellen zu unterstützen. Die Verbesserung des Tierschutzes hatte ab 2007 und insbesondere ab dem Bewilligungsjahr 2012 ebenfalls eine große Bedeutung im Rahmen des AFP. Zudem sollten die Anforderung des Umweltschutzes und die Erhaltung der natürlichen Ressourcen berücksichtigt und die ländliche Wirtschaft durch die Investitionen gestärkt werden (ML et al., 2007, S. 226). Die einzelnen Teilziele sollten Synergien entwickeln, indem z. B. mit der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gute Bedingungen für eine nachhaltige, umweltschonende und tiergerechte Wirtschaftsweise angestrebt wurden.

Das AFP gewährte nicht rückzahlbare Zuschüsse zu bestimmten förderfähigen Investitionen. Im Vordergrund standen Gebäudeinvestitionen (inkl. Erschließungs-, Planungs- und Betreuungskosten) und stationäre Inneneinrichtungen. Ausgeschlossen waren Kapazitätserweiterungen im Bereich der Schweine- und Geflügelmast sowie Investitionen in die Anbindehaltung von Milchkühen. Die Förderung von mobiler Technik zum Einsatz in der Außenwirtschaft und von Anlagen zur Energieproduktion (Photovoltaik, Biogas o. Ä.) war ebenfalls nicht möglich.

In NI/HB erfolgte die Förderung innerhalb der NRR; die dort enthaltenen Förderhöchstgrenzen und -möglichkeiten (z. B. Bürgschaften) wurden nicht ausgeschöpft.

## Relevanz der Maßnahme

Die Produktionsstrukturen in der Sauen- oder Milchkuhhaltung vor Beginn der Programmförderperiode wurden in der Stärken-Schwächen-Analyse (SWOT) von *PROFIL* zwar im nationalen Kontext als relativ gut, vor allem im Vergleich zu wichtigen Mitbewerbern (Niederlande, Dänemark) jedoch als vergleichsweise ungünstig beurteilt (ML et al., 2007, S. 52-57). Als besonders problematisch wurde die rückläufige Ferkelerzeugung eingeschätzt, da eine gleichzeitig zunehmende Schweinemast zu steigenden Tiertransporten und einer erhöhten Seuchengefahr führen könnte. Als weiteres Problem wurde die starke räumliche Konzentration von Tierbeständen in der niedersächsischen Region Weser-Ems angeführt, da daraus ebenfalls ein erhöhtes Seuchenrisiko und darüber hinaus eine Überversorgung mit biogenen Rest- und Abfallstoffen resultieren würde (ebd.). Letzteres war insbesondere angesichts europäischer und nationaler Umweltvorschriften und der abnehmenden gesellschaftlichen Akzeptanz, z. B. gegenüber Stallneubauten, eine zentrale Herausforderung für die Politik.

Bei der Gestaltung von *PROFIL* in den Jahren 2005 und 2006 zeichneten sich die allgemeine Liberalisierung der Agrarmärkte und der Ausstieg aus der Milchkontingentierung bereits ab. Gleichzeitig wurden Probleme in der Flächenverfügbarkeit und negative Umweltwirkungen der Landwirtschaft intensiv diskutiert. Während der Förderperiode stiegen die Flächennutzungs- und Flächenkaufpreise infolge der starken Flächennachfrage, die durch die Biogaserzeugung sowie die Finanzkrise im Jahre 2007/08 maßgeblich verstärkt wurde, deutlich an. Mit der im Jahr 2006 in Kraft getretenen Düngeverordnung wurden die gute fachliche Praxis bei der Anwendung von Düngemitteln sowie die Verminderung von stofflichen Risiken bei deren Anwendung neu geregelt. Dies hatte Auswirkungen auf die Güllelagerkapazitäten und die Flächennachfrage.

Besonders stark verändert hat sich im Förderzeitraum die Bedeutung des Themas Tierschutz bzw. Tierwohl. Wenngleich dieses bereits in der Vorperiode eine besondere Bedeutung in der nationalen Investitionsförderung besaß (erstmalig in den GAK-Förderungsgrundsätzen 2002-2005), erfolgte während der Förderperiode eine Intensivierung der Diskussion und der regulatorischen Eingriffe. Um die Tierproduktion tiergerechter zu gestalten, hat Niedersachsen im Jahr 2011 mit dem „Tierschutzplan Niedersachsen“ (ML, 2011d) einen strategischen Ansatz erarbeitet, der zur schrittweisen Verbesserung der Situation beitragen soll.

Die Logik des AFP lag aus Sicht der Politikgestalter darin, dass der Markt die Finanzierungsmittel für notwendige Investitionen nicht in ausreichendem Umfang bereitstellt. Diese Annahme war und ist im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und mithin auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor aufgrund der meist guten Sicherheiten der landwirtschaftlichen Betriebe nicht plausibel und auch nicht empirisch belegbar. Zudem existiert mit der Landwirtschaftlichen Rentenbank ein Finanzinstitut, das den Hausbanken über diverse Förderprogramme günstige Refinanzierungsmittel zur Verfügung stellt.

Anders ist die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- oder Umweltschutz). Dazu ist festzuhalten, dass diese teilweise nur mit umfangreichen Investitionen zu

erreichen sind, deren Rentabilität häufig nicht gegeben ist und die daher ohne Förderung nicht umgesetzt würden. Hier kann ein Zielkonflikt vorliegen, wenn z. B. einerseits die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit angestrebt wird und andererseits der Tierschutzstandard deutlich (über das gesetzlich vorgeschriebene Maß) angehoben werden soll. Gleiches gilt in den Bereichen Umweltschutz und Erhaltung natürlicher Ressourcen. Da die nicht oder kaum produktivitätssteigernden Investitionen kurzfristig die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe beeinträchtigen können, dürfte deren Förderung im Sinn einer Kompensation der Mehrkosten auch zur Erhaltung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Besonders wirksam wäre die Intervention dann, wenn Investitionen in Gebäude und Technik gezielt mit begleitenden Beratungs- und Bildungsmaßnahmen koordiniert würden (Konzeptansatz).

Generell ist zu konstatieren, dass zur Lösung der in *PROFIL* beschriebenen Probleme auch Investitionen durchgeführt werden müssen. Deren Förderung mit öffentlichen Mitteln ist jedoch bei normalen Wachstums- und Rationalisierungsvorhaben nicht notwendig. Die angesprochenen Probleme im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes können dagegen teilweise durch die gezielte Unterstützung von Investitionen angegangen werden. Insbesondere durch die Unterstützung des Um-/Neubaus von Ställen können die Produktionsstrukturen (Bestandsgrößen) und Haltungssysteme beeinflusst werden. Besondere Auflagen hinsichtlich der Tierschutz- und Umweltstandards (z. B. Tierbesatz, Güllelagerdauer) bei den förderbaren Investitionen können zur Problemlösung beitragen.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Insgesamt standen im gesamten Förderzeitraum für die AFP-Förderung 278,4 Mio. Euro an ELER-Mitteln zur Verfügung (**Tabelle 15**), zuzüglich nationaler Top-ups in Höhe von 80,5 Mio. Euro. Im Rahmen des Health Check kamen 52,4 Mio. Euro hinzu, mit denen der Herausforderung „Umstrukturierung des Milchsektors“ begegnet werden sollte. Ursprünglich sollten mit dem AFP bis zum Ende der Förderperiode 2.800 landwirtschaftliche Unternehmen mit förderfähigen Investitionen in Höhe von 854,9 Mio. Euro unterstützt werden. Mit den HC-Mitteln erhöhten sich die Planzahlen bezüglich der Förderfälle auf 4.560 (+63 %) und bei den förderfähigen Investitionen auf 1.379 Mio. Euro (+61 %).

Über die genannten Mittel hinaus standen zusätzlich für das AFP in der Förderperiode 2007-2013 rund 4,1 Mio. Euro aus dem „Programm des Landes Niedersachsen zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung“ zur Verfügung. Hierbei handelt es sich um ein Förderprogramm mit 100-prozentiger EU-Förderung. Während der Inanspruchnahme dieser EU-Mittel für AFP musste die AFP-Förderung aus *PROFIL* für diesen Zeitraum ausgesetzt werden. Die EU-Mittel wurden für das Bewilligungskontingent „Investitionen von spezialisierten Ackerbaubetrieben und sonstige Investitionen“ verwendet. Das Ziel war die Unterstützung des Umstrukturierungsprozesses, der aufgrund der Beschlüsse zur Zuckermarktordnung als erforderlich angesehen wurde. Von den insgesamt verfügbaren 4,1 Mio. Euro Diversifizierungsbeihilfe wurden rund 3,3 Mio. Euro für die Unterstützung von 77 Ackerbaubetrieben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 15,8 Mio. Euro ausgegeben.

Seit Eröffnung des Bewilligungsverfahrens im Jahr 2007 wurden insgesamt 4.027 Vorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 1.564 Mio. Euro bewilligt. Die gewährten Zuschüsse belaufen sich auf 357,7 Mio. Euro, was einem durchschnittlichen Fördersatz von 22,9 % entspricht. Auf Bremen entfallen davon 21 Vorhaben mit förderfähigen Investitionen in Höhe von 6,6 Mio. Euro, die mit rund 1,5 Mio. Euro bezuschusst wurden. Da einige Betriebe mehrfach gefördert wurden, liegt die Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe deutlich unter der Anzahl geförderter Vorhaben (3.683 Betriebe haben 4.027 geförderte Vorhaben realisiert).

**Tabelle 15:** AFP 2007-2013: Planung und Realisierung

Kriterien	Einheit	PROFIL-Planung 2007-2013			PROFIL-Realisierung 2007-2013				
		EPLR 2007	nach 3. Änderung	nach 7. Änderung	Bewilligungen		Auszahlungen		Soll / Ist
					insgesamt	davon Bremen	Soll / Ist	insgesamt	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(3)	(7)	(8)=(7)/(3)		
Förderfälle	Anzahl	2.800	4.560	4.700	4.027	21	85,7%	3.815	81,2%
Förderbare Investitionen	Mio. Euro	855	1.379	1.379	1.564	6,6	113,4%	1.206	87,5%
Öffentliche Mittel	Mio. Euro	214	268	278	358	1,5	99,7%	279	100,2%
Top-ups (Art. 89)	Mio. Euro	85	85	81	-	-	-	87	107,5%

Quelle: PROFIL (div. Versionen); Bewilligungsdaten der LWK NI; Auszahlungen gem. EU-Monitoring; eigene Berechnungen.

Im Zuge der Programmänderungen wurde das AFP inhaltlich mehrfach angepasst. Mit dem 3. Änderungsantrag (ab Bewilligung im Jahr 2010) wurde die bisherige Bindung der Förderung an die Milchreferenzmenge abgeschafft sowie das förderfähige Mindestinvestitionsvolumen von 30.000 Euro auf 20.000 Euro reduziert; Maschinen der Innenwirtschaft wurden fortan von der Förderung ausgeschlossen. Außerdem wurde das Förderverfahren vom sog. Windhundprinzip auf ein Punktesystem (Ranking) innerhalb der Bewilligungskontingente für bestimmte Produktionsbereiche (z. B. Rinderhaltung, Schweinehaltung, Gartenbau, Ackerbau) umgestellt. Die Bewilligungskontingente wurden 2012 abgeschafft.

Ab dem Bewilligungsjahr 2011 ergaben sich wesentliche Änderungen gegenüber den Vorjahren als Reaktion auf die in geringerem Umfang verfügbaren Haushaltsmittel und den Ergebnissen der HZB. Der Regelfördersatz sank von 25 % auf 20 %; der erhöhte Fördersatz von 30 % bei Erfüllung besonderer Anforderungen zur Verbesserung des Tierschutzes entfiel für Investitionen in die Rinderhaltung. Gleichzeitig sank das maximal förderfähige Investitionsvolumen von 1,5 Mio. Euro auf 1,0 Mio. Euro. Bewilligungen und bewilligte Fördermittel sanken daraufhin deutlich, das geförderte Investitionsvolumen hingegen nur wenig.

Dies setzte sich im Bewilligungsjahr 2012 fort. In diesem Jahr wurde das Mindestinvestitionsvolumen von 20.000 Euro auf 50.000 Euro erhöht und das maximal förderfähige Investitionsvolumen nochmals gesenkt, nun auf 750.000 Euro. Im Bewilligungsjahr 2013 wurden Vorhaben der

Tierhaltung, die im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung genannte Größen übersteigen, nicht mehr gefördert. Außerdem wurde das Punktesystem („Ranking“) aufgrund knapper Haushaltsmittel und hoher Fördernachfrage erstmals wirksam, sodass Anträge, die eine bestimmte Punktzahl nicht erreichten, abgelehnt wurden.

Inhaltlicher Schwerpunkt des AFP war die Förderung von Stallbauten (**Tabelle 16**). Allein Milchviehställe machten 43 % der geförderten Vorhaben, 56 % des Investitionsvolumens und 54 % der bewilligten Fördermittel aus. Zusammen mit den Schweine-, Geflügel- und sonstigen Ställen entfallen 83,4 % der Fördermittel auf Stallbauten. (Lager-)Hallen bzw. -räume sowie Hofmaschinen spielten dagegen mit rund 22,1 % der Förderfälle und 12,5 % der Zuwendungen eine untergeordnete Rolle. In der Struktur sind die Förderfälle ähnlich wie in der Förderperiode zuvor (Zeitraum 2000 bis 2006) auf die Investitionsschwerpunkte verteilt (Bergschmidt et al., 2008). Die durchschnittlichen förderfähigen Investitionsvolumina je Förderfall waren bei Rinder- und Schweineställen mit rund 450.000 Euro etwa gleich groß, während die Geflügelställe mit durchschnittlich 724.000 Euro deutlich darüber lagen.

**Tabelle 16:** AFP 2007-2013: Output-Indikatoren nach Investitionsschwerpunkten

	Anzahl		Förderf. Investitionen (1.000 Euro)			Zuwendungen (1.000 Euro)		
	n	%	Summe	%	Mittelwert	Summe	%	Mittelwert
Rinderställe	2.235	55,5	1.004.658	64,2	449,5	224.643	62,8	100,5
<i>davon: Milchviehstall</i>	1.734	43,1	872.406	55,8	503,1	192.237	53,7	110,9
Schweineställe	481	11,9	219.833	14,1	457,0	51.376	14,4	106,8
<i>davon: Zuchtsauenstall</i>	269	6,7	137.588	8,8	511,5	32.118	9,0	119,4
Maschinen- / Lagerhallen	618	15,3	161.718	10,3	261,7	37.689	10,5	61,0
<i>davon: Lagerhallen</i>	425	10,6	129.925	8,3	305,7	30.128	8,4	70,9
Geflügelställe	102	2,5	73.805	4,7	723,6	18.649	5,2	182,8
<i>davon: Legehennenstall</i>	93	2,3	71.719	4,6	771,2	18.175	5,1	195,4
Maschinen / Technik	274	6,8	29.096	1,9	106,2	7.222	2,0	26,4
<i>davon: sonstige Maschinen</i>	212	5,3	22.104	1,4	104,3	5.533	1,5	26,1
sonstiges	317	7,9	74.709	4,8	235,7	18.102	5,1	57,1
<i>davon: sonstige Ställe</i>	34	0,8	14.751	0,9	433,9	3.749	1,0	110,3
<b>Insgesamt</b>	<b>4.027</b>	<b>100,0</b>	<b>1.563.818</b>	<b>100,0</b>	<b>388,3</b>	<b>357.682</b>	<b>100,0</b>	<b>88,8</b>

Quelle: Bewilligungsdaten der LWK NI; eigene Berechnungen.

Mit dem inhaltlichen Schwerpunkt korrespondiert der räumliche Schwerpunkt der Förderung. Die bewilligten Fördermittel konzentrieren sich auf die viehstarken Landkreise im Norden (Rinderhaltung) und Westen (Schweine- und Geflügelhaltung) Niedersachsens. Im eher ackerbaulich geprägten Südosten des Landes wurden – wenn überhaupt – vor allem Maschinen- bzw. Lagerhal-

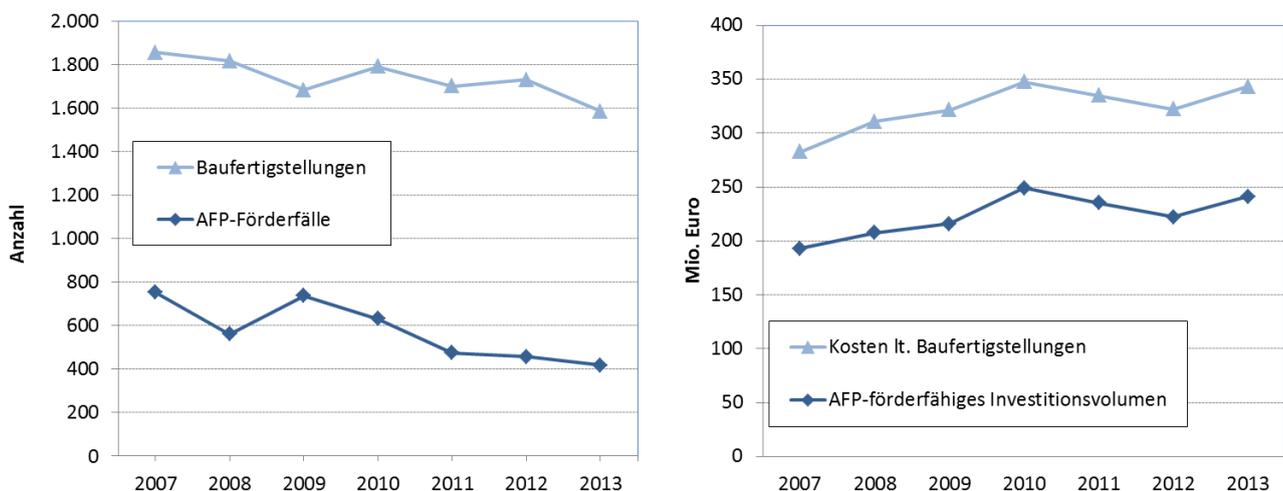
len für landwirtschaftliche Produkte gefördert. Insgesamt entfielen, aufgrund der Fokussierung auf Stallbauten, auf die ehemaligen Regierungsbezirke Weser-Ems 55,8 % und Lüneburg 32,5 % der gesamten bewilligten Fördermittel, während in Hannover nur 10,3 % und in Braunschweig lediglich 2,4 % der Mittel bewilligt wurden.

### Reichweite der Fördermaßnahme (Code 121)

Das AFP besaß im Förderzeitraum 2007 bis 2013 eine große Reichweite im Hinblick auf die insgesamt durchgeführten baulichen Investitionen in der Landwirtschaft. Bezogen auf die Baufertigstellungen landwirtschaftlicher Betriebsgebäude erreichten die AFP-Förderfälle einen Anteil von etwa 33 % im Durchschnitt der Jahre (**Abbildung 12**). Dieser Anteil hat sich ab 2011 leicht verringert. Da die geförderten Investitionen im Vergleich zur Gesamtheit der Investitionen in ihrem monetären Umfang überdurchschnittlich groß sind, betrug der Anteil der mit AFP geförderten Investitionen je nach Jahr 60 bis 75 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im AFP auch technische Ausrüstungen (Melktechnik etc.) gefördert werden, die in der Baustatistik nicht enthalten sind.

Bezogen auf die Zahl aller 41.730 landwirtschaftlichen Betriebe (bzw. 23.435 Haupterwerbsbetriebe) in Niedersachsen (ML, 2012b), resultiert aus der Anzahl der im Förderzeitraum 2007 bis 2013 insgesamt geförderten 3.683 Betriebe eine Quote von 8,9 % bzw. 15,7 %. Bei den geförderten 2.066 Milchviehbetrieben resultiert eine Quote von 17,9 % aller 11.528 Haupterwerbsbetriebe mit Milchviehhaltung in Niedersachsen (Destatis, 2011).

**Abbildung 12:** Baufertigstellungen landwirtschaftlicher Betriebsgebäude und AFP-Förderfälle: Anzahl und Umfang (Euro) in der Förderperiode 2007-2013



Quelle: LSN, Statistische Berichte Niedersachsen (Bautätigkeit); LWK NI, AFP-Bewilligungsdatenbank.

Die Reichweite der AFP-Förderung hinsichtlich der Tierhaltung ist mit Blick auf die Zielsetzung „Verbesserung des Tierschutzes“ von Bedeutung. Gemessen an der Gesamtzahl der in NI/HB insgesamt gehaltenen Tiere wurden mit der AFP-Förderung von Tierställen im Förderzeitraum 2007-2013 bei Milchkühen (22 %) und bei Zuchtsauen (17 %) relativ hohe Anteile erreicht; dagegen ist

der mögliche AFP-Einfluss auf die Haltungsbedingungen bei Mastschweinen (1,7 %) und bei Geflügel (0,4 %) gering.

## 5.4.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Der Untersuchungsansatz für die zentrale Bewertungsfrage (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit) knüpfte weitgehend an die Ansätze der Ex post-Bewertung der vorangegangenen Förderperiode (Bergschmidt et al., 2008) an. Die Entwicklungen geförderter Betriebe und strukturell ähnlicher, aber nicht geförderter Referenzbetriebe (Kontrollgruppe) wurden zu jeweils gleichen Zeitpunkten betrachtet. Aus diesen kombinierten Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleichen wurden die Wirkungen der geförderten Investitionen bei den unterstützten Betrieben abgeleitet („difference-in-difference“-Ansatz).<sup>10</sup> Als Datenquellen werden bei den geförderten Betrieben die Investitionskonzepte und die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung verwendet und bei den Kontrollgruppen die Jahresabschlüsse der niedersächsischen Betriebe des nationalen Testbetriebsnetzes.

Das Investitionskonzept bildete die Datengrundlage für die Ausgangssituation („Vorher“), wobei die ökonomischen Kennzahlen auf bis zu drei Wirtschaftsjahren (WJ) der Vorabbuchführung beruhen. In den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung spiegeln sich die betriebliche Struktur und wirtschaftliche Situation nach Umsetzung des geförderten Vorhabens wider. Die ökonomischen Kennzahlen der Situation „Nachher“ beruhen auf dem Mittelwert der Angaben zum Geschäfts- und Vorjahr in den ausgewerteten Jahresabschlüssen, die Strukturdaten hingegen auf den Angaben zum Ende des Geschäftsjahres.

Die Wirkungen von größeren Investitionen manifestieren sich z. B. aufgrund von Aufstockungs- oder Lerneffekten erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung. Um einen ausreichenden Abstand (t+4) zwischen dem Bewilligungsjahr bzw. der Durchführung der geförderten Investition und den Jahresabschlussdaten sicherzustellen,<sup>11</sup> wurden für die kombinierte Auswertung von Investitionskonzept und Jahresabschluss nur die Bewilligungsjahre 2007, 2008 und 2009 untersucht. So standen von den 4.027 Förderfällen in der gesamten Förderperiode für die Wirkungsanalysen nur 2.049 Förderfälle (50,9 %) zur Verfügung; diese Fälle repräsentieren 39,4 % der bewilligten förderfähigen Investitionen und 45,1 % der Zuwendungen im Förderzeitraum 2007 bis 2013.

---

<sup>10</sup> Der ‚difference-in-difference‘ Ansatz wurde sowohl anhand eines einfachen Mittelwertvergleichs strukturell ähnlicher Betriebe als auch anhand des Propensity-Score-Matching (Vergleich von Betriebspaaren) durchgeführt. Die genaue Vorgehensweise ist im Modulbericht 5.4\_MB(a) beschrieben.

<sup>11</sup> Eine ausführliche Erläuterung zum Vorgehen enthält der Modulbericht 5.4\_MB(a) Kap. 2.1.

Der Vergleich zwischen geförderten Betrieben und Testbetrieben beschränkt sich auf strukturell vergleichbare Betriebe, d. h. verglichen wurden nur Betriebe gleicher Hauptproduktionsrichtung (Futterbau-Milchviehhaltung, Veredlung und Ackerbau) sowie ähnlichem Produktionsumfang zu Beginn des Betrachtungszeitraumes (Betriebsertrag zwischen 150.000 und 500.000 Euro). Durch diese notwendige Schichtung der Stichprobe reduzierte sich die Anzahl untersuchter AFP-geförderter Betriebe auf 740. Dies sind 18,4 % der Förderfälle, die 12,9 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 15,5 % der bewilligten Zuwendungen in der Förderperiode 2007-2013 darstellen.

Die AFP-Förderung in NI/HB und im benachbarten Bundesland Schleswig-Holstein (SH) unterschied sich in der Förderperiode 2007-2013 dahingehend, dass diese in SH ab dem Jahr 2007 sehr stark reduziert und ab 2010 ganz ausgesetzt wurde. Dies bietet die Möglichkeit für einen Mit-Ohne-Vergleich zwischen den Bundesländern. Zu diesem Zweck wurde die Investitions-, Produktions-, Erfolgs- und Strukturentwicklung von Milchviehbetrieben in NI und SH anhand von Testbetriebsdaten und der verfügbaren (Agrar-)Statistik vergleichend analysiert. Um möglichst homogene Regionen mit ähnlichen strukturellen und natürlichen Bedingungen zu erhalten, wurden jeweils nur die „milchstarken“ Landkreise der beiden Länder in die Untersuchung einbezogen. Die Analyseergebnisse wurden mit Beratern in SH diskutiert und inhaltlich ergänzt.

Für die Evaluierung der **Tierschutzwirkungen** des AFP erfolgte eine Auswertung der Förderdaten, kombiniert mit einer Analyse der Literatur zur Tiergerechtigkeit verschiedener im Rahmen des AFP geförderten Haltungsverfahren (siehe 5.4\_MB(b) Tierschutzwirkungen des AFP). Empirische Untersuchungen wurden nicht durchgeführt.

Die Frage der Wirkung der AFP-Förderung auf die Einführung von **Innovationen** in den geförderten Betrieben und in der Landwirtschaft insgesamt wurde anhand der Projektlisten untersucht, in denen eine Beschreibung der Investitionen enthalten ist.

Zur Untersuchung der Wirkung des AFP auf die **Einkommensdiversifizierung** landwirtschaftlicher Unternehmen wurde eine schriftliche Befragung von geförderten und nicht geförderten Unternehmen durchgeführt. Dabei wurden neben der Investitionsförderung auch andere Erfolgs- und Hemmfaktoren der Diversifizierung analysiert.

### **Frage 15: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit**

Die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe wurde anhand der Bruttowertschöpfung (BWS/Betrieb und BWS/AK) sowie anhand des ordentlichen Gewinns (je Betrieb und je AK) erfasst. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist die eingeschränkte Aussagekraft einzelner Indikatoren hervorzuheben, da bspw. die BWS die Abschreibungen enthält, was im Vergleich von investierenden mit nicht investierenden Unternehmen einen großen Einfluss auf das Ergebnis haben kann. Ergänzend werden Strukturmerkmale (Umsatzerlöse, Tierzahl, LF, AK) herangezogen. Die Analysen erfolgen differenziert für die Hauptproduktionsrichtungen Futterbau-Milchviehhaltung, Veredlung und Ackerbau.

**Tabelle 17:** Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben mit Milchviehhaltung in Niedersachsen

Kennzahl	Zeit	AFP-Förderfälle (AFP, n=546)		Testbetriebe (TB, n=510)		Signifikanz <sup>2)</sup>
		Mittelwert	VK <sup>1)</sup>	Mittelwert	VK <sup>1)</sup>	
<b>Förderung [1.000 EUR]</b>						
förderf. Investitionsvolumen		240,1	76,7	-	-	
davon: Rinderstall		222,3	79,9	-	-	
AFP-Zuschuss		63,8	77,9	-	-	
<b>LF</b>	Vorher (1)	86,1	37,0	83,0	37,7	*
[ha]	Nachher (2)	95,0	38,6	90,0	41,4	***
	(3)=(2)-(1)	9,0	204,7	7,0	235,7	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			1,9		
<b>Milchquote</b>	Vorher (1)	604,52	34,0	532,92	35,8	***
[1.000 kg]	Nachher (2)	732,41	49,5	704,45	46,2	***
	(3)=(2)-(1)	127,89	198,4	169,99	125,6	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			-42,1		
<b>Milchkühe</b>	Vorher (1)	73,2	32,4	71,6	36,1	*
[Anzahl]	Nachher (2)	105,7	44,3	96,6	44,6	***
	(3)=(2)-(1)	32,6	106,2	24,7	108,5	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			7,9		
<b>Umsatzerlöse Kuhmilch</b>	Vorher (1)	173,0	35,3	165,2	34,9	*
[1.000 kg]	Nachher (2)	310,9	49,2	269,1	45,1	***
	(3)=(2)-(1)	138,0	84,8	103,1	82,6	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			34,9		
<b>Arbeitskräfte</b>	Vorher (1)	2,1	27,9	1,9	32,3	***
[AK]	Nachher (2)	1,9	43,8	2,1	38,0	***
	(3)=(2)-(1)	-0,2	-288,0	0,2	298,2	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			-0,4		
<b>BWS</b>	Vorher (1)	74,2	38,1	91,4	40,3	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	142,1	48,4	120,8	52,1	***
	(3)=(2)-(1)	68,0	80,8	29,5	142,5	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			38,5		
<b>BWS / AK</b>	Vorher (1)	37,3	32,5	50,3	51,9	**
[1.000 EUR]	Nachher (2)	85,5	93,6	58,1	43,0	***
	(3)=(2)-(1)	48,2	164,4	7,8	331,4	**
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			40,4		
<b>Ordentl. Gewinn</b>	Vorher (1)	72,9	39,9	59,8	52,6	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	88,8	62,0	81,9	61,9	*
	(3)=(2)-(1)	15,9	282,7	22,1	176,8	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			-6,2		
<b>(Ord. Gewinn + Lohn)/AK</b>	Vorher (1)	40,2	35,0	37,2	72,8	***
[1.000 EUR]	Nachher (2)	60,6	83,6	45,7	54,3	***
	(3)=(2)-(1)	20,4	248,7	8,5	134,5	***
<i>Difference-in-difference</i>	<i>AFP(3) - TB(3)</i>			11,9		

1) VK = Variationskoeffizient

2) Statistischer Mittelwertvergleich mittels nicht-parametrischem Wilcoxon-Vorzeichen-Rang-Test: \*\*\* = 1 % / \*\* = 5 % / \* = 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse geförderter Betriebe sowie Testbetriebe; eigene Berechnungen.

Der einfache Mittelwertvergleich zwischen geförderten Betrieben und nicht geförderten Testbetrieben (**Tabelle 17**) ergibt, dass die geförderten Milchviehbetriebe

- etwas stärker gewachsen sind (ha LF, Milchkühe, Umsatzerlöse),
- den Arbeitskräftebesatz etwas verringert haben, während die Vergleichsbetriebe den Arbeitskräftebesatz etwas erhöht haben, und
- die Leistungsfähigkeit (BWS, BWS/AK) sowie den Betriebserfolg (ordentlicher Gewinn/Betrieb, (ordentlicher Gewinn + Lohn)/AK) steigern konnten.

In der Schweinehaltung waren die geförderten Betriebe (n=120) im Vergleich mit den nicht geförderten und strukturell ähnlichen Testbetrieben (n=441) dagegen weniger erfolgreich. Zwar konnten auch sie bezogen auf Fläche, Zuchtsauenbestand und Umsatzerlöse stärker wachsen, und auch bei der BWS wurden positive Effekte erreicht, aber die Rentabilität (ordentlicher Gewinn/Betrieb, (ordentl. Gewinn + Lohn)/AK) verringerte sich im Vergleich zum Durchschnitt der Testbetriebe deutlich. Stark rückläufig war bei den geförderten Betrieben im Gegensatz zu den Testbetrieben der Umfang der Schweinemast. Diese Ergebnisse können durch Auslagerung von Betriebsteilen in eigenständige Gewerbebetriebe im Betrachtungszeitraum beeinflusst sein.

Bei den ausgewerteten Ackerbaubetrieben ergaben sich für alle Struktur- und Erfolgsindikatoren deutlich positive Werte zugunsten der geförderten Gruppe.

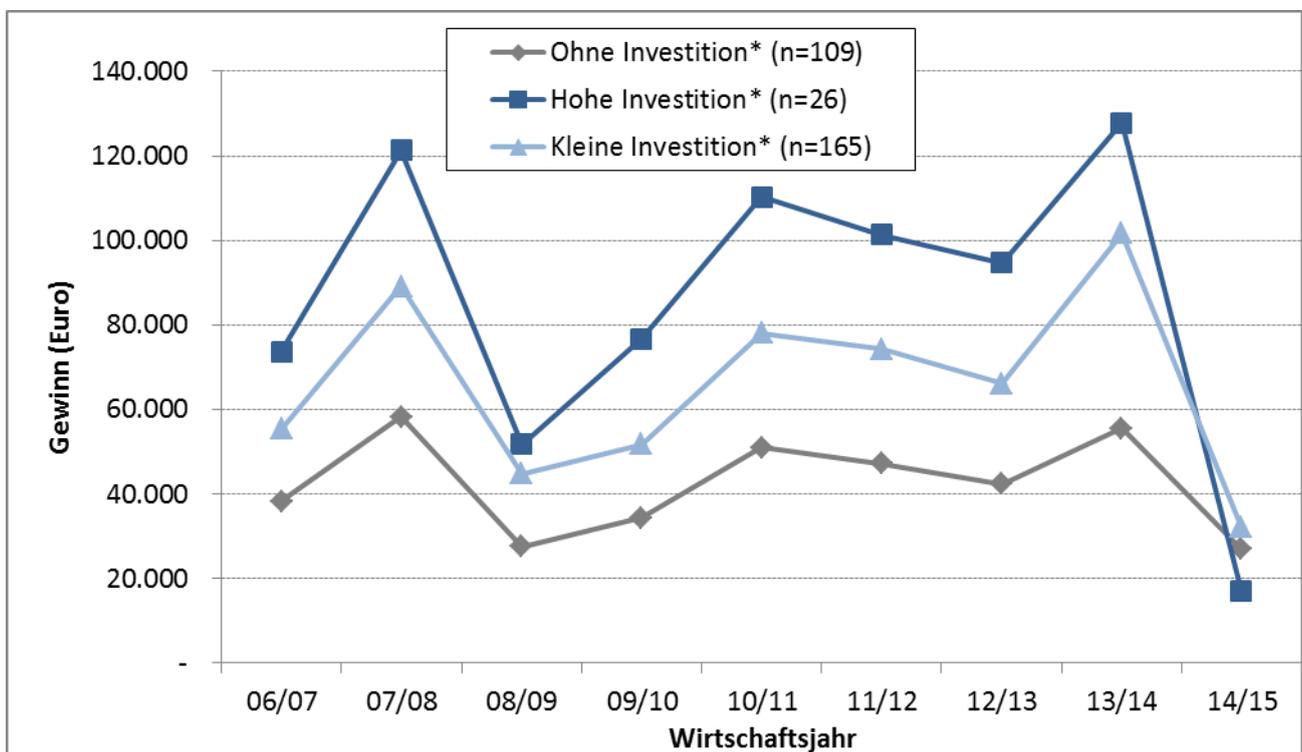
Die Auswertungen anhand der Mittelwertvergleiche wurden bei Anwendung des Matching-Ansatzes weitgehend bestätigt. Allerdings war bei einer Bildung vergleichbarer Betriebe anhand eng definierter Kriterien das Auffinden von Zwillingsbetrieben fast unmöglich. Eine Lockerung der Vergleichskriterien hätte dagegen eine geringe Vergleichbarkeit und damit Schwierigkeiten in der Interpretierbarkeit der Ergebnisse nach sich gezogen.

Die Auswertungen beruhen je nach Bewilligungsjahr auf den Jahresabschlüssen der WJ 2010/11 bis 2013/14. In diesen Jahren waren die Gewinne vergleichsweise hoch und wiesen eine steigende Tendenz auf. Maßgeblich hierfür waren günstige Erzeugerpreise. Wie stabil die Ergebnisse der Analyse angesichts der in den WJ 2014/15 und 2015/16 eingetretenen stark negativen wirtschaftlichen Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe wäre, kann nur anhand von Plausibilitätsüberlegungen geschätzt werden:

- Die Betriebe mit umfangreichen Investitionen dürften im Vergleich zu Betrieben, die in der Förderperiode keine Investitionen durchgeführt haben, tendenziell stärker mit Festkosten (Abschreibungen, Zinsaufwand, Aufwand zusätzlicher Pachtflächen, etc.) belastet sein, sodass sich der Vorteil der mit Förderung durchgeführten Investitionen verringern dürfte.
- Betriebe mit sehr starkem Wachstum auf der Basis von hohem Fremdkapitaleinsatz dürften in der derzeitigen wirtschaftlichen Schwächeperiode besonders große Schwierigkeiten im Hinblick auf Liquidität, Rentabilität und Stabilität aufweisen.

Laut Verband der Landwirtschaftskammern sind die Ergebnisse der landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen im Wirtschaftsjahr 2014/15, im Vergleich zu den Vorjahren, stark zurückgegangen. Im Durchschnitt aller erfassten Betriebe wurde eine Abnahme des Gewinns von 46 % festgestellt; bei den Milchviehbetrieben lag der Rückgang sogar bei 62 % (VLK, 2016). Vor allem Betriebe mit hohen Investitionen in den letzten Jahren leiden unter hohen Kapitaldiensten, und die Gesamtheit der Milchviehbetriebe wird durch fehlende Liquidität belastet. Eine Analyse der Testbetriebe (**Abbildung 13**) bestätigt dies. Im den Wirtschaftsjahren mit durchschnittlich relativ guten Gewinnen weichen die Betriebe mit hohen Brutto-Investitionen (mind. 100.000 Euro im Zeitraum WJ 2006/07 bis WJ 2014/15) deutlich nach oben ab, während sich die Abstände der Investitionsgruppen (hohe, kleine, keine) in den weniger guten Jahren verringern. Im zuletzt verfügbaren Wirtschaftsjahr 2014/15 stürzten die Betriebe mit hohen Investitionen regelrecht unter das Niveau der anderen beiden Gruppen ab.

**Abbildung 13:** Entwicklung des Gewinns von Futterbaubetrieben in NI nach Höhe der Brutto-Gebäudeinvestitionen (WJ 2006/07 – 2014/15)



\* Brutto-Gebäudeinvestition = Zugang Gebäude und bauliche Anlagen zum Anlagevermögen;  
 Hohe Investition: >= 100.000 Euro im Zeitraum WJ 2006/07-WJ 2014/15,  
 Kleine Investition: < 100.000 Euro im Zeitraum WJ 2006/07-WJ 2014/15.

Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz, eigene Auswertungen

Aus dem Vergleich der stark auf Milchwirtschaft ausgerichteten Regionen in Niedersachsen<sup>12</sup> (mit AFP-Förderung) und in Schleswig-Holstein<sup>13</sup> (ohne AFP-Förderung)<sup>14</sup> ergaben sich zusätzlich folgende Erkenntnisse:

- Die Produktion ist in NI im Zeitraum 2007 bis 2015 stärker gewachsen (+34 % gegenüber +26 %) als in SH. Dies deutet auf zusätzliche Produktionsanreize durch das AFP hin. Allerdings könnten auch Produktionskapazitäten in SH unabhängig vom AFP verlagert worden sein (z. B. in den Bereich erneuerbarer Energien).
- Die jährlichen Brutto-Investitionen in Gebäude und bauliche Anlagen waren in SH auch nach 2007 deutlich höher als in NI (6.500 Euro/Jahr gegenüber 4.000 Euro/Jahr). Bei den Netto-Investitionen weisen die Landwirte in NI geringfügig höhere Werte auf. Besondere Tendenzen sind jeweils nicht erkennbar.
- Das ordentliche Ergebnis der niedersächsischen Milchvieh-Testbetriebe hat sich in den Jahren seit 2007, im Vergleich zu Betrieben in SH, günstiger entwickelt. Bis zum WJ 2010/11 lagen die Betriebe in SH fast immer über dem Vergleichswert der Betriebe in NI. Seit dem WJ 2011/12 hat sich die durchschnittliche Erfolgslage zugunsten der niedersächsischen Betriebe verändert (+11.500 Euro/Betrieb und Jahr).
- Der betriebliche Strukturwandel verlief seit 2007 in NI deutlich schneller als in SH. In NI nahm die Anzahl der Milchviehbetriebe um 4,73 % und in SH um 3,48 % pro Jahr ab.
- Laut Beraterangaben schränkten die Landwirte in SH ab 2007 („ohne AFP“) zunächst die nicht unmittelbar produktiven Investitionen (z. B. Siloplatten, Güllelager und deren Abdeckung, Gülleausbringungstechnik, Jungviehställe, Melktechnik) ein. Diese Einsparungen hätten aber mittelfristig sehr wohl Auswirkungen auf die Produktion (Qualität der Jungviehnachzucht, Arbeitsbedingungen).

Insgesamt ergibt der Vergleich der beiden Milchviehregionen in NI und SH, dass die Produktions- und die Erfolgsentwicklung der Betriebe in NI im Vergleich zu den Betrieben in SH in den Jahren seit 2007 etwas positiver verläuft. Inwieweit dies auf die AFP-Förderung zurückgeführt werden kann, ist unklar, weil zeitgleich andere Einflussfaktoren wie die Energieerzeugung (Biogas, Photovoltaik, Windenergie) einerseits zu Verlagerungseffekten geführt und andererseits auch zu einer Einkommensstabilisierung durch Diversifizierung beigetragen haben dürften.

---

<sup>12</sup> Landkreise Cuxhaven, Stade, Wesermarsch, Friesland, Wittmund, Aurich, Leer, Ammerland.

<sup>13</sup> Landkreise Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde, Dithmarschen und Steinburg.

<sup>14</sup> Die geringe Förderung in den Jahren 2007 bis 2009 mit max. 25.000 Euro (AFP) bzw. im Jahr 2009 mit max. 30.000 Euro (MFP, Milchförderungsprogramm) wird hier als Zustand „ohne-Förderung“ betrachtet.

## Frage 20: Weitere Wirkungen

### *Frage 20/1: Verbesserung des Tierwohls bei den geförderten tierhaltenden Betrieben*

Eine ausführliche Darstellung der Tierschutz-Wirkungen des AFP ist dem Modulbericht 5.4(b) zu entnehmen.

Eines der AFP-Nebenziele in der Förderperiode 2007-2013 war die Verbesserung der Tiergerechtigkeit in der Nutztierhaltung. Vor diesem Hintergrund waren einzelne, als nicht tiergerecht geltende Verfahren wie die Anbindehaltung bei Milchkühen von einer Förderung ausgeschlossen, während Stallbauten, die den Anforderungen der Anlage 1 „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ zum AFP (BMELV, 2007) genügten, einen erhöhten Fördersatz (30 %) erhalten konnten. Mit der Anlage 1 wurden erhöhte Anforderungen an die Ställe definiert, die im Vergleich zum rechtlichen Mindeststandard eine Verbesserung darstellten. Diese Anforderungen waren für einige Produktionsrichtungen (z. B. Mastschweine) dennoch mit starken Einschränkungen für das Tierverhalten verbunden (KTBL, 2006).

Mit der Regelförderung (25 % bzw. ab 2011 20 % Fördersatz) konnten Ställe (um-)gebaut werden, die den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Darunter fallen Ställe, die als nicht tiergerecht gelten (z. B. Vollspaltenbuchten in der Rinder- und Schweinemast)<sup>15</sup>, aber auch Boxenlaufställe für Milchkühe, die in Verbindung mit Weidegang hohen Ansprüchen an das Tierverhalten gerecht werden. Grundsätzlich bot die AFP-Richtlinie daher die Voraussetzungen für die Förderung von tiergerechten und von nicht tiergerechten Ställen.

Die Bewilligungsdaten des AFP zeigen, dass die meisten geförderten Stallbauten (90 %) ohne Inanspruchnahme der erhöhten Förderung nach der Anlage für besonders tiergerechte Haltung vollzogen wurden. Lediglich im Bereich der Legehennen lag der Anteil der „Bonusförderung“ bei über 50 %. Die so geförderten Betriebe investierten überwiegend in die aus Tierwohl-Sicht positiv bewertete Freilandhaltung.

Die Wirkungen AFP-Förderung auf das Tierwohl wurden in der Förderperiode 2007-2013 nicht empirisch untersucht. Da weder im Hinblick auf rechtliche Rahmenbedingungen noch auf das Fördergeschehen tiefgreifende Veränderungen im Vergleich zur Vorperiode (2000-2006) zu beobachten waren, kann auf die Ergebnisse einer umfassenden deutschlandweiten Erhebung der Haltungsverfahren bei AFP-geförderten Betrieben in der Vorperiode (ohne Unterscheidung in Anlage- und Basisförderung) zurückgegriffen werden. Die Bewertung anhand des nationalen Bewertungsrahmens (KTBL, 2006) zeigt, dass mit den neu gebauten Milchviehställen im Mittel eine Verbesserung des Aspekts Tierverhalten<sup>16</sup> einhergegangen ist. Diese war dort besonders deutlich,

---

<sup>15</sup> Bei Schweinemast waren keine Aufstockungs-, sondern nur Ersatzinvestitionen förderfähig.

<sup>16</sup> Die Begriffe Tiergerechtigkeit und Tierwohl und umfassen die Aspekte Gesundheit, Verhalten und Emotionen.

wo die Tiere nach der Förderung Zugang zur Weide hatten. Im Gegensatz dazu verschlechterte sich die Situation bei den Mastschweinen im Zuge der Stallbauinvestitionen. Die Ursache dafür war, dass die neu gebauten Ställe fast ausschließlich Buchten mit Vollspaltenböden enthielten.

Mit dem AFP wurden in der Förderperiode 2007-2013 größtenteils Laufställe für Milchvieh gebaut, die gute Voraussetzungen für die Ausführbarkeit des Normalverhaltens bieten. Gleichzeitig wurden aber auch mit AFP-Förderung Ställe gebaut, die als nicht tiergerecht bewertet werden (z. B. Mastschweine- und Rindermastställe mit Vollspaltenbuchten). Die Tierschutz-Wirkungen des AFP können daher nicht einheitlich mit „gut“ oder „schlecht“ bewertet werden. Da mit dem AFP rentable Investitionen gefördert werden und landwirtschaftliche Betriebe solche Investitionen aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie umsetzen, kann davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der geförderten Vorhaben auch ohne Förderung umgesetzt worden wäre.<sup>17</sup> Diese Mitnahmeeffekte schränken die positiven wie negativen Wirkungen des AFP auf die Tiergerechtheit ein.

#### *Frage 20/2: Einführung von Innovationen und innovativer Verfahren in der Landwirtschaft*

Unter Innovation wird in diesem Zusammenhang eine Neuerung (Technik, Prozess, Produkt) verstanden, die eine Leuchtturmfunktion für andere Betriebe besitzt, und die aufgrund der fehlenden Erfahrungswerte mit der Neuerung in der Region eine besondere Herausforderung für das innovative Unternehmen darstellt. Die Gesellschaft kann ein Interesse daran haben, dass einzelne Unternehmen dieses tragen und zur Verbreitung der Innovation bzw. zum Erkenntnisgewinn beitragen. Rein betriebliche Neuerungen wie z. B. ein Automatisches Melksystem (rund 25 % der neu installierten Melksysteme) stellen auf regionaler oder gar sektoraler Ebene längst keine Innovation mehr dar.

Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ist grundsätzlich über die Begünstigung der Einführung von Innovationen möglich. „Echte“ Innovationen spielten aber in der Förderperiode 2007-2013 im AFP keine Rolle. In Einzelfällen wurden neue Haltungsverfahren mit der entsprechenden Technik gefördert (z. B. mobiler Hühnerstall). Generell sind mit jeder größeren betrieblichen Investition technische, bauliche und/oder organisatorische Neuerungen im investierenden Betrieb verbunden. Diese Investitionen besitzen in der Regel aber selten eine Leuchtturmfunktion für andere Betriebe.

Das AFP ist als Massenverfahren nicht dazu geeignet, die Einführung von „echten“ Innovationen im Sektor zu unterstützen. Schon alleine die Verpflichtung zur Umsetzung von Vorhaben, die ex ante rentabel sein müssen, sowie die langjährigen Zweckbindungsfristen stehen dem im Wege. Zur Innovationsförderung gibt es andere Instrumente z. B. bei der Landwirtschaftlichen Renten-

---

<sup>17</sup> Manche Investitionen wären allerdings zum Teil später, in mehreren Teilschritten oder in anderer Ausführung durchgeführt worden.

bank. In der neuen Förderperiode könnten zudem über die Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP-Agri – Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft) vermehrt Neuerungen angeregt und mit höheren Zuschusssätzen gefördert werden.

### *Frage 20/3: Diversifizierung der Einkommensquellen bei den Begünstigten*

Die Diversifizierung der Einkommen in der Landwirtschaft hat vor allem durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) seit 2008 einen starken Schub erhalten. Landwirte dürften am Gesamtbestand der Anlagen (Photovoltaik, Biogas, Windkraft) einen großen Anteil haben, aber das genaue Produktions- und Einkommenspotenzial der Landwirtschaft in diesem Bereich ist nicht bekannt, da diese in der Regel als eigenständige Gewerbebetriebe geführt werden und daher nicht in der Agrarstrukturerhebung bzw. in den Testbetriebsdaten erfasst werden. Dies gilt auch für andere landwirtschaftsnahe Diversifizierungsbereiche (z. B. landwirtschaftliche Dienstleistungen, Landtourismus, Direktvermarktung), die steuerlich aufgrund ihrer Art und ihres Umsatzumfangs nicht mehr als landwirtschaftlicher Nebenbetrieb geführt werden können. Folglich sind Vergleiche geförderter Diversifizierungsbetriebe mit einer statistischen Referenz schwierig.

Unter den AFP-Förderfällen der Förderperiode 2007-2013 waren 66 Vorhaben (1,6 % aller Förderfälle), die der Schaffung von Einkommenskombinationen dienten. Dabei handelt es sich vornehmlich um Investitionen in Reitställe und -hallen, aber auch in Verarbeitungs- und Verkaufsräume sowie in Maschinen für die Direktvermarktung. Das Nettoinvestitionsvolumen dieser Förderfälle summierte sich auf 20,9 Mio. Euro (1,3 % des Investitionsvolumens aller Förderfälle), das mit 5,2 Mio. Euro bezuschusst wurde (1,4 % der Zuschüsse insgesamt). Zusätzlich wurden im Rahmen der Diversifizierungsförderung (Code 311, siehe Kap. 7.2) Vorhaben land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz gefördert.

Um die Bedeutung der Förderung sowie weiterer Erfolgs- und Hemmfaktoren für Diversifizierungsaktivitäten beurteilen zu können, wurde in Zusammenarbeit mit der LWK NI im Jahr 2014 eine schriftliche Befragung von Betrieben mit Einkommenskombination durchgeführt. Diese umfasste 1.500 Betriebe, von denen 154 (10,3 %) antworteten. Schwerpunkte der Diversifizierung waren bei diesen Betrieben Direktvermarktung (i. d. R. Hofläden) und Landtourismus (v. a. Ferienwohnungen bzw. -häuser); diese Aktivitäten trugen im Mittel 44,7 % des Haushaltseinkommens bei.

Seit 2007 investierten die befragten Betriebe mit durchschnittlich 377.000 Euro umfangreich in die Diversifizierungsaktivitäten, wobei 70 % der Befragten zur Finanzierung der Investitionen Fremdkapital in Anspruch nahmen. Rund ein Viertel der Befragten hatte seit 2007 eine Fördermaßnahme zur Diversifizierung in Anspruch genommen, darunter überwiegend das AFP. Der Förderung wurde in erster Linie ein positiver Effekt auf die Investitionsentscheidung und deren Umfang („Wachstumseffekt“ der Förderung) sowie auf die Güte bzw. das Niveau der Investition („Qualitätseffekt“) bescheinigt. Außerdem konnte die Investition früher und in einem Schritt umgesetzt werden („Vorzieheffekt“). 42 % der Befragten „mit Förderung“ gaben an, dass sie ohne Förderung nicht so umfangreich, später oder in mehreren Einzelschritten investiert hätten. Da

das Vorhaben aber auch ohne Förderung realisiert worden wäre, liegt in diesen Fällen eine teilweise Mitnahme vor. Ohne Förderung hätten 20 % derer, die eine Förderung in Anspruch genommen haben, nicht investiert. Dagegen gaben 26 % der Befragten an, dass sie ohne Förderung bezüglich Investitionsumfang und -zeitpunkt völlig identisch investiert hätten (volle Mitnahme).

Die von den Diversifizierungsaktivitäten ausgehenden Arbeitsplatzeffekte wurden von den Befragten als eher gering eingeschätzt und finden sich vornehmlich in den Bereichen geringfügige Beschäftigung, Teilzeit- und Saison-AK wieder. Eine Vollzeitbeschäftigung von Fremd-AK ist oft nicht wirtschaftlich. Dies verdeutlicht die große Bedeutung von familieneigenen Arbeitskräften für die Bewältigung des zusätzlichen Arbeitsanfalls und letztendlich auch den Erfolg der Diversifizierung. Ob und in welchem Umfang es ggf. Verlagerungen von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft zur Diversifizierungsaktivität hin gab, konnte im Rahmen der Befragung nicht geklärt werden, sodass keine Aussagen zu Nettoarbeitsplatzeffekten gemacht werden können.

Befragt nach den zentralen Erfolgs- und Hemmfaktoren einer erfolgreichen Diversifizierung nannten die Befragten Faktoren, die nicht durch investive Fördermaßnahmen beeinflusst werden können. So wurden als Erfolgsfaktoren neben der fachlichen auch die soziale Kompetenz der Betriebsleitung, die Bereitschaft von Familien-AK zur Mitarbeit, der Standort des Betriebes und auch die ökologische Produktion genannt. Bürokratie und Auflagen, die hohe Arbeitsbelastung und der Verlust lokaler Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen wurden als zentrale Hemmfaktoren für Diversifizierungsaktivitäten angegeben. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die investive Förderung von Einkommenskombinationen im Rahmen des AFP nur von geringer Bedeutung ist und keinen relevanten Beitrag zum Abbau von Diversifizierungshemmnissen leistet.

### 5.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Rahmen der einzelbetrieblichen Wirkungsanalysen konnte festgestellt werden, dass die mit der Förderung unterstützten Investitionen zu Wachstum, Rationalisierung und Produktivitätssteigerung bei den geförderten Betrieben geführt haben. Tendenziell wurde mit den geförderten Investitionen dem anhaltenden Bestandsabbau bei Zuchtsauen entgegen gewirkt, während die ohnehin steigende Milcherzeugung zusätzlich forciert wurde. Die eingetretenen Änderungen sind jedoch vorrangig auf die Investition und nicht auf die Förderung zurückzuführen. Ob damit sektoral eine Strukturverbesserung und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden konnte, kann nicht abschließend beurteilt werden. Zahlreiche mit AFP geförderte Investitionen (z. B. automatische Melksysteme) erleichtern die Arbeit auf den Betrieben und erhöhen nach Ansicht von Experten die Lebensqualität. Dadurch werden unter Umständen Betriebe weiterbewirtschaftet, die ansonsten kurz- oder mittelfristig aufgegeben würden. Andererseits können nicht geförderte Betriebe bei Flächenknappheit in ihrer Entwicklung eingeschränkt oder verdrängt werden, wenn geförderte Betriebe stärker wachsen. Es ist daher möglich, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors insgesamt durch die Förderung verliert.

Aber auch ohne AFP-Förderung gäbe es einen betrieblichen Strukturwandel, der durch Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen bzw. durch Betriebsaufgabe vorangetrieben würde. Deswegen Ausmaß und Richtung mit bzw. ohne Förderung kann jedoch aufgrund der großen Bedeutung der Investitionsförderung für Wachstumsinvestitionen – dies gilt zumindest für die Milchviehhaltung in den vergangenen Jahren – nicht abgeschätzt werden. Frühere Analysen deuten darauf hin, dass Mitnahme bei der AFP-Förderung ausgeprägt ist und damit der Fördereffekt der Maßnahme deutlich eingeschränkt sein dürfte. Andererseits ergibt sich anhand des Regionsvergleichs Niedersachsen/Schleswig-Holstein, dass die stark geförderten niedersächsischen Milchviehbetriebe bezüglich der Produktion und Rentabilität sich tendenziell stärker verbessern als die kaum bzw. nicht geförderten Betriebe in Schleswig-Holstein.

Markteingriffe sind in der deutschen Wirtschaftsordnung grundsätzlich nur dann vorgesehen, wenn die Funktionsfähigkeit auf Produkt- oder Faktormärkten beeinträchtigt ist und daher gesellschaftliche Ziele nicht erreicht werden können. Ein Marktversagen ist im Hinblick auf potenziell rentable Investitionen für den landwirtschaftlichen Sektor nicht belegbar. Da der Finanzmarkt die Finanzierungsmittel für potenziell rentable Investitionen bereitstellt, führt die zusätzliche Förderung des Kapitaleinsatzes möglicherweise zu einer sektoralen Verzerrung des Faktoreinsatzes, die gesamtwirtschaftlich nicht vorteilhaft ist. Anders ist die Situation bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- oder Umweltschutz). Dazu ist festzuhalten, dass diese teilweise nur mit umfangreichen Investitionen zu erreichen sind, deren Rentabilität häufig nicht gegeben ist und die daher ohne Förderung nicht umgesetzt würden. Hier kann die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen grundsätzlich wirksam sein, wenngleich anzumerken ist, dass es je nach Problemlage (z. B. Tierhaltungsverfahren, die höhere laufende Kosten nach sich ziehen) geeignetere Instrumente wie Tierprämien, Bildungs- und Beratungsförderung gibt bzw. Förderkonzepte zu entwickeln wären, die durch das Zusammenwirken aufeinander abgestimmter Maßnahmen wirksam werden. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik hat dem Bund in seinem Gutachten zur Tierhaltung in Deutschland eine stärkere Ausrichtung des AFP auf Tierschutzziele empfohlen (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL, 2015, S. 321).

Niedersachsen und Bremen haben mit Beginn des Bewilligungsjahres 2014 (PFEIL 2014-2020) eine deutliche Wendung in der Agrarinvestitionsförderung vollzogen: Gefördert werden nur noch Vorhaben, die besondere Anforderungen an Umwelt- bzw. Klimaschutz erfüllen; Stallbauten müssen besonders tiergerecht ausgeführt sein. Das verfügbare Budget wurde dementsprechend stark verringert. Vor diesem Hintergrund werden folgende Empfehlungen – differenziert nach den Adressaten Land, Bund, EU – abgeleitet:

### **Empfehlungen an das Land**

- Das Land sollte die Fokussierung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) beibehalten und zusätzlich prüfen, ob das Instrument der „nichtproduktiven Investitionen“ für den Tierschutz eingesetzt werden könnte (Art. 17 der VO (EU) Nr. 1305/2013).

- Im Hinblick auf die Erreichung von Tierschutzziele werden die vielfach mit einer tiergerechten Haltung verbundenen höheren laufenden Kosten die Bereitschaft der Betriebe einschränken, in solche Verfahren zu investieren. Daher sollte ein kombinierter Einsatz von Investitions- und Prämienförderung geprüft werden.
- Die mit PFEIL 2014-2020 eingeführte Junglandwirteförderung sollte eingestellt werden, weil ein Zuschuss von max. 20.000 Euro keine strukturellen, dafür aber hohe Mitnahmeeffekte erwarten lässt.

#### **Empfehlungen an den Bund (GAK/NRR):**

- Das AFP sollte stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet werden. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sollte als eigenständiges Förderziel aufgegeben werden.
- Die unterschiedliche Förderintensität zwischen Bundesländern sollte möglichst vermieden werden, weil sie zu unproduktiver Verdrängung und Verlagerung der Produktion führen kann.
- Da die Probleme in den Bereichen Tier-, Umwelt- und Klimaschutz in der Regel nicht mit einer Maßnahme alleine gelöst werden können, sollte der eingeschlagene Weg des Zusammenwirkens von Ordnungs- und Förderrecht (z. B. Düngeverordnung und Förderung von Lagerkapazitäten) ausgebaut werden.
- Die Anlage 1 „Bauliche Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ für Basis- und Premiumförderung sollte regelmäßig an den Stand des Wissens angepasst und mit Wissenschaft und Beratung diskutiert werden. Dadurch könnten mögliche Zielkonflikte aufgedeckt und in geeigneter Weise gelöst werden.
- Als neues Element in der Investitionsförderung sollte die Einführung einer zeitlich degressiven Ausgestaltung der Fördersätze geprüft werden, um eine zügige Erreichung von Tierschutzziele zu unterstützen (siehe auch Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2015).

#### **Empfehlungen an die EU (ELER):**

Im ELER ist die Investitionsförderung immer noch in erster Linie als Instrument zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit definiert. Gesellschaftliche Ziele wie Tier- und Umweltschutz stellen Nebenziele dar, die ggf. im Zuge von rentablen Investitionen mit erreicht werden können. Dies sollte in folgender Weise geändert werden:

- Die Förderung sollte konsequent an der Verbesserung des Tierwohls und des Umwelt- und Klimaschutzes ausgerichtet werden.
- Das Problem der häufig nicht tiergerechten Haltung sollte im ELER explizit (nicht als Nebenziel) adressiert werden.
- Investitionen, die die Tiergerechtigkeit verbessern (z. B. mehr Platzangebot und Komfortliegeflächen), erhöhen aber nicht notwendigerweise die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens. Daher wäre zu erwägen, ob das Instrument der „nichtproduktiven Investitionen“ auch für den Tierschutz eingesetzt werden könnte.

- Entwicklung einer umfassenden Tierschutzstrategie, die im Bereich der Förderung zu einer konzertierten Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente von Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, investiven Maßnahmen und Prämienförderung führt. In diesem Zusammenhang sollten klare Vorgaben für Schnittstellen zwischen den Maßnahmen formuliert werden. Nur so können die Anlastungsbedenken der Länder wegen einer möglichen „Doppelförderung“ zerstreut und sinnvolle Kombinationen zwischen Prämien (Deckung höherer laufender Kosten) und Investitionsförderung ausgeschöpft werden.

## 5.5 Verarbeitung und Vermarktung (123)

Eine ausführliche Analyse und Bewertung der Maßnahme findet sich im Modulbericht 5.5\_MB Verarbeitung und Vermarktung.

### 5.5.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Die Maßnahme „Verarbeitung und Vermarktung“ (V&V) verfolgte im Kern das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft durch investive Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen zu erhöhen.

Gefördert wurden Investitionen in Kapazitäten zur Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechten Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die unter Anhang I des EG-Vertrages fallen. Mögliche ZWE waren Erzeugerzusammenschlüsse und -gemeinschaften sowie Unternehmen des Handels und der Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen beschränkte sich auf Qualitätserzeugnisse gemäß den Verordnungen VO (EG) Nr. 2092/1991, Nr. 509/2006 sowie Nr. 510/2006 (ML, 2009d, S. 233). Die Zuwendung erfolgte als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Form einer Anteilsfinanzierung zur Projektförderung. Die maximalen Fördersätze für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)<sup>18</sup> waren auf 25 % des förderfähigen Investitionsvolumens begrenzt. Mittelgroße Unternehmen erhielten höchstens 20 % Zuschuss. Neben der Wirtschaftlichkeitsvoraussetzung der Projektvorhaben bestand für geförderte Unternehmen die Verpflichtung, mindestens fünf Jahre lang mindestens 40 % der Aufnahmekapazität an den Erzeugnissen, für die sie gefördert werden, durch Lieferverträge mit Erzeugern auszulasten.

---

<sup>18</sup> Definition von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gemäß (EU-KOM, 2003): weniger als 250 Beschäftigte und höchstens 50 Mio. Euro Umsatz oder maximal 43 Mio. Euro Bilanzsumme.

Durch die Förderung von Investitionen in kleinen und mittleren Unternehmen sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft insgesamt gesteigert werden. In diesem Zusammenhang wurden im Rahmen der Maßnahme weitere Unterziele verfolgt:

- Erhöhung der Arbeitsproduktivität und Wertschöpfung in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse;
- Verbesserung der Innovationskraft in den geförderten Unternehmen;
- Erhöhung des Produktionspotenzials für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die besondere Qualitätsmerkmale aufweisen. Dazu zählen: Übererfüllung von Mindeststandards, Herstellung von Qualitätsprodukten im Sinne der EU und Anwendung etablierter Qualitätsprogrammen (z. B. QS, IFS, HACCP).

Darüber hinaus war es ein wesentliches Ziel der Maßnahme, zur Sicherung und zur Erhöhung des Erzeugernutzens beizutragen. Dies sollte vor allem durch einen hohen Anteil vertraglich gebundener Rohware erreicht werden (ML, 2009d, S. 232).

### **Relevanz der Maßnahme**

Die eng mit der Landwirtschaft verzahnte Ernährungswirtschaft besitzt sowohl in Niedersachsen als auch in Bremen einen hohen wirtschaftlichen Stellenwert und ist besonders in den ländlichen Räumen als Arbeitgeber wichtig. Die 664 niedersächsischen Betriebe (mit über 20 Beschäftigten) im Wirtschaftszweig 10 (Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln) erzielten im Jahr 2009 einen Gesamtumsatz in Höhe von ca. 23 Mrd. Euro (19,3 % davon im Ausland) und beschäftigten zusammen rund 62.000 Personen (LSKN, 2010, S. 11 ff.). Die Betriebe des Ernährungsgewerbes in Bremen erwirtschafteten 2009 einen Umsatz von rund 3,28 Mrd. Euro und beschäftigten 7.937 Personen (SLB, 2010, S. 88).<sup>19</sup>

Wesentliche Herausforderungen für die Ernährungsbranche sind der steigende Wettbewerbsdruck im In- und Ausland sowie veränderte Konsumpräferenzen (z. B. differenzierte Anforderungen an die Produktion, Bio-Produkte, Convenience-Produkte, Functional Food). Eine ebenso zentrale Herausforderung für die Branche ist der demografische Wandel, welcher zu einem wachstumshemmenden Fachkräftemangel führen kann sowie zu einem Rückgang des lokalen Absatzmarktes (NORD/LB Regionalwirtschaft, 2010). In *PROFIL* wurde in dem Zusammenhang auf den zunehmenden Preisdruck durch den Lebensmitteleinzelhandel, auf steigende Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen von Nahrungsmitteln sowie auf die Notwendigkeit der Erschließung neuer Absatzmärkte hingewiesen (ML, 2009d, S. 47).

---

<sup>19</sup> Ernährungsgewerbe (WZ 10+11) inkl. Tabakverarbeitung (WZ12). Betriebe mit im Allgemeinen mehr als 50 Beschäftigten.

Die Maßnahme setzt einzelbetriebliche Investitionsanreize für Unternehmen der Ernährungswirtschaft und kann somit grundsätzlich zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf Betriebsebene beitragen. Für sektorale Impulse ist die Maßnahme dagegen nicht geeignet. Darüber hinaus profitiert der Primärsektor, der unter SP 1 in *PROFIL* aufgeführte originäre Förderadressat, hiervon hauptsächlich mittelbar und nur geringfügig. Weil die Ernährungsindustrie in Niedersachsen und Bremen wettbewerbsfähig ist (ML, 2015c) und hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten für rentable Investitionen kein Marktversagen vorliegt, ist die Relevanz einer öffentlichen Förderung, die als Hauptziel die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit verfolgt, nicht gegeben.

### Umsetzung der Maßnahme

Laut *PROFIL* sollten im Förderzeitraum 2007-2013 ca. 100 Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 200 Mio. Euro umgesetzt werden. Hierfür stand ein Budget von 50,1 Mio. Euro zur Verfügung (Stand 2009), welches jedoch im Verlauf der Förderperiode mehrmals nach unten korrigiert wurde. Nach der 6. *PROFIL*-Änderung betragen die geplanten Ausgaben 35,3 Mio. Euro, die mit der 7. Änderung nochmals angepasst wurden auf 34,9 Mio. Euro (-30 % gegenüber 2009). Grund hierfür war v. a. die Kürzung von Bundesmitteln der GAK. Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 führte zu einem vorübergehenden Rückgang von Antragsstellungen und Antragsvolumen. Insgesamt verlief die Nachfrage der Maßnahme jedoch den Erwartungen entsprechend (ML, 2015e). Bis zum Ende 2015 wurden kumulativ ca. 34,46 Mio. Euro ausbezahlt (in Bremen 619.928 Euro). Dies entspricht gegenüber dem Planungsstand 2009 (3. *PROFIL*-Änderung) einem Umsetzungsstand von ca. 69 %. Projektanträge konnten letztmalig im September 2013 gestellt werden, Auszahlungen erfolgten dagegen bis Ende 2015. Im Fall knapper Fördermittel wurden Projektvorhaben einem Auswahlverfahren unterzogen, anhand von Kriterien, die eng mit den Zielen der Maßnahme verknüpft waren. Diese berücksichtigten sowohl Strukturparameter (z. B. Unternehmensgröße) als auch den Erzeugernutzen.

Im Verlauf der Förderperiode wurden in Niedersachsen und Bremen 73 Investitionen bzw. Projekte mit einem Gesamtfördervolumen von 107,27 Mio. Euro Gesamtinvestitionen und 34,62 Mio. Euro öffentlichen Mitteln (davon 19,83 Mio. Euro EU-Mittel) bewilligt. Davon entfielen auf Bremen drei Projekte (2,6 Mio. Euro förderfähige Kosten; 0,6 Mio. Euro öffentliche Mittel). Da die drei in HB geförderten Projekte zu einem Unternehmen des Fleischsektors gehörten, wurde aus Datenschutzgründen von einer gesonderten Darstellung in der Auswertung abgesehen.

Auf Basis der Daten der Projektliste verzeichnete der Sektor Getreide und Saatgut die meisten Förderfälle (**Tabelle 18**).<sup>20</sup> Am bewilligten Finanzvolumen wiesen dagegen der Fleisch- sowie der Milchsektor die jeweils höchsten Anteilswerte aus. Grund hierfür waren die im Vergleich zum Durchschnitt aller geförderten Investitionen (2,7 Mio. Euro) großen Investitionen (Milchsektor

---

<sup>20</sup> Die Angaben in der Projektliste (LWK) sind Bewilligungsdaten, die von den Auszahlungsdaten im Monitoring abweichen.

5,5 Mio. Euro, Fleisch 3,2 Mio. Euro). Regional verteilten sich die Investitionsbereiche gemäß den Hauptproduktions- bzw. Anbaugebieten der Landwirtschaft.

**Tabelle 18:** Kennzahlen zur V&V-Förderung in NI/HB 2007-2013 (Bewilligungsdaten auf Basis der Projektliste)

Sektor	Förderfälle		Förderfähige Kosten		Öffentliche Mittel	
	Anzahl	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Getreide und Saatgut	21	30,9	53,1	28,8	11,5	28,3
Obst und Gemüse	13	19,1	25,5	13,8	5,7	14,1
Vieh und Fleisch	12	17,6	38,8	21,1	8,4	20,5
Kartoffeln	11	16,2	22,8	12,4	5,4	13,3
Milch, -verarbeitung	7	10,3	38,7	21,0	8,6	21,0
Eier und Geflügel; Sonstiges	4	5,9	5,3	2,9	1,2	2,9
<b>Gesamt</b>	<b>68</b>	<b>100</b>	<b>184,2</b>	<b>100</b>	<b>40,8</b>	<b>100</b>
davon Niedersachsen	65	95,6	181,6	98,6	40,2	98,4
davon Bremen	3	4,4	2,6	1,4	0,6	1,6

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Projektliste (LWK NI, 2014).

## 5.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Zur Erfassung der Änderung betrieblicher Kennzahlen wurde ein Vorher-Nachher-Vergleich geförderter Unternehmen durchgeführt. Das Ergebnis gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, ob und inwieweit die Änderung betrieblicher Kennzahlen auf die Investition, auf die Förderung oder auf andere Faktoren jenseits der Förderung zurückzuführen ist. Als Datengrundlage stand den Evaluatoren der bundesweit eingesetzte Evaluierungsbogen zur Verfügung, der von den Antragsstellern ein Jahr vor ( $t=0$ ) sowie ein Jahr nach Durchführung ( $t+1$ ) der geförderten Investition auszufüllen war und anschließend von der LWK an das Thünen-Institut versandt wurde. In vergangenen Bewertungen wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Zeitspanne zwischen Abschluss der Investitionen und Erhebung der Kennzahlen mit nur einem Jahr zu gering ist, um sämtliche von den Investitionen ausgehenden Effekte vollständig zu erfassen (Efken et al., 2008). Ergänzend wurden knapp die Hälfte der in Niedersachsen geförderten Unternehmen nochmals in Form leitfadengestützten Telefoninterviews zu den wesentlichen Investitionswirkungen befragt. Um eine qualitativ gute Beantwortung der Fragen zu gewährleisten, wurde der Interviewleitfaden den Unternehmen im Vorfeld der Gespräche zur Verfügung gestellt.

Ein Vergleich von geförderten mit nicht geförderten Unternehmen (Mit-Ohne-Vergleich), der als Grundlage zur Ermittlung von Nettowirkungen wünschenswert wäre, war auf Grund der fehlenden Daten für Betriebe ohne Förderung nicht möglich. Darüber hinaus waren die Antragssteller

heterogen, was einen Vergleich zusätzlich erschwerte. Aus den Interviews konnten aber Rückschlüsse auf Mitnahmeeffekte gezogen werden, die als Basis zur Bewertung von Nettoeffekten entscheidend waren.

Für die Validierung der für diesen Bericht vorliegenden Ergebnisse fand 2015 ein Expertengespräch mit Vertretern des zuständigen Referats im ML, der Bewilligungsstelle (LWK NI) sowie der niedersächsischen Staatskanzlei in Hannover statt. Die Ergebnisse sind, ebenso wie theoretische Überlegungen und Literaturrecherchen, in die Bewertung eingeflossen.

### **Datengrundlage**

Für die Auswertung lagen insgesamt 51 Projektabschlussbögen (Evaluierungsbögen) von 45 geförderten Betriebsstätten vor (75 % der Förderfälle). Durch zwei Neugründungen sowie einen weiteren Förderfall reduzierte sich die Zahl der für einen Vorher-Nachher-Vergleich verfügbaren Betriebe von 45 auf 42 (davon: 13 Kleinst- und Kleinunternehmen, 18 mittlere sowie 11 mittelgroße Unternehmen). Die Mehrheit der ZWE waren V&V-Unternehmen (37). In den übrigen Fällen handelte es sich um Erzeugerorganisationen bzw. -zusammenschlüsse (5). In Bezug auf die Indikatoren des Erhebungsbogens ist zu berücksichtigen, dass diese zum einen auf Projektebene erhoben wurden, was einen direkten Rückschluss auf die geförderte Investition ermöglichte. Der größere Teil bezog sich dagegen auf die gesamte Betriebsstätte. Um Doppelzählungen zu vermeiden, welche zu Über- bzw. Unterschätzungen von Effekten führen, wurden mehrfach geförderte Betriebe jeweils zu einem Förderfall zusammengefasst.

Die Anwendung eines statistischen Mittelwertvergleichs (Vorher-Nachher) war aufgrund der geringen Anzahl an Förderfällen, bei gleichzeitig großer Streuung (hohe Variationskoeffizienten) der Indikatoren nicht sinnvoll. Die Ergebnisse hierzu zeigten, dass diese durch Förderfälle mit hoher Indikатораusprägung dominiert werden. Die Mittelwerte lagen z. T. deutlich über den Medianwerten (rechtsschiefe Verteilung). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der in den monetären Kennzahlen enthaltene Preiseffekt mit Hilfe des Erhebungsbogens nicht „bereinigt“ werden konnte. Dies ist insbesondere im Fleisch-, Milch- und Getreidesektor relevant, da es dort in den letzten Jahren erhebliche Erzeugerpreisveränderungen gegeben hat (ML, 2015c).

Die Telefoninterviews umfassten 22 geförderte Unternehmen aus Niedersachsen, die zusammen 37 Investitionen durchführten. Die Auswahl der TeilnehmerInnen erfolgte auf Basis der Output-Analyse a) nach wichtigen Sektoren: Fleisch, Milch, Getreide, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln und b) nach Höhe der Zuschussvolumina, um in den Ergebnissen einen möglichst hohen Fördermittelanteil abzubilden. Die Telefoninterviews dauerten im Schnitt 30 bis 45 Minuten.

### **Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit**

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist für die Unternehmen der Ernährungswirtschaft sowie auf Erzeugerebene von zentraler Bedeutung. Die Märkte, in denen die stark auf den Binnenmarkt orientierte Ernährungsbranche agiert, sind häufig gesättigt und unterliegen einem intensiven Wettbewerb. Eine wichtige Voraussetzung, um auf diesen Märkten bestehen zu kön-

nen, ist die effiziente Herstellung von qualitativ hochwertigen Produkten. Durch bestehende Interdependenzen profitieren auch die Erzeuger von einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der V&V-Unternehmen, häufig in Form von Absatzsicherheit und stabilen Preisen (Efken et al., 2008, S. 32). Die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit hängt wiederum von einer Vielzahl von Einflussfaktoren ab, von denen bezüglich der in *PROFIL* formulierten Maßnahmenziele folgende Aspekte untersucht wurden: Ressourceneffizienz, Arbeitsproduktivität, Innovationsaktivität, Bruttowertschöpfung, Qualitätsaspekte. Ergänzend hierzu schätzten die UnternehmensvertreterInnen in den Telefoninterviews die Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ein.

In den nachfolgenden Ergebnissen werden ausschließlich Bruttowirkungen der geförderten Investitionen abgebildet. Ein Rückschluss auf die Wirkung der Förderung ist daher nicht zulässig. Ebenso wenig lassen sich diese Ergebnisse auf den Sektor oder für bestimmte Regionen hochrechnen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit die größte Priorität unter den verfolgten Investitionszielen hatte. Dies galt insbesondere für den Milchsektor, aber auch für die Sektoren Getreide und Saatgut sowie für Kartoffeln. Die Bruttowertschöpfung als Maß für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen/Betrieben erhöhte sich im Vorher-Nachher-Vergleich über alle geförderten Betriebe hinweg um 26 % von 246 Mio. Euro auf 311 Mio. Euro. Sektoral war der Zuwachs am stärksten im Milchsektor. Auf einzelbetrieblicher Ebene zeigte sich ein Zuwachs in 36 Betrieben, während sich die BWS in lediglich sechs Betrieben verringerte.

Nach Einschätzung der interviewten UnternehmensvertreterInnen hat sich die Wettbewerbsfähigkeit in nahezu allen V&V-Unternehmen verbessert. Neun von ihnen (21 %) führten dies hauptsächlich auf die geförderten Investitionen zurück, in fünf Fällen zumindest teilweise, weil beispielsweise auch andere Investitionen durchgeführt wurden oder weitere Faktoren ausschlaggebend waren. Die Wettbewerbsfähigkeit vor der Durchführung der geförderten Investitionen beurteilten die Unternehmen als gut bis sehr gut (3), mittel (10), schlecht bis sehr schlecht (3) bzw. mit keiner Antwort (6). Die Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens zum Befragungszeitpunkt (Mitte 2014) beurteilten dagegen 17 BefragungsteilnehmerInnen als gut bis sehr gut.

### *Produktqualität*

Produkt- bzw. Prozessqualität ist ein wichtiger Einflussfaktor in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, v. a. in größtenteils gesättigten Märkten. Für die geförderten Unternehmen war Qualität daher auch das zweitwichtigste Investitionsmotiv. Als Qualitätsbegriff wurden für die Bewertung die Regelungen der EU gemäß Art. 22 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1974/2006 herangezogen sowie andere Qualitätsregelungen, wie z. B. QS.<sup>21</sup> Auf Grundlage der Erhebungsbögen konnte jedoch nur bewertet werden, ob diese Regelungen in den Betrieben zur Anwendung ka-

---

<sup>21</sup> Die EU-Reglungen beinhalten: Biokennzeichnungsverordnung, Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen, traditionelle Spezialitäten. Mögliche einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen kamen in Niedersachsen und Bremen nicht zur Anwendung.

men. Eine Aussage über die jeweiligen Qualitätseigenschaften war nicht möglich. Dies würde eine differenzierte Bewertung der einzelnen Qualitätsprogramme erfordern.

Aus den Erhebungsbögen geht hervor, dass die Umsatzerlöse von anerkannten Qualitätsprodukten über alle Betriebe hinweg um 30 % (107 Mio. Euro) gestiegen sind, während deren Anteil am Gesamtumsatz leicht zurückging. Deutlicher erhöhten sich die Umsatzerlöse mit ökologisch erzeugten Produkten (+44 %; 4,8 Mio. Euro). Mit einem stagnierenden Anteil von 0,7 % am Gesamtumsatz hatten diese aber nur eine geringe Bedeutung in der Förderung, obwohl die Verarbeitungsstruktur in Niedersachsen für ökologisch erzeugte Rohware insgesamt gut ist (ML, 2015c). Der Anteil Rohware aus etablierten Qualitätsprogrammen sowie aus ökologischer Erzeugung entwickelte sich entsprechend ähnlich positiv. Zudem erhöhte sich die Anzahl genutzter Qualitätssicherungssysteme über alle Betriebe von 100 auf 112, was letztlich zur Qualitätsverbesserung beitrug. Allerdings ist dieser Indikator nicht immer relevant, um die tatsächliche Qualität von Erzeugnissen, z. B. die Anwendung von QS im Fleischsektor, abzubilden.

Aus den Interviews geht deutlich hervor, dass die geförderten Investitionen zur Verbesserung von Produkt- und Prozessqualität beigetragen haben (in 18 von 22 Unternehmen). Hierbei zeigte sich aber auch, dass Qualität zwar einen wichtigen Erfolgsfaktor zum Erfüllen von Marktanforderungen darstellt und zu Vermarktungsvorteilen führt, die Verbesserungen jedoch kaum durch Preisaufschläge vom Handel honoriert werden.

### *Innovation und neue Technologien*

Innovationen sind für Unternehmen ein entscheidender Faktor für die nachhaltige Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und dürften auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen. In den geförderten Unternehmen stellte der Aspekt Innovation jedoch nur ein Nebenziel dar, mit der größten Relevanz im Obst- und Gemüsektor.

Aus der Auswertung der Erhebungsbögen geht hervor, dass die geförderten Unternehmen (n=42) zusammen 83 neue Produkte sowie 12 neue Produktlinien eingeführt haben, die meisten davon im Fleischsektor. Es musste sich dabei aber nicht zwangsläufig um Innovationen handeln. Im Hinblick auf eine Erhöhung der Innovationsaktivität – gemessen am Ausgabenanteil von Forschung und Entwicklung (F&E) am Umsatz – war kaum ein Effekt festzustellen. Allerdings war der Ausgabenanteil bereits vor Durchführung der Investitionen schon gering, da gerade für KMU die mit hohen Risiken verbundenen F&E-Aufwendungen oftmals ein Problem darstellen. Vor dem Hintergrund, dass der Begriff Innovation nur schwer zu operationalisieren ist, beurteilten die interviewten UnternehmensvertreterInnen den Innovationsgehalt ihrer geförderten Investition allgemein als gering.

Einen Beitrag leisteten die geförderten Investitionen v. a. zur Einführung neuer Technologien (24 von 51 Investitionen), wobei es sich hauptsächlich um die Implementierung des neuesten Stands der Technik im Unternehmen handelte. In fünf Fällen stellten diese neuen Technologien dagegen eine Neuerung innerhalb der jeweiligen Branche dar.

### *Ressourceneffizienz*

Der effiziente Einsatz von Ressourcen hat für Unternehmen der Ernährungswirtschaft eine große Bedeutung hinsichtlich der Reduktion von Kosten, um sich Vorteile im intensiven Wettbewerb zu verschaffen. Eine Produktion ist dann effizient, wenn ein gegebener Ertrag mit minimalem Aufwand (Faktoreinsatz) erzielt oder bei gegebenem Aufwand ein maximaler Ertrag erreicht wird.

Mit Bezug auf die Bruttowertschöpfung hat sich über alle Betriebe hinweg die Arbeitsproduktivität (BWS/Voll-AK) um 22 % (20.800 Euro) erhöht. Dabei stieg die Anzahl der Beschäftigten von insgesamt 2.714 auf 3.236 Voll-AK (+19 %). Ebenso verbesserte sich über alle Betriebe hinweg, trotz gestiegener Einsatzmengen, die Produktivität der Faktoren Energie, Verpackungsmaterial und Wasser. Grund dafür sind vor allem die neu eingeführten Technologien, weil diese i. d. R. effizienter sind als die zuvor installierten Anlagen. Leicht verringert hat sich dagegen die Rohstoffproduktivität (BWS/Rohwareneinsatz) um ca. 4 %, wofür verstärkt Preiseffekte verantwortlich sein dürften. Zusammenfassend bewirkten die geförderten Investitionen aber eine Verbesserung der einzelbetrieblichen Ressourceneffizienz sowie der Arbeitsproduktivität.

### *Erzeugernutzen*

Die Bewertung des Erzeugernutzens (Absatzsicherheit, Erlösvorteile) war generell problematisch, da die Förderung hauptsächlich den der Landwirtschaft nachgelagerten Unternehmen der Ernährungswirtschaft zugutekommt. Dies galt insbesondere im Hinblick auf die Ermittlung von Preiseffekten, die anhand von Referenzgrößen belegt werden müssten. So konnte der Erzeugernutzen in beiden Untersuchungen nur indirekt ermittelt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Erzeuger von der positiven Entwicklung der geförderten V&V-Unternehmen profitieren.

Der Einsatz der größtenteils regional erfassten Rohware ist über alle V&V-Unternehmen hinweg wertmäßig um 48 % gestiegen (555,5 Mio. Euro), am stärksten im Milch- bzw. am schwächsten im Kartoffelsektor. Der Rohwarenanteil am Gesamtumsatz hat sich ebenfalls erhöht, was ein Hinweis auf gestiegene Erzeugerpreise sein kann. Aufgrund der ausschließlich monetären Erfassung der Rohware bleibt die Höhe des Preis- und Mengeneffekts allerdings offen. Der Anteil vertraglich gebundener Rohware stieg von 53 % auf 73 %, sowie die Zahl der Unternehmen, die überhaupt Vertragsrohware vorweisen, von 27 auf 40. Sektoral gab es Unterschiede, die daher resultieren, dass der Vorteil der Vertragsbindung für V&V-Betriebe und Erzeuger sowohl von den jeweiligen Preisverhältnissen als auch von der Branche insgesamt beeinflusst wird. Zum Beispiel besitzen Genossenschaften und Erzeugerorganisationen durch die Andienungspflicht einen ohnehin hohen Vertragsanteil, sodass in diesen Fällen die Förderbedingung nicht relevant war.

Anhand der Interviews stellte sich heraus, dass die förderbedingte Vertragsbindung nur für einen geringen Teil der Befragten substanzielle Änderungen hinsichtlich der gewöhnlichen Lieferbeziehungen mit Erzeugern nach sich zog. Darüber hinaus gab die Hälfte der befragten UnternehmensvertreterInnen an, dass auch die Primärerzeuger von der Förderung profitieren würden, vor allem durch Absatz- und Preissicherheit sowie in geringem Umfang durch Erlösvorteile.

### *Abschätzen der Nettowirkung*

Eine Abschätzung der Nettowirkung ist möglich, wenn der Bruttoeffekt um Mitnahme- und Verdrängungseffekte reduziert wird (EU-COM, 2006, S. 14). Mögliche positive Effekte wie Synergien wären hinzuzurechnen.

Die Gefahr von Mitnahme ist bei investiven Maßnahmen besonders hoch. Dies zeigte sich auch anhand der Ergebnisse der Befragung der geförderten V&V-Unternehmen. So hätten die meisten BefragungsteilnehmerInnen (18 von 22) ihre Investitionen auch ohne die V&V-Förderung durchgeführt, zwei davon in identischer Art und Weise (vollständige Mitnahme). In 16 Fällen hat die Förderung einen Vorzieh- und/oder Vergrößerungseffekt mit teils veränderter Investitionsausführung bewirkt (teilweise Mitnahme). Drei Unternehmen hätten ohne Zuwendung nicht investiert aufgrund unzureichender Finanzmittel oder wegen Unsicherheit (keine Mitnahme).

Auf Grund der hohen Mitnahme der Förderung ist die Nettoförderwirkung gering, sodass die Maßnahme nur in geringem Umfang zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen beiträgt. Eine Förderung ohne Mitnahme dürfte jedoch kaum möglich sein. Mögliche Verdrängungs- und Synergieeffekte konnten mit Hilfe der gewählten Untersuchungsansätze nicht hinreichend ermittelt werden. Es gibt jedoch Anhaltspunkte, die tendenziell auf hohe Verdrängungseffekte hindeuten: Die Inlandsmärkte sind gesättigt (NORD/LB Regionalwirtschaft, 2010), sodass Wachstumspotenziale hauptsächlich im Export liegen (in dem Fall keine Verdrängung). In der Unternehmensbefragung wurde diese Entwicklung von den Unternehmen bestätigt.

### **5.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

In Niedersachsen und Bremen hat die Ernährungswirtschaft aufgrund der gegebenen Standortfaktoren auch in Zukunft gute Voraussetzungen für weiteres Wachstum. Entscheidend wird dabei sein, mit welcher Schnelligkeit und Flexibilität die Unternehmen auf sich ändernde Marktanforderungen reagieren können. Wichtige Voraussetzungen hierfür sind die effiziente Herstellung von qualitativ hochwertigen Produkten zu wettbewerbsfähigen Preisen sowie die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit der Unternehmen.

Das Hauptziel der durch die V&V-Maßnahme geförderten Investitionen, die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, wurde auf einzelbetrieblicher Ebene grundsätzlich erreicht. Allerdings wären die meisten Investitionen auch ohne Förderung durchgeführt worden, davon am häufigsten teilweise identisch. Im Einzelnen verbesserten sich durch die mit der V&V-Förderung unterstützten Investitionen die betriebliche Wertschöpfung, die Ressourceneffizienz, die Arbeitsproduktivität, die Produktqualität sowie die Einführung neuer Technologien. In Bezug auf das Ziel Steigerung der Innovationskraft waren keine wesentlichen Effekte durch die V&V-Förderung festzustellen. Die Wettbewerbsfähigkeit hat sich in nahezu allen geförderten Unternehmen verbessert. Dass dadurch sektoral eine Strukturverbesserung sowie eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht wurden, ist anhand der Untersuchungsergebnisse nicht belegbar. Aufgrund der geringen

Reichweite der Förderung sind mögliche sektorale Effekte durch die Maßnahme aber ohnehin begrenzt. Zudem steht den hauptsächlich positiven Bruttoeffekten eine hohe Mitnahme der Förderung gegenüber. Die Nettowirkung der Förderung dürfte daher insgesamt gering sein.

Ein wesentliches Ziel der Maßnahme bestand darin, den Erzeugernutzen durch einen hohen Anteil vertraglich gebundener Rohware zu erhöhen und somit v. a. zur Absatzsicherheit auf Erzeugerebene beizutragen. Hierbei zeigte sich, dass sich der durchschnittliche Vertragsbindungsanteil insgesamt erhöhte, besonders in den Bereichen Fleisch und Getreide. Allerdings war dies nur für einen geringen Teil der Unternehmen relevant, da sie ohnehin über langfristige Lieferbeziehungen verfügten oder bereits große Mengen ihrer Rohware über Kontrakte sicherten. Dies war bspw. bei Genossenschaften (z. B. im Milchsektor) oder bei Erzeugerorganisationen der Fall.

Die EU-seitig vorgegebene Beschränkung der Förderung auf Erzeugnisse, welche im Anhang I des EG-Vertrages aufgelistet sind, ist nicht konsistent mit den Maßnahmenzielen. So führen beispielsweise veränderte Konsumpräferenzen zu immer stärker verarbeiteten Produkten, die nicht im Anhang I enthalten sind. Durch die höhere Verarbeitungsstufe könnten die V&V-Unternehmen aber in der Regel eine höhere Wertschöpfung realisieren. Unternehmen, die in diesem Sinne marktgerecht produzieren, werden dadurch von der Förderung ausgeschlossen.

### **Empfehlungen an das Land**

Im Vergleich zu den Empfehlungen der HZB (Fitschen-Lischewski, 2010, S. 12 f.) haben sich infolge der vorliegenden Analyseergebnisse zur Ex-post-Bewertung keine grundsätzlichen Änderungen ergeben. Eine allgemeine Förderung im Bereich V&V ist grundsätzlich nicht erforderlich. Die V&V-Förderung sollte daher zukünftig stärker spezifiziert werden, um spezielle Bereiche gezielt zu unterstützen, wie z. B. Innovation, Umwelt oder Klimaschutz. Diese Empfehlung wurde mit Beginn der aktuellen Förderperiode in Teilen bereits umgesetzt.

In Hinblick auf das Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ besteht aus Sicht der Evaluation derzeit kein Bedarf für eine öffentliche Förderung, da die Ernährungsbranche in Niedersachsen und Bremen insgesamt wettbewerbsfähig ist und die Finanzierungsmöglichkeiten günstig sind. Hinzu kommen hohe Mitnahmeeffekte sowie die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen durch die investive Förderung von einzelnen Unternehmen. Aus Sicht der Evaluation sollte daher die Beeinflussung der Investitionsentscheidungen von Unternehmen durch Kapitalsubventionen in Zukunft grundsätzlich vermieden werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass dies zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen über- sowie interregional erfolgen müsste. Fehlende Sicherheiten für grundsätzlich rentable Investitionen könnten alternativ durch die Bereitstellung von staatlichen Ausfallbürgschaften gewährleistet werden.

Für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen sind Innovationen von zentraler Bedeutung. In der Förderperiode spielten sie eine zu geringe Rolle. Weil die V&V-Förderung darüber hinaus keinen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Innovationsaktivitäten geleistet hat, sollte die Förderung zukünftig stärker auf Innovationen fokussiert werden. Dem stehen allerdings die Landes-

haushaltsordnung sowie ein hoher Prüfaufwand entgegen. In der Förderperiode 2014-2020 erhalten Innovationen bereits ein stärkeres Gewicht durch die Möglichkeit der Förderung von Projekten im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP-Agri).

Ein Ziel der Förderung war die Stärkung des Erzeugernutzens, v. a. durch die mit der Maßnahme verbundene Vertragsbindung von Rohware entsprechend den GAK-Sätzen um 40 %. Die Untersuchungen zeigten, dass die 40 % im Schnitt ohnehin übertroffen wurden und nur für einen kleinen Teil der ZWE relevant waren. Der weit größere Teil der Unternehmen (z. B. Obst und Gemüse, Kartoffeln, Milch) besitzt generell hohe Vertragsbindungsanteile. Daher sollte die Förderung, um einen Effekt zu erzielen, höhere Vertragsbindungsanteile bedingen.

Ein Ansatzpunkt hinsichtlich der Weiterentwicklung von Wertschöpfungsketten, Innovationen, Qualitätsprozessen und die Verbesserung von Vermarktungsmöglichkeiten kann die Motivierung der relevanten Akteure sein, sich an wichtigen Kommunikations- und Netzwerkprozessen zu beteiligen, wie sie in Niedersachsen und Bremen, z. B. durch das Niedersächsische Kompetenzzentrum Ernährungswirtschaft (NieKE) gegeben sind.

### **Empfehlungen an die EU**

In der Förderperiode 2014-2020 wurde die Einschränkung der Förderung auf Erzeugnisse, die im Anhang I des EG-Vertrages aufgelistet sind, gelockert, sodass auch über die erste Verarbeitungsstufe hinausgehende Erzeugnisse gefördert werden können. Aus Sicht der Evaluation ist diese Erweiterung zu begrüßen, auch vor dem Hintergrund der Förderung von Wertschöpfungsketten.

## **5.6 Flurbereinigung (125-A)**

Eine ausführliche Analyse und Bewertung der Maßnahme findet sich im Modulbericht 5.6\_MB(c) Maßnahmenbewertung Flurbereinigung. Auf einzelne Bewertungsschritte gehen darüber hinaus die Modulberichte 5.6\_MB(a) Befragung von Landwirten und 5.6\_MB(b) Fallstudien Flurbereinigung ein.

### **5.6.1 Maßnahmenüberblick**

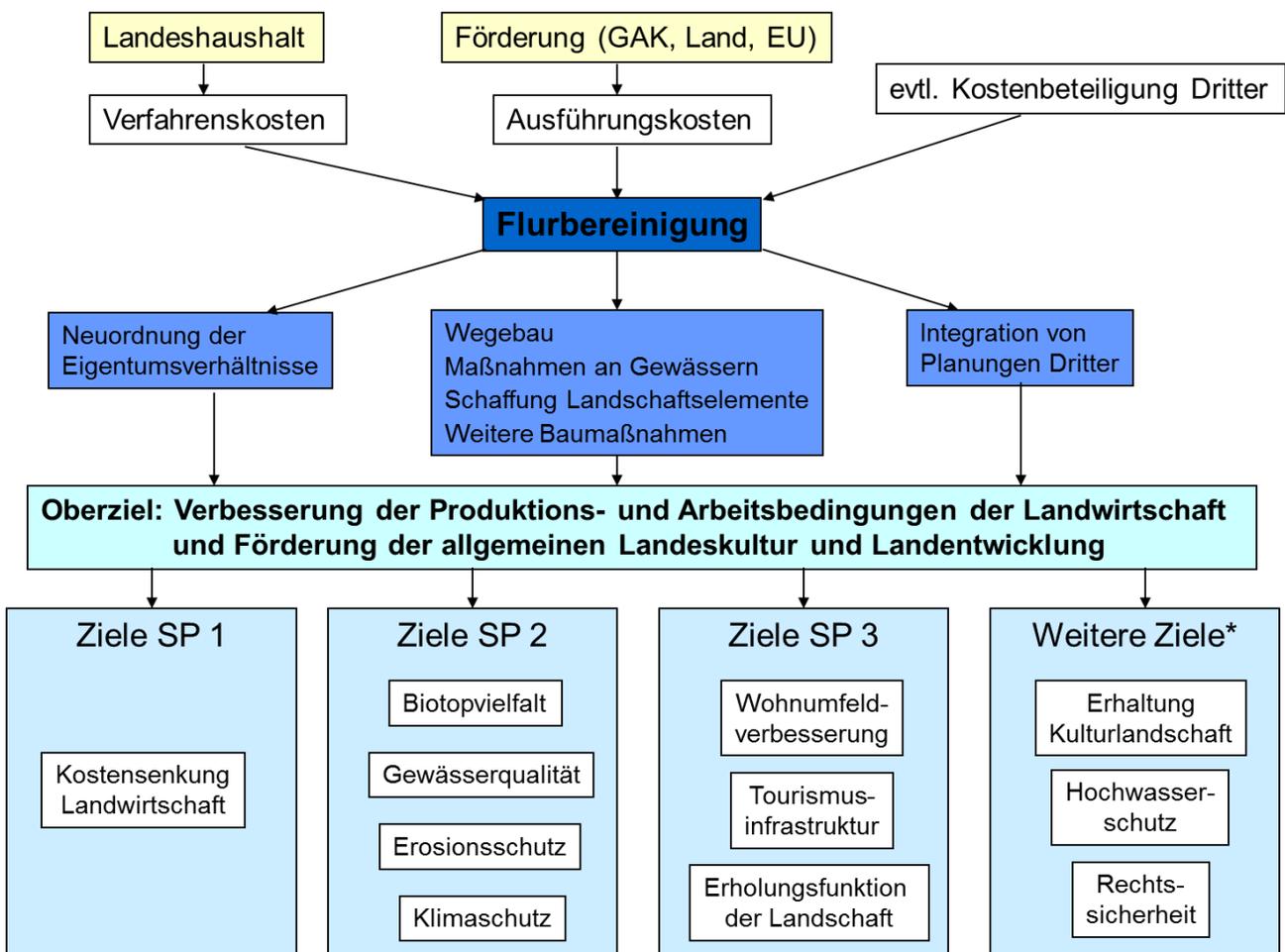
#### **Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme**

Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungsgesetz der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, daneben aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Hierzu werden die Grundstücke in einem Verfahrensgebiet den Beteiligten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Nutzungsinteressen neu zugeteilt (Bodenordnung), gleichzeitig werden eigene Baumaßnahmen der Teilnehmergeinschaft (TG) durchgeführt und fachliche Planungen Dritter mit einbezogen

und umgesetzt. Die Flurbereinigungsbehörde fungiert dabei als neutrale Stelle, die zwischen den konkurrierenden Ansprüchen an die Nutzung bestimmter Flächen vermitteln und Ausgleich schaffen kann. Die Verfahrenskosten der Flurbereinigung werden vom Land getragen. Ausführungskosten trägt die TG, ein auf Dauer des Verfahrens angelegter Zusammenschluss aller betroffenen Grundeigentümer (Körperschaft des öffentlichen Rechts). Diese ist auch ZWE der Förderung innerhalb von *PROFIL* und darüber hinaus aus nationalen GAK-Fördermitteln (Top-ups).

Aufgrund der Bündelung von Zuständigkeiten und Genehmigungskompetenzen bei der Flurbereinigungsbehörde bietet Flurbereinigung ein einzigartiges Instrumentarium zur Lösung komplexer Probleme der Inanspruchnahme von Flächen im ländlichen Raum. Dabei entsteht durch die Vielzahl möglicher Nutzungsinteressen, Arten von Beteiligten und Grundeigentümern in jedem Verfahren ein sehr spezifischer Mix aus Zielen und Aufgaben.

**Abbildung 14:** Interventionslogik der Förderung der Flurbereinigung



\* Die Aufzählung der weiteren Ziele ist nicht abschließend; hierzu zählen u. a. auch „zeitnahe Flächenbereitstellung für Infrastrukturvorhaben Dritter“ und „kommunale Entwicklung“.

**Abbildung 14** zeigt die Interventionslogik der Fördermaßnahme. Unter dem Oberziel „Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft und Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung“ wird je nach Verfahren eine Kombination ganz unterschiedlicher Ziele verfolgt, die allen drei Schwerpunkten von *PROFIL* zugeordnet werden können. Diese Zielvielfalt ist bei der Untersuchung zu berücksichtigen.

### **Relevanz der Maßnahme**

Hauptansatzpunkt der Flurbereinigung in Niedersachsen ist laut SWOT von *PROFIL* die Lösung von Nutzungskonflikten, die aus der verstärkten Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz entstehen. Flurbereinigung kann in solchen Konflikten den Betrieben die nötige Planungssicherheit verschaffen und darüber hinaus durch arbeitswirtschaftlich günstige Schlaggestaltung zur Kostensenkung der landwirtschaftlichen Produktion beitragen. Die Maßnahme ist damit aus Sicht der Evaluierung ein relevantes und in vielen Fällen das einzig mögliche Mittel zur Lösung der Nutzungskonflikte.

Laut SWOT sind viele Wege in Niedersachsen und Bremen gerade für größere landwirtschaftliche Maschinen unzureichend ausgebaut. Im Zuge des Strukturwandels nehmen Gewicht und Arbeitsbreiten der landwirtschaftlichen Maschinen weiter zu, sodass die Bedeutung ausgebauter Wege für eine wettbewerbsfähige Agrarproduktion weiter steigt. Neben dem landwirtschaftlichen Wegebau (125-B) ist auch der Wegebau innerhalb der Flurbereinigung eine geeignete Maßnahme, um das Wegenetz an die erhöhten Anforderungen anzupassen.

### **Umsetzung der Maßnahme**

In den Jahren 2007 bis 2015 wurden insgesamt ca. 73,4 Mio. Euro ELER- und 151 Mio. Euro nationale Fördermittel eingesetzt. Insgesamt wurden mit der Förderung förderfähige Investitionen von 267,7 Mio. Euro ausgelöst. Davon ist etwa die Hälfte den ELER-kofinanzierten Projekten zuzuordnen. Die Mittel verteilten sich auf 361 Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen; Bremen hat die Maßnahme nicht umgesetzt.

Die durchschnittliche Laufzeit von Flurbereinigungsverfahren beträgt in Niedersachsen derzeit rund elf Jahre, wobei in den letzten Jahren vor der Schlussfeststellung meist keine Fördermittel mehr eingesetzt werden. Im *PROFIL*-Förderzeitraum ist in 189 Verfahren die vorläufige Besitzeinweisung erfolgt. Mit diesem Verwaltungsakt ist die „aktive“ Phase der Bodenordnung und eines Großteils der Wegebaumaßnahmen abgeschlossen. Investitionen im Rahmen der Verfahren sind aber auch danach möglich. Im Programmzeitraum wurden 141 Verfahren rechtskräftig abgeschlossen und 100 neue Verfahren eingeleitet.

Die Hauptaufgabe liegt bei 210 Verfahren (58 % aller Verfahren) in der Verbesserung der Agrarstruktur. 80 Verfahren (22 %) haben die Hauptaufgabe, ein überörtliches Verkehrsprojekt bodenordnerisch zu begleiten. Bodenordnung für Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist der Hauptanlass in 36 Verfahren (10 %), für Ziele der überörtlichen Wasserwirtschaft in 18 Verfahren (5 %). Alle Verfahren verfolgen mindestens eine weitere Aufgabe, im Durchschnitt 2,8 wei-

tere Aufgaben pro Verfahren. Insgesamt ist die Zielrichtung „Verbesserung der Agrarstruktur“ die am häufigsten genannte (100 % der Verfahren), dicht gefolgt von „Naturschutz und Landschaftspflege (95 %).

Der Wegebau nahm mit insgesamt 202 Mio. Euro in 262 Verfahren den weitaus größten Anteil der förderfähigen Kosten (FFK) ein. Im ELER-kofinanzierten Bereich wurden annähernd 100 % der Fördermittel für den Wegebau verausgabt. Unter den weiteren, als Top-up finanzierten Maßnahmengruppen waren die bedeutendsten: Verwaltungs- und Nebenkosten (27,5 Mio. Euro), Bodenschutz und Bodenverbesserung (21 Mio. Euro) sowie landschaftsgestaltende Maßnahmen (12 Mio. Euro).

In regionaler Hinsicht verteilt sich die Förderung der Flurbereinigung auf fast alle Landkreise Niedersachsens, wobei die LK Osnabrück und Diepholz mit 32 bzw. 27 Mio. Euro die größten Mittelsummen auf Kreisebene erhielten. Relativ geringe Fördersummen weisen die Landkreise im Osten (Ausnahme: LK Lüneburg) und Südosten Niedersachsens auf.

In den geförderten 361 Verfahren wurde eine Fläche von insgesamt 483.819 ha bearbeitet, das sind knapp 10 % der gesamten Landesfläche Niedersachsens. Die durchschnittliche Verfahrensfläche beträgt 1.340 ha, die Größe der einzelnen Verfahren streut aber über einen weiten Bereich von 23 ha bis zu 6.259 ha. Rund 387.000 ha LF liegen in den geförderten Verfahren, das sind 14,8 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche Niedersachsens. Die „aktiven“ Verfahren mit Besitzeinweisung zwischen 2007 und 2015 nehmen rund 197.000 ha LF ein.

## 5.6.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Für die Bewertung von Wirkungen der Flurbereinigung standen einzelne Indikatoren auf Ebene der Förderdaten in der ZILE-Datenbank<sup>22</sup> zur Verfügung. Darüber hinaus wurde in einer Stichprobe von 44 geförderten Verfahren ein breites Spektrum von Indikatoren mithilfe eines Fragebogens bei den Flurbereinigungsbehörden erhoben. Eine Befragung von Landwirten in 61 Verfahrensgebieten (Rücklauf: 196 ausgefüllte Fragebögen) hatte die Erhebung von Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zum Ziel; die erhobenen Daten wurden auch in Modellkalkulationen verwendet. Nichtlandwirtschaftliche Wirkungen standen im Mittelpunkt von Fallstudien in sechs ausgewählten Verfahrensgebieten mit Befragungen verschiedener an den Verfahren beteiligten Stakeholder.

---

<sup>22</sup> ZILE = Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung gemäß der Richtlinie vom 29.07.2007 (ZILE, 2007).

### Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Flurbereinigung verbessert die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, indem sie die Schlagstrukturen und Infrastruktur in dem jeweiligen Verfahrensgebiet verbessert und so eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten bewirkt. Die Höhe der Kostensenkung ist abhängig von der Ausgangslage und dem Zusammenlegungserfolg im jeweiligen Verfahren und variiert auch innerhalb der Verfahren zwischen den beteiligten Landwirten.

Für die Bewertung wurden Landwirte mit besonders viel bewirtschafteter Fläche in aktiven Flurbereinigungsverfahren befragt. Nach diesen Ergebnissen bewirkte die Bodenordnung im Mittel eine Schlagvergrößerung auf dem Acker um 42 % von 3,9 ha vor der Besitzeinweisung auf 5,5 ha danach und auf dem Grünland um 12 % von 2,4 ha auf 2,7 ha. Die Schlaglängen wurden beim Acker durchschnittlich um 26 % von 269 auf 340 m erhöht, während beim Grünland keine große Veränderung erreicht wurde. Auch die Hof-Feld-Entfernung wurde nur beim Ackerland leicht verändert (Senkung um 4 %). Allerdings ist die Streubreite bei den einzelnen Verfahren außerordentlich hoch.

Nach Modellrechnungen führen diese Schlagveränderungen zu einer Senkung der variablen Bewirtschaftungskosten im Durchschnitt um 21 Euro pro Hektar Ackerland und 17 Euro pro Hektar Grünland. Hochgerechnet auf alle 189 aktiven Verfahren ergibt sich ein jährlicher Wertschöpfungsvorteil von 3,94 Mio. Euro durch Einsparungen bei den Arbeitserledigungskosten allein infolge der Bodenordnung.

Die Leistungen des Wegebbaus in den geförderten Verfahren summierten sich auf 1.435 km ausgebauten Wege, die zu 64 % als Asphalt- oder Betondecke und zu 27 % als wassergebundene Decke ausgeführt wurden. Daneben wurden 555 Brückenbauwerke erneuert. Die Wirkung des Wegebbaus auf die landwirtschaftliche Wertschöpfung wurde anhand verschiedener Modellrechnungen größenordnungsmäßig abgeschätzt. Diese zeigen die deutlichen Wirkungen des Ausbaus der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Der Wegebau in den Verfahrensgebieten führte überschlägig zu Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro ha und Jahr, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird. Bei einer Ausbaustrecke von 1.435 km ergibt sich ein Kostenvorteil von mindestens 3,6 Mio. Euro pro Jahr für den landwirtschaftlichen Sektor.

Die Kostenvorteile der Landwirtschaft durch die Flurbereinigung insgesamt betragen damit in etwa 7,5 Mio. Euro pro Jahr.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

40 bis 50 % der im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Wege werden auch von nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerungsgruppen genutzt. Die Förderung hat so auch positive Wirkungen auf **Wirtschaft und Lebensqualität** im ländlichen Raum, insbesondere auf die Wohnstandortqualität und die touristische Erschließung. Folgende Aspekte sind besonders bedeutsam:

- Erleichterung des Alltags-, Schul- und Arbeitsverkehrs durch Ausbau von Ortsverbindungs- und sonstigen von der Bevölkerung genutzten Wegen,
- Entflechtung der Verkehrsströme landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Verkehrs innerorts und auf viel befahrenen Straßen durch den Bau von Wirtschaftswegen,
- Verbesserung der Erholungseignung der Landschaft durch Ausbau von Wegen, die für Freizeit- und Erholungsverkehr genutzt werden. Rund 6 % der ausgebauten Wege sind Teil von überörtlichen touristischen Wegekonzepten.

Die **Umweltwirkungen** der Flurbereinigung sind den folgenden Bereichen mit jeweils unterschiedlichen Wirkungspfaden zuzuordnen:

- Flächenbereitstellungen für Naturschutzzwecke (FFH-Gebiete, biotopgestaltende Maßnahmen),
- Flächenbereitstellungen für Vorhaben der Wasserwirtschaft (Umsetzung der EG-Wasser-rahmenrichtlinie (WRRL)),
- landschaftsgestaltende Maßnahmen als freiwillige Maßnahmen der TG,
- Umweltwirkungen einer rationelleren Landbewirtschaftung (z. B. Kraftstoffersparnis).

Der wohl wichtigste Beitrag der Flurbereinigung zu den Zielen des Natur- und Umweltschutzes besteht in der Flächenbereitstellung für übergeordnete naturschutzfachliche oder wasserwirtschaftliche Planungen. Flächenbereitstellung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Flächenkauf von den jeweiligen Maßnahmenträgern (Straßenbaubehörde, Landkreise, Land) finanziert wird, die Abwicklung des Flächenerwerbs oder aber die eigentumsrechtliche Zuweisung der benötigten bzw. lagegerecht getauschten Flächen dann über die Flurbereinigung erfolgt.

Nach den durchgeführten Analysen werden für mindestens 3 % der Verfahrensgebietsfläche eigentumsrechtliche Regelungen zugunsten des Naturschutzes oder der Wasserwirtschaft getroffen.

Daneben erfolgt in den Flurbereinigungsgebieten eine Anreicherung der Landschaft sowohl mit linienhaften Biotopstrukturen als auch mit nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsbestandteilen. Hier werden nicht die Kompensationsmaßnahmen nach Eingriffsregelung gewertet, sondern nur die tatsächlichen Netto-Effekte. Im Mittel über eine Stichprobe von 44 Verfahrensgebieten waren dies 0,31 km an linienhaften Gehölzstrukturen und 1,3 ha an flächenhaften Biotopstrukturen pro Verfahrensgebiet.

Als weitere Umweltwirkung ist auf Einsparungen an Treibstoff aufgrund einer rationelleren Landbewirtschaftung hinzuweisen. Es kann hierbei von Einspareffekten allein für die Landwirtschaft in Höhe von 4,5 l/ha und Jahr oder eine Gesamteinsparung von ca. 855.000 l Kraftstoff jährlich ausgegangen werden.

### 5.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Flurbereinigung hat Ziele in einem breiten Spektrum quer über die drei Förderschwerpunkte der ELER-Verordnung. Entsprechende Wirkungen konnten in der vorliegenden Bewertung – je nach Verfahren in ganz unterschiedlichem Ausmaß und mit wechselnden Schwerpunkten – festgestellt werden.

Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. Der Einsatz von Fördermitteln ist allerdings in den meisten Fällen eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Flurbereinigungsverfahren. Daher wird empfohlen, die Förderung der Flurbereinigung auch in Zukunft im erforderlichen Umfang fortzusetzen.

Die Flurbereinigung steht in mancherlei Hinsicht im Schnittpunkt verschiedener und zum Teil divergierender Nutzungsinteressen und Förderpolitiken für den ländlichen Raum. Ein Kennzeichen zunehmender Nutzungskonflikte sind die in einzelnen Regionen förmlich explodierenden Pacht- und Bodenpreise. Vor diesem Hintergrund bleibt es eine Herausforderung für die Zukunft, den Nutzungsansprüchen im Rahmen eines auf Freiwilligkeit beruhenden Verfahrens nachzukommen, ohne in der Landwirtschaft an Akzeptanz zu verlieren. Die Flurbereinigung hat allerdings wie kein anderes Instrument die Möglichkeit, mit einer Kombination von bodenordnerischen und investiven Maßnahmen auf Ansprüche verschiedener Nutzergruppen einzugehen. Die Förderung des Wegebbaus ist ein oftmals unverzichtbares Element der Flurbereinigung, um die Zustimmung der Landwirte zu bodenordnerischen Maßnahmen, die nicht in ihrem Interesse liegen, zu erlangen.

## 5.7 Wegebau (125-B)

Dieses zusammenfassende Kapitel beruht auf den im Modulbericht 5.7\_MB(b) Ländlicher Wegebau ausführlich dargestellten Ergebnissen. Im Modulbericht 5.7\_MB(a) Befragung von Gemeinden sind Ergebnisse einer Befragung detailliert dargestellt.

### 5.7.1 Maßnahmenüberblick

#### **Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme**

Die Teilmaßnahme 125-B Wegebau beinhaltet in *PROFIL* die Förderung von dem ländlichen Charakter angepassten Infrastrukturmaßnahmen (Neubau und Befestigung landwirtschaftlicher Wege oder Infrastruktureinrichtungen) innerhalb der Nationalen Rahmenregelung. Zuwendungsempfänger waren juristische Personen des Öffentlichen Rechts, insbesondere kommunale Gebietskörperschaften, Wasser- und Bodenverbände und Realverbände.

Der angestrebte Ausbau ländlicher Wege trägt der fortschreitenden Rationalisierung und stärkeren Mechanisierung der Landwirtschaft Rechnung und soll zu arbeitswirtschaftlichen Vorteilen und Kostensenkungen bei der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen führen. Daneben wurden aber auch Wirkungen im Bereich der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume (Tourismus) und der Verbesserung der Lebensqualität (Naherholung) angestrebt.

### **Relevanz der Maßnahme**

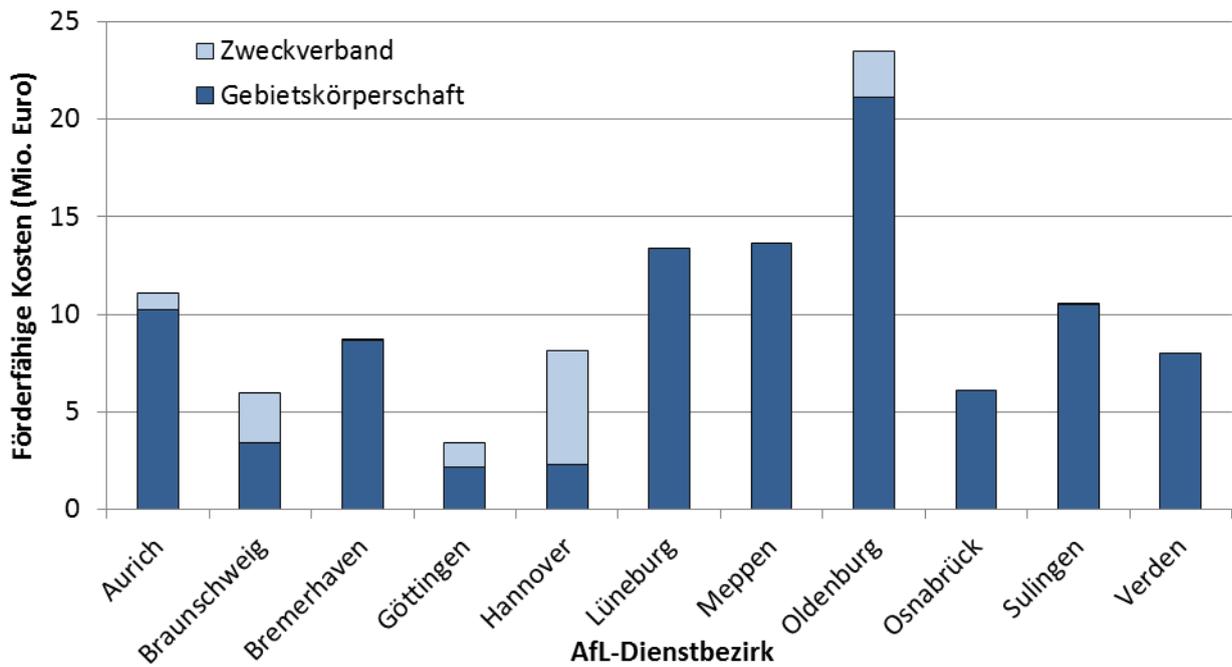
In der SWOT wurde ausgeführt, dass viele Wege in Niedersachsen und Bremen gerade für größere landwirtschaftliche Maschinen unzureichend ausgebaut sind. Im Zuge des Strukturwandels werden Gewicht und Arbeitsbreiten der landwirtschaftlichen Maschinen weiter zunehmen, sodass die Bedeutung eines ausreichenden Ausbaus für eine wettbewerbsfähige Agrarproduktion weiter steigt. Der landwirtschaftliche Wegebau (125-B) war danach, in Verbindung mit dem Wegebau innerhalb der Flurbereinigung (125-A), eine geeignete Maßnahme, um das Wegenetz an die erhöhten Anforderungen anzupassen.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Nach dem indikativen Finanzplan (ML, 2009b) standen für die Förderperiode 2007-2013 insgesamt 44,97 Mio. Euro an EU-Mitteln zur Verfügung (im Konvergenzgebiet: 34,4 Mio. Euro, im Nichtkonvergenzgebiet: 10,53 Mio. Euro). Hinzu kamen Finanzmittel aus dem „Programm des Landes Niedersachsen zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung“ (Bewilligungszeitraum 2009 bis 2011, Auszahlungen erfolgten 2012). Der EU-Anteil hierfür beträgt 100 %. Der hier für den Wegebau vorgesehene Finanzansatz lag bei 8,21 Mio. Euro. Während des Bewilligungszeitraums dieser EU-Mittel musste die Wegebau-Förderung aus *PROFIL* ausgesetzt werden. In Bremen wurde die Maßnahme Wegebau nicht angeboten.

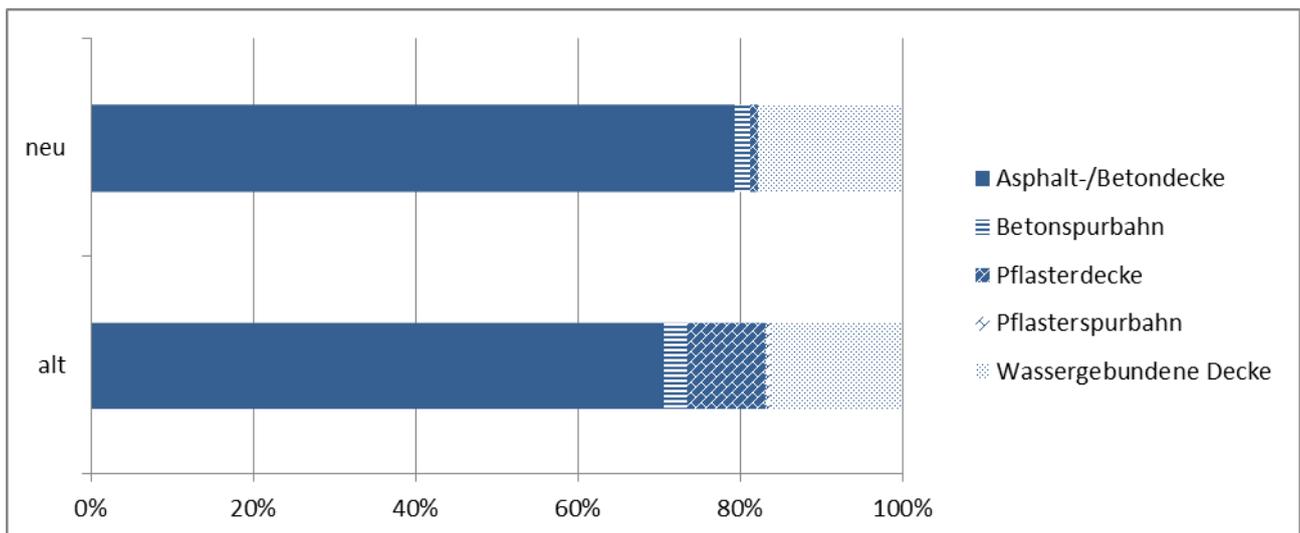
Im Jahr 2007 erfolgten aufgrund der späten Programmgenehmigung noch keine Auszahlungen. In den Jahren 2008 und 2015 wurden dann insgesamt (inkl. der Leader-Mittel und der rein nationalen Mittel) 60,1 Mio. Euro an Fördermitteln für den Wegebau verausgabt. Die Höhe der gesamten FFK lag bei ca. 114 Mio. Euro. Insgesamt wurden 1.133 km Wegestrecke ausgebaut und neu befestigt, hinzu kommt die Erneuerung von 46 Brückenbauwerken und 54 Rahmen- und Rohrdurchlässen. Deutliche Schwerpunkte der Maßnahmenumsetzung lagen in den AfL-Dienstbezirken Lüneburg, Meppen und Oldenburg (**Abbildung 15**). In den südniedersächsischen Regionen (Braunschweig, Göttingen, Hannover), in denen Zweckverbände einen bedeutenden Teil der ZWE ausmachen, war die Inanspruchnahme relativ gering. Dies liegt – neben der Art der ZWE – auch an den Bodenverhältnissen, die einen weniger kostenintensiven Wegebau in Südniedersachsen erfordern. Zudem herrschen in den nördlichen Landesteilen Streusiedlungen vor, aufgrund derer höhere Ansprüche an die multifunktionale Nutzbarkeit der Wege gestellt werden.

**Abbildung 15:** Verteilung der förderfähigen Kosten auf die AfL-Dienstbezirke und auf Kommunen bzw. Zweckverbände (Auszahlungsstand Ende 2014)



Quelle: Eigene Auswertungen nach ZILE-Datenbank, Stand: Ende 2014.

**Abbildung 16:** Bauweisen der geförderten Wege (alt und neu)



Quelle: Eigene Auswertung nach Angaben der ZILE-Datenbank, Stand: Ende 2014.

Es erfolgte in erster Linie der Ausbau von Ortsverbindungswegen sowie von Haupterschließungswegen in der Feldflur. Hinsichtlich der geförderten Bauweisen dominierte, wie auch in der Förderperiode 2000-2006, die Asphaltbefestigung. So stieg bei den geförderten Wegen der Anteil der Asphaltbefestigung von 68 auf 79 %. Gleichzeitig nahm der Anteil der Wege mit einer wasser-

gebundenen Decke von 16 auf 18 % leicht zu. Beides ging zulasten der mit Beton befestigten Wege (vgl. **Abbildung 16**). Vollflächige Betonwege und Wege mit Betonpflaster wurden demnach entweder asphaltiert oder in wassergebundene Decken umgewandelt. Ein Ausbau bisher unbefestigter Wege fand nicht statt.

## 5.7.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Förderdaten der Maßnahme Wegebau in der ZILE-Datenbank umfassten bereits einige der zur Bewertung erforderlichen Indikatoren. Weitere Daten wurden mithilfe schriftlicher Befragungen von Zuwendungsempfängern in den Jahren 2010 (50 zufällig ausgewählte Förderfälle) und 2014 (50 geförderte Gemeinden sowie 30 Gemeinden ohne Wegebauauförderung) erhoben. Fallstudien (Bericht siehe HZB) und literaturgestützte Modellkalkulationen ergänzten das Spektrum eingesetzter Methoden.

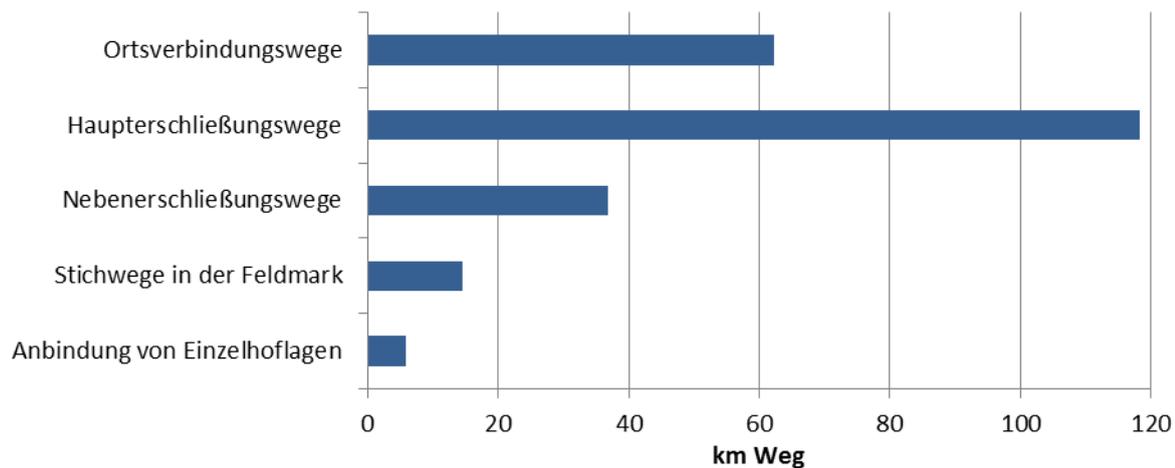
### Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Der Wegebau dient der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Stärkung der regionalen Wertschöpfung. Hinsichtlich der Vorteile für die Landwirtschaft zeigten Modellrechnungen die deutlichen Wirkungen des Ausbauzustands der Wege auf die Transportkosten und damit auf die Rentabilität der Flächenbewirtschaftung. Die Rechnungen ergaben Kosteneinsparungen von mindestens 25 Euro pro Hektar und Jahr, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wurde. Bei einer Ausbaustrecke von 1.133 km ergab sich ein Kostenvorteil allein für den Sektor Landwirtschaft von mindestens 2,8 Mio. Euro pro Jahr. Kostenvorteile für außerlandwirtschaftliche Nutzer konnten nicht quantifiziert werden.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Die durchgeführten Auswertungen haben gezeigt, dass die ausgebauten Wege in den überwiegenden Fällen multifunktional genutzt werden. Damit ist den Nebenwirkungen der Wegebauauförderung eine hohe Bedeutung beizumessen. Es wurden deutliche Wirkungen im Bereich der Attraktivitätssteigerung ländlicher Räume (Tourismus) und der Verbesserung der Lebensqualität (Naherholung) erreicht.

Nach den Ergebnissen einer Befragung der ZWE handelte es sich bei 27 % der geförderten Wegeabschnitte um Ortsverbindungswege (**Abbildung 17**). Etwa 49 % waren Haupterschließungswege in der Feldflur. Der Anteil der Nebenerschließungswege lag bei ca. 15 %. Stichwege in der Feldmark nahmen weniger als 10 % ein. Zumeist wurde in diesen Fällen darauf hingewiesen, dass durch den Wegebau besondere touristische Attraktionen erschlossen werden sollten.

**Abbildung 17:** Verbindungsfunktion der geförderten Wege

Quelle: Eigene Darstellung (nach Ergebnissen der Befragung der Gemeinden 2014, 32 Gemeinden, 238 km).

Bezüglich der Wegenutzung bestehen deutlich regionale Unterschiede, die in erster Linie auf unterschiedliche Siedlungsstrukturen zurückzuführen sind. So herrschen im ehemaligen Regierungsbezirk Weser-Ems Streusiedlungen und Einzelhoflagen vor. Ländliche Wege haben dort häufig auch die Funktion der Verbindung und Erschließung von Siedlungsflächen und Einzelhöfen. Dagegen dominieren in Südniedersachsen die Haufendörfer, ländliche Wege dienen hier primär der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen.

Für ca. 65 % der geförderten Wegestrecke wurde eine außerlandwirtschaftliche Nutzung in nennenswertem Umfang angegeben. Erwartungsgemäß wird ein großer Anteil der Wege im Rahmen der Naherholung von Fahrradfahrern genutzt. Bemerkenswert ist aber, dass es sich bei 19 % der Wege um beschilderte Fahrradwege handelt, die eine gewisse überregionale oder touristische Bedeutung besitzen. Etwa 10 % der Wege werden jeweils auch von Schulbussen, von Skatern oder von Reitern genutzt. Die geförderten Vorhaben dienen damit nicht nur der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen sondern auch der Entwicklung des ländlichen Raumes insgesamt.

Negative Umweltwirkungen waren mit der Umsetzung der Maßnahme nicht verbunden. Wie die Auswertung der Förderdaten gezeigt hat, wurden ausschließlich Wege auf vorhandener Trasse neu befestigt. Beim weit überwiegenden Teil der Förderfälle ging es um die Verstärkung vorhandener Schwarzdecken. Ein Wechsel in der Befestigungsart war relativ selten, und auch eine Verbreiterung der Wege fand nur in wenigen Ausnahmefällen statt. In diesen Fällen wurden dann über die Eingriffsregelung die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen umgesetzt.

### 5.7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Ausgehend von einem oftmals verwendeten Schätzwert für die mittlere Wegenetzdichte von 2 km pro 100 ha gibt es in Niedersachsen ca. 56.000 km ländliche Wege. Bei einem 30-jährigen Erneuerungsturnus ergibt sich rechnerisch ein Bedarf von etwa 12.800 km Wegebau über eine siebenjährige Förderperiode. In der Förderperiode 2000-2006 wurden knapp 4.000 km ausgebaut. In der Förderperiode 2007-2013 wurden im Rahmen der hier betrachteten Fördermaßnahme 1.133 km erneuert. Zusammen mit den im Rahmen der Flurbereinigung ausgebauten Wegen (1.367 km) dürften niedersachsenweit ca. 2.500 km ländliche Wege ausgebaut worden sein. Auch unter den Bedingungen der insgesamt hohen Wegebauförderung in den beiden Förderperioden 2000 bis 2013 konnte der Bestand rechnerisch nicht erhalten werden.

Nach Aussage der befragten Gemeinden besteht insgesamt ein hoher Bedarf an Wegebauförderung. Die Träger der ländlichen Wege werden ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung dieser Infrastruktur auch zukünftig nur mit Hilfe von Fördergeldern nachkommen können. In Gemeinden, die die erforderlichen Eigenmittel für die Kofinanzierung nicht aufbringen können, wird sich der Investitionsstau bezüglich des ländlichen Wegenetzes noch weiter verschärfen.

Sofern es das Ziel ist, eine den heutigen verkehrstechnischen Bedingungen in der Landwirtschaft genügende landwirtschaftliche Infrastruktur in allen Regionen des Landes aufrechtzuerhalten, sollte der Aspekt der gleichmäßigeren Mittelverteilung zukünftig stärker berücksichtigt werden.

Für den Ausbau und die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden ländlichen Infrastruktur werden die Mittel insgesamt aber vermutlich nicht ausreichen, sodass man sich zwangsläufig über neue Finanzierungskonzepte Gedanken machen muss. Die in Niedersachsen vorgenommene Änderung des Realverbandsgesetzes (Ermöglichung der Neugründung von Realverbänden) sowie auch die geplante Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (Eröffnung der Möglichkeit zur Erhebung „wiederkehrenden Straßenbeiträge“ im Außenbereich) zielen daher in die richtige Richtung.

## 5.8 Wegebau Forst (125-C)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse werden im gemeinsamen Modulbericht der forstlichen Fördermaßnahmen (5.8\_MB) ausführlich dargestellt.

### 5.8.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

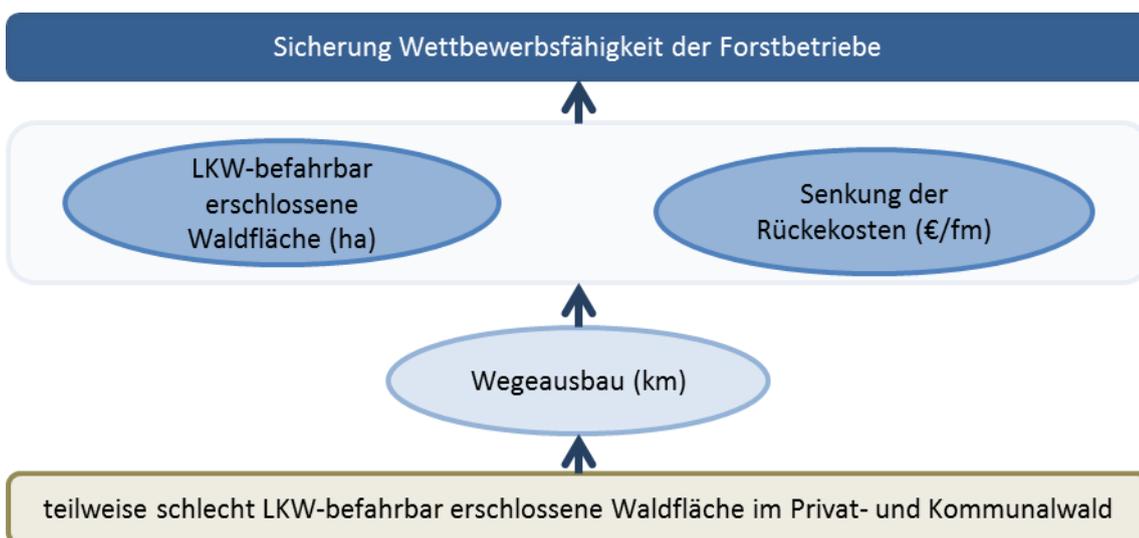
Die Maßnahme forstlicher Wegebau (125-C) sollte zur Verbesserung der teilweise unzureichenden forstlichen Infrastruktur im Privat- und Genossenschaftswald beitragen, die in *PROFIL* als

Schwäche der niedersächsischen Forstwirtschaft identifiziert wurde. Mit dem Ausbau des Wegenetzes sollte die Erschließung der Waldgebiete verbessert werden.

Mit der Maßnahme wurde der Neu- und Ausbau bisher noch nicht oder unzureichend befestigter forstwirtschaftlicher Wege gefördert, inkl. aller damit zusammenhängenden Anlagen wie Brücken, Durchlässe und Ausweichstellen. Die Grundinstandsetzung bestehender Wege war im Rahmen der Bewältigung von Schadereignissen mit überregionaler Bedeutung förderfähig, ebenso wie die Anlage von Holzkonservierungsanlagen. Die Förderung lief als Anteilsfinanzierung zur Projektförderung, wobei max. 70 % der zuwendungsfähigen Kosten (bei Betrieben über 1.000 ha 60 %) übernommen werden konnten. Mögliche ZWE waren natürliche und juristische Personen als Besitzer forstwirtschaftlicher Flächen sowie deren Zusammenschlüsse. Als ZWE ausgeschlossen waren Bund, Land und die Niedersächsischen Landesforsten.

Voraussetzung für eine Förderung war die Einhaltung der anerkannten Regeln des forstlichen Wegebaus. Wege mit Schwarz- oder Betondecken, Straßen mit überörtlicher Verkehrsbedeutung und solche innerhalb vorhandener oder geplanter Siedlungs-/Industriegebiete sowie Fuß-, Rad- und Reitwege waren nicht förderfähig. Wegebaumaßnahmen, die zu einer Wegedichte von über 45 lfm/ha führen, wurden nur in begründeten Ausnahmefällen gefördert.

**Abbildung 18:** Interventionslogik Forstwegebau



Quelle: Eigene Darstellung.

### Relevanz der Maßnahme

Eine aktuellen Ansprüchen nach LKW-Befahrbarkeit genügende Erschließung ist Voraussetzung für eine wettbewerbsfähige Holznutzung. Daneben ist die Erschließung des Waldes zur Prävention bzw. Bewältigung von Schadereignissen sowie aus Gründen des Bodenschutzes von Vorteil und macht den Wald für Erholungssuchende zugänglich (ML et al., 2007). **Abbildung 18** stellt die

Interventionslogik schematisch dar. Die Maßnahme ist grundsätzlich geeignet, im Sinne der Interventionslogik zu wirken.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Das zu Beginn in *PROFIL* formulierte Ziel, das Wegenetz auf 350 km zu verbessern, wurde im Verlauf der Förderperiode nicht verändert. Mit tatsächlich neu- bzw. ausgebauten Wegen von 526 km wurde dieses Ziel deutlich übertroffen. Der Schwerpunkt der Vorhaben lag auf dem Wegeausbau. Wege neu gebaut wurden lediglich auf 37 km Länge. Im Förderzeitraum 2007 bis 2015 wurden insgesamt ca. 14 Mio. Euro öffentliche Mittel (davon 1,7 Mio. Euro Altverpflichtungen) mit einem EU-Anteil von ca. 5,1 Mio. Euro (davon 0,6 Mio. Euro Altverpflichtungen) für den forstlichen Wegebau eingesetzt.

## **5.8.2 Beantwortung der Bewertungsfragen**

### **Untersuchungsansatz**

Für die Bewertung des forstlichen Wegebbaus standen aus dem Zweckmäßigkeitssachverhalt Angaben zur erschlossenen Waldfläche sowie zur Entwicklung der Rückekosten im Zuge der jeweiligen Wegebaumaßnahme zur Verfügung. Diese Angaben wurden von den ZWE mit der Antragstellung gemacht. Daneben flossen Dokumenten- und Literaturanalysen in die Bewertung ein. Aus einer Befragung von ZWE zur Halbzeitbewertung konnten Rückschlüsse hinsichtlich des Auftretens von Mitnahmeeffekten gezogen werden.

### **Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit**

Die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Forstbetriebe hängt in hohem Maße von der Rohholzvermarktung ab. Der Produktionswert der Forstwirtschaft wird zu ca. 80 % durch den Verkauf von Holz bestimmt. Grundvoraussetzung für die Holzvermarktung ist die Erschließung der Waldfläche. Hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit sind geringe bzw. marktübliche Holzbereitstellungskosten wichtig. Bei gleichen Holzpreisen führen geringere Holzerntekosten zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Holznutzung. Die Holzpreise selbst werden durch den Wegebau kaum beeinflusst (Bormann, 2010b).

Aus den Angaben des Zweckmäßigkeitssachverhaltes geht hervor, dass durch die geförderten Wegebauprojekte eine Waldfläche von 24.016 ha erschlossen wurde. Im Mittel lag die Erschließungsfläche pro Projekt bei 38 ha. Die Rückekosten haben sich von im Mittel 10 Euro/m<sup>3</sup> vor der Maßnahme zu im Mittel 7,50 Euro/m<sup>3</sup> nach der Maßnahme verschoben. Damit haben sich die Rückekosten um rund 2,50 Euro/m<sup>3</sup> verringert. Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft forstwirtschaftlicher Lohnunternehmer Niedersachsen (AfL, 2006) liegen die Richtpreise für Rückekosten in der hochmechanisierten Holzernte bei 7,50 Euro/m<sup>3</sup>. Die Rückekosten liegen somit nach den Wegebaumaßnahmen auf einem marktüblichen Niveau.

Die durchschnittliche Nutzung im niedersächsischen Privatwald liegt nach Bundeswaldinventur (BWI) 2012 bei ca. 6,7 m<sup>3</sup>/ha\*a. Durch Multiplikation ergeben sich potenzielle Mehreinnahmen durch die Aufwandsenkung bei den Rückekosten von 16,75 Euro/ha\*a.

Mitnahmeeffekte sind beim Wegebau eher nicht zu erwarten (Bormann, 2010b). Damit trug die Maßnahme in vollem Umfang zur Verbesserung der Wertschöpfung der geförderten Betriebe bei. Der Einfluss auf das gesamte Cluster Forst und Holz Niedersachsen war begrenzt. Die verbessert erschlossene Waldfläche von 24.016 ha entsprach gut 3 % der gesamten Privatwaldfläche bzw. knapp 2 % der Gesamtwaldfläche Niedersachsens und Bremens.

### **Frage 20: Weitere Wirkungen**

Da es sich bei den Wegebaumaßnahmen um direkte Eingriffe in die Waldflächen handelt, sind Auswirkungen auf die Biodiversität denkbar. Möglich sind sowohl negative Auswirkungen (z. B. Zerschneidung von Lebensräumen, Begünstigung der Einschleppung von Neophyten) als auch positive (z. B. Erhöhung der Habitatstruktur durch Schaffung „innerer Waldränder“). Die stärksten Auswirkungen wären vom Wegeneubau zu erwarten, da hier die Änderung des Lebensraums am deutlichsten ist. Überwiegend handelte es sich bei den geförderten Projekten jedoch um Ausbaumaßnahmen bereits vorhandener Wege. Hinsichtlich des Einflusses auf die Biodiversität wird der Wegebau deshalb als neutral bewertet (vgl. Kap. 9.3).

Durch den Wegebau wird die Holznutzung unterstützt. Holz spielt als erneuerbare Ressource auch im Hinblick auf den Klimaschutz eine wichtige Rolle. Die von den geförderten forstlichen Wegebauprojekten erwartbaren Wirkungen auf den C-Speicher des Clusters Forst und Holz werden im Vertiefungsthema Klima dargestellt (Kap. 9.7).

## **5.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Der forstliche Wegebau ist eine wichtige Grundlage für eine wettbewerbsfähige Forstwirtschaft. Die Förderung war so gestaltet, dass das anvisierte Ziel, Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe, erreicht werden konnte und mögliche negative Umweltwirkungen minimiert wurden. Die Förderung des forstlichen Wegebaus, mit Schwerpunkt auf Ausbau bzw. Grundinstandsetzung, sollte weiterhin Bestandteil der Forstförderung sein.

In der Programmperiode 2014-2020 ist die gesamte forstliche Förderung, also auch der forstliche Wegebau, nicht mehr Bestandteil der ELER-Förderung. Die Finanzierung erfolgt zukünftig rein national. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund einer angestrebten Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollverfahrens. Dies ist im Sinne der Akzeptanz der Maßnahme auch von Seiten der Evaluation zu begrüßen. Voraussetzung ist aber, dass die Vereinfachungsoptionen auch konsequent genutzt werden.

Auch wenn die Förderung nicht mehr im Rahmen des ELER stattfindet, sollte eine Erfolgskontrolle der Maßnahme stattfinden und auf transparente Entscheidungsprozesse im Förderverfahren geachtet werden, um die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel zu sichern.

## 5.9 Beregnung (125-D)

### 5.9.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Die Maßnahme Beregnung (125-D) wurde mit dem 3. Änderungsantrag als HC-Maßnahme neu aufgenommen (ML, 2009a). Das geplante Mittelvolumen lag bei insgesamt 3,3 Mio. Euro, mit einer EU-Beteiligung von 3 Mio. Euro. Im Nachgang des Änderungsantrags wurde die Einstufung als HC-Maßnahme nicht mehr weiterverfolgt und die Förderhöhe auf 75 % festgesetzt.

Ziel der Maßnahme war die umweltverträgliche Bewirtschaftung der Wasserressourcen durch Verbesserung der wasserrechtlichen Infrastrukturen aus alternativen Wasserquellen außerhalb des Grundwasserkörpers in wasserarmen Gebieten. Damit sollten die Wettbewerbsfähigkeit und die Zukunftsperspektive der landwirtschaftlichen Betriebe gesichert, ökologische Zielsetzungen verfolgt und ein Beitrag zur Umsetzung der WRRL geleistet werden (ML, 2009). Förderfähig waren u. a. der Ausbau von Rohrleitungsnetzen und Pumpwerken, das Anlegen von Wasserspeichern und konzeptionelle Vorarbeiten.

Angeboten wurde die Maßnahme nur im Konvergenzgebiet. Als ZWE waren Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Beregnungs-, Wasser- und Abwasserverbände sowie vergleichbare Körperschaften vorgesehen. Förderfähig waren nur gemeinschaftliche Anlagen.

Die Förderhöhe betrug 75 % der zuwendungsfähigen Ausgaben unter Voraussetzung der Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsberechnung, einer negativen klimatischen Wasserbilanz von Mitte April bis Ende September und einer drohenden weiteren Absenkung des Grundwasserspiegels bei großflächiger Inanspruchnahme bestehender Wasserrechte.

Als spezifisches Ziel wurde eine Grundwassersubstitution durch alternative Wasserquellen in Höhe von mehr als 500.000 m<sup>3</sup> pro Jahr genannt.

Die Maßnahme knüpft an Erfahrungen im Vorgängerprogramm PROLAND an. Unter Artikel 33 (Buchstabe t) wurde bereits eine Beregnungsmaßnahme gefördert (Speicherbecken bei Stöcken im LK Uelzen, Fertigstellung 2003 (Eberhardt, 2008).

Zur Vorbereitung der Maßnahme wurden verschiedene Machbarkeitsstudien im Rahmen des Leader-Prozesses im Kreis Uelzen gefördert (vgl. **Tabelle 19**). Das schlussendlich durchgeführte

Projekt fußt auf der Machbarkeitsstudie „Alternative Quellen anzapfen für den Raum Rosche“ AQuaRo (Kreisverband der Wasser- und Bodenverbände Uelzen, 2012).

**Tabelle 19:** Ansatzpunkte zur Verringerung des Problems künftiger Mengenprobleme und deren Realisierungschancen

Auswirkungen der unterschiedlichen Maßnahmen	Alternative Möglichkeiten zum Speicherbecken (AQuaRo 2)					
	Speicherbecken (AQuaRo 2)	Erweiterung der Feldberegnung mit Wasser aus dem Elbe-Seitenkanal	Versickerung von geklärtem Abwasser	Zwischenspeicherung des Winterhochwassers aus der Wipperau	Verbesserung der Bewässerungstechnik und -steuerung	Umstellung der Fruchtfolge
Entlastung des Grundwasserkörpers	+	+	(+) <sup>2)</sup>	(+) <sup>3)</sup>	+ <sup>4)</sup>	+ <sup>5)</sup>
Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	+	(+) <sup>1)</sup>	(+) <sup>2)</sup>	(+) <sup>3)</sup>	(+) <sup>4)</sup>	- <sup>5)</sup>

<sup>1)</sup> Ein Lösungsansatz wäre, weitere Flächen aus dem Elbe-Seitenkanal direkt oder über eine Zwischenspeicherung zu beregnen. Ergebnisse aus den Machbarkeitsstudien (AQuaVia Uelzen, AQuaVia Ostheide, AquaRo) im Rahmen von Leader zeigten aber, dass eine Nutzung des Wassers aus dem Elbe-Seitenkanal aus technischer und ökonomischer Sicht nur begrenzt möglich ist (Welzin und Ostermann, 2013).

<sup>2)</sup> In der Machbarkeitsstudie AQuaRo wurde untersucht, inwieweit Klarwasser aus der Kläranlage Rosche in Kurzumtriebsplantagen oder im Wald verrieselt werden kann, um einen zusätzlichen Beitrag zur Grundwasserneubildung zu erreichen. Auch Wasser aus dem Elbe-Seitenkanal zu entnehmen, um es großräumig zu versickern, wäre eine Alternative. Bei der Versickerung besteht jedoch das Risiko der eingeschränkten Vorhersage, wohin sich das Wasser mittelfristig bewegen wird (Welzin und Ostermann, 2013).

<sup>3)</sup> Auch eine Zwischenspeicherung vom Winterhochwasser aus der Wipperau wurde in einem Projekt (AQuaWip) in Betracht gezogen. Die geringen Mengen, die aus der Wipperau entnommen werden könnten, reichen aber nur aus, um Minderverarbeitungsmengen der Zuckerfabrik Uelzen auszugleichen.

<sup>4)</sup> Einsparung von Bewässerungsmengen könnte durch wassersparende Bewässerungstechnik und/oder eine auf den Pflanzenbedarf ausgerichtete Bewässerungssteuerung erreicht werden. Ein technischer Ansatz mit z. B. teilflächenspezifischer Bewässerungstechnik bei Kreisberegnungsanlagen wurde im Rahmen des Aquarius-Projekts (2009 bis 2012) erprobt. Zwar konnten in den Feldversuchen Beregnungsmengen von bis zu 20 % eingespart werden; jedoch führten die hohen Investitionskosten der teilflächenspezifischen Bewässerungstechnik zu keinem wirtschaftlichen Erfolg (Grocholl et al., 2014). In PROFIL war Beregnungstechnik sowie -steuerung kein Gegenstand der Förderung.

<sup>5)</sup> Eine Umstellung der Fruchtfolgen im Projektgebiet als radikale Maßnahme, um den Bewässerungsbedarf zu verringern, hätte direkte Folgen auf die Wertschöpfung der ganzen Region (Battermann und Theuvsen, 2009).

Quelle: Eigene Darstellung.

## Relevanz der Maßnahme

Das Projektgebiet von AQuaRo im Landkreis Uelzen liegt in einem der größten Anbaugelände für Kartoffeln und Zwiebeln. Seit Ende der 1950er Jahre wird in dieser Region Bewässerungslandbau betrieben. Aufgrund der sehr geringen Niederschläge (< 600 mm/a) sowie der leichten Böden werden fast alle landwirtschaftlichen Flächen bewässert. Durch die regelmäßig auftretenden negativen klimatischen Wasserbilanzen in den Sommermonaten der letzten Jahrzehnte hat sich die Bewässerung zu einer tragenden Säule der Landwirtschaft entwickelt, um die Erträge und Quali-

täten der Produkte abzusichern. Mittlerweile liegt in Nordostniedersachsen das größte geschlossene Bewässerungsgebiet Deutschlands mit einer Fläche von ca. 150.000 ha. Die Landwirtschaft in Nordostniedersachsen ist ein bedeutsamer Wirtschaftsfaktor mit 12.900 Arbeitsplätzen, einem Bruttoproduktionswert von knapp 1,1 Mrd. Euro und einem Einkommen von rund 292 Mio. Euro (Battermann und Theuvsen, 2009).

Das benötigte Zusatzwasser für die Bewässerung wird in dieser Region mittels wasserrechtlicher Erlaubnis durch die Unteren Wasserbehörden fast ausschließlich (ca. 90 %) über Flach- oder Tiefbrunnen aus dem Grundwasser entnommen. Diese intensive Grundwassernutzung führt zu einer Überbeanspruchung des Grundwasserkörpers „Ilmenau rechts“, die sich in Zukunft noch weiter verschärfen kann, wenn die Nachfrage nach zusätzlichem Wasser für Beregnungszwecke durch die Auswirkungen des Klimawandels und die Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion weiter zunimmt. Eine Verknappung von Wasser hätte direkte Folgen auf den Umfang der Produktion und der Erlöse und indirekte Folgen auf die Wertschöpfung und die Zahl der Beschäftigten in Nordostniedersachsen (Battermann und Theuvsen, 2009). Zudem muss für die Umsetzung der WRRL zukünftig ein mengenmäßig guter Zustand der Grundwasserkörper erhalten werden.

Ansatzpunkte, um das Problem zukünftiger Mengenprobleme zu verringern, wurden in den Machbarkeitsstudien untersucht (siehe Tabelle 19). Bei der gewählten Maßnahme „Speicherbecken“ handelte sich um die einzige der potenziell möglichen Maßnahmen, die schnell umsetzbar war.

**Abbildung 19:** Luftaufnahme des Speicherbeckens bei Borg



Quelle: Kreisverband der Wasser- und Bodenverbände Uelzen / Martens

### Umsetzung der Maßnahme

Gefördert wurde die Planung und Errichtung eines Wasserspeicherbeckens mit einem Fassungsvermögen von ca. 400.000 m<sup>3</sup> zwischen den Ortschaften Borg, Schwemlitz und Neumühle im Landkreis Uelzen (vgl. **Abbildung 19**). Das Becken dient zur Zwischenspeicherung des Abwassers

aus der Rübenverarbeitung der Zuckerfabrik Uelzen und zur anschließenden Bewässerung der angrenzenden landwirtschaftlichen Felder. Nahezu das gesamte in der Zuckerfabrik Uelzen anfallende Wasser einer Durchschnittskampagne kann zwischengespeichert und den Landwirten für die Bewässerung zur Verfügung gestellt werden. Dafür wurden, ausgehend von zuwendungsfähigen Ausgaben in Höhe von 4,3 Mio. Euro, 3 Mio. Euro als nicht rückzahlbare Zuwendung festgesetzt. Die Anlagenerstellung erfolgte nach dem Planfeststellungsbeschluss (21.02.2014) zwischen März und September 2014.

## 5.9.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Neben der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe (Frage 15) verfolgt die Maßnahme vorrangig ökologische Ziele, insbesondere in Verbindung mit der Umsetzung der Anforderungen aus der WRRL.

Die wesentlichen methodischen Bausteine der Evaluierung waren die Auswertung der zur Verfügung gestellten Projektunterlagen einschließlich der diversen Machbarkeitsstudien, ein Rückgriff auf einschlägige Literatur und Expertengespräche.

### Frage 15: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Der Nutzen des Projektes für den Landwirt liegt in erster Linie in der Sicherstellung der Beregnungsmengen. Durch die Umsetzungen des Speicherbeckens können die Landwirte, deren Flächen (1.250 ha) an den Speicher angeschlossen sind, ihr maximales jährliches Beregnungskontingent um 20 mm auf 90 bzw. 100 mm erhöhen. Aktuelle Ergebnisse der langjährigen Bewässerungsversuche der LWK Niedersachsen von 2006 bis 2015 in Hamerstorf (Landkreis Uelzen) ergeben einen durchschnittlichen jährlichen Bewässerungsbedarf von 95 mm für eine angenommene Fruchtfolge aus Speisekartoffeln (ab 50 % nutzbare Feldkapazität (nFK)), Winterweizen (ab 35 % nFK), Zuckerrübe (ab 35 % nFK), und Wintergerste (ab 50 % nFK), wenn die Kulturen je nach wirtschaftlichen Kriterien optimal (ab 50 % nFK) oder reduziert (ab 35 % nFK) bewässert werden (Fachverband Feldberegnung, 2015). Durch diese Erhöhung der Wasserkontingente ist es für die Landwirte möglich, ihre Kulturen weitgehend bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu bewässern und das Risiko von Ertragsausfällen zu minimieren.

Ein weiterer Vorteil, der durch die Nutzung des Speicherbeckens entsteht, sind die enthaltenen Nährstoffe des Wassers aus der Zuckerfabrik Uelzen, die nicht mehr zusätzlich als Dünger eingekauft werden müssen. Messungen aus dem Speicherbecken in Stöcken, das auch Wasser aus der Zuckerfabrik Uelzen speichert, ergaben für eine durchschnittliche Bewässerungsmenge von 95 mm/(ha\*a) folgende Nährstoffwerte: 44 kg NH<sub>4</sub>, 206 kg K<sub>2</sub>O, 133 kg CaO, 57 kg MgO, 67 kg Na und 1,6 kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>. Durch den höheren Kondensat-Anteil im Speicherbecken in Borg werden die Nährstoffanteile jedoch dort etwas geringer ausfallen.

Ein weiterer positiver Nebeneffekt ist die Temperatur des Wassers. In der Hauptberegnungszeit von Juni bis August ist die Temperatur des Wassers aus dem Speicherbecken höher als aus dem Grundwasser. Dies ist besonders positiv für den Kartoffelanbau. Eine zuverlässige Angabe zur Ertragssteigerung bei Kartoffeln ist aber nicht möglich.

### **Frage 20: Weitere Wirkungen**

Das Projektgebiet von AQUARO, welches im Übergangsbereich vom Höhenrücken Drawehn zum Uelzener Becken liegt, ist geprägt von relativ geringen Niederschlägen und leichten Böden. Grundwasserentnahmen wirken sich hier unmittelbar auf den grundwasserbürtigen Abfluss in den Fließgewässern aus. Schon Entnahmesteigerungen um 15 % gegenüber den langjährigen Re-entnahmen können zur Absenkung des Grundwasserspiegels im Drawehn führen. Die Speicherung von Prozesswasser durch die geförderte Maßnahme ist zur Substitution und Stabilisierung des Grundwasserhaushaltes ökologisch besonders sinnvoll (Kreisverband der Wasser- und Bodenverbände Uelzen, 2012).

Neben der Stabilisierung des Grundwasserhaushaltes durch das Speicherbecken bei Borg erfährt das Projektgebiet zudem zusätzlich eine Aufwertung der Umwelt, indem ein Ersatzlebensraum für die Vogelwelt geschaffen wird. Dies kann aber auch zu gelegentlichem Vogelfraß auf den angrenzenden Äckern führen.

### **5.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Mengenprobleme und Nutzungskonkurrenzen um die Ressource Wasser werden zunehmen. Mit dem Bau des Speicherbeckens wurde eine Anpassungsmaßnahme an den Klimawandel gewählt, die rasch umzusetzen war und Ökologie (insbesondere die Anforderungen aus der WRRL) und Ökonomie vereinbarte. Der Überbeanspruchung des Grundwasserkörpers kann nur durch eine Vielzahl von Maßnahmen und Aktivitäten entgegengewirkt werden; dies erfordert wegen des erheblichen Konfliktpotenzials in den besonders betroffenen Regionen auch Moderation. In PFEIL sind keine spezifischen Fördermaßnahmen vorgesehen. Es sollte geprüft werden, ob das neue Instrument der Europäischen Innovationspartnerschaft geeignete Ansätze bieten könnte.

## 5.10 Hochwasserschutz im Binnenland (126-A)

### 5.10.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Der Hochwasserschutz wird seit Bestehen der GAK 1972 gemeinsam von Bund und Ländern finanziert. Darüber hinaus wird er seit langer Zeit auch durch den EFRE kofinanziert. Die Förderung innerhalb des ELER stellte daher nur einen kleinen Ausschnitt der gesamten Finanzierung dieser Aufgabe dar.<sup>23</sup> Die Förderung ohne ELER-Mittel wurde als Artikel-89-Maßnahme notifiziert. Seit der fünften Programmänderung (2012) wurde die Förderung sowohl innerhalb (Teil I) als auch außerhalb der NRR (Teil II) mit jeweils gleichen fachlichen Inhalten angeboten (ML, 2014b).

Gegenstand der Förderung war der Neubau und die Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen, wie z. B. Deiche, Deichverteidigungswege, Rückhaltebecken oder Schöpfwerke. Außerdem wurden konzeptionelle Untersuchungen und Erhebungen (z. B. Machbarkeitsstudien) zum Hochwasserschutz unterstützt. Zuwendungsempfänger waren die Träger der Maßnahmen zur Verhütung von Hochwasserschäden im Binnenland. Dies waren traditionell das Land sowie sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Deichverbände und Kommunen) oder Unterhaltungspflichtige an Gewässern. In geringem Umfang wurden auch mit Leader-Mitteln Hochwasserschutzprojekte umgesetzt.

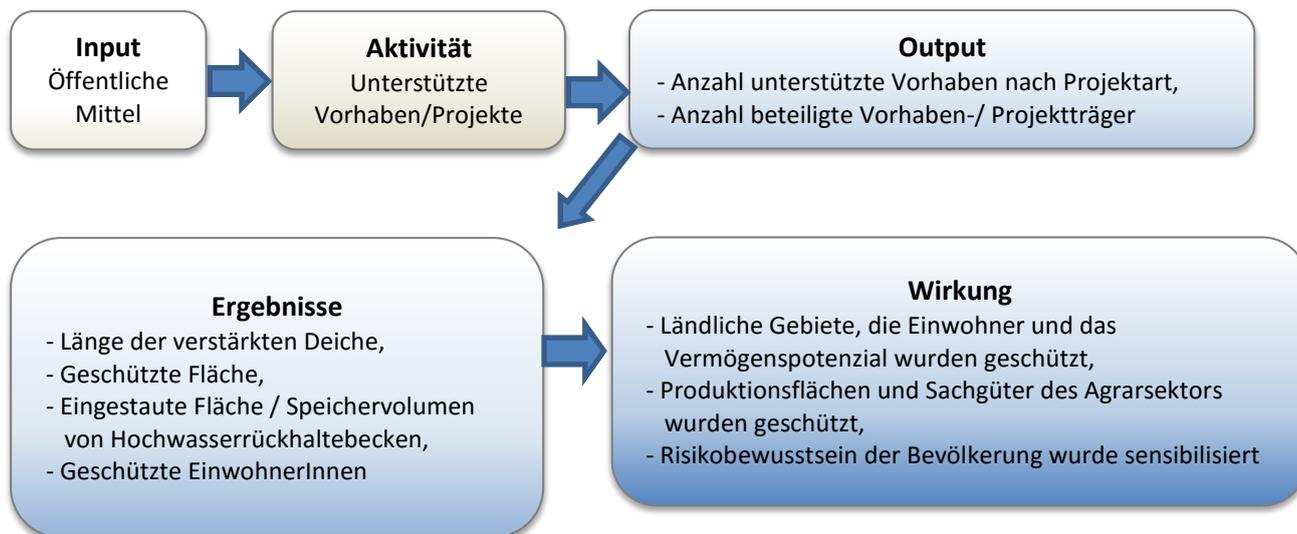
Das vorrangige Förderziel der Maßnahme war die Verbesserung des Hochwasserschutzes. Bei tatsächlich eintretenden Hochwasserereignissen durch extreme Niederschläge sollten Schäden durch ein gesteigertes Leistungsvermögen von Deichen, Schöpfwerken und Rückhaltebecken vermieden bzw. verringert werden. Neben den landwirtschaftlichen Nutzflächen sollten insbesondere die ländlichen Siedlungsgebiete besser vor Hochwasser gesichert werden. **Abbildung 20** stellt die Interventionslogik der Maßnahme dar.

#### Relevanz der Maßnahme

Die Hochwasserereignisse der vergangenen Jahrzehnte haben deutlich gezeigt, dass der Hochwasserschutz in NI/HB weiterhin eine sehr hohe Priorität haben muss. Die Gründe für die vermehrten starken Hochwasserereignisse sind vielfältig. Dazu gehören insbesondere die veränderten klimatischen Bedingungen, die Begradigung und der Ausbau von Gewässern sowie die Zunahme der Flächenversiegelung. Hochwasserschutz ist und bleibt eine sehr relevante Vorsorgemaßnahme, die einen hohen Mitteleinsatz erfordert.

---

<sup>23</sup> Die Abgrenzung zwischen den EU-Maßnahmen erfolgt gebietsbezogen. EFRE-Mittel kommen nur im Konvergenzgebiet zum Einsatz. Die Abgrenzung zu ELER-geförderten Maßnahmen im Konvergenzgebiet erfolgt regional: ELER-Förderung im Amt Neuhaus an der Elbe und EFRE-Förderung im sonstigen Konvergenzgebiet.

**Abbildung 20:** Interventionslogik ELER-Maßnahme 126-A – Hochwasserschutz

Quelle: Eigene Darstellung.

### Umsetzung der Maßnahme

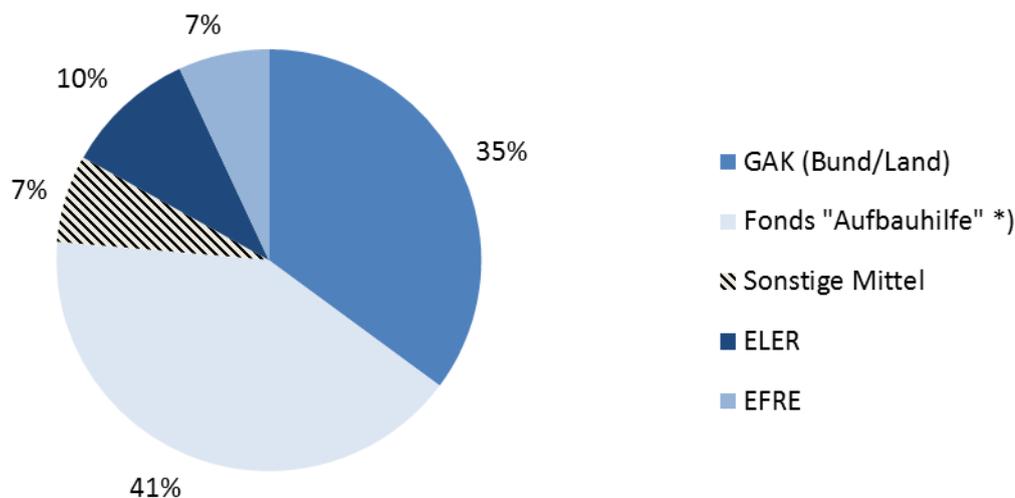
Die generelle Größenordnung der einzelnen Finanzierungsquellen für den Hochwasserschutz in NI (ELER, GAK, EFRE und Land) und den Fonds „Aufbauhilfe“ für die Jahre 2007 bis 2013 zeigt **Abbildung 21**. Der Anteil des ELER an den Finanzierungsquellen für Hochwasserschutzmaßnahmen war in NI mit etwa 10 % eher gering (Niedersächsischer Landtag, 2014).

#### *Vorhaben zum Hochwasserschutz in NI, die mit ELER-Mitteln unterstützt wurden*

In der Förderperiode wurden bis Ende 2014 insgesamt 50,58 Mio. Euro öffentliche Mittel (ELER und GAK) in 87 niedersächsische ELER-Vorhaben investiert,<sup>24</sup> darunter rund 27,97 Mio. Euro ELER-Mittel. (MU und NLWKN, 2014). In Bremen wurden keine Hochwasserschutzmaßnahmen durch den ELER finanziert.

Regionaler Schwerpunkt der Hochwasserschutzmaßnahmen war mit 63 % der ELER-Mittel die statistische Region Weser-Ems (41 Projekte). Für die restlichen drei Regionen ergab sich folgende Verteilung: Region Braunschweig 12 % der Mittel (22 Projekte), Region Hannover 15 % der Mittel (14 Projekte) und Region Lüneburg (Konvergenzgebiet) rund 10 % der ELER-Mittel (2 Projekte). Die restlichen Projekte waren kleine, zum Teil regionsübergreifende, Projekte des NLWKN (0,5 % der ELER-Mittel). Die Projekte zum Hochwasserschutz verteilten sich auf 23 der 47 Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens.

<sup>24</sup> Laut ELER-Monitoring wurden insgesamt 298 Vorhaben mit rund 120 Mio. Euro öffentlichen Mitteln gefördert. Zu den übrigen Vorhaben liegen aber keine detaillierteren Informationen vor.

**Abbildung 21:** Finanzierungsquellen für den Hochwasserschutz in NI 2007-2013

\*) Bei dem Fonds „Aufbauhilfe“, handelt es sich nicht um eine generelle Finanzierungsquelle, sondern um eine Finanzierungshilfe des Bundes. Diese wurde nach dem Hochwasser 2002 den betroffenen Ländern anlassbezogen und zusätzlich gewährt.

Quelle: Eigene Darstellung (Niedersächsischer Landtag, 2014).

Im Rahmen des Hochwasserschutzes in NI wurden schwerpunktmäßig Baumaßnahmen zur Erhöhung und Verstärkung der Deiche an den größeren Flüssen sowie von Schöpfwerken umgesetzt. **Tabelle 20** zeigt die mit ELER-Mitteln unterstützten Vorhaben nach Projekttyp und die erreichten Werte für die Ergebnisindikatoren. Im Hinblick auf die Fördersumme stellen zwei Projekte zum Schöpfwerkbau in der Region Weser-Ems die größten Vorhaben dar (zusammen rund 4,7 Mio. Euro ELER-Mittel).

Im Rahmen von Leader wurden außerdem rund 20 kleinere Vorhaben zum Hochwasserschutz (vor allem Hochwasserschutzkonzepte und Errichtung von Hochwasserrückhaltebecken), mit rund 0,7 Mio. Euro aus ELER-Mitteln unterstützt, davon allein 14 in den benachbarten Landkreisen Schaumburg und Hameln-Pyrmont.

Mit dem 3. Änderungsantrag zu *PROFIL* in 2009 wurden die operationellen Zielwerte durch die Berücksichtigung der Art.-89 Maßnahmen deutlich heraufgesetzt. Jährlich wurden 40 Projekte zur Erstellung von Hochwasserschutzanlagen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen für die gesamte Förderperiode in Höhe von ca. 120 Mio. Euro angestrebt (ML, 2012a). Die Zielerreichung kann nicht gemessen werden, da projektbezogene Angaben nur zu den ELER-Vorhaben vorliegen. Aus dem ELER wurden jährlich zwischen zehn und 25 teils mehrjährige Vorhaben gefördert.

**Tabelle 20:** ELER-Vorhaben zum Hochwasserschutz in der Förderperiode 2007-2013

Projekttyp	Anzahl Projekte	Gesamthöhe der öffentl. Fördersumme (in Mio. Euro)	Anteil an ELER-Mitteln (in %)	Geschützte Fläche** (gerundet in ha)	verstärkte Deichlänge (km)	HWRB Speicher-volumen (in m <sup>3</sup> )	Schöpfwerk Pump-leistung (in m <sup>3</sup> /s)
Bau, Verstärkung/Erhöhung von Deichen/Dämmen, Linienschutz, Spundwannerneuerung	39	36,7	69,7	131.210	37,54	30.000	-
Neubau/Umbau von Schöpfwerken	6	8,9	19,2	130.890	-	-	32,7
Bau von HWRB*	6	1,6	4,4	23.290	-	574.230	-
Erstellung von HW-Schutzplänen und -konzepten sowie Bewertungen	25	1,5	2,6	-	-	-	-
Abschlag- bzw. Verteilerbauwerke	3	1,2	2,6	20.600	-	-	-
Vorplanung / Planung von HWRB*	8	0,7	1,5	-	-	-	-
<b>Gesamt</b>	<b>87</b>	<b>50,6</b>	<b>100,0</b>	<b>305.990</b>	<b>37,54</b>	<b>604.230</b>	<b>32,7</b>

Hinweise: \*= HWRB = Hochwasserrückhaltebecken.

\*\*= Wert kann nicht exakt vorhabenbezogen ermittelt werden. Er beruht auf Schätzwerten des NLWKN.

Quelle: Eigene Darstellung (MU und NLWKN, 2014).

## 5.10.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Zwar ist die Maßnahme 126-A Teil des ELER-SP 1, doch gehen ihre Ziele weit über die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit hinaus. Ziel der Maßnahme ist ein umfassender Schutz ländlicher Gebiete vor Hochwasserschäden, von dem auch die dort wirtschaftenden Betriebe profitieren. Die Wirkungen werden zusammenhängend unter Frage 20 (Weitere Wirkungen) dargestellt.

Die Analyse umfasst die Auswertung der Monitoring-/Förderdaten sowie der projektbezogenen Angaben in den Erfassungslisten. Literaturanalysen und die Sichtung von Berichten zu Projekten lieferten weitere Informationen zur Beurteilung der Maßnahmenwirkungen.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Die Wirkungen der Maßnahme 126-A werden nachfolgend anhand verschiedener, maßnahmen-spezifischer Indikatoren dargestellt.

#### *Indikator: Flächenumfang, der vor Hochwasser geschützt wird*

Wie viel Fläche tatsächlich durch ein Hochwasserschutzprojekt geschützt wird, lässt sich nicht immer exakt sagen. Die Gesamtsumme der durch ELER-Förderung zusätzlich/besser geschützten Flächen liegt nach den Schätzwerten des NLWKN bei 306.000 ha (siehe Tabelle 20). Konkrete Angaben sind schwierig, weil bei den jeweiligen Einzelvorhaben vielfach keine genaue linienhafte

Abgrenzung der durch sie geschützten Fläche möglich ist. Einige größere Teilflächen betreffen z. B. folgende Vorhaben und Landkreise:

- Bau Unterschöpfwerk und Verwallung Benser Tief (LK Wittmund): 55.000 ha,
- Umbau/Pumpenerneuerung Schöpfwerk (LK Leer): 50.400 ha,
- Verbesserung der Deichsicherheit am linken Weserufer (LK Diepholz): 37.700 ha.

Die Zahlstellendaten geben für alle Hochwasserschutzvorhaben eine geschützte landwirtschaftliche Fläche von rund 235.000 ha an (ML, 2016b).<sup>25</sup> Unabhängig von der Größe der geschützten Fläche ist davon auszugehen, dass die darin befindlichen landwirtschaftlichen Flächen und die darin eingebetteten Siedlungen nach Fertigstellung der Schutzmaßnahme künftig besser vor Hochwasser bzw. Überflutung geschützt sein werden.

#### *Indikator: Länge verstärkter Deiche*

Im Rahmen der Vorhaben zum Hochwasserschutz wurden in der Regel die Deichabschnitte verstärkt. Bei einer Reihe von Maßnahmen entfallen die Angaben zu Deichlängen, weil dort andere Schutzmaßnahmen ergriffen wurden oder es sich nur um Projekte im Planungsstadium handelt. Bis Ende 2014 konnte im Rahmen der ELER-Vorhaben eine Deichlänge von rund 36 km erhöht bzw. verstärkt werden (siehe Tabelle 20). Entlang der Leine sind z. B. in acht ELER-Vorhaben zum Deichbau bzw. Linienschutz (Verstärkung, Erhöhung) im LK Göttingen und der Region Hannover über 5,2 km Deich verstärkt und rund 6.570 ha Fläche geschützt worden (MU und NLWKN, 2014).

#### *Indikator: Neu geschaffener Retentionsraum*

Hochwasserrückhaltungen im Einzugsgebiet der Gewässer verzögern den Wellenablauf und können dadurch den Hochwasserscheitel abmildern. In sechs abgeschlossenen Maßnahmen zu Hochwasserrückhalten wurden insgesamt rund 575.000 m<sup>3</sup> Stauraum auf einer Fläche von rund 1 Mio. m<sup>2</sup> geschaffen (siehe Tabelle 20). Weitere neun Vorhaben dienten zur Vorplanung bzw. Genehmigungsplanung. Darunter befinden sich auch Projekte im Einzugsgebiet der Leine, die nach Abschluss der Planungsphase (noch) nicht realisiert worden sind.

#### *Indikator: Pumpleistung erstellter Schöpfwerke*

Zum Neu- bzw. Umbau von Schöpfwerken kam es in sechs Vorhaben, die mit ELER-Mitteln unterstützt wurden. Dabei wurde eine Pumpleistung von insgesamt rund 33 m<sup>3</sup>/s installiert und eine Fläche von rund 131.000 ha geschützt (siehe Tabelle 20). Das vom Finanzvolumen her zweitgröß-

---

<sup>25</sup> Eine Differenzierung nach Art der Flächeninanspruchnahme in den ländlich geprägten Regionen, z. B. nur landwirtschaftlich genutzte Fläche und Siedlungsfläche ist aufwendig und nur näherungsweise bezogen auf die Gesamtflächen der Gemeinden, die im geschützten Gebiet liegen, möglich. In der amtlichen Statistik sind auf Gemeindeebene alle Flächen, somit auch außerhalb der geschützten Zone, einbezogen. Auf Basis der statistischen Auswertung für die landwirtschaftliche Fläche werden daher in der Regel pauschal zwei Drittel der insgesamt geschützten Fläche angesetzt.

te ELER-Projekt (über 2 Mio. Euro ELER-Mittel) wurde 2014 abgeschlossen: der Bau des Schöpfwerks und Sielbauwerks im Lingener Mühlenbach (LK Emsland). Das Siel soll im Zusammenwirken mit dem Schöpfwerk bei Hochwasser der Ems einen Rückstau des Mühlenbaches im Stadtgebiet von Lingen verhindern (Baumgärtner et al., 2014).

#### *Indikator: Geschützte Einwohner*

Wie viele Menschen in den geschützten Gebieten von den Hochwasserschutzmaßnahmen profitieren, hängt stark von der Größe und der Topographie des geschützten Gebiets sowie der Art der Schutzmaßnahme ab. Weil das geschützte Gebiet in der Regel aber nicht an einer Gemeindegrenze endet, ist die Zahl der Einwohner nur schwer zu bestimmen. Der Indikator wurde in dieser Förderperiode deshalb nicht erhoben. Beispielhaft können die in den Hochwasserrisiko- und gefahrenkarten zum Fluss Leine in NI auf Gemeindeebene dargestellten potenziell betroffenen Einwohner als Orientierungswert angesetzt werden. Bei einem HQ100, welches statistisch alle 100 Jahre einmal zu erwarten ist, wären ohne Deiche in den Ortslagen der 24 niedersächsischen Gemeinden entlang der Leine (ohne Landeshauptstadt Hannover) insgesamt rund 11.000 Menschen betroffen (NLWKN, 2014b). Der neue Hochwasserschutz in Neustadt am Rübenberge (ELER-Vorhaben mit Deich- und Spundwandbau) sichert rund 1.400 dieser Einwohner besser ab.

Insgesamt ist festzuhalten, dass aufgrund der Vorhaben in NI schrittweise das Schutzniveau erhöht wird. Die in den geschützten Gebieten lebenden und arbeitenden Menschen erfahren ebenso wie die landwirtschaftlichen Betriebe einen hohen gemeinschaftlichen, aber auch persönlichen Nutzen, weil das Schutzniveau für die nächsten Jahrzehnte deutlich verbessert wurde. Die Bevölkerung und Agrarbetriebe in Flussnähe werden durch die lokalen Bauvorhaben, aber auch durch die erstellten Gefahren- und Risikokarten<sup>26</sup> für Überflutungsgefahren sensibilisiert; dadurch nimmt das Gefahrenbewusstsein der Menschen zu und sie treffen zum Teil weitere Vorkehrungen zum Schutz ihrer Sach- und Vermögenswerte.

### **5.10.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Hochwasserschutzmaßnahme hat weitreichende Schutz- bzw. Wirkungsziele. Die Wirkungen treten jedoch erst nach Abschluss der Investitionen bei Hochwasserereignissen auf. Die unterstützten ELER-Maßnahmen und die anderen Schutzmaßnahmen zum Hochwasserschutz erfüllen die maßnahmenspezifischen Ziele. Inwieweit alle Projekte notwendige und hinreichende Beiträge für den angestrebten Sicherheitsstandard liefern, kann im Rahmen dieser Evaluierung nicht beantwortet werden, weil dazu jedes Projekt einzeln genau betrachtet werden müsste. Durch die Einbindung in die Hochwasserschutzkonzeptionen der Länder NI und HB ist davon auszugehen, dass die ELER-Kofinanzierung effektiv dazu beiträgt, die landwirtschaftlichen Flächen und Betriebe

---

<sup>26</sup> Diese Karten sind gemäß der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie für alle Risikogewässer zu erstellen.

be, die Siedlungsflächen mit deren Bewohnern sowie die Sachwerte in den Flussgebieten besser vor Hochwasser zu schützen.

In der Förderperiode reichten die öffentlichen Mittel nicht aus, um alle vorgesehenen Projekte zum Hochwasserschutz in NI bedienen zu können. Das begrenzte Mittelvolumen zog zwangsläufig eine Beschränkung auf die wichtigsten Projekte nach sich (Prioritätensetzung). Andererseits konnten wichtige Maßnahmen zum Teil wegen fehlender Baureife nicht im vorgesehenen Zeitraum finanziert werden. In Bezug auf die Überprüfung der Förderreife wurde deshalb in der zweiten Hälfte der Förderperiode begonnen, höhere Ansprüche zu stellen, damit jährliche Mittelrückflüsse wegen nicht umsetzbarer Maßnahmen die Durchführung prioritärer Maßnahmen nicht erschweren (Carstens et al., 2013).

Die Empfehlung richtet sich an die Länder NI und HB: Angesichts der klimatischen Veränderungen sind die Sicherheitsstandards der Schutzeinrichtungen auch künftig regelmäßig zu überprüfen. Der Schutz vor Hochwasser bleibt eine relevante Aufgabe, die große finanzielle Anstrengungen in den potenziellen Überschwemmungsgebieten erfordert. Hierfür wird auch künftig eine angemessene Finanzausstattung durch die öffentliche Hand benötigt.

## 5.11 Küstenschutz (126-B)

### 5.11.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Gegenstand der Förderung waren der Neubau und die Verstärkung und Erhöhung von Küstenschutzanlagen, wie z. B. Deiche, Schutzdünen, Sperrwerke, Uferschutzwerke und Buhnen sowie Vorlandarbeiten und Sandvorspülungen an der Nordseeküste. Außerdem wurden Vorarbeiten, z. B. Untersuchungen und Beweissicherungen zu Küstenschutzmaßnahmen unterstützt. Zuwendungsempfänger waren die Länder NI und HB sowie die bestehenden Deichverbände, denen die Erhaltung der Deiche in ihrem Verbandsgebiet obliegt. In *PROFIL* wurde die Küstenschutzmaßnahme auch als Artikel-89-Maßnahme angeboten. Letztere umfasst sowohl EFRE-kofinanzierte als auch rein national finanzierte Projekte. Die Förderung innerhalb des ELER stellt nur einen kleinen Teil der gesamten Finanzierung dieser Maßnahme dar.<sup>27</sup>

Im gemeinsamen Generalplan Küstenschutz, den NI und HB im Jahr 2007 für die Festlandsküste verabschiedet haben, ist die Strategie für beide Länder beschrieben. Der Generalplan enthält die

---

<sup>27</sup> Die Abgrenzung zwischen den EU-Maßnahmen erfolgt gebietsbezogen. EFRE-Mittel kommen nur im Konvergenzgebiet und auf den Ostfriesischen Inseln zum Einsatz. Die Abgrenzung zu ELER-geförderten Maßnahmen im Konvergenzgebiet erfolgt regional: ELER-Förderung im Bereich der Unterelbe (bis einschließlich Verbandsgebiet des Oste-Deichverbandes) und EFRE-Förderung im sonstigen Konvergenzgebiet.

nach Kenntnisstand im Jahr 2006 noch notwendigen Maßnahmen des Küstenschutzes. Insgesamt 24 Deichverbände, zwei davon in HB, sind für die Erhaltung der 684 km langen Haupt- bzw. Landeschutzdeiche (74 km davon in HB) als Hauptschutzelement an der Festlandküste zuständig. An einigen kleineren Teilstrecken oder Bauwerken (z. B. in Bremerhaven) sind die Länder direkt zuständig.

Ziel der Maßnahme war es, die Leistungsfähigkeit der Küstenschutzanlagen und damit die Sturmflutsicherheit in der Küstenregion zu erhöhen. Diese Küstenschutzeinrichtungen schützen die Bevölkerung und ihre Sachgüter sowie die landwirtschaftlichen Produktionsflächen vor Überflutungen sowie vor Landverlusten und dienen somit der nachhaltigen Verbesserung der ländlichen Lebens-, Wohn- und Arbeitsbedingungen. **Abbildung 22** zeigt die Interventionslogik.

**Abbildung 22:** Interventionslogik ELER-Maßnahme 126-B – Küstenschutz



Quelle: Eigene Darstellung.

### Relevanz der Maßnahme

Mit dem Klimawandel und dem damit einhergehenden Anstieg des Meeresspiegels sowie möglicherweise verstärkter Sturmintensität wachsen die Anforderungen an den Küstenschutz. Der Küstenschutz ist und bleibt somit eine Daueraufgabe.

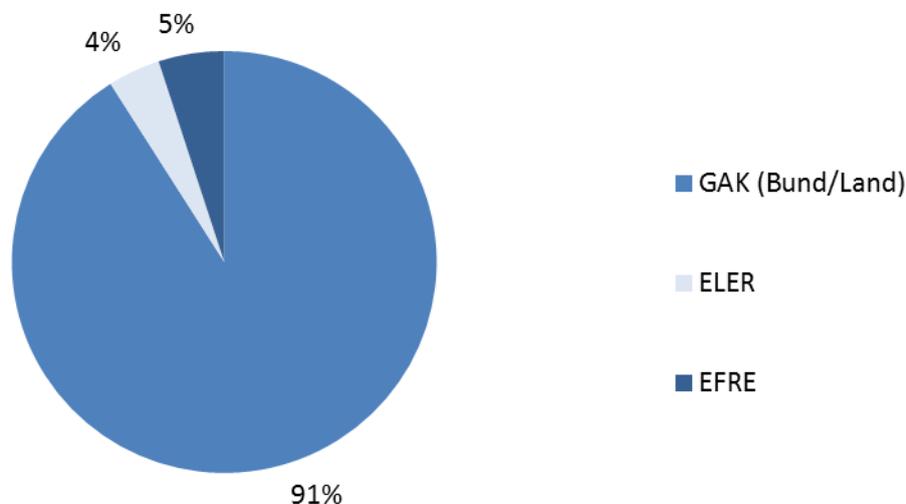
Allein im Land NI leben über eine Million Menschen auf 6.600 km<sup>2</sup> in sturmflutgefährdeten Küstenregionen mit den weitläufigen Mündungen von Elbe, Weser und Ems sowie auf den vorgelagerten Inseln. Dies entspricht rund 14 % der gesamten Landesfläche und 15 % der gesamten Bevölkerung von NI (NLWKN, 2010a). Hinzu kommen die Menschen und Gebiete im Land HB. Der zu schützende Bereich betrifft dort sogar knapp 90 % der Landesfläche (360 km<sup>2</sup>) mit rund 80 % der Gesamtbevölkerung (514.000 Menschen) (SUBV, 2015). Diese Gebiete liegen in weiten Teilen unter dem mittleren Tidehochwasserstand und sind damit akut überflutungsgefährdet.

## Umsetzung der Maßnahme

Nach der Bereinigung der Normenkonkurrenz<sup>28</sup> zwischen dem Niedersächsischen Deichgesetz (NDG) und der 2009 geänderten NRR war ab 2012 wieder eine Förderung im Bereich Küstenschutz mit ELER-Mitteln möglich. Der Abfluss der ELER-Mittel stieg 2013 wieder an (ML, 2014b).

In der Förderperiode 2007-2013 wurden in NI und HB nach den Angaben im EU-Monitoring für insgesamt 1.026 Vorhaben zum Küstenschutz öffentliche Ausgaben in Höhe von 600,4 Mio. Euro genehmigt (darunter 32,1 Mio. Euro ELER-Mittel). Das Gesamtinvestitionsvolumen betrug rund 602,3 Mio. Euro (ML, 2016b). In NI sind in den letzten Jahren der Förderperiode rund 120 bis 160 Vorhaben pro Jahr (ML, 2015e; ML, 2014b; ML, 2012a) und in HB 10 bis 15 Vorhaben pro Jahr durchgeführt worden (SUBV, 2012; SUBV, 2015).

**Abbildung 23:** Finanzierungsquellen für den Küstenschutz in NI 2007-2013



Quelle: Eigene Darstellung (Niedersächsischer Landtag, 2014).

Die Größenordnung der einzelnen Finanzierungsquellen für den Küstenschutz in NI (ELER, EFRE und GAK) für die Jahre 2007 bis 2013 zeigt **Abbildung 23**. Der Anteil der für die ELER-Vorhaben eingesetzten öffentlichen Mittel betrug in NI nur rund 4 %, der Anteil der GAK-Mittel (Bund/Land)

<sup>28</sup> Nach Änderung der NRR im Jahr 2009 bestand vorübergehend Unsicherheit darüber, ob weiterhin eine 100 %-Finanzierung verbandlicher Maßnahmen mit ELER-Mitteln regelkonform ist. Während die NRR eine maximale Förderung von 95 % der Kosten vorsah, ist das Land NI nach NDG zur vollständigen Übernahme der Kosten verpflichtet. Auf den Neubeginn von ELER-Förderungen an die Deichverbände wurde daher vorsorglich verzichtet, um jegliches Anlastungsrisiko gegenüber der EU zu vermeiden. Bis November 2011 sind keine vollfinanzierten Vorhaben von Verbands-trägern mit ELER-Mitteln gefördert worden. In HB ist daraufhin das Bremische Wassergesetz 2011 an niedersächsisches Recht angeglichen worden, der bisherige Eigenanteil der Projektträger von 5 % ist für alle zukünftigen Küstenschutzprojekte weggefallen (SUBV, 2012).

rund 91 % (Niedersächsischer Landtag, 2014). In Bremen (nicht in der Abbildung enthalten) lag der Anteil der für die ELER-Vorhaben eingesetzten öffentlichen Mittel bei rund 11 % und der der GAK-Mittel (Bund/Land) bei rund 88 % (SUBV, 2015).

In der Förderperiode wurden in insgesamt 46 Vorhaben ELER-Mittel investiert (MU und NLWKN, 2014). Geographisch ergeben sich in NI drei abgegrenzte Fördergebiete: Weser-Ems (Nordseeküste) mit 28 Vorhaben und 36 % der ELER-Mittel, Lüneburg (Elbe-Bereich, Konvergenzgebiet) mit 11 Vorhaben und 41 % der ELER-Mittel und die Ostfriesischen Inseln (ohne ELER-Vorhaben). Die restlichen Mittel (rund 23 %) betreffen sieben Vorhaben in HB.

Zwölf der 22 Deichverbände in NI und drei Betriebsstellen des NLWKN haben insgesamt 39 Vorhaben mit ELER-Mitteln durchgeführt. Die zwei größten ZWE sind der Deichverband Kehdingen-Oste (Region Lüneburg) mit über 12 Mio. Euro EU-Mitteln (5 Vorhaben) und der III. Oldenburgischer Deichband (Region Weser-Ems) mit rund 4,5 Mio. Euro (10 Vorhaben).

Mit der Förderung wurden hauptsächlich Deichbaumaßnahmen finanziert (rund 90 %). Dazu zählen die Erhöhung und Verstärkung von bestehenden Deichen, die Anlage von Wegen für die Deichverteidigung und Treibselabfuhr, die Sanierung von Deckwerken oder die Beschaffung von Klei<sup>29</sup> als wichtigster Baustoff im Deichbau. Einzelne ELER-Vorhaben betrafen die Sicherung des Deichvorlandes, die Grundinstandsetzung eines Sielbauwerkes oder die Sanierung einer Schleuse.

#### *Küstenschutzprojekte in Bremen, die mit ELER-Mitteln unterstützt wurden*

Je drei der insgesamt sieben Vorhaben in HB haben die bremischen Maßnahmenträger Deichverband am linken Weserufer (DVL) und Deichverband am rechten Weserufer (DVR) durchgeführt (etwa 25 % bzw. 70 % der ELER-Mittel in HB). Der dritte Zuwendungsempfänger war das Land Bremen, vertreten durch den Senator für Wirtschaft und Häfen. Vier dieser sieben Vorhaben dienten zur Erhöhung und Verstärkung der Weserdeiche, in einem Fall in Teilabschnitten mit Herstellung von Spundwänden und Rohrpfehlwand. Die anderen Vorhaben beinhalteten den Bau eines Treibselräumweges bzw. eine Deckwerksanierung sowie Planungsleistungen und vorbereitende Arbeiten für die spätere Ausführung.

Im Rahmen der mit ELER-Mitteln geförderten Baumaßnahme Seehausen wurde vom DVL in acht Bauabschnitten die Landesschutzdeichlinie auf insgesamt 5.640 m erhöht und verstärkt, davon entfallen rd. 2.560 m (in Erdbau- und Spundwandbauweise, mittlere Deicherhöhung: ca. 0,4 m) auf die drei mit ELER-Mitteln geförderten Bauabschnitte (SUBV, 2015). Die Baumaßnahme Farge-Rekum wurde vom DVR durchgeführt. Dabei wurde die Landesschutzdeichlinie auf insgesamt

---

<sup>29</sup> Die bis zu neun Meter hohen Deiche in NI werden in der Regel als Sandkerndeiche mit einer Kleiabdeckung hergestellt, für einen Kilometer Deich werden bis zu 100.000 m<sup>3</sup> Klei benötigt (Leicht, Pudimat und Thorenz, 2014).

rund 2.900 m verstärkt, davon entfallen 1.180 m auf den mit ELER-Mitteln geförderten Bauabschnitt (in Erdbauweise, mittlere Deicherhöhung: ca. 0,9 m) (ML, 2012a).

### Zielerreichung auf Outputebene

**Tabelle 21** zeigt die Zielwerte zu den maßnahmenspezifischen Output- und Ergebnisindikatoren. Mit dem 3. Änderungsantrag zu PROFIL sind 2009 die beiden operationellen Zielwerte durch die Zunahme der Artikel-89-Maßnahmen deutlich heraufgesetzt worden. Jährlich wurden 200 Projekte zur Erstellung von Küstenschutzanlagen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen für die gesamte Förderperiode in Höhe von ca. 350 Mio. Euro angestrebt. Aus dem Vergleich dieser Zielwerte mit den Outputdaten zu den geförderten Vorhaben in der Förderperiode 2007-2013 ergeben sich die dargestellten Quoten für die Ex-post Bewertung.

**Tabelle 21:** Output- und Ergebnisindikatoren zum Küstenschutz mit Erreichungsgrad

Outputindikatoren	Ziel	Ist
	2007-2013	Alle Vorhaben (inkl. ELER)
1) Anzahl der erstellten Küstenschutzanlagen	200 pro Jahr	Insgesamt 1.026 = ca. 70-75 % (nur ELER: 46)
2) Höhe des Gesamtinvestitionsvolumen	350 Mio. Euro	602,3 Mio. Euro = 172 %
3) Länge neuer bzw. ertüchtigter Deiche (in km)	k. A.	k. A. (nur ELER: 67,9*)
<b>Ergebnisindikatoren</b>		
1) Flächenumfang, der vor Hochwasser geschützt wird (in ha)	k. A.	2.073.500** (nur ELER: 64.400*)
2) Einwohnerzahl, die vor Hochwasser geschützt wird***	k. A.	k. A.

Hinweis: \*= Die Angaben hat das NLWKN im Auftrag des MU vorhabenbezogen auf Basis von Schätzwerten ermittelt.

\*\*= Der Wert für alle Vorhaben erscheint nicht plausibel, er entspräche über 40 % der gesamten Landesfläche.

\*\*\*= Dieser Wert wurde nicht erhoben.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Zielwerte in PROFIL (Stand 12/2009) (ML, 2009d), (MU und NLWKN, 2014) und (ML, 2016b).

## 5.11.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Zwar ist die Maßnahme 126-B Teil des ELER-SP 1, doch gehen ihre Ziele weit über die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit hinaus. Ziel der Maßnahme ist ein umfassender Schutz ländlicher Gebiete vor Hochwasserschäden, von dem auch die dort wirtschaftenden Betriebe profitieren. Die Wirkungen werden zusammenhängend unter Frage 20 (Weitere Wirkungen) dargestellt.

Die EU-Monitoringdaten bilden die kumulierten jahresbezogenen Werte aller Vorhaben ab. Zu den ELER-Fördervorhaben lieferte die Erfassungsliste mit ihren projektbezogenen Angaben grundlegende Informationen zu den Vorhaben und Indikatoren zum Küstenschutz. Literatur-

recherchen und die Sichtung von Berichten zu Projekten lieferten weitere Informationen zur Beurteilung der Maßnahmenwirkungen.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Die Wirkungen der Maßnahme 126-A werden nachfolgend anhand verschiedener, maßnahmen-spezifischer Indikatoren dargestellt. **Tabelle 22** zeigt zu den mit ELER-Mitteln unterstützten Vorhaben die erreichten Werte in NI und HB.

**Tabelle 22:** Unterstützte ELER-Vorhaben zum Küstenschutz in der Förderperiode 2007-2013

Indikator	NI	HB	Gesamt
Anzahl der unterstützten Küstenschutzvorhaben mit ELER-Mitteln	39	7	46
Investitionsvolumen ELER (in Mio. Euro) (Stand 12/2014)	25,8	7,8	33,6
Länge erhöhter/verstärkter Deiche (inkl. Herstellung von Deichverteidigungswegen und Erneuerung des Deckwerks (gerundet in km)*)	57,6	10,3	67,9
Flächenumfang, der vor Hochwasser geschützt wird (in ha)*	58.700	5.700	64.400

\* Dieser Wert kann nicht exakt vorhabenbezogen ermittelt werden. Er beruht auf Schätzwerten des NLWKN.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben in der MEGA-Liste der ELER-Projekte (Stand 12/2014) (MU und NLWKN, 2014).

#### *Indikator: Flächenumfang, der vor Hochwasser geschützt wird*

Wie viel Fläche tatsächlich insgesamt durch die unterstützten Küstenschutzprojekte geschützt wird, lässt sich nicht exakt sagen. Die in Tabelle 22 ausgewiesene Summe (fast 65.000 ha) beruht auf Schätzwerten zu den einzelnen ELER-Vorhaben. Konkrete Angaben sind schwierig, weil bei den jeweiligen Einzelvorhaben keine genaue linienhafte Abgrenzung der durch sie geschützten Gebiete möglich ist.

Die Zahlstellendaten listen für alle Küstenschutzvorhaben aus der Förderperiode eine geschützte Fläche von rund 2.073.500 ha zu 1.026 Vorhaben an (ML, 2016b). Dieser Wert entspräche rund 43 % der gesamten Landesfläche von NI und HB, aber nur rund 14 % der Fläche gelten als sturmflutgefährdet. Der hohe Wert deutet auf Doppel- bzw. Mehrfachzählungen bei den zumeist mehrjährigen Vorhaben mit mehreren Bauabschnitten hin.

Für die landwirtschaftliche Fläche werden in Flächenländern wie NI in der Regel pauschal zwei Drittel der insgesamt geschützten Fläche angesetzt. Eine Differenzierung nach unterschiedlichen Arten der Flächeninanspruchnahme in den ländlich geprägten Projektregionen, z. B. nur landwirtschaftlich genutzte Fläche und Siedlungsfläche, ist aufwendig und nur näherungsweise bezogen auf die Gesamtflächen der Gemeinden, die im geschützten Gebiet liegen, möglich. Unabhängig von der Größe der geschützten Fläche ist davon auszugehen, dass die darin befindlichen landwirtschaftlichen Flächen und die darin eingebetteten Siedlungen nach Fertigstellung der Schutzmaßnahme künftig besser vor Hochwasser und Sturmfluten geschützt sein werden.

*Indikator: Länge verstärkter Deiche*

Der Generalplan Küstenschutz verzeichnete 2007 zu NI vordringlichen Handlungsbedarf an insgesamt 125 Deichkilometern an der niedersächsischen Festlandsküste<sup>30</sup>. Bis Ende 2014 konnte eine Strecke von rund 53 km der Deiche am Festland erhöht und verstärkt werden (Carstens et al., 2015). Dieser Wert bildet nicht nur die Leistung der ELER-Projekte in der Förderperiode, sondern aller unterstützten Vorhaben zum Küstenschutz ab. In Tabelle 22 ist zu NI eine höhere Länge ertüchtigter Deiche ausgewiesen (ca. 58 km), weil im zugrunde liegenden Datensatz unter Deichlänge neben Deichverstärkungen auch die Länge gebauter Deichverteidigungs- bzw. Treibselräumwege erfasst wurde. Andererseits entfallen bei einigen Vorhaben Angaben zu Deichlängen, da sich diese Projekte bisher nur im Planungsstadium befinden.

Im Land HB haben die Projektträger im Zeitraum 2007 bis 2014 insgesamt rd. 20,4 km an Deichlängen erhöht und verstärkt. Mit ELER-Unterstützung wurden davon rd. 10 km Deichlinie erhöht (siehe Tabelle 22). Unter Berücksichtigung der Gesamtdeichlänge entlang der Unterweser wurden damit seit 2007 rund 39 % der insgesamt zu erhöhenden Landesschutzdeiche (52 von 80 km) verstärkt. Etwa 60 % der bremischen Landesschutzdeichlinie entsprechen damit den Anforderungen des Generalplans Küstenschutz (Bestickhöhe +25 cm) (SUBV, 2015; SUBV, 2012).

*Indikator: Geschützte Einwohner*

Wie viele Menschen in den geschützten Gebieten von den Maßnahmen zum Küstenschutz profitieren hängt stark von der Größe des geschützten Gebiets und der Art der Schutzmaßnahme ab. Weil das geschützte Gebiet in der Regel aber nicht an einer Gemeindegrenze endet, ist die Zahl der Einwohner nur schwer zu bestimmen. Der Indikator wurde in dieser Förderperiode deshalb nicht erhoben. Festzuhalten ist, dass aufgrund der Vorhaben in beiden Ländern schrittweise das abgestimmte Schutzniveau realisiert wird. Die in den geschützten Gebieten lebenden und arbeitenden Menschen erfahren einen hohen gemeinschaftlichen, aber auch persönlichen Nutzen, weil das Schutzniveau für die nächsten Jahrzehnte deutlich verbessert wurde. Die Bevölkerung wird durch die Bauvorhaben in einem noch höheren Maße für Überflutungsgefahren sensibilisiert, dadurch nimmt das Risikobewusstsein dieser Menschen weiter zu, und sie setzen teils zusätzliche eigene Vorkehrungen zum Schutz ihrer Sach- und Vermögenswerte um.

---

<sup>30</sup> Die Bemessung der Deiche erfolgt an der Außenküste nach dem sog. Additionsverfahren. Dabei werden auf den mittleren Tidehochwasser-Stand jeweils das höchste Springtidenhochwasser, der höchste beobachtete Windstau und ein Wert für den künftigen Meeresspiegelanstieg aufgeschlagen. Im Generalplan wird dieser Anstiegswert noch mit 25 cm angegeben. Zwischenzeitlich wurde er um 25 cm zusätzlich auf 50 cm erhöht.

### 5.11.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Küstenschutzmaßnahmen sichern die Küste einschließlich der flussaufwärts gelegenen tidebeeinflussten Gebiete in NI und HB vor Überflutungen durch Sturmfluten. Die Maßnahmen aus der Förderperiode 2007-2013 fügen sich nahtlos in das langfristig ausgelegte Küstenschutzprogramm ein. Der Küstenschutz in NI/HB lässt sich nicht auf punktuelle Bereiche konzentrieren, die gesamte Küstenlinie bildet eine zusammenhängende Einheit, die geschützt werden muss. Alle Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, die Schutzlinien auf ein einheitliches Sicherheitsniveau auszubauen. Daneben sind laufende Unterhaltungsarbeiten und Sicherungsarbeiten im Deichvorland erforderlich. Angesichts des steigenden Meeresspiegels ist die Überprüfung des Sicherheitsstandards aller Schutzeinrichtungen fortwährend notwendig. Küstenschutz ist daher eine dauerhafte Aufgabe, die große finanzielle Ressourcen erfordert.

Durch die Einbindung in die gemeinsame Küstenschutzkonzeption der Länder NI und HB ist davon auszugehen, dass die unterstützten Maßnahmen den Zielen und Vorgaben der Fördermaßnahme entsprechen. Die Aufwendungen haben dazu beigetragen, landwirtschaftliche Flächen, Siedlungsflächen und Sachwerte im ländlichen Raum besser zu schützen und zu erhalten. Die getätigten Investitionen haben das landwirtschaftliche Produktionspotenzial abgesichert und damit zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft beigetragen. Der Sicherheitsstandard war zum Ende der Förderperiode so hoch wie nie zuvor. Der Erfolg der langfristig ausgerichteten Küstenschutzmaßnahmen zeigt sich auch daran, dass in den letzten Jahrzehnten weder Menschenleben noch nennenswerte Schäden zu beklagen waren.

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

## 6 Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt“

### 6.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

NI/HB boten unter Schwerpunkt 2 in neun ELER-Codes Maßnahmen an. Als neue Maßnahme im Zuge der 2009 erfolgten Programmänderung wurde die Ausgleichszulage (AZ) in Niedersachsen wieder eingeführt. Weitere neue Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen wurden in das Programm aufgenommen und als HC-Maßnahme gemeldet. Dazu gehören beispielsweise der Spezielle Arten- und Biotopschutz (216) oder die Förderung einer klimaschonenden Grünlandbewirtschaftung unter Maßnahme 214 (siehe **Tabelle 23**).

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) teilten sich in drei wesentliche Pakete auf: a) das Niedersächsisch/Bremische Agrarumweltprogramm (NAU/BAU), b) die Grundwasserschonende Landbewirtschaftung (GSL) und c) das Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat). Die Pakete b) und c) sattelten teilweise auf dem NAU/BAU als Grundförderung auf (Baukastenmodell). Das NAU/BAU wurde mit Ausnahme einer Teilmaßnahme vollständig auf der Grundlage der NRR umgesetzt. Die beiden anderen Maßnahmenpakete wurden im Zuständigkeitsbereich des MU umgesetzt. Ihre Finanzierung erfolgte über Abgabemittel (z. B. Wasserentnahmegebühr), die nur zweckgebunden eingesetzt werden dürfen, und originäre Haushaltsmittel der beiden Länder.

**Tabelle 23:** Überblick über die Maßnahmen des SP 2 (Stand: Ende 2013)

ELER-Code	ELER-Maßnahme	Maßnahmen-code	(Teil)-Maßnahme
212	Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind		<u>Ausgleichszulage (AZ)</u>
213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 ...		Erschwernisausgleich
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen <sup>1)</sup>	214-A	<u>Niedersächsisch/Bremisches Agrarumweltprogramm (NAU/BAU)<sup>2)</sup></u>
		214-B	Grundwasser schonende Landbewirtschaftung (GSL) <sup>3)</sup>
		214-C	Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat) <sup>4)</sup>
216	<u>Beihilfen für nichtproduktive Investitionen</u>		<u>Spezieller Arten- und Biotopschutz</u>
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen		<i>Erstaufforstung</i>
223	Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen		<i>Erstaufforstung</i>
225	Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen	225-M1	Erhaltung von Altholzbeständen
		225-M2	Erhalt von Habitatbäumen, Höhlenbäumen, Totholz
		225-M3	Ausweisung zeitlich begrenzter Ruhezon
		225-M4	Flächen zum Schutz der natürlichen Dynamik (Prozessschutz)
		225-M5	Erhalt bzw. Wiederaufnahme traditioneller Waldbewirtschaftungsformen

(Fortsetzung Tabelle 23)

ELER-Code	ELER-Maßnahme	Maßnahmen-code	(Teil)-Maßnahme
226	Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen	226	Wiederaufbau forstwirtschaftlichen Potenzials
227	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen in Wäldern	<i>227-Teil 1</i>	<i>innerhalb der NRR</i>
		<i>227-Teil 2</i>	<i>außerhalb der NRR</i>

Kursiv:(Teil)-Maßnahme wird auf der Grundlage der NRR angeboten.

Blau hinterlegt: HC-Maßnahme.

Unterstrichen: Neu hinzugekommene Maßnahme oder Teilmaßnahme.<sup>1)</sup> Siehe detaillierte Übersicht in Kap. 6.4<sup>2)</sup> NAU/BAU ausschließlich auf der Grundlage der NRR, B0/B3 neu im Rahmen HC, Rest Anrechnung HC<sup>3)</sup> Neu: Ausfallsraps<sup>4)</sup> HC-Maßnahme: Naturschutzgerechte Nutzung von störungsarmen Rast- und Nahrungsflächen (...)

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a).

Auch im Bereich der Forstmaßnahmen wurde ein differenziertes Maßnahmenspektrum angeboten, das ebenfalls nur in Teilen auf den Fördergrundsätzen der NRR basierte.

**Tabelle 24** stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) und der 6. Programmänderung dem Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber.

**Tabelle 24:** Öffentliche Mittel im SP 2 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)				
		Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2013)	Ist: Ausgaben bis Ende 2015		
212	Ausgleichszulage	42,00	42,83	42,58	101 %	-
213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000	12,82	14,86	17,54	137 %	3,42
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	349,97	323,99	327,40	94 %	81,41
216	Nichtproduktive Investitionen	2,47	2,67	1,87	76 %	-
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	9,65	3,48	3,41	35 %	2,14
223	Erstaufforstung nichtlandw. Flächen	0,35	0,05	0,13	36 %	-
225	Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen	1,80	0,00	0,00	0 %	-
226	Wiederaufbau des forstw. Potenzials und...	1,34	1,88	1,42	106 %	-
227	Nichtproduktive Investitionen	44,26	48,92	47,23	107 %	20,22
<b>Gesamt Schwerpunkt 2</b>		<b>464,66</b>	<b>438,69</b>	<b>441,58</b>	<b>95 %</b>	<b>107,20</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a; 2016b; 2009d).

Zwischen 2009 und 2013 wurden die Planansätze für den SP 2 abgesenkt (-6 %). Mit Ausnahme der ELER-Codes 212, 213, 216 und 227 betraf diese Absenkung alle anderen Maßnahmen. Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des SP 2 bei 95 %. Mehr als geplant wurde bei den Maßnahmen 213 und den Forstmaßnahmen 226/227 eingesetzt. Plan-

gemäß wurde die AZ umgesetzt (212). Aufgrund ihres Designs ist die Maßnahme auch gut planbar. Abweichungen im Vollzug nach unten gab es bei allen anderen Maßnahmen. Waldumweltmaßnahmen (225) wurden gar nicht in Anspruch genommen.

Restzahlungen aus der fakultativen Modulation in Höhe von 13,6 Mio. Euro wurden im Bereich der AUM (214) eingesetzt. Umfangreichere Zahlungen für Top-ups wurden im Bereich der AUM (214) und der Forstmaßnahmen (227) getätigt.

In Bremen wurden im SP 2 im Zeitraum 2007 bis 2015 5,7 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln verausgabt. Mit fast 50 % der Mittel lag der Schwerpunkt auf dem Erschwernisausgleich (213). Die AZ hatte einen Anteil von knapp 13 %. Ihre finanzielle Bedeutung war deutlich geringer als in der Förderperiode 2000-2006, da nur der Mindestbetrag je Hektar gewährt wurde. Rund 38 % der Mittel kamen 214 zugute, etwa zu gleichen Teilen den NAU/BAU-Maßnahmen und dem KoopNat. In sehr geringen Umfang wurden auch noch Restzahlungen für Erstaufforstung gezahlt.

## Zielerreichung

**Tabelle 25:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Maßnahmen in Schwerpunkt 2	Output-Indikatoren	Soll: Health Check, Stand: 15.12.2009	6. Änderung, Stand: 18.12.2013	Ist: 2007-2015	Zieler- reichung in %
212	Zahlungen an Landwirte in benachteiligten Gebieten (Art. 36a Ziffer i, ii der VO (EG) Nr. 1698/2005)	Anzahl der geförderten Betriebe	42.000	10.500	10.709	25%
		Geförderte LN (ha)	300.000	300.000	416.431	139%
213	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen in Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (WRRL)	Anzahl der geförderten Betriebe	1.400	1.400	3.006	215%
		Geförderte LN (ha)	21.490	21.490	21.529	100%
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	Anzahl der geförderten Betriebe	17.100	17.100	14.950	87%
		Geförderte Fläche insgesamt (ha)	375.700	375.700	598.547	159%
		Geförderte physische Fläche (ha)	300.560	300.560	478.838	159%
		Anzahl der Verträge	13.680	13.680	24.704	181%
216	Nicht produktive Investitionen	Anzahl der geförderten Betriebe	100	100	7	7%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	2.400	2.400	1.871	78%
221	Erstaufforstung von landwirtschaftlichen Flächen	Anzahl der Begünstigten	700	350	871	124%
		Aufforstungsflächen (ha)	2.100	700	599	29%
223	Erstaufforstung von nicht landwirtschaftlichen Flächen	Anzahl der Begünstigten	40	25	18	45%
		Aufforstungsflächen (ha)	100	50	13	13%
225	Waldumweltzahlungen	Anzahl der unterstützten Forstbetriebe	175	100	-	0%
		Geförderte Forstfläche insgesamt (ha)	2.000	1.500	-	0%
		Geförderte physische Forstfläche (ha)	1.000	250	-	0%
		Anzahl der Verträge	200	100	-	0%
226	Wiederaufbau des forstw. Potenzials und Einführung vorbeugender Maßnahmen	Anzahl der Fördermaßnahmen	13	13	1	8%
227	Nichtproduktive Investitionen	Anzahl der unterstützten Waldbesitzer	4.510	4.460	9.582	212%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	44.500	61.600	73.786	166%

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a; 2016c; 2009d).

**Tabelle 25** zeigt, dass sehr unterschiedliche Zielerreichungsgrade bezogen auf die im HC-Programm 2009 gesetzten Ziele erreicht wurden. Die Prozentzahlen spiegeln nur zum Teil den finanziellen Umsetzungsstand wider. Teilweise sind Extremwerte bei den Zielerreichungsgraden auch auf Unklarheiten zurückzuführen, in welcher Weise die Ziele zu quantifizieren waren (als Durchschnittswert oder als kumulierter Wert). Insbesondere bei den Flächenmaßnahmen gab es erhebliche Unsicherheiten in der Zielfestlegung, die auch durch ein hierzu verfasstes Handbuch (UAG Monitoring, 2010) nicht beseitigt werden konnten. Dies führte dazu, dass die Methode der Zielfestlegung nicht mit der Methode der Erfassung und Meldung zusammenpasste.

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Der Ergebnisindikator R6 bezieht sich auf die Fläche, die erfolgreich einen Beitrag zu verschiedenen Umweltressourcen geleistet hat, und war nach Landbewirtschaftungs- und Forstbewirtschaftungsmaßnahmen zu differenzieren (vgl. **Tabelle 26**).

**Tabelle 26:** Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene

Ergebnisindikator	Soll lt. HC-Programm	Ist 2015
R6 Fläche (ha) im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:		
(a) Biodiversität und landwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert	160.890	150.801
(b) Wasserqualität	256.000	258.557
(c) Klimawandel	245.000	471.067
(d) Bodenqualität	154.000	254.887
(e) Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe	0	0
R6 Fläche (ha) im Rahmen erfolgreicher Forstbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:		
(a) Biodiversität und forstwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert	8.500	448
(b) Wasserqualität	30.000	47
(c) Klimawandel	0	42.729
(d) Bodenqualität	30.000	6
(e) Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe	–*)	0

\*) Ziel wird nicht verfolgt, da keine Maßnahmen diesbezüglich programmiert wurden.

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2016d; 2009d).

Die Zielquantifizierung des Ergebnisindikators R6 wurde auf der Basis der angestrebten Förderumfänge und des prioritären Ressourcenziels der verschiedenen SP-2-Maßnahmen vorgenommen. Landwirtschaftsfläche war deutlich stärker im Fokus als Forstfläche, inhaltlich lag der Schwerpunkt auf der Wasserqualität, gefolgt vom Klimawandel. Ein etwa gleicher Flächenumfang war für Biodiversitäts- und Bodenschutzziele vorgesehen.

Die im Monitoring enthaltenen Indikatorwerte zeigen, dass die gesetzten Ziele, mit leichten Einschränkungen bei der Biodiversität, erreicht und in Teilen sogar deutlich übertroffen wurden. Die fast 200-prozentige Zielerreichung in Bezug auf Klimawandel ist v. a. auf die Einführung der Aus-

gleichszulage (212) zurückzuführen, die dem Klimawandel zugeordnet wurde. Anscheinend wurde die AZ als neue Maßnahme nicht im quantifizierten Ziel des HC-Programms berücksichtigt.

Bei den Forstbewirtschaftungsmaßnahmen spiegelt sich in den Ergebniswerten eine veränderte Zielausrichtung wider. Umfangreiche Flächen wurden zum Thema Klimawandel gemeldet, obwohl im HC-Programm kein Ziel genannt war. Bei den anderen Schutzgütern liegen die erreichten Flächen deutlich unter den festgesetzten Zielen.

Der Indikator R6 ist aus unserer Sicht aufgrund der mangelnden Operationalisierung des Begriffs „erfolgreich“ ein problematischer Indikator im Rahmen des Monitoring. Ex ante kann sich „erfolgreich“ nur darauf beziehen, dass die angebotenen Maßnahmen das Potenzial bieten sollten, einen Beitrag zu dem Ressourcenziel zu leisten, dem sie zugeordnet wurden. Zudem war den Bundesländern bei der Festlegung der Ziele nicht klar, ob man sich auf die Hauptziele der Maßnahmen beschränken oder alle potenziellen Zielbeiträge darstellen sollte (BMEL, 2015, S. 49/50).

Im Monitoring wurden dann die geförderten Flächen entsprechend der a priori vorgenommenen Zuordnung zu den Ressourcenzielen berichtet. Abweichungen von den Zielen spiegeln so ausschließlich die Inanspruchnahme wider (siehe Tabelle 25). Dieses pragmatische Vorgehen war dem Umstand geschuldet, dass im Rahmen des Monitoring ein weitergehender Maßstab für die Anrechenbarkeit der Flächen aus dem Blickwinkel „erfolgreich“ fehlte.

„Erfolgreich“ könnte auch heißen, die Wirkung vor Ort und die Treffsicherheit auf empfindliche oder schutzwürdige Bereiche flächenmäßig abzubilden. Diese Fläche ist allerdings nur mit erheblichem Aufwand und methodischen Unsicherheiten zu ermitteln. Dies ist im Rahmen des regelmäßigen Monitoring nicht leistbar, sondern Aufgabe der Evaluation. Sowohl in den Maßnahmenbewertungen als auch in den ressourcenschutzbezogenen Vertiefungsthemen auf Programmebene wurden entsprechende Analysen durchgeführt, die sich von den rein Output-bezogenen Betrachtungen im PROFIL-Monitoring unterscheiden.

## **Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 2**

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung ist für die Maßnahmen im Schwerpunkt 2 folgende Frage zu beantworten (EEN, 2014):

*Frage 16: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?*

Da eine differenzierte Betrachtung nach den einzelnen Schutzgütern sinnvoll ist, wird die Frage 16 auch weiterhin unterteilt, zumal viele der angebotenen Maßnahmen unter SP 2 klar auf einzelne Schutzgüter ausgerichtet sind.

Für die AZ wird auch in der Ex-post-Bewertung auf die Fragen der Vorperiode 2000 bis 2006 Bezug genommen, da entgegen der ursprünglichen Planungen keine Neuausgestaltung der AZ stattgefunden hat.

Auch wenn die Maßnahmen in SP 2 im Vergleich zu den Maßnahmen der anderen Schwerpunkte ein wesentlich engeres Ziel- und Wirkungsspektrum aufweisen, lassen sich auch für SP-2-Maßnahmen beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ Wirkungen auf andere thematische Bereiche aufzeigen. **Tabelle 27** stellt für die verschiedenen SP-2-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

**Tabelle 27:** Behandlung von Wirkungsbereichen der SP-2-Maßnahmen in den Vertiefungsthemen

Code	(Teil-) Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirt- schaft/ Arbeit	Wettbe- werbsfä- higkeit Agrar- sektor	Bio- diversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
212	AZ	○	○	●	●	○		
213	Erschwernis- ausgleich	○	○	●		○		
214-A	NAU/BAU	○	○	●	●	●		
214-B	GSL	○	○	○	●	○		
214-C	KoopNat	○	○	●	○	○		
216	SAB	○		●				
221/ 223	Erstaufforstung			●	○	●		
226	Wiederaufbau							
227	Nicht- produktive Investitionen			●	●	●		

- in Maßnahmen- und Programmbewertung behandelt
- unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

## 6.2 Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die nicht Berggebiete sind (212)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse basieren auf den im Modulbericht 6.2\_MB Ausgleichszulage ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 6.2.1 Maßnahmenüberblick

Niedersachsen hatte die Förderung von Landwirten in benachteiligten Gebieten 1996 ausgesetzt. Die Entscheidung Bremens, ein gemeinsames Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes mit Niedersachsen auszuarbeiten, führte dazu, ab 2007 für Landwirte in benachteiligten Gebieten in Bremen ebenfalls keine Ausgleichszulage (AZ) mehr anzubieten. Im Rahmen des HC-Änderungsantrags (ML, 2009a) haben sich NI/HB die AZ 2009 in ihrem gemeinsamen Programm notifizieren lassen. Die AZ wurde in der ELER-Verordnung nicht den Neuen Herausforderungen zugerechnet, gleichwohl sollte sie deren Ziele unterstützen, z. B. sollte sie dem Anpassungsprozess auf dem Milchmarkt dienen und den Milchquotenausstieg für Landwirte vor allem auf schwierigen Grünlandstandorten erleichtern (ML, 2010d).

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Die AZ sollte laut *PROFIL* einen Beitrag leisten

- zur Erhaltung und Sicherung einer mit wertvollen Landschaftselementen vielfältig ausgestatteten Landschaft,
- zur Erhaltung der Kulturlandschaft,
- zum Erhalt der landwirtschaftlichen Betriebe, die die Wirtschaftskraft der ländlichen Räume zumindest erhalten sollen,
- zum Schutz der Umwelt und des Klimas und
- zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum durch die Erhaltung von Grünland und durch die Offenhaltung der Landschaft.

In der Richtlinie über die Gewährung der AZ wurden die Ziele der Maßnahme präzisiert. Demnach dient die AZ der Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen, der Sicherung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und dem Ausgleich ständiger natürlicher und wirtschaftlicher Nachteile gegenüber nicht benachteiligten Gebieten. Spezielle Ziele nach Gebietskategorien wurden nicht definiert.

Die Förderung betrug in NI und HB 35 Euro je Hektar Grünland (GL), unabhängig von der Flächengröße. Dieser Betrag wurde pauschal gewährt und nicht gestaffelt. Auf die im GAK-Rahmenplan vorgesehene Staffelung konnte wegen der niedrigen Förderhöhe je Hektar verzichtet werden. Ackerflächen und Flächen, die ausschließlich im Guten landwirtschaftlichen und ökologischen

Zustand gehalten werden (sog. Glöz-Flächen), waren von der Förderung ausgeschlossen. Der Mindestauszahlungsbetrag lag bei 500 Euro, der Förderhöchstsatz bei 16.000 Euro je Betrieb und Jahr; dies entspricht 457 ha GL im benachteiligten Gebiet. Die Antragsteller mussten sich bei Erstbeantragung verpflichten, die Bewirtschaftung des Betriebes für mindestens fünf Jahre aufrechtzuhalten.

### **Relevanz der Maßnahme**

In den Jahren ohne AZ hat in Niedersachsen der Grünlandanteil in den benachteiligten Gebieten im Vergleich zu nicht benachteiligten Gebieten überproportional abgenommen. So ging in den benachteiligten Gebieten der Grünlandanteil von 1999 bis 2007 um 15 % zurück, in den nicht benachteiligten Gebieten um 9 %. Um den Rückgang des GL einzudämmen, gilt seit dem 1. Januar 2009 die Grünlanderhaltungsverordnung (DGrünErhV ND). Der durch diese VO gewährleistete Grünlanderhalt entzieht der Wiedereinführung der AZ die Begründung mit dem Ziel GL-Erhalt.

In Bremen wurde die Benachteiligung zum einen aus einer schlechten Bodenqualität, zum anderen aus der Lage der Fläche im Ballungsraum abgeleitet. Das benachteiligte Gebiet in Bremen umfasst im Wesentlichen das Blockland, ein stadtnahes Erholungsgebiet. Landwirten sei aus Rücksicht auf die Stadtbevölkerung die Bewirtschaftung der Flächen nur eingeschränkt möglich; dies betreffe besonders die Gülleausbringung und Gras-/Futterwerbung. Die AZ gleiche Einkommensverluste, die sich aus dieser Rücksichtnahme ergeben, aus. Da aber gute außerlandwirtschaftliche Verdienstmöglichkeiten in Bremen gegeben sind, können Einkommensnachteile betriebsintern kompensiert werden. Die AZ wäre somit auch in Bremen nicht erforderlich.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Laut *PROFIL* sollten im Förderzeitraum jährlich 300.000 ha Dauergrünland gefördert werden. Dafür wurde im Förderzeitraum seit Wiedereinführung der Maßnahme im Jahr 2009 bis 2014 eine Fördersumme von durchschnittlich 14,2 Mio. Euro pro Jahr eingesetzt, davon rd. 155.000 Euro für Flächen in Bremen. 2011 wurden Anträge von 9.468 Landbewirtschaftern für insgesamt rd. 400.000 ha bewilligt, davon rd. 4.300 ha in Bremen. Damit sind die Zielvorgaben deutlich überschritten. Die hohe Inanspruchnahme der Maßnahme hängt unter anderem mit den geringen Förderauflagen und der einfachen Beantragung der Förderung zusammen. In manchen Landkreisen werden über 80 % des vorhandenen Grünlands mit der AZ gefördert.

Die Landwirte beantragen die AZ im Zusammenhang mit dem „Sammelantrag Agrarförderung und Agrarumweltmaßnahmen.“ Die Beantragung erfolgt nach Feldblöcken mit dem Programm Agrarförderung Niedersachsen Digital (ANDI). Als benachteiligt gilt jeder Feldblock, der mindestens zu 90 % innerhalb der Kulisse des benachteiligten Gebiets liegt.

Die AZ ist somit aus verwaltungstechnischer Sicht sehr einfach abzuwickeln; der administrative Aufwand wird durch einen Verzicht auf Staffelung der AZ und durch den Ausschluss von Ackerflächen zusätzlich vereinfacht. Die Analyse der Implementationskosten (IK) ergab, dass für jeden

eingesetzten Euro lediglich 0,01 Euro (bzw. 0,40 Euro je ha LF) aufgewendet werden müssen. Damit hat die AZ die niedrigsten IK innerhalb von *PROFIL* (vgl. 10.2\_MB).

## 6.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfragen der Ex-post-Guidelines (EEN, 2014) gelten für die Ex-post-Bewertung der AZ nicht, da bis zur Neuabgrenzung der Benachteiligten Gebiete die Bewertungsvorgaben der VO (EG) Nr. 1257/1999 bestehen bleiben. Die Bewertung der AZ folgt daher dem Bewertungsrahmen aus der vorherigen Förderperiode (EU-KOM, 2002). Damit weicht die Bewertungsgrundlage für diese Maßnahme von der aller übrigen Kapitel ab.

Zur Abschätzung der Wirkung der AZ wurden Buchführungsdaten von identischen Testbetrieben in Niedersachsen sowie InVeKoS- und Zahlstellendaten für Niedersachsen, Bremen insgesamt und im Einzelnen für die zwei LK Osterode und Goslar ausgewertet. Es wurde eine breite Methodenkombination angewendet; neben einem Vorher-Nachher-Vergleich kam auch ein Mit-Ohne-Vergleich zum Einsatz. Ergänzend zur Analyse der massenstatistischen Daten erfolgte eine telefonische Befragung von Zuwendungsempfängern in den LK Osterode und Goslar.

### Frage V1: Beitrag der AZ zur Kompensation von Einkommensnachteilen bzw. -verlusten

Für die Beantwortung der Bewertungsfrage wurden Buchführungsdaten von spezialisierten Milchviehbetrieben in Niedersachsen zu zwei Zeitpunkten ausgewertet. Um jahresbedingte Schwankungen zu eliminieren, wurden jeweils Dreijahresdurchschnitte der Wirtschaftsjahre (WJ) 2006/07 bis 2008/09 sowie 2010/11 bis 2012/13 gebildet. Die Auswertung macht deutlich, dass im Durchschnitt die Betriebe in den benachteiligten Gebieten zu beiden Beobachtungszeitpunkten deutlich niedrigere Gewinne je ha LF erwirtschafteten als vergleichbare Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Die Gewinndifferenz lag zum ersten Zeitpunkt (vor Wiedereinführung der AZ) bei 137 Euro je ha LF und zum zweiten Zeitpunkt bei 170 Euro je ha LF. Die AZ glich die Einkommensnachteile durchschnittlich zu 15 % aus. Es gibt jedoch auch in den benachteiligten Gebieten Betriebe, die bereits ohne AZ höhere Gewinne je ha LF erwirtschafteten als Betriebe in der nicht benachteiligten Vergleichsgruppe. Dies hatte zur Folge, dass zwar bei einem Großteil der Betriebe die AZ nicht ausreichte, um Einkommensdefizite befriedigend auszugleichen, aber bei anderen Betrieben stellte diese geringe Zahlung bereits eine Überkompensation dar. Testbetriebsdaten für Bremer Betriebe lagen nicht vor. Um die wirtschaftliche Bedeutung der AZ für Bremer Betriebe abzuschätzen, wurden die Zahlstellendaten von 2011 ausgewertet. Die durchschnittliche jährliche AZ für alle Betriebe lag in Bremen bei rd. 1.900 Euro. In Relation zur Höhe der Betriebsprämie und zu anderen Zahlungen aus ELER (insb. Zahlungen für AUM oder Natu-

ra 2000<sup>31</sup>) sind die Wirkungen, die von der AZ im Hinblick auf die Entscheidung, einen Betrieb aufrechtzuerhalten, als sehr gering einzuschätzen.

### **Frage V2: Beitrag der AZ zur dauerhaften Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen**

Bevor die AZ in NI/HB wieder eingeführt wurde, waren die GL-Verluste im benachteiligten Gebiet wesentlich höher als im nicht benachteiligten Gebiet. Nach der Wiedereinführung der AZ im Jahr 2009 zeigen InVeKoS-Auswertungen für Niedersachsen von 2009 bis 2012 eine Zunahme von GL-Flächen im benachteiligten Gebiet von 3,0 % und im nicht benachteiligten Gebiet von 1,3 %. Es ist jedoch davon auszugehen, dass weniger die AZ als die neue DGrünErhV (siehe oben) für diese Entwicklung verantwortlich ist. Ein möglicher Beitrag der AZ zu dieser positiven Entwicklung kann nicht quantifiziert werden. Befragungen bei AZ-Teilnehmern im Zusammenhang mit dem Vertiefungsthema Klima (siehe 9.7\_MB) ergaben, dass der AZ tendenziell nur eine Erhaltungswirkung von unattraktiven „Grünland-Zwickeln“ zugesprochen wird. Die Differenz von 1,7 % Grünlandzuwachs zwischen Kulisse und Nicht-Kulisse ist daher nicht kausal auf die AZ-Förderung zurückzuführen. Eine AZ in Höhe von 35 Euro je ha GL würde einem Grünlandumbruch, sofern er rechtlich möglich wäre, allerdings nichts entgegensetzen können.

In Bremen ergaben die InVeKoS-Auswertungen von 2009 und 2012 einen GL-Rückgang um 9,1 % im benachteiligten und um 1,6 % im nicht benachteiligten Gebiet. Veränderungen im Hinblick auf die Flächennutzung sind aber im Stadtstaat eher der hohen Flächenkonkurrenz und den daraus folgenden Flächennutzungsänderungen wie bspw. der Umwandlung von LF in Siedlungs- oder Verkehrsflächen geschuldet.

### **Frage V3: Beitrag der AZ zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum**

Im Durchschnitt erhielten die spezialisierten Milchviehbetriebe in NI rd. 1.530 Euro AZ pro Betrieb und Jahr. Um den Erhalt der landwirtschaftlichen Betriebe zu sichern, war dieser Betrag zu gering. Die Betriebsleiter planten die AZ nicht dauerhaft in den Betrieb ein und führten die Förderung keiner speziellen Nutzung zu. Die Befragung der Landwirte in der Fallregion Westthar ergab, dass allenfalls nach Übergabe der Betriebe an die nächste Generation diese die Zahlung als eine Chance sah, den Betrieb auszubauen, zu vergrößern und sich zu spezialisieren, um langfristig bestehen zu können. Inwieweit die regionale Wirtschaftskraft durch die AZ gesichert wurde, konnte nicht quantifiziert werden. Durch gute außerlandwirtschaftliche Verdienstmöglichkeiten in Bremen ist die Bedeutung der AZ für die Betriebsinhaber weniger relevant als in peripheren Gebieten.

---

<sup>31</sup> Es liegen große Überschneidungen zwischen den Kulissen der benachteiligten Gebiete und der Natura-2000-Kulisse vor. Die Zahlungen für AUM lagen im Programmzeitraum bei ca. 3.500 Euro je Betrieb und Jahr und bei Natura 2000 bei 3.800 Euro je Betrieb und Jahr.

#### **Frage V4: Beitrag der AZ zum Schutz der Umwelt**

Es konnte kein hinreichender Zusammenhang zwischen der AZ und dem Umweltschutz hergestellt werden. Der GL-Zuwachs ist auf andere Faktoren zurückzuführen (s. o.), sodass der AZ keine direkte Klimaschutzwirkung zugesprochen werden kann. Auswirkungen auf die Flächennutzung, den Viehbesatz oder den Einsatz von Dünge- oder Pflanzenschutzmitteln waren von der AZ nicht zu erwarten, da keine Auflagen bestanden, die über Cross Compliance hinausgingen.

### **6.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Vor Wiedereinführung der AZ erwirtschafteten die Betriebe in benachteiligten Gebieten niedrigere Gewinne je ha LF als Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Dies hat allerdings nicht zu einem verstärkten Strukturwandel oder einem großflächigen Rückgang der LF geführt. Der verstärkte Rückgang von Dauergrünland im Zeitraum 1999 bis 2007 wurde ab 2009 mithilfe der DGrünErhV gebremst; somit war die Wiedereinführung mit dem Ziel „Grünlanderhalt“ nicht notwendig. Es kann vermutet werden, dass die AZ vor allem wieder eingeführt wurde, um durch die Erhöhung der Programmmittel in der Folge des HC den erforderlichen Mittelanteil von 25 % für den SP 2 durch eine leicht steuer- und umsetzbare Maßnahme sicherzustellen.

Die AZ verfolgte viele Ziele, die weder regionalisiert noch gewichtet wurden. Darüber hinaus fehlt es an quantifizierten Zielen, die eine Zielerreichungs- und Wirksamkeitsanalyse ermöglichen. Durch die Zuordnung der Maßnahme zum SP 2 war mit der AZ eine Vielzahl an Umweltzielen verbunden, die die Maßnahme bei dieser Förderausgestaltung nicht erreichen konnte. Da von dieser geringen Fördersumme je Betrieb und je Hektar keine Wirkungen auf den Betriebserhalt, die Umwelt und die Gesellschaft ausgehen und die Zahlung einen rein konsumtiven Einkommens-transfer darstellt, wird für die AZ eine Mitnahme von 100 % angenommen. Selbst der ursprünglich beabsichtigte Einkommensausgleich gelang mit einer so geringen Förderhöhe in den meisten Fällen nicht.

#### **Empfehlungen an das Land**

- Da von der AZ bei der derzeitigen Förderausgestaltung keine Umweltwirkungen zu erwarten sind, sollte die AZ abgeschafft werden; die frei werdenden Mittel sollten in AUM umgeschichtet werden. Auch mit einer Aufrechterhaltung des Dauergrünlandes kann die Förderung nicht gerechtfertigt werden, da der Dauergrünlanderhalt bereits ordnungsrechtlich geregelt ist.
- Sollte die AZ erneut angeboten werden, wird empfohlen, die AZ stärker zu regionalisieren und auf „Problemstandorte“ zu fokussieren. Damit sind Standorte gemeint, die von Nutzungsaufgabe gefährdet sind und unbedingt in der Produktion gehalten werden sollen. Bei der Festsetzung der Prämienhöhe sollte von einer pauschalen Förderung abgesehen werden, stattdessen wird empfohlen, die Förderhöhe stärker von der Benachteiligung der Einzelfläche oder von der Benachteiligung des Betriebes abhängig zu machen.

## 6.3 Erschwernisausgleich (213)

### 6.3.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Zur Umsetzung der EU-Richtlinien 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) und 2009/147/EG (Vogelschutzrichtlinie) haben NI/HB das Natura-2000-Schutzgebietsnetz durch Ausweisung von Schutzgebieten und deren hoheitliche Sicherung etabliert. Mit den Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (Erschwernisausgleich) wurde Landwirten ein finanzieller Ausgleich für Grünlandflächen gewährt, für die aufgrund ordnungsrechtlicher Auflagen in Schutzgebieten die landwirtschaftliche Bewirtschaftung eingeschränkt ist. In Niedersachsen sind dies Naturschutzgebiete (NSG), die Nationalparke Harz und Niedersächsisches Wattenmeer, der Gebietsteil C des Biosphärenreservats „Niedersächsische Elbtalau“ sowie besonders geschützte Biotop. In Bremen umfassen die Schutzgebiete neben NSG und besonders geschützten Biotopen auch Landschaftsschutzgebiete (LSG). Die Förderkulisse für den Erschwernisausgleich deckte näherungsweise 30 % des Natura-2000-Grünlands ab.<sup>32</sup> Ackerflächen waren nicht förderfähig. Von der Förderung ausgeschlossen waren Flächen im Besitz der öffentlichen Hand, Flächen, deren Kauf aus öffentlichen Mitteln finanziert wurde, sowie Ausgleichs- und Ersatzflächen. Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind die jeweiligen Bewirtschaftungseinschränkungen in den Schutzgebieten, die in eine Punktwerttabelle übersetzt wurden. Der Punktwert korrespondiert mit der Höhe der Einschränkung und wurde bis 2009 mit 10,23 Euro/Punkt und ab 2010 mit 11 Euro/Punkt entgolten. Die durchschnittliche Zahlung je gefördertem Betrieb betrug in den Jahren 2010 bis 2012 im Mittel knapp 135 Euro/ha.

Neben der Schaffung eines finanziellen Ausgleichs für die ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungsauflagen war ein weiteres Ziel der Förderung, wertvolles Grünland zu erhalten.

#### Umsetzung der Maßnahme

In Maßnahme 213 wurden im Förderzeitraum 2007 bis 2014 insgesamt 17,54 Mio. Euro öffentliche Mittel eingesetzt; das entspricht einem Umsetzungsstand von 137 % der mit Stand 2009 geplanten Mittel. 2015 wurde der Erschwernisausgleich aus nationalen Mitteln (Artikel-89-Maßnahme) in Höhe von 3,42 Mio. Euro gezahlt.

Da es sich um eine langjährig eingeführte Maßnahme handelte, startete die Natura-2000-Förderung bereits zu Beginn der Förderperiode mit 20.200 ha GL auf hohem Niveau. Wie zu erwarten, war der Flächenzuwachs im Laufe der Förderperiode gering, sodass 2014 rd. 21.000 ha GL (davon

---

<sup>32</sup> Auswertung ausschließlich für Grünland innerhalb von NSG in Natura-2000-Gebieten auf Grundlage des Feldblockbasierten InVeKoS 2010. Weitere 10.000 ha NSG-Grünland liegen außerhalb von Natura 2000.

3.450 ha in Bremen) und 1.826 landwirtschaftliche Betriebe Ausgleichszahlungen erhielten (vgl. **Tabelle 28**). Das geplante Output-Ziel wurde mit einem geringen Defizit von rd. 500 ha erreicht.

Für Kohärenzgebiete – im Wesentlichen NSG-Trittsteine zur Vernetzung der Natura-2000-Gebietsflächen (sogenannte Trittsteinbiotop) – war die Gewährung des Erschwernisausgleichs infolge der Neuauslegung der ELER-VO durch die EU-KOM im Jahr 2010 nicht mehr verordnungskonform. 2010 wurde eine Übergangslösung geschaffen, die aufgrund des Nichtzustandekommens einer zunächst beabsichtigten Überarbeitung der ELER-VO jährlich bis 2014 verlängert wurde. Flächen in Kohärenzgebieten, für die bis 2009 Zahlungen erfolgt waren, konnten danach weiterhin gefördert werden. Neuanträge waren nicht zulässig. Im Ergebnis hatte die Entscheidung der EU-KOM so gut wie keinen Einfluss auf den Gesamtumfang der Förderung.

**Tabelle 28:** Förderfläche und geförderte Betriebe im Zeitablauf

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zahl Betriebe	2.011	2.003	2.006	1942	2.003	1.819	1.823	1.826
Fläche (ha)	20.529	20.363	19.925	20.367	21.352	20.664	20.534	21.056

Quelle: Eigene Auswertung von InVeKoS-Daten (2014: ELER-Jahresbericht).

Ein räumlicher Schwerpunkt der Förderung lag im Jahr 2012, wie schon im Jahr der HZB, in den Landkreisen Cuxhaven (1.350 ha), Diepholz (1.620 ha), Emsland (1.200 ha), Harburg (1.030 ha), Lüchow-Dannenberg (2.460 ha) und Lüneburg (2.340 ha) sowie in Bremen (3.000 ha). Im Landesdurchschnitt wurden in Bremen rd. 78 % und in Niedersachsen 31 % des Grünlands in der Erschwernisausgleichskulisse gefördert. Die Angaben stellen eine leichte Unterschätzung dar, da die potenzielle Antragsfläche nicht um Flächen bereinigt werden konnte, für die ein Förderausschluss besteht.

Insgesamt wurden mit dem Erschwernisausgleich, da nur der NSG-Anteil des in den Natura-2000-Gebieten liegenden Grünlands förderfähig war, nur 11 % des in der Natura-2000-Kulisse liegenden Grünlands erreicht.

### 6.3.2 Beantwortung der Bewertungsfrage

#### Untersuchungsansatz

Untersuchungsleitend war die Beschreibung **zusätzlicher, durch die Förderung verursachter** Umwelteffekte im Vergleich zur (hypothetischen) Situation ohne Förderung. Der Bewertungsansatz ergab sich aus der Bewertungsfrage 16, die auf eine **Verbesserung** der Umwelt ausgerichtet ist. Die Bewertungsfragestellung steht z. T. im Widerspruch zur Interventionslogik, die als Besonderheit der Natura-2000-Förderung einen Ausgleich für **bestehende ordnungsrechtliche** Bewirt-

schaftungseinschränkungen ermöglicht. Da die landesspezifische Ausgestaltung der Natura-2000-Förderung allein die ordnungsrechtlichen Bewirtschaftungseinschränkungen finanziell ausgleicht, ist das Bewertungsergebnis vorwegzunehmen: Durch Gewährung der Ausgleichszahlung stellt sich keine unmittelbare Verbesserung der Umweltsituation ein, da auch ohne Ausgleich das Ordnungsrecht einzuhalten wäre. Zusätzliche Umwelteffekte wären demnach das Ergebnis von Förderbedingungen, die entweder über den ordnungsrechtlichen Rahmen hinausgehen oder aber im Sinne eines Bewirtschaftungsgebots die Fortsetzung einer naturschutzfachlich gewünschten Bewirtschaftung des Grünland gewährleisten und Bewirtschaftungsaufgabe verhindern. Darüber hinaus sind indirekte Wirkungen denkbar, wie z. B. die gesellschaftliche Akzeptanz neuer Schutzgebietsausweisungen, die jedoch schwer zu isolieren sind.

### **Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation**

Das primäre Ziel des Erschwernisausgleichs, nämlich der finanzielle Ausgleich für bestehende ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen von Grünland in Natura-2000- sowie Kohärenzgebieten nach Art. 10 der FFH-Richtlinie, wurde voll umfänglich erreicht. Aus dem passgenauen Kompensationssystem des Erschwernisausgleichs resultieren jedoch keine zusätzlichen, durch die Förderung verursachten Umwelt- bzw. Biodiversitätswirkungen. Die o. g. durchschnittliche Ausgleichszahlung von 135 Euro/ha entspricht elf bis zwölf Punktwerten, die bspw. Bewirtschaftungsaufgaben wie „keine Grünlanderneuerung und keine Planierung auf Moorböden“ oder „keine Mahd bis 15. Juni“ gleichkommen.

Zweites Förderziel war der Erhalt von wertvollem Grünland in Natura-2000-Gebieten. Das Erhaltungsziel begründete sich in zwei konträren Entwicklungstendenzen von Grünland, die beide gleichermaßen in NI/HB anzutreffen waren: a) die Umwandlung von Grünland in Ackerland und b) die Nutzungsaufgabe von Grünland.

Schon die eingangs dargestellte räumliche Beschränkung der Förderkulisse auf einen Teil der Natura-2000-Gebiete bedingt, dass dieses Ziel nicht realisiert werden konnte. So wurden mit dem Erschwernisausgleich nur rd. 11 % des Grünlands in der Natura-2000-Kulisse erreicht und ein gutes Drittel des Grünlands der Förderkulisse. Das Grünlanderhaltungsziel der Förderung ist auch vor dem Hintergrund der folgenden Aspekte kritisch zu reflektieren:

- Der Grünlandverlust durch Umwandlung wird in der Erschwernisausgleichkulisse i. d. R. durch NSG-VO ausgeschlossen (mit Ausnahme einiger älterer NSG-VO in NI), unterliegt damit dem Ordnungsrecht und erbringt entsprechend der rein kompensatorischen Ausrichtung des Erschwernisausgleichs keinen zusätzlichen Umweltnutzen. Der Nutzungsaufgabe von Grünland (ohne alternative Verwendung) kann mit dem Instrumentarium des Ordnungsrechts nicht entgegnet werden, da Nutzungsgebote in NSG-VO nicht erlassen werden können.
- Das o. g. Erhaltungsziel von wertvollem Grünland umfasste die Gesamtheit der Natura-2000-Gebiete und ging damit über die Kulisse für den Erschwernisausgleich hinaus. Die Zielsetzung war u. a. dem langjährigen und massiven Grünlandverlust geschuldet, der z. B. in der Dekade zwischen 1999 und 2009 17 % des Grünlands betrug. Da zum Zeitpunkt der Programmaufstel-

lung kein genereller Grünlandschutz bestand, sollte diese Zielfestlegung u. a. „Hinweisfunktion“ haben.<sup>33</sup> Klar ist jedoch, dass der Erhalt von wertvollem Grünland in Natura-2000-Gebieten außerhalb von Schutzgebieten mit ordnungsrechtlichem Status ohne Erfolg blieb, da der Erschwernisausgleich (weitgehend) auf NSG und deren fachliche Festsetzungen beschränkt war und keine zusätzlichen Instrumente eingesetzt wurden.

Letztlich hat der Erschwernisausgleich sehr passgenau wirtschaftliche Nachteile der Schutzgebietsauflagen ausgeglichen. Auf dieser Basis satteln im niedersächsisch-bremischen Baukastenmodell Agrarumweltmaßnahmen auf. Die Förderausgestaltung lässt aber keinen zusätzlichen Umweltnutzen erkennen. Vor dem Hintergrund der Sicherung von Natura-2000-Gebieten zeigte der Erschwernisausgleich räumlich begrenzte Wirkung, da einerseits nur Grünland und andererseits nur über NSG (sowie z. T. auch andere Gebietstypen und in Bremen auch LSG) gesicherte Flächen in die Förderkulisse eingingen. Insbesondere in Vogelschutzgebieten spielen aber auch großräumige Ackerlandschaften eine wichtige Rolle für den europäischen Naturschutz.

### **Fördereffizienz**

Die Kehrseite des passgenauen Ausgleichs von Bewirtschaftungserschwernissen waren mit 38 Euro/ha hohe Implementationskosten (IK) der Verwaltung (vgl. 10.2\_MB). Für jeden ausgezahlten Euro musste das Land nochmals 29 Cent Verwaltungskosten aufbringen. Mit 29 % wies der Erschwernisausgleich die höchsten relativen IK aller flächengebundenen Maßnahmen auf.

Die hohen IK wurden erstens dadurch verursacht, dass für jede Grünlandfläche im Schutzgebiet ein manueller Abgleich mit der jeweiligen Schutzgebietsregelung erfolgen musste, um die bestehenden Bewirtschaftungseinschränkungen in Punktwerte zu übertragen. Zweitens waren zwei Lage-Raum-Bezugssysteme in Deckung zu bringen, nämlich das der Feldblöcke (InVeKoS) und das der Flurstücke (Schutzgebiets-VO). Da eine EDV-basierte Verschneidungsroutine nicht vorlag, war die manuelle Lösung mit z. T. erheblichem Zeitaufwand verbunden. Zum Dritten waren die Anträge auf einen eventuellen Förderausschluss (s. o.) zu prüfen. Unabhängig vom Punktwertsystem des Erschwernisausgleichs verursachten nicht standardisierte Flächenzuschnitte und die vergleichsweise hohe Ausstattung mit Landschaftselementen höhere Erfassungskosten bei der Bestimmung der Nettofläche. Für diese Flächen war der hohe Messgenauigkeitsanspruch, der sich aus den EU-Vorgaben ergibt, zwangsläufig mit höheren Verwaltungskosten – u. a. bedingt durch höhere Fehlerquoten – verbunden. Wesentlich ist, dass der unter Vollzugsaspekten „problematische“ Flächenzuschnitt i. d. R. von einem höheren Naturwert zeugt.

---

<sup>33</sup> Erst mit Erreichen der ersten Warnstufe wurde im Rahmen der Cross-Compliance-Regelungen Oktober 2009 die Dauergrünlanderhaltungs-Verordnung eingeführt. Hiernach stand jeder Grünlandumbruch unter Genehmigungsvorbehalt. Mit Beginn des Jahres 2015 ging der CC-Standard zum Grünlanderhalt in das Regelwerk des Greening über, wurde inhaltlich neu gefasst und ist im Vergleich zum CC-Standard weitgehender. So ist in FFH-Gebieten das gesamte GL als umweltsensibles GL bewertet, es besteht Umwandlungs- und Pflugverbot.

Unter der Maßgabe der EU-Bestimmungen zur Messgenauigkeit von Flächen erscheint es nicht realistisch, zeitgleich die Verwaltungskosten für den Erschwernisausgleich zu senken und dennoch die hohe Passgenauigkeit des Erschwernisausgleichs fortzusetzen.

### 6.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Einrichtung, Erhaltung und Entwicklung des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 erforderte einen abgestimmten Instrumentenmix aus hoheitlich definierten Bewirtschaftungsaufgaben in Schutzgebieten (Grundschutz) und weitergehenden Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen über freiwillige Agrarumweltmaßnahmen (214) und investive Vorhaben (216 und 323). Der Erschwernisausgleich nahm darin die Funktion eines finanziellen Ausgleichs für ordnungsrechtlich festgesetzte Bewirtschaftungsbeschränkungen ein. Mit der Förderung entschieden sich die Länder NI/HB, die ELER-VO zu nutzen, um den bestehenden Konflikt um die Reichweite der Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Bezug auf naturschutzwürdige Flächen zu entschärfen und damit die Akzeptanz von naturschutzfachlich begründeten Auflagen zu erhöhen. Dieses Vorgehen ermöglichte im Rahmen des „Baukastensystems“ ein passgenaues Aufsatteln von Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Dies ist aus Sicht der Biodiversitätsförderung zu begrüßen.

Begründet in den dargestellten hohen Verwaltungskosten und einer hohen Fehlerquote, die sich im Wesentlichen auf Flächenabweichungen zurückführen lässt, entschieden sich NI/HB jedoch, den Erschwernisausgleich in der Förderperiode 2014-2020 nicht mehr im Rahmen der ELER-Förderung fortzuführen, sondern inhaltlich unverändert aus Landesmitteln zu finanzieren.

Der Ausstieg aus der ELER-Förderung und die Übernahme der Natura-2000-Förderung in die reine Landesförderung wird von uns als folgerichtig eingestuft. NI/HB reagieren auf die schwierige Vereinbarkeit eines Biodiversitätsschutzes mit dem Instrument der Flächenförderung bei gleichzeitiger Reduktion der Fehlerquote, wie sie vom Europäischen Rechnungshof (ERH) gefordert wird. Auch wenn NI/HB durch Landesfinanzierung die Fortsetzung des Erschwernisausgleichs sichern, richten wir an die EU-KOM und an den ERH die dringende Empfehlung, die hohen Anforderungen an die Messgenauigkeit, die sicherlich ihre Berechtigung im Rahmen der 1. Säule haben, für ausgewählte Förderungen im Rahmen der 2. Säule zu überdenken.

## 6.4 Agrarumweltmaßnahmen (214)

Die hier zusammengefassten Ergebnisse beruhen auf den im Modulbericht 6.4\_MB Agrarumweltmaßnahmen ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

## 6.4.1 Maßnahmenüberblick

### Ausgangssituation und Problembeschreibung

**Niedersachsen** wird großflächig durch die Landwirtschaft geprägt. Der Anteil der LF liegt bei rd. 55 % an der Landesfläche, davon sind über 72 % Ackerland und nur 27,2 % Dauergrünland. Der Viehbesatz liegt in Niedersachsen mit 157 VE/100 ha LF über dem Durchschnitt der alten Bundesländer, wobei eine regionale Konzentration im Norden und Westen des Landes zu verzeichnen ist. In Niedersachsen war ein lang anhaltender und erheblicher Grünlandrückgang zu verzeichnen, was dazu führte, den GL-Umbruch unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen (DGrünErhV ND). Neben sich ändernden Bewirtschaftungsformen übt die Entwicklung im Biogassektor Druck auf die Fruchtfolge und ackerfähige Grünlandstandorte aus, was sich u. a. im Anbau von Mais widerspiegelt. Der Anbauumfang von Mais hat stark zugenommen und lag 2009 bei ca. 25 % der Ackerfläche. In **Bremen** dominiert mit deutlich über der Hälfte die bebaute Fläche, und die LF nimmt mit 22 % oder knapp 8.500 ha vergleichsweise geringe Flächenanteile ein. Die LF wird zu 82 % durch Dauergrünland bestimmt. Gemessen an der Viehbesatzdichte erfolgt eine extensive Nutzung.

**Arten und Lebensräume** in Niedersachsen und Bremen werden durch eine große naturräumliche Vielfalt geprägt, die von Küsten- bis zu Mittelgebirgslebensräumen reicht. Insbesondere aufgrund intensiver landwirtschaftlicher Nutzungen mit reduzierten Fruchtfolgen, Standortmelioration, größeren Bewirtschaftungseinheiten, veränderten Nutzungszeitpunkten und hohem Stoffinput sind mehr als 45 % aller in Niedersachsen und Bremen vorkommenden Tier- und Pflanzenarten in ihrem Bestand bedroht (ML et al., 2007). Die Ausprägungen der zentralen Biodiversitätsindikatoren Feldvögel und landwirtschaftliche Fläche mit hohem Naturwert (HNV) zeigen daher durchgängig negative Trends auf bereits niedrigen Niveaus.

Nach den Ergebnissen der letzten Bestandsaufnahme zur Umsetzung der WRRL weist der **Zustand von Grund- und Oberflächengewässern** in Niedersachsen auch nach Ablauf des ersten Bewirtschaftungszeitraums weiterhin erhebliche Defizite auf. Weiterhin stehen diffuse Belastungen durch Nährstoffe für die Mehrheit der Wasserkörper bei Oberflächengewässern und im Grundwasser einer Zielerreichung entgegen (MU, 2015). Auch die Zielerreichung des guten Zustandes für die Übergangs- und Küstengewässer Niedersachsens/Bremens wird insbesondere wegen der Nährstoffeinträge als unwahrscheinlich eingestuft. Ursache für die hohe Nitratbelastung sind die N-Bilanzüberschüsse, die laut Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) landesweit etwa bei 84 kg/ha lagen<sup>34</sup> und in der Förderperiode im Zeitablauf stagnierten. Das Stickstoffangebot übersteigt den Stickstoffbedarf der Pflanzen deutlich, es besteht insgesamt ein Mengenproblem (Höper et al., 2014). Die Unterschiede im Land sind beträchtlich (Verteilungsproblem).

---

<sup>34</sup> N-Flächenbilanzüberschuss ohne Deposition, mit Deposition bei 109 kg/ha.

In Niedersachsen weisen große Teile des Landes eine hohe Gefahr für **Wasser- und/oder Wind-erosion** auf. Daneben ist eine effiziente **Humusproduktion**, bedingt durch die Konzentration und regionale Trennung von Marktfruchtanbau einerseits und intensiver Tierproduktion andererseits, nur eingeschränkt möglich. Zudem wirkt sich die Ausdehnung des Silomaisanbaus (Biogas, Futterbau) stark humuszehrend auf Ackerböden aus.

In Niedersachsen kommen 28 %, dies entspricht 29.852 kt CO<sub>2</sub>Äq, **der Treibhausgasemissionen** (THG-Emissionen) aus der Landwirtschaft (Stand 2009). Den größten Anteil haben dabei die THG-Emissionen aus der landwirtschaftlichen Moornutzung, gefolgt von Lachgasemissionen aus Böden durch N-Düngung, Methanemissionen aus der Verdauung der Wiederkäuer und dem Wirtschaftsdüngermanagement. Ein weiteres Problem sind Ammoniakemissionen, die zu Stickstoffdeposition und indirekten Lachgasemissionen führen. 95 % der Ammoniakemissionen in Niedersachsen haben ihren Ursprung in der Landwirtschaft. Die wichtigsten Quellen sind Lagerung und Ausbringung tierischer Wirtschaftsdünger (Flessa et al., 2012).

### **Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme**

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) setzten sich aus drei Bausteinen zusammen, dem Niedersächsischen und Bremischen Agrarumweltprogramm (NAU/BAU, 214-A), der Grundwasserschonenden Landbewirtschaftung (GSL, 214-B) und dem Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat, 214-C). Das NAU/BAU griff auf die Fördertatbestände der Nationalen Rahmenregelung zurück. Der Baustein GSL konzentrierte sich auf die Gebiete mit erhöhtem Handlungsbedarf für Trink- und Grundwasserschutz, ein Gros des KoopNat auf Natura-2000-Gebiete und weitere geschützte, naturschutzfachlich wertvolle Flächen. Der Verpflichtungszeitraum der AUM betrug fünf Jahre. Zuwendungsempfänger für die AUM insgesamt waren Landwirte, für das KoopNat zusätzlich „andere“ Landbewirtschafteter, wie bspw. Umweltverbände.

Die mit den Teilmaßnahmen verfolgten Ressourcenschutzziele sind **Tabelle 29** zu entnehmen.

**Tabelle 29:** Agrarumweltmaßnahmen und ihre Ressourcenschutzziele

Zielfelder	MDM-Verfahren	Umweltfreundliche Gülleausbringung	Blühstreifen (einjährig)	Blühstreifen (mehrjährig)	Zwischenfruchtanbau/ Untersaat	Klimaschonende Grünlandbewirtschaftung	Grünlandextensivierung Einzeifläche	Grünlandextensivierung (4 Kennarten)	Grünlandextensivierung Ruhephase	Ökolandbau	GSL gesamt	KoopNat gesamt
	A2	A3	A5	A6	A7	B0	B1	B2	B3	C	214-B	214-C
<b>Biodiversität</b>			x	x			x	x	x	x		x
<b>Wasser</b>	x	x		x	x					x	x	
<b>Klima</b>	x	x			x	x						
<b>Boden</b>	x				x					x		

x = Förderziel.

Quelle: Eigene Darstellung.

**Tabelle 30** stellt das Maßnahmenportfolio der AUM aus PROFIL dar. Die Kalenderjahre bilden die Jahre ab, in denen Neuverpflichtungen eingegangen werden konnten (1. Verpflichtungsjahr), deren Verpflichtungszeitraum dann im Regelfall 5 Jahre betrug.<sup>35</sup>

#### *Veränderungen gegenüber der Vorperiode und im Verlauf der Förderperiode*

Wesentliche Neuerungen in der Ausgestaltung der AUM der Förderperiode 2007-2013 im Vergleich zur Vorperiode waren: a) das sogenannte Baukastenmodell, hiernach bilden die Teilmaßnahmen des NAU/BAU Basis- oder Grundmaßnahmen, auf die die Fördertatbestände der GSL und des KoopNat aufsatteln; b) die Einführung eines Transaktionskostenzuschusses für die Teilmaßnahmen des KoopNat in Höhe von 100 Euro/Verpflichtung; c) die Implementierung von zwei ergebnisorientierten Grünlandmaßnahmen in einem ansonsten handlungsorientierten Förderkonzept.

<sup>35</sup> Lesehilfe: So gilt bspw. für A2, dass für Verpflichtungen des Jahres 2008 das letzte Verpflichtungsjahr 2012 war. 5-jährige Verpflichtungen begannen für A2 letztmalig in 2011. Das letzte Verpflichtungsjahr für diese Bewilligungen ist somit das Jahr 2015.

**Tabelle 30:** Das Förderangebot der AUM

Maßnahme	EU-Kofinanzierung seit	Förderangebot 2000 - 2014																
		2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	2014		
A2	MDM-Verfahren	2003					■				****	****	****	****		1)		
A3	Umweltfreundliche Gülleausbringung	2003					■								1)	1)		
A5	Blühstreifen (einjährig)	2003					■			****		****	****			2)		
A6	Blühstreifen (mehrjährig)	2007									****	****						
A7	Zwischenfruchtanbau	2004							****			****	****			2)		
B0	Klimaschonende Grünlandbewirtschaftung	2011											####					
B1	Grünlandextensivierung Einzelfläche	2007														2)		
B2	Grünlandextensivierung (4 Kennarten)	2007														2)		
B3	Grünlandextensivierung Ruhephase	2011											####			2)		
C	Ökolandbau	1993	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	2)		
W1	Öko+	2007								****								
W2	Winterharte Zwischenfrüchte/Untersaaten	2011											****	****	****	2)		
W3	Keine Bodenbearbeitung nach Mais	2011											****	****	****	2)		
W4	Keine Bodenbearbeitung nach Raps	2011											****	****	****			
W5	Winterrüben vor Wintergetreide	2011											****	****	****			
FM 411	Grünlandextensivierung (6 Kennarten)	2007													1)	1)	2)	
FM 412	Grünlandextensivierung (handlungsorientiert)	1999	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	1)	1)	2)	
FM 421/422	Gastvögelprogramm	2000	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	1)	1)	2)	
FM 431	Extensive Ackerflächen - Ackerwildkräuter	2000	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	1)	1)	2)	
FM 432	Extensive Ackerflächen - Vögel/Tierarten	2007											****	****	****	1)	1)	2)
FM 441/442	Biotopschutz	2000	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	****	1)	1)	2)	

■ Im jeweiligen Verpflichtungsjahr angebotene Maßnahme. Antragsjahr ist i. d. R. das vorhergehende Kalenderjahr.

\*\*\*\* Maßnahme wird ausschließlich mit einer fachlich begründeten Gebietskulisse angeboten.

#### Targeting der Maßnahme nach Betriebskriterien, hier: Milcherzeuger mit Quote über 50.000 kg/a.

A, B, C: Entsprechend der Nomenklatur der GAK.

1) Nur für auslaufende Bewilligungen/Verträge geöffnet, Verlängerung dann nur bis 31.12.2013.

2) Laufende Bewilligungen werden im Herbst 2014 auf die (neuen) Förderbedingungen der nächsten Förderphase umgestellt. Diese gelten ab 01.01.2015.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Ausnahme der Einführung neuer Teilmaßnahmen bei den GSL-Maßnahmen und Änderungen im Zuge des HC erfolgten in der Förderphase keine gravierenden Korrekturen der Förderarchitektur der AUM. Insgesamt ist ein adäquates Maß an Förderkontinuität in NI/HB festzustellen. Im Rahmen des HC notifizierten NI/HB zwei Grünlandmaßnahmen (B0, B3) mit erstem Verpflichtungsjahr 2011. Die neuen Grünlandmaßnahmen richteten sich anfänglich ausschließlich an Milchproduzenten, um den von der Aufhebung der Milchquotenregelung betroffenen Landwirten ein leicht erreichbares Förderangebot zu machen. Bereits 2012 wurde der Milchquotennachweis als Fördervoraussetzung aufgehoben. Die GSL wurde um vier Teilmaßnahmen (W2 bis W5) erweitert.

### **Relevanz der Maßnahme**

In Niedersachsen und Bremen sind alle natürlichen Ressourcen von Umweltbelastung betroffen (s. o.). Ihre Beeinträchtigung ist u. a. unerwünschter Nebeneffekt (land)wirtschaftlicher Tätigkeit. Die maximal zulässige Nutzung/Beeinträchtigung von Umweltgütern ist durch europäisches und nationales Umweltrecht geregelt. Da jedoch Beeinträchtigungen häufig über unterschiedliche Wirkungspfade erfolgen und erst am bzw. im Schutzgut kumulieren, sind die umweltgutspezifischen Einzelgesetzgebungen nicht zwingend hinreichend, um eine angestrebte Schutzgutqualität zu gewährleisten. Hieraus folgt, dass auch bei der auf dem Vorsorgeprinzip basierenden europäischen und deutschen Umweltgesetzgebung nicht zwangsläufig die Einhaltung der durch Rechtsnormen festgelegten Umweltqualitäten gewährleistet ist. Ziel staatlicher Intervention durch AUM war es, die Schutzgutbeeinträchtigungen zu verringern. Die Förderung rechtfertigt sich allerdings nur, wenn das angestrebte Umweltgut nicht über den „Markt“ produziert wird, also die Kriterien des öffentlichen Gutes erfüllt sind und kein Vollzugsdefizit bei der Umsetzung des Umweltrechts besteht. Für die Rechtfertigung einer staatlichen Intervention ist zudem erforderlich, dass die Produktion der Umweltleistung mit (Opportunitäts-)Kosten<sup>36</sup> für den landwirtschaftlichen Betrieb verbunden ist.

Die durchgeführte Relevanzprüfung<sup>37</sup> ergibt, dass die o. g. Bedingungen für staatliche Intervention auf alle im Rahmen von *PROFIL* geförderten AUM zutreffen. Zusammenfassend zeigt sich, dass das gewählte Instrumentarium ein richtiger Ansatz zum Schutz der Umweltgüter der Agrarlandschaft ist, jedoch durch weitere Instrumente, wie z. B. investive Maßnahmen, Beratung und Betreuung sowie Ordnungsrecht, ergänzt werden muss. Darüber hinaus sind die quantifizierten Zielsetzungen kritisch zu betrachten.

---

<sup>36</sup> Kuppelprodukte sind damit von einer Förderung ausgeschlossen.

<sup>37</sup> Die Ex-post-Guidelines (EEN, 2014) setzten einen starken zusätzlichen Fokus auf die Prüfung der Interventionslogik, deren Vorgaben hiermit gefolgt wird.

**Tabelle 31:** Einordnung der Maßnahmen bezüglich der Problemlagen und Prüfung der Interventionslogik im Zielfeld Umwelt

Prüfschritt	Prüfergebnis
<p>Problembeschreibung [Ist die Darstellung vollständig?]</p>	<p>vollständig</p> <p>Im genehmigten Programmdokument von September 2007 werden relevante Umweltprobleme beschrieben. Besonderer Handlungsbedarf im Zielfeld Biodiversität besteht z. B. im Feuchtwiesenring in Bremen, der Pflege von Heiden und Magerrasen und beim Erhaltungszustand von FFH-Lebensraumtypen. Im Zielfeld Wasserschutz gibt es sowohl beim Grund- als auch beim Oberflächenwasser Handlungsbedarf zur Verbesserung der Qualität. Gefährdungsursachen sind insbesondere Nitratreinträge und morphologische Veränderungen. Die Stickstoffbilanzüberschüsse sind im Nordwesten des Programmgebiets besonders hoch. Im Hinblick auf die Abschwächung des Klimawandels und mögliche Anpassungsoptionen, wird in einem kurzen Problemaufriss festgestellt, dass zwar einerseits relevante Methan- und Lachgasemissionen der Landwirtschaft entstammen, andererseits die Handlungsspielräume begrenzt seien. Der Beitrag der niedersächsischen Landwirtschaft zur Bioenergieproduktion wird hoch eingestuft. Bei Ammoniakemissionen durch Wirtschaftsdüngerausbringung wird Handlungsbedarf gesehen. Die Betrachtung des Bodenschutzes stellt die großflächige Erosionsgefährdung durch Wind und Wasser heraus. Einseitige Fruchtfolgen gefährden den Bodenhumushaushalt.</p>
<p>Zielbeschreibung [Sind die Ziele hinreichend beschrieben?]</p>	<p>vollständig</p> <p>Das Programmplanungsdokument listet umweltrelevante Ziele in der Strategie und in den Maßnahmenbeschreibungen. Dabei werden auch fondsübergreifende Ansätze beschrieben (z. B. EFRE „Natur erleben“). Grundsätzlich wird eine Kombination aus hoheitlichen und darüber hinausgehenden freiwilligen Maßnahmen angestrebt. Sowohl auf Maßnahmenebene (Output) als auch für Ergebnisindikatoren (Result) sind die Ziele beschrieben und quantifiziert.</p>
<p>Instrumentenprüfung [Ist das gewählte Instrument den Zielen angemessen?]</p>	<p>angemessen</p> <p>Umweltressourcen sind (i. d. R.) öffentliche Güter, die nicht bzw. nur in Einzelfällen über Marktinstrumente erreicht werden können. Vor diesem Hintergrund erörtert die Strategie eine problemadäquate Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen, flächenbezogenen Maßnahmen. Mit dem Instrument der Agrarumweltmaßnahmen werden nur zusätzliche Kosten und Einkommensverluste ausgeglichen, die den TeilnehmerInnen entstehen. Finanzielle Anreizkomponenten, um z. B. die Teilnahme attraktiver zu machen, sind ausgeschlossen. Solange die identifizierten Problemlagen durch Förderangebote mit freiwilliger Teilnahme bedient werden können, ist das Instrument der Agrarumweltmaßnahmen angemessen.</p> <p>Ein „degeneratives Politikdesign“<sup>38</sup> im Sinne von Schneider &amp; Ingram (zitiert in EEN, 2014, S. 17) ist in diesem Ansatz als Prinzip nicht zu erkennen, wenngleich einige Landnutzer gezielt adressiert werden, wie z. B. Schafhalter in Heidegebieten oder zeitweise Milchviehhalter. Bei der Gewinnung von freiwilligen Teilnehmern von Maßnahmen zugunsten öffentlicher Güter ist immer eine Gratwanderung zwischen erzielbarem Umweltnutzen und hinreichender Frequentierung der Maßnahmenangebote erforderlich. Das gilt umso mehr, als das keine finanziellen Anreizkomponenten zulässig und daher lediglich Steuerungsmöglichkeiten über die Maßnahmeninhalte möglich sind.</p>

<sup>38</sup> Im Sinne von Schneider und Ingram (1997) entsprechend Kapitel 1.3, Part II der Ex-post-Guidelines. Damit ist z. B. die Bedienung von Partikularinteressen gemeint, anstelle von überwiegenden öffentlichen Interessen.

(Fortsetzung Tabelle 31)

Prüfschritt	Prüfergebnis
4. Kontextprüfung [Sind die Ziele und Maßnahmen vor dem Hintergrund gegebener Bedingungen stimmig?]	stimmig Vor dem Hintergrund der Problemlagen auf der landwirtschaftlich genutzten Fläche (vgl. oben) sind Förderangebote für alle Umweltressourcen plausibel. Das gilt sowohl für landesweite „Basisförderungen“, wie auch für spezifische Angebote in Hot Spots der Umweltprobleme, wie z. B. Wasserschutz- oder Natura-2000-Gebieten (Förderkulissen). In der Strategie wird eine logische Verknüpfung zwischen ermittelten Schwächen aus der SWOT-Analyse und strategischen Förderansätzen, hier zugeordnete Agrarumweltmaßnahmen, hergestellt. Sowohl die Maßnahmenauswahl (mit Querbezügen zum SP 3), als auch die Maßnahmenkombinationen (innerhalb der AUM mit Baukastensystem, in Kombination mit dem Erschwernisausgleich/Code 213) sind stimmig. Die angesetzten Output-Ziele erscheinen jedoch zu gering, um anhand der Wirkungsindikatoren messbare Effekte nachweisen zu können. Vor dem Hintergrund begrenzter Finanzressourcen muss daher über zusätzliche ordnungsrechtliche Ansätze nachgedacht werden, wie es z. B. im Problemfeld Grünlandhaltung (DGrünErhV ND) bereits erfolgt ist oder im Wasserschutz (DüngeG, DüngeV) derzeit angestrebt wird.

Quelle: Eigene Darstellung.

## Umsetzung der Maßnahme

Einen Überblick über die in der Förderperiode geförderten Flächen und Betriebe gibt **Tabelle 32**.

Im Jahr 2012<sup>39</sup> betrug die Bruttoförderfläche<sup>40</sup> der AUM ohne Berücksichtigung von A3 (umweltfreundliche Gülleausbringung)<sup>41</sup>, die keinen Flächenbezug aufweist, knapp 380.000 ha. Im Vergleich zum letzten Förderjahr der vorangegangenen Förderperiode vergrößerte sich, u. a. aufgrund eines erweiterten Förderkanons, die AUM-Fläche deutlich, nämlich um das 1,77-Fache.<sup>42</sup> Rechnerisch befanden sich 2012 auf 14,4 % der LF Niedersachsens und Bremens AUM. Erreicht wurden:

- 12 % der Ackerfläche der beiden Bundesländer,
- 16 % des gemeinsamen Grünlandes und zusätzlich
- 2,1 % der LF von NI/HB durch Ökologischen Landbau.

<sup>39</sup> Bezugsjahr für Zeitpunktdarstellungen. Bestimmend für die Jahreswahl: a) keine Beeinflussung durch Altverpflichtungen der Vorperiode, b) alle Health-Check Maßnahmen haben mindestens ein Verpflichtungsjahr durchlaufen c) „Vorboten“ der folgenden Förderperiode, wie bspw. das Ausschleichen von Teilmaßnahmen kommen noch nicht zum Tragen.

<sup>40</sup> Kombinationen von Maßnahmen auf gleicher Fläche werden nicht in Abzug gebracht, die Angaben stellen also nicht die physische Fläche dar.

<sup>41</sup> Daten weisen die LF der an A3 teilnehmenden Landwirte aus. Mit dieser Angabe wird dem Vorgehen des Ministeriums gefolgt. Die Prämienzahlung orientiert sich am Tierbesatz in den teilnehmenden Betrieben. und beträgt 15 Euro je Standarddüngeranfall einer Großvieheinheit jedoch maximal 30 Euro/ha LF.

<sup>42</sup> Ohne Berücksichtigung der umweltfreundlichen Gülleausbringung, sowohl für das Jahr 2006 als auch 2012.

Mit Blick allein auf die Landesfläche von HB wurden 23 % der bremischen LF erreicht (72 % der Ackerfläche, 16 % des Grünlandes und zusätzlich 6 % der LF durch Ökologischen Landbau). Die genannten Flächenumfänge wurden sowohl von Betrieben mit Betriebssitz in HB als auch von in Niedersachsen ansässigen Betrieben bewirtschaftet.

**Tabelle 32:** Überblick zum Förderumfang der AUM im Zeitverlauf

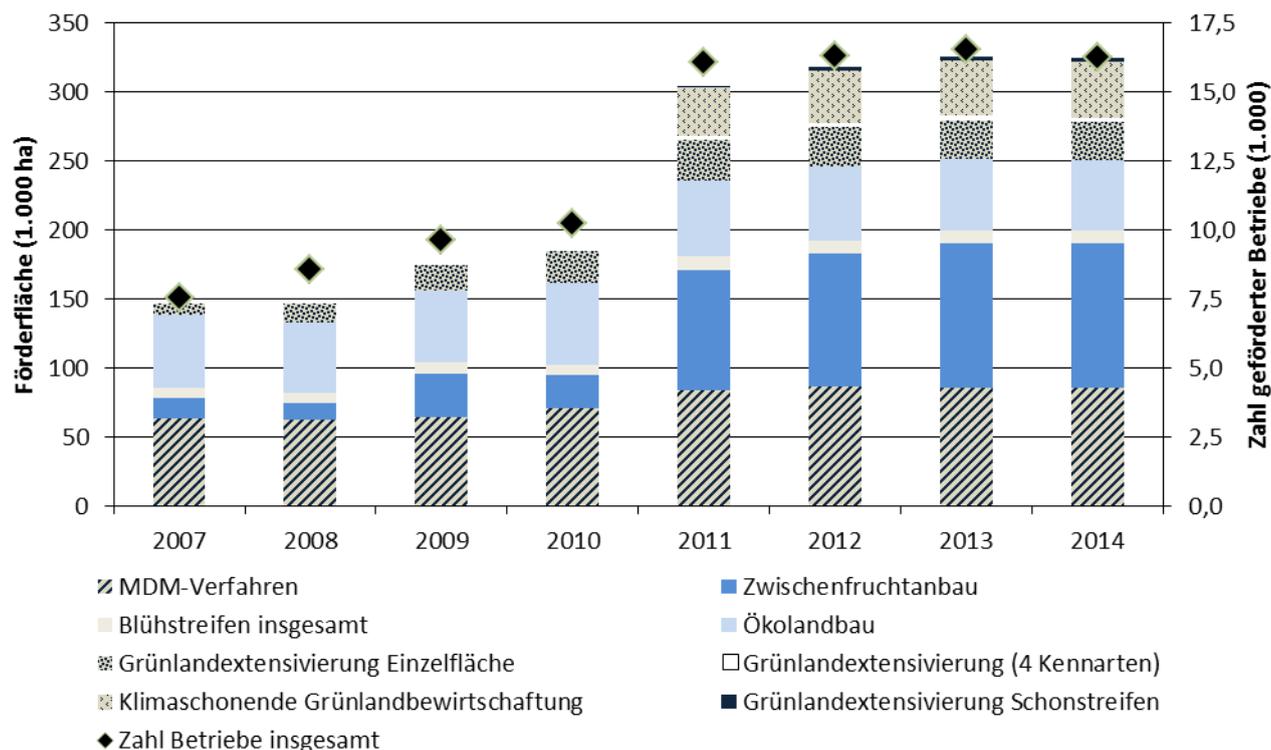
Förderangebot 2007 - 2014		2007		2009		2011		2012		2014		HB 2012	
		Zahlen FNN		Zahlen ML		Zahlen ML		Zahlen ML		Jahresbericht		InVeKos	
Maßnahme		Betr.	Fläche	Anträge	Fläche	Anträge	Fläche	Anträge	Fläche	Betr.	Fläche	Betr.	Fläche
<b>NAU/BAU</b>													
A2	MDM-Verfahren	1.797	63.821	1.332	64.444	1.770	84.280	1.758	87.032	1.722	85.794	0	
A3	Gülleausbringung	2.349	190.295	3.166	232.119	4.188	330.511	4.017	320.355	3.787	k.A.	k.N.	
A5	Blühstreifen (einjährig)	1.209	7.410	1.314	7.646	1.766	9.840	1.702	8.859	1.825	9.315	k.N.	
A6	Blühstreifen (mehrjährig)	4	27	19	49	56	175	66	197	61	172	0	
A7	Zwischenfruchtanbau	611	14.604	1.609	31.970	4.370	87.294	4.723	96.107	4.939	104.774	k.N.	
B0	Klimaschonende GL-Bewirtschaftung					868	35.069	938	38.138	956	40.033	k.N.	
B1	Grünlandextensivierung Einzelfläche	471	8.235	1.004	18.355	1.725	29.914	1.648	28.204	1.548	27.386	22	297
B2	Grünlandextensivierung (4 Kennarten)	58	721	118	1.362	189	2.562	201	3.082	207	3.246	k.N.	
B3	Grünlandextensivierung Schonstreifen					49	850	107	2.164	158	3.050	0	
C	Ökologischer Landbau	1.047	52.944	1.070	52.119	1.101	54.397	1.114	54.337	1.054	51.161	8	576
<b>Grundwasserschonende Landwirtschaft</b>													
W1	Öko +	145	5.594	122	4.298	124	4.218	122	4.135	100	3.521	0	
W2	Winterharte Zwischenfrüchte <sup>1)</sup>					345	8.156	446	10.593	520	11.257	2	33
W3	Verzicht auf Bodenbearbeitung nach Mais					31	1.154	43	1.455	46	1.467	0	
W4	Verzicht auf Bodenbearbeitung nach Raps					1	50	5	58	7	160	0	
W5	Anbau v. Winterrüben vor Wintergetreide					2	20	2	20	4	43	0	
<b>Kooperationsprogramm Naturschutz</b>													
FM 411	Grünlandextensivierung (6 Kennarten)	11	91	39	447	72	1.086	96	1.291	101	1.638	k.N.	
FM 412	GL-Extensivierung (Handlungsorientiert)	389	4.706	651	9.113	929	13.383	870	12.581	869	13.630	43	722
FM 421	Nordische Gastvögel auf Acker			71	4.990	139	7.173	154	7.190	154	7.212	0	
FM 422	Nordische Gastvögel auf Dauergrünland			185	6.227	395	13.072	419	13.266	448	14.255	2	12
FM 431	extensive Ackerflächen- Ackerwildkräuter			22	184	25	229	25	224	18	203	0	
FM 432	extensive Ackerflächen - Vögel/Tierarten	2	9	9	53	140	932	139	983	167	1.162	0	
FM 441	Besondere Biotoptypen/Beweidung	28	6.703	61	8.321	78	9.529	77	9.432	75	9.577	0	
FM 442	Besondere Biotoptypen/Mahd	8	245	14	346	22	402	16	404	14	394	0	

1) Flächenangaben nach FNN.

k.N. = keine Nennung aus Datenschutzgründen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Förderdaten des SLA, Jahresbericht 2015 sowie für HB eigene Berechnung nach InVeKos 2012.

**Abbildung 24** zeigt den Förderverlauf der NAU/BAU-Maßnahmen. Das NAU/BAU umfasste 2012 gut 318.00 ha, dies entsprach 83 % der gesamten AUM-Fläche. Aufgrund der neuen Grünlandmaßnahmen nach HC und der zeitgleichen Aufhebung der Maßnahmenkulisse für den Zwischenfruchtanbau nahm sowohl die Förderfläche als auch die Anzahl der teilnehmenden Betriebe ab dem Verpflichtungsjahr 2011 deutlich zu.

**Abbildung 24:** Förderverlauf der NAU/BAU-Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die flächenstarken Maßnahmen des NAU/BAU wurde eine vertiefte Akzeptanzbewertung durchgeführt. Die Ergebnisse werden nachfolgend zusammenfassend dargestellt:

- Laut 5. Änderungsantrag sollen zur Förderperiode 2014-2020 die MDM-Verfahren (A2) und umweltfreundliche Gülleausbringung (A3) nicht fortgeführt werden. Beide Angebote, die der Verbreitung neuer und umweltfreundlicher Technologien dienen, entsprechen mittlerweile dem Stand der Technik. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der HZB, die erhebliche Mitnahmeeffekte nachwies. Die Ex-post-Analyse stuft den Mitnahmeanteil basierend auf der Teilnahme nach Betriebsformen und standörtlichen Parametern für die MDM-Verfahren und für umweltfreundliche Gülleausbringung auf 75 % der Förderfläche ein.
- Der Zwischenfruchtanbau (A7) war mit über 100.000 ha die flächenstärkste AUM. Hohe Akzeptanzwerte wiesen die östlichen Landkreise in NI auf, die durch vergleichsweise schlechte (Sand-)Böden, geringen Viehbesatz und hohe Mais- und Hackfruchtanteile gekennzeichnet sind. 42 % der A7-Fläche wurde von reinen Ackerbaubetrieben bewirtschaftet, deren durchschnittlicher Ackerflächenanteil an stark humuszehrenden Kulturen 50 % betrug. Eine überschlägige Rechnung zeigte, dass Humusbilanz<sup>43</sup> dieser Betriebe in der Summe ohne Zwischen-

<sup>43</sup> Bilanzierung unter Verwendung von Faustzahlen und der Annahme, dass alle Erntereste auf den Flächen verbleiben.

fruchtanbau auf 75 % der Ackerbaufläche (stark) negativ wäre. Vergleichbare Aussagen gelten – auch unter Anrechnung des organischen Düngeranfalls bei der Berechnung der Humusbilanz – für Veredlungs- und Futterbaubetriebe, die zusammen weitere 48 % der Förderfläche bewirtschafteten. In der Summe errechnete sich ein Anteil von 60 % an der gesamten Förderfläche, auf dem Zwischenfruchtanbau auch ohne Förderung im Eigeninteresse der Bewirtschafter lag, um Bodenfruchtbarkeit und -struktur nachhaltig zu sichern.

- Die klimaschonende Grünlandbewirtschaftung (B0) wurde bereits in den vorherigen Evaluierungen als wenig effizient bewertet. NI/HB reagierten und beendeten die Maßnahme zur folgenden Antragstellung. Die zentrale Förderauflage einer Grünlanderneuerung unter Verzicht auf eine wendende oder lockernde Bodenbearbeitung stellte für viele Teilnehmer keine wesentliche Einschränkung dar. Der Mitnahmeanteil wird auf 50 % der Förderfläche beziffert.
- Auch an der einzelbetrieblichen Grünlandextensivierung (B1) nahmen mit Mutterkuhbetrieben sowie Pferde- und Schafhaltern Betriebe teil, für die die zentralen Förderauflagen – Anwendungsverbot chemisch-synthetischer Produktionsmittel und die phänologische Mahdterminierung um den 25. Mai – keine oder nur geringe Einschränkungen bedingten.<sup>44</sup> Ihr Förderflächenanteil umfasste rd. 50 % der Förderfläche.
- Der Förderumfang für den ökologischen Landbau wies bis 2012 einen moderaten Anstieg auf (s. Tabelle 32), zum Ende der Förderperiode war er leicht rückläufig. Die LF der Öko-Betriebe lag mit 73.600 ha deutlich oberhalb der Förderfläche.<sup>45</sup> Hinter der Zeitreihe zur Förderfläche verbirgt sich eine ausgeprägte Dynamik: So haben zwischen 2007 und 2012 131 Betriebe mit einer LF von rd. 7.500 ha die ökologische Produktionsweise aufgenommen. Die neu hinzugekommenen Öko-Betriebe bewirtschafteten mit 57 ha LF im Mittel jedoch deutlich weniger LF als der Durchschnitt der Öko-Betriebe (66 ha LF). Zeitgleich gaben nachweislich 60 Betriebe mit einer LF von rd. 4.300 ha<sup>46</sup> die ökologische Produktionsweise auf und wirtschafteten konventionell weiter. Ergänzt wurde die Dynamik um 220 ehemalige Öko-Betriebe, die z. B. aus Altersgründen die Produktion aufgaben oder durch Bildung von Kooperationen in andere Unternehmen aufgingen. Die dargestellte Fluktuation spiegelt den notwendigen Beratungsbedarf wider, da mit der Umstellung der Produktionsweise tiefgreifende betriebliche Umstrukturierungen verbunden sind.

Der Umfang der Mitnahmen wurde als sehr gering eingestuft. Ursächlich hierfür ist die gesamtbetriebliche und grundsätzliche Änderung der Produktionsweise, die sich über mehrere Jahre erstreckt und in einem formalen Anerkennungsverfahren mündet. Kurzfristige Wechsel der Wirtschaftsweise als Reaktion auf z. B. Preisvolatilitäten sind nicht praktikabel.

---

<sup>44</sup> Weidegang und organische Düngung sind nicht beschränkt.

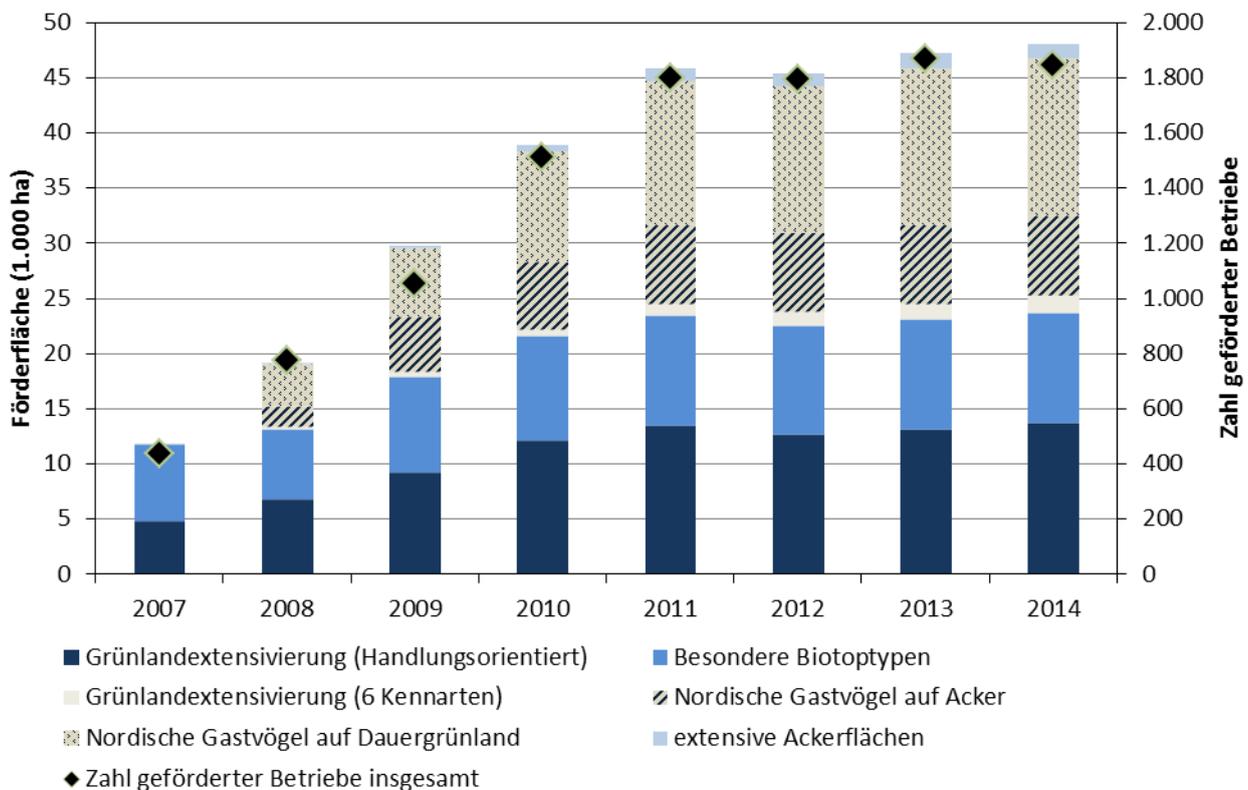
<sup>45</sup> Die Abweichung begründet sich darin, dass a) ein Teil der LF der Öko-Betriebe über das KoopNat gefördert wurde (rd. 9.000 ha) und b) für weitere 10.000 ha keine Zahlung erfolgte, da die Flächen z. B. nicht der LF-Definition der 1. Säule genügten (u. a. Heideflächen) oder keine 5-jährigen Pachtverträge vorlagen.

<sup>46</sup> LF in 2006: rd. 3.200 ha, in 2012: rd. 4.200 ha.

**Abbildung 25** zeigt den Förderverlauf des KoopNat. Zur Referenz 2006, also dem letzten Jahr der Vorperiode, erhöhte sich der Flächenumfang der Vertragsnaturschutzmaßnahmen von um knapp 28.000 ha (58 %) auf 48.000 ha. Flächenstärkste Fördertatbestände im KoopNat waren die Gastvogelprogramme mit gut 21.500 ha im Jahr 2014, die zudem hohe absolute Zuwächse aufwiesen. Hervorzuheben ist der fortdauernde Zuwachs der „Pflegetmaßnahmen von besonderen Biotoptypen durch Mahd und Weide“ (FM 441, FM 442), die sich auf Heiden, Mager- und Berggrünland ausrichten. Ein positives Beispiel für das Baukastensystem war die ergebnisorientierte Honorierung von Kennarten, die als B2 mit Nachweis von 4 Kennarten im NAU/BAU angesiedelt war und in der aufbauenden Stufe mit 6 Kennarten als FM 411 im KoopNat. Der langsame, aber deutliche Anstieg des Förderumfangs beider Maßnahmen spiegelt die zunehmende Akzeptanz der ergebnisorientierten Förderung.

Als Ergebnis der Akzeptanzbewertung wurden Mitnahmeeffekte für Maßnahmen des KoopNat ausgeschlossen oder als sehr gering eingestuft. Begründet ist dies a) in den ambitionierten Förderauflagen, die deutlich über der Baseline liegen, oder b) in der Ausrichtung der Maßnahmen auf Flächen, die (massiv) von Nutzungsaufgabe bedroht sind (FM 441/442).

**Abbildung 25:** Förderverlauf der KoopNat-Maßnahmen

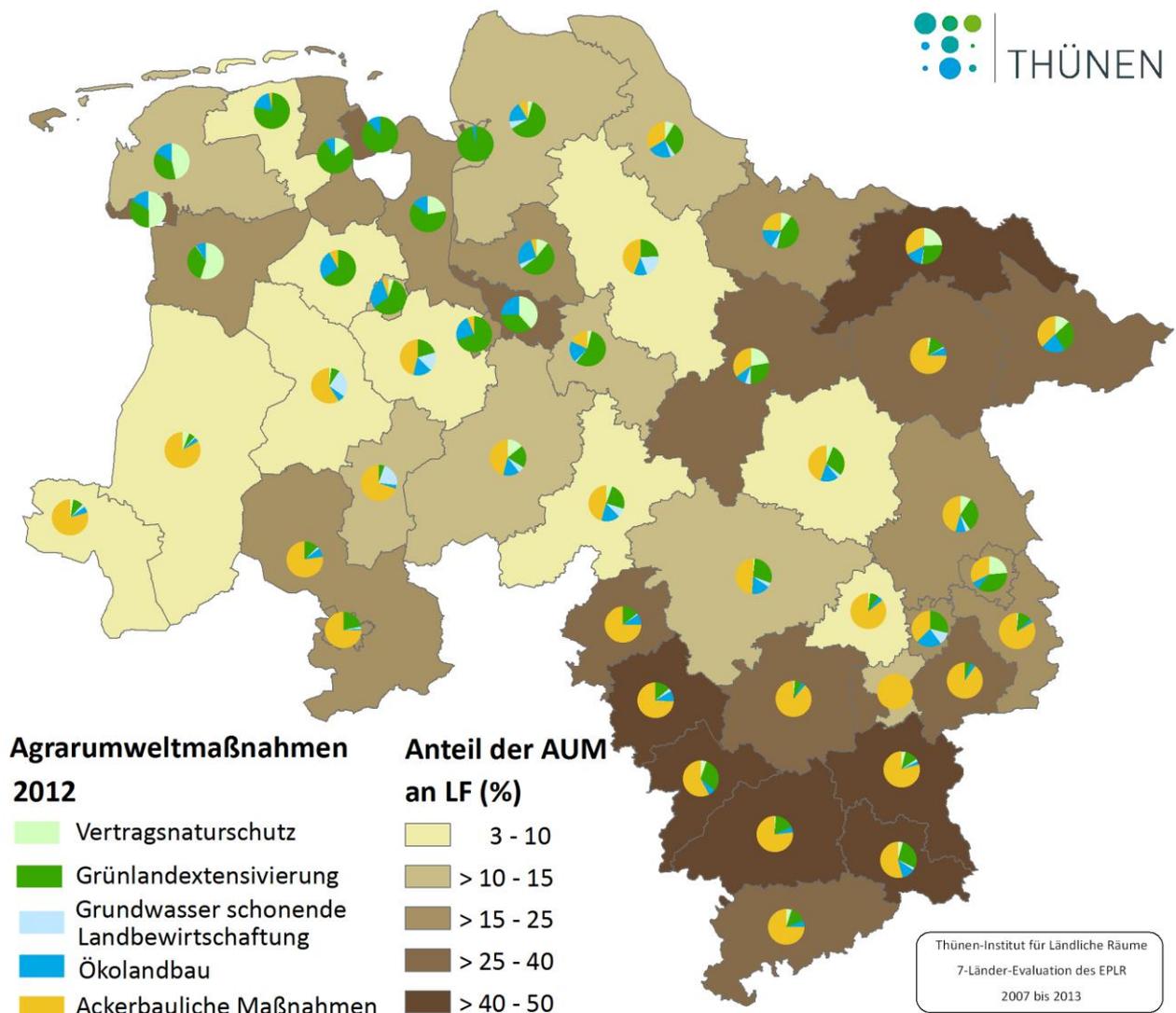


Quelle: Eigene Darstellung.

Nur knapp 3 % oder rd. 16.000 ha der Förderfläche der AUM entfielen auf den Maßnahmenbaustein **Grundwasserschonende Landwirtschaft (GSL)**. Wurden zum Ende der vorangegangenen

nen Förderperiode noch gut 10.000 ha durch spezifische Wasserschutzmaßnahmen erreicht, die allerdings nur in Trinkwasserschutzgebieten angeboten wurden, reduzierte sich der Flächenumfang zu Beginn der Förderperiode durch starke Einschränkung des Maßnahmenspektrums.<sup>47</sup> Im Rahmen des HC wurden 2011 neue Förderaspekte in die ELER-Förderung aufgenommen. Für die neuen GSL-Maßnahmen W2, W3, W4 und W5 wurde die Förderkulisse neu definiert und auf Gebiete mit besonderem Handlungsbedarf zur Erreichung der WRRL-Ziele ausgedehnt. Mit Ausnahme der Maßnahme W2 (winterharte Zwischenfrüchte) mit im Durchschnitt 8.500 ha erreichten die GSL-Maßnahmen allerdings nur einen geringen Förderumfang.

**Karte 2** Regionale Verteilung der Agrarumweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten/InVeKoS 2012..

<sup>47</sup> Weiterführung als Landesmaßnahmen im Rahmen der Freiwilligen Vereinbarungen Trinkwasserschutz.

Auch für die GSL-Maßnahmen wurden auf Grundlage der Akzeptanzbewertung die Mitnahmeeffekte als sehr gering eingestuft. Als Begründung sind die z. T. deutlich über der Baseline liegenden Förderauflagen anzuführen.

Die regionale Verteilung der AUM in ihrer Gesamtheit ist in **Karte 2** dargestellt. Die umweltfreundliche Gülleausbringung (A3), die keinen direkten Flächenbezug aufweist, bleibt unberücksichtigt. Sie fand in der Veredlungsregion Niedersachsens und in den angrenzenden Landkreisen höchste Akzeptanz. Die höchsten Teilnahmewerte der anderen AUM waren im südlichen und östlichen Niedersachsen zu verzeichnen, verursacht durch die flächenstarken Teilmaßnahmen MDM (A2) und Zwischenfruchtanbau (A7).

## 6.4.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die von den Ex-post-Guidelines (EEN, 2014) vorgeschlagene Bewertungsfrage für Maßnahmen des Schwerpunkts 2 bedurfte einer weiteren Operationalisierung, um bearbeitet werden zu können. Dazu boten sich die ursprünglich vom CMEF vorgegebenen Bewertungsfragen für die verschiedenen Ressourcen an: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung oder zur Förderung/Verbesserung von Lebensräumen und Artenvielfalt, der Wasserqualität, der Bodenqualität, zur Abschwächung des Klimawandels beigetragen?

Für die unterschiedlichen Schutzgüter bestanden verschiedene Bewertungsansätze, die sich aus der Kombination aus verfügbaren Daten und Methoden ergaben (**Tabelle 33**). Im Modulbericht 6.4\_MB werden darüber hinaus gemeinsame und programmspezifische Indikatoren mit zugeordneten Beurteilungskriterien und Datengrundlagen unterschieden. Programmspezifische Indikatoren dienten der gezielten Erfassung spezifischer Maßnahmenwirkungen, die mit gemeinsamen Indikatoren nicht oder nicht hinreichend abgebildet werden konnten.

Wo immer möglich wurden robuste, quasi-experimentelle Bewertungsansätze verwendet, die im Falle von Wasserschutzwirkungen z. B. auf Matching-Verfahren (propensity score & euklidische Distanz) für Mit-Ohne-Vergleiche basieren. Für Difference-in-Difference-Ansätze fehlte die Möglichkeit, zusätzliche Vergleiche im Zeitverlauf durchzuführen.

In anderen Fällen konnte auf international abgestimmte Methoden zurückgegriffen werden, wie z. B. bei der Berechnung von Klimaschutzeffekten nach IPCC oder der Allgemeinen Bodenabtragsgleichung (ABAG). Insbesondere im Zielfeld Biodiversität sind statistisch gesicherte Aussagen nur mit extrem hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche Stichprobenraster (mind. 30 Erfassungspunkte je Beurteilungsgegenstand) angelegt werden. Da dieser Aufwand nur in Einzelfällen zu rechtfertigen ist, wird i. d. R. mit exemplarischen und aus der Technischen Hilfe kofinanzierten Wirkungskontrollen gearbeitet, die den Charakter von Fallbei-

spielen haben. Daher wurden diese Wirkungskontrollen durch umfangreiche systematische Literaturreviews und Analogieschlüsse aus anderen Programmgebieten ergänzt.

Zur Bestimmung von Mitnahmeeffekten wurden Programm-Teilnehmende anhand betrieblicher und/oder regionaler Parameter mit Nicht-Teilnehmenden verglichen.

Insgesamt wurde der verwendete Methodenmix stark durch die Datenverfügbarkeit bestimmt. Insbesondere die Verfügbarkeit der InVeKoS-Daten für die Evaluation eröffnete dabei vielfältige Optionen für quantitative Auswertungen.

Für alle Teilmaßnahmen gilt, dass ausschließlich unmittelbare Umweltwirkungen auf der Maßnahmenfläche erfasst werden. Sie werden als Wirkung je Hektar qualitativ oder quantitativ dargestellt. Eine produktbezogene Bewertung der Umweltwirkungen (z. B. [verminderter] Getreideertrag je [erhöhter] Biodiversitätswirkung) wurde nicht vorgenommen. Auch Verlagerungseffekte (Leakage) wurden nicht einbezogen. Diese treten bei den AUM theoretisch bei einer Produktionsminderung z. B. durch Düngeverzicht auf, wenn der Minderertrag an anderer Stelle (national, international) ausgeglichen wird. Ein denkbarer Verlagerungseffekt wäre z. B. für einen entgangenen Grünlandertrag und damit den Verlust von Tierfutter der Ersatz durch Soja-Importe aus Südamerika, für deren Produktion evtl. Regenwald gerodet wurde. Da für genannte Effekte selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen nur näherungsweise z. B. mit Makromodellen schätzen, die jedoch „geringe“ Flächeneffekte, wie durch die AUM verursacht, i. d. R. nicht singular abbilden können. Die häufig in die Diskussion eingebrachte Beeinflussung des „Nahrungsmittelsaldos“ auf dem Weltmarkt durch AUM greift sicherlich zu kurz, da dabei z. B. gegenläufige Markteffekte durch europäische Exporte in Schwellen- und Entwicklungsländer i. d. R. ebenso unberücksichtigt bleiben wie Fragen der Kaufkraft und Kaufkraftverteilung in den Nachfrangeländern.

**Tabelle 33:** Eingesetzte Methoden und verwendete Datenquellen

Evaluierungsschritt/ Methodik	Datenquelle	Datensatzbeschreibung
<b>Vollzug</b>		
Förderumfang im Zeitablauf nach Betriebsform und regionaler Verteilung	Daten des ML, div. Jahre	Angabe der Förderfläche (ha), Betriebe (n)
Charakterisierung der Teilnehmer nach Betriebsform und regionaler Verteilung	InVeKoS 2012 AUM-Daten 2012	InVekos: Daten FNN u. Sammelantrag (Teilnehmer, Nicht-Teilnehmer), Geometrien Feldblockkataster
Schätzung von Mitnahmen; Literaturreview	InVeKoS + AUM 2012; Expertengespräche, Literatur	s.o. InVeKoS
<b>Biodiversitätswirkung</b>		
Wirkungspfadanalysen ausgehend von Bewirtschaftungsvorschriften; Literaturreviews	Fachliteratur	qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Wirkungspfad
Zeitreihe von Mit-Ohne-Vergleichen im Gelände	NLWKN 2010 & 2015 Wirkungskontrollen AUM	quantitative Ergebnisse für ausgewählte Indikatoren, z.B. Brutpaare/ha
Analogieschlüsse aus spezifischen Studien und Projekten; Literaturreviews	Fachliteratur	qualifizierte und soweit möglich quantifizierte Wirkungen je Maßnahmentyp bzw. Projektgebiet
<b>Wasserschutzwirkung</b>		
Indikator Nährstoffbilanzsalden: Statistische Vergleichstests der N- und P-Salden ähnlicher Betriebsgruppen (Mit-Ohne-Vergleich), tlw. Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews und Literatur	Betriebsdaten: - Kontrolldaten LWK, - Monitoringdaten NLWKN, Literatur	Kontrolldaten zu Nährstoffvergleichen nach DüV 2007 bis 2012, Betriebsstruktur-, Bilanzparameter, Salden für N und P ; Daten aus Pilotbetrieben der WRRL-Beratung (Parameter wie oben), Hoftor- und Feldstallbilanz
Indikator Nährstoffausträge: Statistische Vergleichstests von Herbst-Nmin-Werten mit und ohne AUM, tlws. Wirkungsabschätzung auf Basis von Experteninterviews/Literatur	Monitoringdaten NLWKN, Literatur	Daten aus Wirkungsmonitoring von Trinkwasserkooperationen und Pilotbetrieben der WRRL-Beratung, schlagbezogene Parameter (Bewirtschaftung, Standort)
Indikator P-Einträge in Oberflächengewässer: Modellierung des erosionsbedingten P-Eintragspotentials nach Fier & Schäfer (2007) mit und ohne AUM	Eintragsmodell und Bodendaten des LBEG, InVeKoS-Daten	Bodendaten des LBEG: Erosionsgefährdung nach ABAG und mittlere P-Gehalte, georeferenzierte Förderflächen aus 2011
<b>Bodenschutzwirkung</b>		
Erosion: Berechnung vermiedenen Boden-abtrags nach Auerswald; Literaturreviews	InVeKoS-Daten 2012 Literatur	Bodendaten des LBEG: Erosionsgefährdung nach ABAG
Humus: vereinfachte Humus-Bilanz in Anlehnung an VDLUFA (2004); Literaturreview	InVeKoS-Daten 2011 Literatur	s.o. InVeKoS
<b>Klimaschutzwirkung</b>		
Indikator THG-Emissionen: Identifikation der Entstehungspfade nach IPCC-Richtlinie 2006, Szenarioanalysen (Min./Max.)	Betriebsdaten: - Kontrolldaten LWK - Literatur	THG-Emissionen in CO <sub>2äq.</sub> , Lachgasemissionen nach IPCC 2006-2011 durch Stickstoffeinträge berechnet (0,01 kg N <sub>2</sub> O-N/kg N)
Indikator Boden-C: Änderungen anhand des Umrechnungsfaktors nach IPCC 2014	Förderdaten, Literatur	
<b>Kosten-Wirksamkeit</b>		
Kosten bestehend aus öffentlichen Ausgaben (inkl. Top-ups) und Implementationskosten	Jahresberichte und Monitoringtabellen, Implementationskosten	kumulierte Ausgaben (Euro), relative IK (Prozentanteile), IKA 2011
Wirkungen, quantifiziert für Wasser (N), Klima (CO <sub>2äq.</sub> ), Boden (Bodenmaterial); Ordinalskala für Biodiversität	siehe oben (Ressourcenschutzwirkungen), plus Mitnahme	individuell je Ressource (vgl. oben)

Quelle: Eigene Darstellung.

## Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

### *Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung oder Förderung der Biodiversität*

In Niedersachsen und Bremen wurden 14 Agrarumweltmaßnahmen mit Biodiversitätszielen auf einer Förderfläche von brutto 126.200 ha (im Durchschnitt der Förderperiode, **Tabelle 34**) umgesetzt. Es zeigte sich eine deutliche Differenzierung zwischen den vergleichsweise flächenstarken NAU/BAU-Maßnahmen auf 88.337 ha oder 70 % der Maßnahmenflächen und geringer bis mittlerer (+, ++) Wirkungseinschätzung und den weniger flächenstarken (37.844 ha; 30 %) Vertragsnaturschutzmaßnahmen des KoopNat mit hoher (+++) Wirkungseinschätzung. Mit den Maßnahmen Blühstreifen und Ökolandbau spielten die NAU/BAU-Maßnahmen in der Ackerlandschaft eine flächenmäßig wichtige Rolle, ansonsten dominierten mit rund 71 % der Förderflächen Maßnahmen auf Grünland, Heiden und Magerrasen.

**Ein- und mehrjährige Blühstreifen (A5 und A6)** stellten für Feldvögel insbesondere Nahrungshabitat zur Verfügung, wie mehrjährige Geländeuntersuchungen des NLWKN ergeben haben (NLWKN, 2015b). Die Nutzung als Bruthabitat wurde nur selten beobachtet. Einjährige Blühstreifen hatten eine höhere Bedeutung für Feldlerche, Wiesenschafstelze, Heidelerche und Rebhuhn als mehrjährige Blühstreifen. Nachteilig waren die von den Landwirten häufig bevorzugten Standorte entlang von Strukturen oder Waldrändern, da diese von typischen Offenlandvögeln gemieden werden. Für eine hohe floristische Artenvielfalt sind lückige Bestände (geringe Saatedichte, nicht auflaufendes Saatgut) von Bedeutung, die in beiden Blühstreifenvarianten auftreten. Gefährdete Ackerwildkrautarten kamen auf beiden Streifentypen vor, allerdings bevorzugt auf einjährigen Blühstreifen. Die Anzahl von Wildpflanzenarten war deutlich höher als auf angrenzenden Referenzäckern und nahm mit fortgeschrittener Vertragslaufzeit weiter zu. Die Bedeutung der mehrjährigen Blühstreifen für die Artenvielfalt war dabei größer. Die Bedeutung für Stechimmen (Bienen, Grab-, Weg-, Goldwespen) und Tagfalter war insgesamt gering (NLWKN, 2015b) und nur für Nahrungsgäste relevant. Aus dem InVeKoS ermittelte Blühstreifendichten von durchschnittlich 0,5 % des Ackerlandes schließen landschaftsstrukturelle Wirkungen (Mindestanteile von 10 bis 15 % hochwertiger Flächen erforderlich) weitgehend aus.

Die **Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (B1)** sah bei Mahdnutzung einen phänologisch orientierten ersten Mahdtermin um den 25. Mai vor. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2014 wurde der 20. Mai als frühester möglicher Mahdtermin vom Deutschen Wetterdienst bestimmt. Wesentliche positive floristische Wirkungen waren durch die vergleichsweise geringfügige Verschiebung des Mahdtermins um ca. 14 Tage nach dem sonst üblichen Termin für den ersten Schnitt nicht zu erwarten und bislang im Gelände nicht nachweisbar. Allerdings wiesen die Förderflächen geringfügig mehr Grünlandarten und mit 35 % der Untersuchungsflächen einen höheren Anteil von artenreichen Biotoptypen mit Bedeutung für den Naturschutz auf (gegenüber 18 % der Referenzflächen; entsprechend den Geländeerfassungen des NLWKN). 31 % der Vertragsflächen erfüllten das Förderkriterium für die ergebnisorientierte Honorierung (B2) mit mindestens vier krautigen Kennarten. Es gab keine belegbaren Effekte hinsichtlich Siedlungsdichten und

Bruterfolg von Wiesenvögeln. Nur 11 % der B1-Teilnehmer nahmen zusätzlich am KoopNat-Programm FM 412 teil und brachten 6 % ihrer Flächen ein. Anhand dieser Zahlen ist der intendierte „Türöffnereffekt“ der Basisvarianten für die KoopNat-Varianten nicht zu erkennen. Die Mitnahmeanteile werden bei B1 auf Grundlage von InVeKoS-Analysen auf rd. 50 % geschätzt.

**Tabelle 34:** Gesamtüberblick über AUM mit Biodiversitätszielen und ihre Bewertung

Maßnahme	Biodiversitätszielsetzung <sup>1)</sup>	Förderfläche [ha] <sup>2)</sup>	Bewertung [ordinal]	Anteil Förderfläche an Gesamtfläche in NI [%]			Mitnahmepotenzial [%] <sup>5)</sup>
				AL	GL	LF	
A5	Einjährige Blühstreifen	8.353	++				
A6	Mehrfährige Blühstreifen	115	++				
B1	Grünlandextensivierung Einzelfläche	22.087	+		3,2%	0,8%	50
B2	Grünlandextensivierung ergebnisorientiert	2.098	++		0,3%	0,1%	0
B3	Grünlandextensivierung durch Ruhephase/ Schonstreifen	2.283	++		0,3%	0,1%	
C	Ökolandbau <sup>3)</sup>	53.402	++	1,5%	3,8%	2,1%	0
431	Ackerwildkrautschutz	198	+++	0,01%		0,01%	
432	Tierarten der Feldflur	594	+++	0,03%		0,02%	
441, 442	Besondere Biotoptypen, Beweidung und Mahd	8.916	+++			0,3%	
411	Dauergrünland ergebnisorientiert	848	++/+++		0,1%	0,03%	
412	Dauergrünland handlungsorientiert	10.628	+++		1,5%	0,4%	
421	Gastvögel auf Acker	5.962	+++	0,3%		0,2%	
422	Gastvögel auf Grünland	10.698	+++		1,5%	0,4%	
<b>Summe AUM mit Biodiversitätsziel</b>		<b>126.181</b>	<b>++ <sup>4)</sup></b>	<b>2,3%</b>	<b>10,8%</b>	<b>4,9%</b>	

1) Laut PROFIL und Änderungsanträgen.

2) Förderfläche Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2014.

3) Rein informativ als flächengewichteter Mittelwert aus allen Einzelbewertungen.

4) Angenommene Nutzungsverteilung im Ökolandbau 50 % Grünland, 50 % Ackerland.

5) Mitnahmepotenziale nur für die angegebenen Maßnahmen eingeschätzt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Untersuchungen der **ergebnisorientierten Honorierung (B2, FM 411)** bestätigen arten- und krautreiches Grünland, das extensiv bewirtschaftet, also nicht umgebrochen, wenig gedüngt und nicht zu stark entwässert wird und regelmäßig, aber nicht zu häufig geschnitten bzw. mit

niedrigen bis mittleren Besatzdichten beweidet wird. Zu diesen Ergebnissen kamen sowohl das Pilotprojekt (Bathke et al., 2006), als auch die aktuellen Geländeerhebungen des NLWKN. Neben der Erhaltungswirkung löste die Maßnahme auch positive Entwicklungen aus. So ist die Anzahl der Vertragsflächen, auf denen mindestens sechs Kennarten vorkommen, in den untersuchten Landkreisen kontinuierlich angestiegen (NLWKN, 2015b). Das Vorkommen von vier bzw. sechs Kennarten indiziert folglich eine Mindestqualität des GL, die vor Ort auch weitaus höher ausfallen kann, sowohl was die Artendiversität als auch was die Biotopausprägung betrifft.

Die Geländeuntersuchungen zur **Grünlandextensivierung mit Frühjahrsruhe/Schonstreifen (B3)** blieben wenig aussagekräftig (NLWKN, 2015b), sodass sich die Wirkungseinschätzung auf potenzielle Biodiversitätswirkungen der wesentlichen Wirkfaktoren stützte, die durch ein Literaturreview ermittelt wurden. Potenziell positiv wirkten bei Mahdnutzung die Verschiebung des ersten Schnitts auf den 20. Mai sowie die Erhaltung mind. 2,5 m breiter Schonstreifen bis zum 5. Juni. Bei Beweidung konnte sich die Festlegung auf max. 1,5 GVE/ha oder drei Tiere/ha bis zum 20. Mai positiv auf Brut- und Schlupferfolg von Wiesenvögeln auswirken. Insgesamt war der Verzicht auf mechanische Bodenbearbeitung im zeitigen Frühjahr eine wichtige Stellschraube für den Bodenbrüterschutz. Allerdings wurde aufgezeigt, dass die Regelungen nur teilweise die Anforderungen an einen effektiven Wiesenbrüterschutz erfüllen konnten, weil sie zeitlich zu eng begrenzt waren bzw. eine effektive Viehbesatzbegrenzung noch restriktiver ausfallen müsste. Ein weiterer wesentlicher Wirkfaktor, die Erhaltung bzw. Wiederherstellung hoher Wasserstände, wurde nicht geregelt. Die fehlende räumliche Lenkung führte teilweise zur Förderung von Flächen ohne Eignung für die Zielarten.

Der **Ökologische Landbau (C)** ist vielfältig untersucht; seine Umweltwirkungen sind gut belegt. Er fördert signifikant das Vorkommen von Wildkräutern und Ackerbegleitflora. Vogelarten, Insekten, Spinnen und Bodenorganismen wie Regenwürmer und Mikroorganismen treten in höherer Arten- und Individuenzahl auf als auf konventionellen Vergleichsstandorten (Bengtsson, Ahnström und Weibull, 2005; Hole et al., 2005). Außerdem werden tendenziell mehr alte bzw. lokal adaptierte Pflanzensorten und Tierrassen genutzt und deren genetische Vielfalt erhalten (BÖLW, 2012).

Die Förderauflagen der **handlungsorientierten Dauergrünlandbewirtschaftung (FM 412)** wurden von den Unteren Naturschutzbehörden gebietsindividuell zusammengestellt in a) Abhängigkeit der Kombination (AUM B1 oder Erschwernisausgleich, 213) zusätzlich zu den Sockelaufgaben und b) vor dem Hintergrund der jeweiligen lokalen Schutzziele (Wiesenbrüter/Vegetation, Erhaltung/Entwicklung etc.). Geländeuntersuchungen im Hinblick auf Wiesenbrüter zeigten, dass auf Vertragsflächen eine extensive Grünlandnutzung beibehalten oder eingeführt wurde und der Bruterfolg der Zielarten besser ausfiel als auf Referenzflächen. Allerdings zeigten sich nicht die angestrebten Gesamtwirkungen, die zu einem langfristigen Erhalt der Wiesenvogelpopulationen erforderlich sind. So waren die Bruterfolgsraten im Regelfall zu gering für den Artenerhalt (NLWKN, 2015b: Kap. 3.3.1.3), obwohl auch zusätzliche Maßnahmen wie Gebietsbetreuung, Gelegeschutz, Kompensation auf einigen Untersuchungsflächen wirkten. Die Ursachen sind vielfältig und z. T. komplex miteinander verwoben (Gebietsstrukturen wie Gehölzaufwuchs, Nutzungsintensivierung

im Umfeld, Prädation, Entwässerung). In Gebieten mit vorrangig floristisch-vegetationskundlichen Zielsetzungen stellte sich die Situation durchgehend positiver dar. Ein großer Anteil der KoopNat-Flächen trug zur Erhaltung seltener und gefährdeter Pflanzarten bei, teilweise gab es Tendenzen zur Bestandsaufwertung.

Der **Ackerwildkrautschutz (FM 431)** zeigte auf Einzelflächen sehr gute Wirkung. Allerdings ist die Akzeptanz von über 1.000 ha in der Förderperiode 2000-2006 auf durchschnittlich knapp 200 ha Vertragsfläche gesunken. Auf den Vertragsflächen etablierten sich gefährdete Ackerwildkrautarten und bauten überlebensfähige Populationen auf (NLWKN, 2015b). Der Anteil der untersuchten Vertragsflächen mit Vorkommen an Gefäßpflanzenarten der Roten Liste betrug über die Jahre etwa 60 %. Auf ca. 80 % der untersuchten Vertragsflächen wurden Assoziations-Charakterarten gefährdeter oder stark gefährdeter Ackerwildkrautgesellschaften nachgewiesen.

Die KoopNat-Fördermaßnahme auf Ackerflächen zum **Schutz von Vogel- und sonstigen Tierarten der Feldflur (FM 432)** wurde für diese Förderperiode erstmalig konzipiert und neu eingeführt. Ergebnisse der Begleituntersuchungen für den Ortolan-Schutz zeigten positive Entwicklungen hinsichtlich der Brutpaardichte. Entscheidend für die Effektivität der Maßnahme ist die Lenkung der Vertragsflächen auf geeignete Standorte, d. h. mit für den Ortolan wichtigen Sitzwarten in Gehölzbeständen. Dort konnten auf Vertragsflächen mit Erbsengemengen bis zu acht Brutpaare je 10 ha (im Mittel 4 BP/10 ha) festgestellt werden (NLWKN, 2015b; Untersuchungsgebiet Dra-wehn und Lucie). Flächen mit Luzerne-Einsaat als Nahrungshabitate für den Rotmilan während der Jungenaufzucht wiesen eine etwas höhere Attraktivität auf als normales Grünland. Auch wurde eine gewisse Bevorzugung von Luzerneflächen mit Staffelmahd festgestellt (wöchentliche Mahd jeweils eines Viertels der Fläche), da die Beuteverfügbarkeit, auch von Kleinsäugetern, direkt nach der Mahd am besten ist.

Die **Beweidung und Mahd besonderer Biotoptypen (FM 441 und 442)** zeigte für vegetationskundliche Ziele in Sandheiden gute Wirkungen: Die Heidebestände befanden sich in guter bis sehr guter Ausprägung hinsichtlich ihres Arteninventars (NLWKN, 2015b), einer zurückgehenden bzw. stabilen Vergrasungstendenz sowie des Verbuschungsgrades. Die faunistischen Kartierungen zeigten schlechtere Wirkungen bei Reptilien. Die z. T. schlechten Populations- und Aktivitätsdichten sind auf suboptimale Lebensraumausstattungen zurückzuführen. Es bestehen naturschutzfachliche Zielkonflikte zwischen der Entwicklung von optimalen Habitatbedingungen für Reptilien und einer optimalen Biotoptypenausprägung aus vegetationskundlicher Sicht. Eine Bewertung der Fauna in den besonderen Biotoptypen ist daher nur möglich, wenn klare, ggf. quantifizierte Zielfestlegungen für die jeweiligen Untersuchungsgebiete erfolgen.

Im Rahmen des KoopNat fokussierte die Maßnahme **Rast- und Nahrungsflächen für nordische Gastvögel (FM 421, 422)** auf eine Entschädigung der Teilnehmer für Ertragsverluste im Acker- und Grünland. Die Wirkungskontrollen zeigten, dass die Rastbestände der Gastvögel langjährig deutlich angestiegen sind, sodass es innerhalb der Förderkulisse zu Nahrungskonkurrenzen zwischen den Gänsearten kam, und z. B. Blässgänse zunehmend Flächen außerhalb der Schutzgebiete

te/Förderkulisse aufsuchten (NLWKN, 2015b). Insgesamt konnte eine hohe Nutzungsintensität der Vertragsflächen durch nordische Gastvögel festgestellt werden, allerdings keine generelle Präferenz der Vertragsflächen gegenüber Flächen ohne Vertrag. Eine spezifische Lenkungswirkung auf Vertragsflächen konnte somit nicht festgestellt werden, wohl aber deren gleichrangige Nutzung durch die Gastvögel.

Die **Fördereffizienz** der betrachteten Maßnahmen konnte nur relativ innerhalb der Maßnahmengruppe mit Biodiversitätszielen bewertet werden. Aus der qualitativen Wirkungseinschätzung resultiert ein dimensionsloser Kosten-Wirksamkeitsquotient (Verhältnis von Kosten, Wirkung und Förderfläche). Die günstigsten Kosten-Wirksamkeitsrelationen hatten der Ökolandbau und das KoopNat sowie die Grünlandextensivierungsvarianten B2 und B3. Mit Abstand folgten die Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (B1), maßgeblich bedingt durch ihre geringe Wirkung, sowie die Blühstreifen, die bei vergleichsweise hoher Prämie und wenig Förderfläche einen hohen (Fix-) Kostenanteil haben.

#### *Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Wasserqualität*

Die zehn AUM mit Wasserschutzzielen trugen alle zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität in NI/HB bei, jedoch mit unterschiedlichen Wirkungsschwerpunkten und mit unterschiedlicher Intensität. Zentrale Förderauflagen mit Wirkung für den Wasserschutz betrafen den Düng- und Pflanzenschutzmitteleinsatz, Verzicht auf oder Einsatz schonender Bodenbearbeitung, dauerhafte Bodenbedeckung und emissionsarme Ausbringungstechnik. Nennenswerte Wirkungen wurden zum einen durch Minderung der Stickstoffbilanzsalden und -austräge ins Grundwasser, zum anderen durch Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen, vor allem von Phosphor (P), in Oberflächengewässer erzielt.

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2014 wurden Maßnahmen mit Wasserschutzzielen auf 205.000 ha Förderfläche (brutto) und für 311.360 Standard-Großvieheinheiten (Teilmaßnahme A3) mit insgesamt knapp 204 Mio. Euro öffentlichen Mitteln gefördert. Die Förderfläche entsprach 8 % der LF Niedersachsens und Bremens; der Großteil war Ackerland (86 %). Damit wurde der Zielwert für ein erfolgreiches Landmanagement mit Beitrag zum Erhalt und zur Verbesserung der Wasserqualität deutlich überschritten. Gegenüber der vorangegangenen Förderperiode ist der Umfang vergleichbarer Maßnahmen um mehr als das Doppelte gestiegen.

Der enorme Zuwachs der Förderfläche mit Wasserschutzzielen ging auf die besonders flächen- bzw. teilnehmerstarken Maßnahmen zurück, die sich aber durch hohe Mitnahmen auszeichneten. Die in der zweiten Hälfte der Förderperiode erfolgte Ausrichtung auf die Anforderungen der WRRL durch Bindung eines Teils des Förderangebotes an eine fachspezifische Zielkulisse brachte nicht die erwarteten Ergebnisse. Durch die schlechte Inanspruchnahme der mit dem HC neu eingeführten GSL-Maßnahmen wurde der Zielwert für den teilmaßnahmenspezifischen Ergebnis-

dikator deutlich verfehlt. In der WRRL-Zielkulisse erreichten die AUM mit Wasserschutzziel nach Abzug von Mitnahmen nur 5 % der LF.<sup>48</sup>

In **Tabelle 35** wird die Einschätzung des Wirkungsbeitrags der Maßnahmen mit Wasserschutzzielen hinsichtlich unterschiedlicher Wirkungspfade und Indikatoren zusammengefasst. Dabei sind Wirkungen auf der einzelnen Förderfläche dargestellt und in Verbindung mit der wirksamen Förderfläche auf landesweite Maßnahmeneffekte hochgerechnet. Die Summe der Maßnahmeneffekte wiederum stellt die Wirkung des gesamten Agrarumweltprogramms dar und ist in den Zusammenhang mit (landesweiten) Reduktionszielen bzw. Belastungsgrößen zu setzen.

**Tabelle 35:** Wirkungsbewertung der AUM mit Wasserschutzzielen

Maßnahme	Fläche <sup>1)</sup> Ø 2007-14 [ha]	Reduktion N-Saldo			Kosten- Wirksam- keit <sup>2)</sup> [Euro/kg]	Weitere Reduktionseffekte		
		je ha	brutto [t]	netto [t]		Herbst- N <sub>min</sub> [kg/ha]	P-Saldo [kg/ha]	P-Ein- trag OG <sup>4)</sup>
<b>NAU / BAU</b>								
A2 MDM-Verfahren	75.602	0	0	0	n.b.	10	0	++
A3 Umweltfreundliche Gülleausbringung	268.584	15	4.029	1.007	5,8	10	0	+
A6 Blühstreifen (mehrjährig)	115	60	7	7	26,6	60	30	+
A7 Zwischenfrucht/Untersaaten	59.501	10	595	238	15,2	30	0	+ / ++
C Ökologischer Landbau	53.402	60	3.204	3.204	2,9	30	15	++
<b>Grundwasserschonende Landbewirtschaftung</b>								
W1 Gewässerschonende ökologische Bewirtschaftung	4.257	10	43	43	} 2,8	0	n.b. <sup>3)</sup>	-
W2 Winterharte Zwischenfrüchte	10.734	20	215	215		40	0	+
W3 Verzicht auf Boden- bearbeitung nach Mais	1.386	5	7	7		10	0	0
W4 Verzicht auf Boden- bearbeitung nach Raps	107	0	0	0	n.b.	10	0	0
W5 Anbau von Winterrübsen vor Wintergetreide	34	0	0	0	n.b.	30	0	0

1) Fläche: Bei Maßnahme A3 = LF der Teilnehmer, bei allen anderen Maßnahmen = Förderfläche, jeweils ohne Abzug von Mitnahmen (=Brutto).

2) Verausgabte öffentliche Mittel 2007-14 + relative Implementationskosten (Stichjahr 2011) / N-Saldo netto.

3) Stichprobe zu gering.

4) Reduktion des P-Eintrags in Oberflächengewässer (OG) qualitativ bewertet: ++ = hoch, + = mittel, 0 = kein Effekt n.b. = nicht berechenbar."

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>48</sup> Die LF der Teilnehmer an der umweltfreundlichen Gülleausbringung in der Kulisse ist hier nicht mit eingerechnet. Sie lag im Jahr 2012 bei rund 71.000 ha, nach Abzug des Mitnahmeeffekts wären 17.550 ha als wirksam anzurechnen.

Analog zur Zunahme bei den Förderflächen hat die Förderperiode eine deutliche Steigerung der Minderungseffekte bei N-Bilanzsalden und Nährstoffausträgen mit sich gebracht. Der Beitrag der Maßnahmen zur Reduzierung der **Stickstoffbilanz** in NI/HB lag im Durchschnitt der Förderperiode brutto bei knapp 8.100 t N pro Jahr. Auf die gesamte LF bezogen ergab dies rechnerisch einen Minderungsbetrag von im Mittel 3,1 kg N/ha pro Jahr. Nach Abzug von Mitnahmen resultierte ein Minderungseffekt von 4.720 t N bzw. 1,8 kg N/ha\*a. Zwischen 2007 und dem Förderhöchststand 2012 stieg der Minderungseffekt (ohne Abzüge) um rund 3.000 t bzw. 1,2 kg N/ha. Der berechnete Effekt wurde überwiegend durch den deutlichen Anstieg der Förderflächen des NAU/BAU erzielt. Der Ökolandbau leistete unter Einbeziehung der Mitnahmen mit Abstand den höchsten Wirkungsbeitrag, gefolgt von der umweltfreundlichen Gülleausbringung. Die GSL-Maßnahmen erreichten aus den oben genannten Gründen nur einen Anteil von knapp 6 %.

Da sich das landesweite Stickstoffsaldo im Mittel der Förderperiode auf gleichem Niveau bewegt hat, haben die AUM bestenfalls dazu beitragen können, gegenläufige Trends zu kompensieren. Abhängig von der Akzeptanz der wirksamen Maßnahmen ist von beträchtlichen regionalen Unterschieden bei der Minderung der N-Bilanzen auszugehen. Besondere Bedeutung hatte der Zuwachs wirksamer Maßnahmen gerade in den Problemgebieten mit hohen N-Überschüssen, die auch nach Herausrechnen der Mitnahmen vor allem auf die Förderung umweltfreundlicher Gülleausbringung zurückzuführen war.

Die dargestellte Wirkung je ha Förderfläche konnte für die meisten Maßnahmen zur Ex-post-Bewertung anhand eines statistischen Teilnehmer-/Nichtteilnehmervergleichs (Mit-Ohne) signifikant nachgewiesen werden. Dazu standen Kontrolldaten zu Nährstoffvergleichen nach Düngeverordnung (DüV) und anonymisierte Daten von Pilotbetrieben in der WRRL-Kulisse zur Verfügung. Bei den Auswertungen der Nährstoffvergleiche bestätigten sich die Annahmen der Literatur (Osterburg und Runge, 2007) weitgehend, nur beim Anbau von Zwischenfrüchten ist von einer geringeren Wirkung pro Hektar Förderfläche auszugehen (s. Tabelle 35). Bezüglich der Reduzierung von N-Austrägen in das Grundwasser konnten für den Teilindikator Herbst- $N_{\min}$  ebenfalls statistisch signifikante Effekte von Fördermaßnahmen in Niedersachsen belegt werden (Schmidt und Osterburg, 2011).<sup>49</sup>

Die **Fördereffizienz** der betrachteten Maßnahmen konnte nur relativ bewertet werden. Das beste Kosten-Wirksamkeitsverhältnis bei der Senkung von N-Bilanzsalden wiesen der Ökologische Landbau und die GSL-Maßnahmen auf. Die trotz niedriger Prämiensätze im Vergleich doch deutlich schlechteren Kosten-Wirksamkeitsrelationen der umweltfreundlichen Gülleausbringung und vor allem des Zwischenfruchtanbaus waren in den hohen Schätzwerten für die Mitnahmen begründet, die die als wirksam eingeschätzte Förderfläche erheblich einschränken. Bei Bewertung der

---

<sup>49</sup> Dazu konnten Monitoringdaten aus den niedersächsischen Trinkwasserkooperationsgebieten ebenfalls einem massenstatistischen Mit-Ohne-Vergleich unterzogen werden.

Fördereffizienz des Ökolandbaus ist zu beachten, dass dieser neben dem höchsten Wirkungsbeitrag beim N-Saldo bei allen weiteren Wirkungspfaden ebenfalls Minderungseffekte aufwies.

Der Minderungseffekt bei den **Phosphorbilanzen** blieb im Förderzeitraum in etwa gleich. Mit im Mittel 800 t P-Reduktionswirkung wurde rechnerisch der landesweite P-Überschuss von 2007 um ca. 5 % gesenkt. Keine der Fördermaßnahmen war spezifisch auf diesen Wirkfaktor ausgerichtet. Den größten Teil der AUM-Wirkung erzielte wieder der Ökologische Landbau.

Wirkungen der AUM auf den **P-Eintrag in die Fließgewässer** wurden in Anlehnung an die Berechnungen von Fier und Schäfer (2007) quantitativ abgeschätzt. Als Datenquelle wurde dabei auf Bodendaten des LBEG zur Erosionsgefährdung und zu den mittleren P-Gehalten zurückgegriffen. Als Minderungseffekt der AUM wurde eine Größenordnung von 12 % für das P-Austragspotenzial (entspricht laut Modell 220 t) und 9 % für das P-Eintragspotenzial (entspricht 40 t) berechnet. Es zeigte sich, dass hohe Wirkungen auch außerhalb der Gebiete mit hoher Erosionsgefährdung auftraten. Begründen lässt sich dies damit, dass die Anwendung wirksamer Maßnahmen bei Fruchtfolgen mit einem hohen Anteil an Mais oder Hackfrüchten besonders effektiv ist.

Auch die **Reduzierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes** stand nicht im Fokus des Förderangebotes, ist aber als relevantes Handlungsfeld anzusehen, da in der Förderperiode die PSM-Intensität angewachsen ist und gleichzeitig eine steigende Zahl von PSM-Funden sowohl in Grund- als auch in Oberflächengewässern zu verzeichnen ist. Der wichtigste Wirkungsbeitrag ging wieder vom Ökolandbau aus. Landesweit stagnierte dieser jedoch wegen des geringen Flächenzuwachses. Hervorzuheben ist aber, dass bei Dauerkulturen in der besonders PSM-intensiv wirtschaftenden Region des Alten Landes die Förderfläche mehr als verdoppelt wurde. Negativ zu bemerken ist, dass über MDM-Verfahren und winterharte Zwischenfrüchte Förderflächen hinzu kamen, die mit einer Zunahme des PSM-Einsatzes verbunden sind.

#### *Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Bodens*

Durch MDM-Verfahren und Zwischenfruchtanbau wurde in NI/HB **Bodenerosion** durch Wasser im Umfang von brutto 324.218 t/a vermieden, dies entsprach einem Anteil von ca. 25 % des potenziellen Bodenabtrags auf den Ackerflächen der beiden Länder. Durch MDM-Verfahren wurden 242.122 t/a und durch den Zwischenfruchtanbau 82.096 t/a Bodenabtrag verhindert. Die Nettowirkung lag jedoch wegen der hohen Mitnahmen deutlich niedriger. Sie bezifferte sich für den Zwischenfruchtanbau auf 60 % der Förderfläche und für MDM-Verfahren auf 50 %. Der Abzug für die MDM-Verfahren erhöht sich um weitere 25 % für geförderte Flächen, die nach Erosionsklassifizierung  $E_{nat}$  5.1 und  $E_{nat}$  5.2 eingestuft sind, auf denen seit 2010, mit Einführung des CC-Standards zur Erosionsvermeidung, auch ohne AUM der Erosionsschutz zu gewährleisten ist. Der Nettoeffekt betrug demzufolge für MDM-Verfahren rd. 60.500 t und für Zwischenfruchtanbau 32.800 t. **Tabelle 36** zeigt, dass bei der Kosten-Wirksamkeitsanalyse MDM-Verfahren mit 13 Euro je Tonne vermiedener Bodenabtrag nur rund ein Viertel der Kosten des Zwischenfruchtanbaus verursachten.

**Tabelle 36:** Wirkungsbewertung von AUM mit Erosionsschutzziel

Maßnahme	Förderfläche	Vermiedender Bodenabtrag <sup>1)</sup>	Kosten-Wirksamkeit <sup>2)</sup>
	Ø 2007-14 [ha]	netto [t/a]	netto [Euro/t verm. Bodenabtrag]
A2 MDM-Verfahren	75.602	60.531	13
A7 Zwischenfruchtanbau	59.501	32.838	57

1) Unter Anrechnung von Mitnahmen.

2) Verausgabte öff. Mittel (2007 bis 2014) + relative Implementationskosten (IK Stichjahr 2011).

Quelle: Eigene Darstellung.

Um die Wirksamkeit der AUM im Hinblick auf die **Bodenfruchtbarkeit** zu analysieren, wurden InVeKoS-Daten von 2012 für Niedersachsen und Bremen ausgewertet. Die folgenden Ergebnisse (vgl. **Tabelle 37**) basieren auf einer vereinfachten Humusbilanz, die sich aus dem Anbau humusmehrender und humuszehrender Kulturen ergibt.<sup>50</sup>

**Tabelle 37:** Veränderung des Humusgehaltes durch AUM

Maßnahme	Fläche (Brutto)	Kohlenstoff- sequestrierung	Gesamtwirkung Humus-C (brutto)	Gesamtwirkung Humus-C (netto)
	Ø 2007-14 [ha]			
Zwischenfruchtanbau	59.501			
Szenarien: Minimum		0	0	0
Beste Vermutung		70	4.165	1.666
Maximum		140	8.330	3.332
Ökologischer Landbau <sup>1)</sup>	28.436	319	9.071	9.071

1) Zuwachs gegenüber konventionellen Betrieben.

Quelle: Eigene Auswertung, in Anlehnung an VDLUFA (2004), auf Basis von InVeKoS-Daten.

Im Ergebnis dieser überschlägigen Berechnung zeigten konventionell wirtschaftende Betriebe in Niedersachsen und Bremen negative Bilanzwerte (-475 kg Humus-C/ha\*a). Auf ökologisch bewirtschafteten Flächen war allein aufgrund der angebauten Kulturen der Humus-C-Gehalt um 319 kg Humus-C/ha\*a höher als auf den konventionellen Referenzflächen (2011: -156 kg/ha\*a).

<sup>50</sup> Ohne Berücksichtigung der Humusreproduktionsleistung aus Nebenernteprodukten wie Stroh und Rübenblatt sowie aus Wirtschaftsdüngern.

Daraus abgeleitet kam es in NI/HB auf Ackerland durch die Förderung des Ökologischen Landbaus zu einer Erhöhung um mindestens 9.071 t Humus-C pro Jahr. Als Ergebnis einer Literaturlauswertung wird geschätzt, dass sich durch Zwischenfruchtanbau der Humusgehalt zwischen 0 und 140 kg Humus-C pro Hektar und Jahr erhöhte. Auf der geförderten Fläche resultierte mithin eine Zunahme des Bodenumusgehaltes zwischen 4.165 t und 8.330 t pro Jahr (brutto). Nach Abzug der für Zwischenfruchtanbau geschätzten Mitnahmen erhöhte sich der Bodenumusgehalt um 1.666 t bis 3.332 t pro Jahr (netto). Zu beachten ist, dass Maßnahmeneffekte im Hinblick auf den Humusgehalt sehr schnell reversibel sind, wenn die geförderte Wirtschaftsweise nicht beibehalten wird.

Auf eine Kosten-Wirksamkeitsanalyse im Hinblick auf die Bodenfruchtbarkeit wurde verzichtet, da die Herleitung der Maßnahmenwirkung auf unterschiedlichen Methoden beruht und eine direkte Vergleichbarkeit der Wirkungen daher nicht gegeben ist.

#### *Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels*

Die Analysen der Klimaschutz-Wirkungen von AUM beziehen sich auf ihr Potenzial, durch verminderte Ammoniakemissionen, reduzierten Mineraldünger- und Kraftstoffeinsatz sowie Kohlenstoffsequestrierung THG-Emissionen zu vermeiden. Ausgehend von den Entstehungspfaden der unterschiedlichen Treibhausgase wurden Ansätze zur Verminderung von THG-Emissionen identifiziert. Dafür wurde die nationale Emissionsberichterstattung Deutschlands (Haenel et al., 2014) nach den Richtlinien des IPCC (2006) berücksichtigt. Zusätzlich<sup>51</sup> wurden mögliche Änderungen im Bodenkohlenstoffvorrat nach IPCC (2014) und anderen Studien aufgenommen. Bei den Maßnahmen **A2**, **A3**, **A7** und **B0** wurden Einsparungspotenziale je ha Förderfläche auf Basis von Literaturauswertungen und eigenen Daten bestimmt. In **Tabelle 38** werden die Brutto- und Netto-Wirkungen der vier relevanten AUM zusammengefasst. Für alle Maßnahmen gilt, dass nur unmittelbare Klimaschutzwirkungen auf der Fläche erfasst wurden, mögliche Verlagerungs- und Rebound-Effekte konnten nicht berücksichtigt werden. Da bei diesen Effekten selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen kaum quantifizieren.

Das Potenzial für Klima-Wirkungen von **MDM-Verfahren (A2)** liegt in der Anreicherung von Kohlenstoff im Boden, in der Minderung des Kraftstoffverbrauchs und im reduzierten Einsatz von chemisch-synthetischen N-Düngern. Für die Bruttowirkung wurden folgende Szenarien angesetzt:

- Minimum bei minimaler Kraftstoffeinsparung (vgl. Flessa et al., 2012, S. 114),
- Maximum bei minimaler Kraftstoffeinsparung und einer mittleren Einsparung von Mineraldünger (basierend auf Osterburg und Runge, 2007).

---

<sup>51</sup> „Kohlenstoffvorratsänderungen in Mineralböden, Biomasse und toter organischer Substanz (nur aus der Umwandlung von Wald zu Acker) werden im deutschen Inventar nur bei Landnutzungsänderungen zu Acker berücksichtigt, nicht bei verbleibender Ackernutzung.“ (UBA, 2014, S. 582).

Mit deutlich unter einer Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalent je ha Förderfläche und Jahr hatte die Maßnahme sehr geringe Effekte; auch die jährlichen Gesamteinsparungen von 1,66 kt CO<sub>2</sub>Äq (brutto) blieben gering.

Der Wirkungseinschätzung der Maßnahme **umweltfreundliche Gülleausbringung (A3)** liegen ebenfalls zwei Szenarien zugrunde. Im Mittel der beiden Szenarien belief sich die THG-Vermeidung pro Jahr auf rund 23 kt CO<sub>2</sub>Äq brutto.

Das Klimaschutzpotenzial des **Zwischenfruchtanbaus (A7)** hinsichtlich C-Sequestrierung und Reduzierung von N-Düngermengen wird in umfangreichen Untersuchungen als sehr gering eingeschätzt (vgl. Flessa et al., 2012, Poeplau et al., 2011, Poeplau und Don, 2015). Vor diesem Hintergrund muss der Mittelwert, das heißt „die beste Vermutung“ gegenüber der HZB (Fährmann et al., 2010) nach unten korrigiert werden. Die Wirkungsspanne wurde entsprechend von 0 über 10 kg N/ha bis 40 kg N/ha definiert. Der besten Vermutung nach könnten durch die Maßnahme im Mittel der Jahre 2007 bis 2014 24 kt CO<sub>2</sub>Äq eingespart worden sein. Allerdings waren nur 34 % davon dauerhafte Einsparungen.

**Tabelle 38:** Wirkungsbewertung von AUM mit Klimaschutzzielen

Maßnahme	Fläche/Menge Ø 2007-14 [ha bzw. m <sup>3</sup> ]	Klimawirkung brutto [kt CO <sub>2</sub> Äq/a]	Unsicherheits- bereich <sup>(1)</sup> [%]	Klimawirkung netto [kt CO <sub>2</sub> Äq/a]	Kosten- Wirksamkeit <sup>(2)</sup> netto [Euro/t CO <sub>2</sub> Äq]
A2 MDM-Verfahren	75.602 ha	2	-34; +305	0,42	4.053
A3 umweltfreundliche Gülleausbringung	3.905.150 m <sup>3</sup>	23	- 48; +52	5,75	464
A7 Zwischenfruchtanbau	59.501 ha	24	-100; +164	9,2	774
B0 klimaschonende Grünlandbewirtschaftung	38346 ha	414	-61; +61	207	9
<b>Summe</b>		<b>462</b>		<b>222</b>	
Davon dauerhaftes, nicht umkehrbares Einsparpotential		32		15	

1) Abweichung der Minimal- und Maximalschätzung von der mittleren Schätzung in Prozent der mittleren Schätzung.

2) Die Effizienzbewertung wird als Kosten-Wirksamkeit ausgedrückt. Die Kosten umfassen öffentl. Ausgaben und IK. Die Wirksamkeit berücksichtigt Mitnahmepotenziale, die von der potenziell wirksamen Förderfläche subtrahiert werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Analyse der Wirkungen der **klimaschonenden Grünlandbewirtschaftung (B0)** liegen nur sehr begrenzt Daten für die Verluste von Kohlenstoff und Stickstoff vor. Als Wirkungsmaximum wurden hier die Verluste von 22 % (Necpálová et al., 2014) und als Minimumwert 5,4 % (Merbold et al., 2014) angenommen und aus beiden Ergebnissen ein Mittelwert gebildet. Im Vergleich zu

den anderen AUM war die jährliche Bruttoeinsparung mit 49 t CO<sub>2</sub>Äq pro ha (Mittelwert) sowie 414 kt CO<sub>2</sub>Äq für die gesamte Förderfläche sehr hoch. Trotz der hohen angenommenen Mitnahmen waren auch die Nettoeinsparungen mit 207 kt CO<sub>2</sub>Äq im Vergleich noch hoch. Allerdings ist die Einsparung an CO<sub>2</sub>-Emissionen der Fläche an eine dauerhaft umbruchlose Bewirtschaftung gebunden. Bei einer Bewertung im Hinblick auf die Kohlenstofffestlegung ist das THG-Vermeidungspotenzial nach Smith (2014) auf 100 Jahre umzurechnen und liegt dann bei 2,07 kt CO<sub>2</sub>Äq (netto), d. h. die Bewertung der Maßnahme fällt schlechter aus als für die Maßnahmen umweltfreundliche Gülleausbringung A3 und Zwischenfruchtanbau A7.

Für die vier relevanten AUM ergaben die Analysen ein Minderungspotenzial für THG, nach mittleren Schätzungen, von 462 kt CO<sub>2</sub>Äq (Brutto-Betrachtung). Nach Abzug von Mitnahmeeffekten kann von 222 kt CO<sub>2</sub>Äq ausgegangen werden. Das entsprach 1,5 % der landwirtschaftlichen Emissionen in Niedersachsen (brutto), gemessen am Jahr 2009 mit 29.852 kt CO<sub>2</sub>Äq. insgesamt (vgl. Flessa et al., 2012). Die dauerhaften Einsparungen betragen allerdings nur 32 kt brutto und 15 kt netto, da der Großteil auf Festlegung von Kohlenstoff in Böden beruht, der bei Unterlassen der Maßnahmen wieder verloren geht. Die Beiträge der AUM zum Klimaschutz waren prozentual niedrig.

Die **Kosteneffizienz** der Maßnahmen lag netto (inkl. IK) bei 4.053 Euro. Wesentlich günstiger fielen die Kosten für A7 und für A3 aus: 464 Euro/t CO<sub>2</sub>Äq für A3 und 774 Euro/t CO<sub>2</sub>Äq für A7. Für die klimaschonende Grünlandbewirtschaftung B0 konnte eine hohe Kosteneffizienz von 9 Euro/t CO<sub>2</sub>Äq ermittelt werden, bei einem Vermeidungspotenzial für 100 Jahre betrügen die Kosten jedoch 861 Euro/t CO<sub>2</sub>Äq netto. Die Kosten der Maßnahmen mit Klimaschutzziel sind im Vergleich zu einigen ordnungsrechtlichen Optionen hoch (vgl. Flessa et al., 2012).

#### *Zusammenfassende Beantwortung der Bewertungsfrage 16 Verbesserung der Umweltsituation*

Im Rahmen der AUM wurden 23 Teilmaßnahmen gefördert, davon sechs seit dem Health Check. 14 Teilmaßnahmen hatten Biodiversitätsziele, zehn Wasser- und jeweils vier Klima- und Bodenschutzziele. Multifunktionale Maßnahmen speisten sich aus dem NAU/BAU. Ausschließlich Grundwasserschutzziele sah die Maßnahmengruppe GSL vor, während im KoopNat alle Teilmaßnahmen auf die Erhaltung und der Verbesserung der biologischen Vielfalt fokussierten.

**Tabelle 39** fasst die Einzelergebnisse der Ressourcenbewertungen zusammen. Sie gibt einen Überblick über die geförderten Teilmaßnahmen, ihre Zielsetzung und Wirkungsbewertung. Insgesamt wurden im Durchschnitt der Förderperiode 313.900 ha gefördert, das sind rd. 14 % der LF, ohne Berücksichtigung der nicht flächengebundenen Teilmaßnahme A3 mit ca. 268.600 ha Ausbringungsfläche. Die physische Förderfläche lag bei ca. 93 % der Brutto-Fläche.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Beispielhafte Berechnung für das Jahr 2012 (Daten aus InVeKoS-FNN). Brutto-Fläche = Summe der Förderfläche aller Teilmaßnahmen. Netto-Fläche = Herausrechnen von mehrfach belegten Flächen, bei Kombination mehrerer Maßnahmen auf einer Fläche (entspricht dem Begriff „physische Fläche“ der EU-KOM).

Die Brutto-Ressourcenwirkungen summierten sich bei positiven Wirkungen auf Arten und Lebensräume auf rd. 126.200 ha oder knapp 5 % der LF bzw. 11 % des Grünlands. Es wurden brutto jedes Jahr 8.100 t Stickstoffüberschüsse reduziert (entspricht 3,5 % der vom LBEG kalkulierten Überschüsse) und einer möglichen Auswaschung in das Grundwasser entzogen. Gleichzeitig trug dieser Verzicht zur Erhaltung spezifischer Lebensräume und Arten bei und reduzierte Treibhausgasemissionen. Im Durchschnitt wurden jährlich ohne Beachtung von Mitnahmeeffekten 462 kt CO<sub>2</sub>Äq an THG-Emissionen verhindert (knapp 2 % der Emissionen aus der Landwirtschaft), z. T. auch bedingt durch Humusaufbau, der im Umfang von 13,2 bis 17,4 kt Humus-Kohlenstoff pro Jahr durch die Maßnahmen gefördert wurde. Hierbei wurden allerdings auch schnell reversible Effekte des Humusaufbaus berücksichtigt. Eine weitere Bodenschutzwirkung zielte auf die Erhaltung der Bodensubstanz durch Verhinderung von Erosionsereignissen. Ohne Beachtung von Maßnahmen könnten jedes Jahr rd. 324 kt Bodenabtrag unterbunden werden.

Für rd. 39 % der Förderfläche der AUM konnten Mitnahmen nachgewiesen werden. Einzelne Teilmaßnahmen wiesen deutlich überdurchschnittliche Mitnahmeanteile auf, während sie für andere Maßnahmen negiert oder als sehr gering eingestuft wurden (KoopNat, GSL, Ökolandbau). Die Mitnahmen reduzierten die vorgenannten Umwelteffekte und beeinflussten die Kosten-Wirksamkeitsrelation negativ (vgl. Tabelle 39). Eine vollständige – im Sinne einer 100-prozentigen – Vermeidung von Mitnahmen ist nicht anzustreben, da im Gegenzug i. d. R. erhöhte Vermeidungskosten in Form von Verwaltungskosten entstehen. Zukünftiger Ansatzpunkt zur (deutlichen) Vermeidung von Mitnahmen sind Maßnahmen, die (ursprünglich) der Verbreitung neuer Technologien dienen (z. B. MDM-Verfahren, Gülleausbringungstechniken), die nach erfolgreicher Technikeinführung wieder aus der Förderung genommen werden sollten.

Unter Anrechnung von Mitnahmeeffekten relativiert sich sowohl die Wirkung (Effektivität) als auch die Effizienz (Kosten-Wirksamkeit) der Teilmaßnahmen. Die in Tabelle 39 dargestellten Netto-Angaben sind geeignet, um die flächengebundene Förderung durch AUM mit anderen Instrumenten und Politiken zu vergleichen, wie bspw. Emissionshandel oder Kosten der Wasseraufbereitung in Wasserwerken.

Insgesamt können den AUM umfangreiche Umweltwirkungen attestiert werden, die im Falle multifunktionaler Ziele und Wirkungen, wie z. B. beim Ökolandbau, besonders positiv eingeschätzt werden können. Dennoch bleiben die Wirkungen im Regelfall lokal beschränkt und leisten nur geringe Beiträge zur Lösung landesweiter Probleme in Niedersachsen und Bremen.

**Tabelle 39** Zusammenfassender Überblick über Effektivität und Effizienz der Umweltwirkungen der AUM

Code	Maßnahme	Output		Förder- kulisse	Förder- ansatz	Umweltziele	Ressourcenwirkung brutto		Mitnahme- potenzial	Kosten-Wirksamkeit netto	
		Fläche [ha] <sup>1)</sup>	Zielerfüllung [%] <sup>2)</sup>				quantitativ [pro Jahr]	qualitativ [- bis +++]		Wert <sup>5)</sup>	Einheit <sup>6)</sup>
<b>NAU/ BAU</b>	<b>Niedersächsisches und Bremisches Agrarumweltprogramm</b>	<b>573.147</b>									
A2	MDM-Verfahren	75.602	135%	ja	S	Wasser Klima Boden	0 t N 1.660 t CO <sub>2</sub> -Äq. 242.122 t Boden		75% <sup>7)</sup>	4.053 Euro/t CO <sub>2</sub> -Äq. 13,4 Euro/t Boden	
A3	Umweltfreundliche Gülleausbringung	311.360 SGVE	127%	nein	S	Wasser Klima	4.029 t N 23.000 t CO <sub>2</sub> -Äq.		75%	5,8 Euro/ kg N 464 Euro/t CO <sub>2</sub> -Äq.	
A5	Einjährige Blühstreifen	8.353	220%	ja/nein	E	Biodiversität		++		874 Euro/Wirk.	
A6	Mehrjährige Blühstreifen	115	2%	nein	E	Biodiversität Wasser		++		2.416 Euro/Wirk. 26,6 Euro/ kg N	
A7	Zwischenfruchtanbau	59.501	74%	nein	S	Wasser Klima Boden Boden	595 t N 24.000 t CO <sub>2</sub> -Äq. 82.096 t Boden 4.165 - 8.330 t Humus-C		60%	15,15 Euro/ kg N 774 Euro/t CO <sub>2</sub> -Äq. 57,3 Euro/t Boden n.b.	
B0	Klimaschonende Grünlandbewirtschaftung	38.346	43%	nein	E	Klima	414.000 t CO <sub>2</sub> -Äq.		50%	9 Euro/t CO <sub>2</sub> -Äq.	
B1	Grünlandextensivierung Einzelfläche	22.087	65%	nein	E	Biodiversität		+	50%	734 Euro/Wirk.	
B2	Grünlandextensivierung ergebnisorientiert	2.098	50%	nein	E	Biodiversität		++		271 Euro/Wirk.	
B3	Grünlandextensivierung Ruhephase	2.283	7%	nein	E	Biodiversität		++		313 Euro/Wirk.	
C	Ökolandbau	53.402		nein	S	Biodiversität Wasser Boden		++		261 Euro/Wirk. 2,9 Euro/ kg N n.b.	

- Fortsetzung -

## - Fortsetzung -

Code	Maßnahme	Output		Förder- kulisse	Förder- ansatz	Umweltziele	Ressourcenwirkung brutto		Mitnahme- potenzial	Kosten-Wirksamkeit netto	
		Fläche [ha] <sup>1)</sup>	Zielerfüllung [%] <sup>2)</sup>				quantitativ [pro Jahr]	qualitativ [- bis +++]		Wert <sup>5)</sup>	Einheit <sup>6)</sup>
<b>GSL</b>	<b>Grundwasserschonende Landbewirtschaftung</b>	<b>14.267</b>	<b>24%</b>							<b>2,8</b>	<b>Euro/ kg N</b>
W1	Öko +	4.257		ja	S	Wasser	43 t N				
W2	Winterharte Zwischenfrüchte	8.483		ja	E	Wasser	215 t N				
W3	Keine Bodenbearbeitung nach Mais	1.386		ja	E	Wasser	7 t N				
W4	Keine Bodenbearbeitung nach Raps	107		ja	E	Wasser	0 t N				
W5	Winterrüben vor Wintergetreide	34		ja	E	Wasser	0 t N				
<b>KoopNat</b>	<b>Kooperationsprogramm Naturschutz</b>	<b>37.844</b>	<b>88%</b>					<b>+++</b>		<b>265</b>	<b>Euro/Wirk.</b>
FM 411	Dauergrünland ergebnisorientiert	848	75%	nein	E	Biodiversität		++/+++			
FM 412	Dauergrünland handlungsorientiert	10.628		ja	E	Biodiversität		+++			
FM 421	Nordische Gastvögel auf Acker	5.962	85%	ja	E	Biodiversität		+++			
FM 422	Nordische Gastvögel auf Dauergrünland	10.698	97%	ja	E	Biodiversität		+++			
FM 431	Extensive Ackerflächen- Ackerwildkräuter	198	66%	ja	E	Biodiversität		+++			
FM 432	Extensive Ackerflächen - Vögel/Tierarten	594		ja	E	Biodiversität		+++			
FM 441	Besondere Biototypen - Beweidung	8.556	107%	ja	E	Biodiversität		+++			
FM 442	Besondere Biototypen - Mahd	360		ja	E	Biodiversität		+++			

1) Geförderte Fläche im Durchschnitt der Förderperiode bzw. der Laufzeit der Maßnahmen; A3: Geförderte Standard-Großvieheinheiten (SGVE), Durchschnitt der Förderperiode.

2) Zielerfüllung in Bezug auf die Förderfläche, gemessen an den Zielen nach dem Health Check (4. Änderungsantrag 2010, genehmigt 2011).

3) Räumliches Angebot der Teilmaßnahmen begrenzt auf fachlich ausgewählte Zielgebiete oder flächendeckend im ländlichen Raum.

4) System- oder betriebszweigorientierte Ansätze (S) im Unterschied zu Einzelflächenansätzen (E).

5) Die Effizienzbewertung wird als Kosten-Wirksamkeit ausgedrückt. Die Kostenseite umfasst öffentl. Ausgaben und Implementationskosten.

Die Wirksamkeit berücksichtigt Mitnahmepotenziale, die von der potenziell wirksamen Förderfläche subtrahiert werden.

6) Kosten-Wirksamkeitsquotient (Kosten/Wirksamkeit) entsprechend der betrachteten Wirkungseinheiten (Stickstoff N, Kohlendioxid-Äquivalente CO<sub>2</sub>-Äq); bei Biodiversitätswirkungen dimensionslos.

7) Die eigentlichen Mitnahmen liegen bei 50 %. Der Abzug für die die MDM-Verfahren erhöht sich um weitere 25 % für geförderte Flächen, die nach Erosionsklassifizierung Enat 5.1 und Enat 5.2 eingestuft sind (Begründung vgl. Text).

n.b.= nicht berechnet.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 6.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Grundsätzlich werden von den EvaluatorInnen flächengebundene AUM wie **MDM-Verfahren (A2)** sowie **umweltfreundliche Gülleausbringung (A3)** mit dem Ziel der Verbreitung umweltfreundlicher und neuer Technologien bzw. Dienstleistungen in der landwirtschaftlichen Praxis befürwortet. Der induzierte Verbreitungseffekt hat in beiden Fällen nachweislich stattgefunden. Die umweltfreundliche Gülleausbringung war zudem die einzige Maßnahme, die bei guter Wirkungseffizienz in größerem Umfang in Problemregionen mit hohen Nährstoffüberschüssen Anwendung gefunden hat. Die beiden Teilmaßnahmen werden dennoch insgesamt negativ beurteilt, da zu Beginn der Förderphase bereits ein hoher Diffusionsgrad bestand und die geförderten Technikvarianten weitgehend dem Stand der Technik entsprachen. Entsprechend hoch waren die Mitnahmeeffekte. Daher wird begrüßt, dass die Technikvarianten nicht weiter förderfähig sind, weder im GAK-Rahmenplan noch im neuen Programm PFEIL. Die zukünftige Förderung von neuen, bisher kaum verbreiteten, nachweislich umweltschonenden und innovativen Technikvarianten ist aus Wasser- und Klimaschutzsicht sinnvoll, sofern sie z. B. bezüglich der THG-Emissionen deutliche Minderungseffekte aufweisen. Aus Sicht des Klima- und Wasserschutzes ist als explizite Förderauflage eine angepasste, reduzierte Düngeplanung vorzusehen.
- **Blühstreifen auf Ackerflächen (A5, A6)** sind ein geeignetes Instrument, um Habitate für eine Vielzahl von Tierarten der Feldflur zu schaffen und Wildpflanzenarten zu fördern. Dafür ist einerseits die Ausprägung der Streifen, andererseits deren Vernetzung entscheidend. Die literaturbasierte Einschätzung zur HZB, dass mehrjährige Blühstreifen aufwüchse grundsätzlich vorteilhafter sind, muss auf Grundlage der zwischenzeitlich durchgeführten Wirkungskontrollen differenzierter nach Schutzobjekt (Fauna, Flora) ausfallen. Grundsätzlich wird empfohlen, beide Optionen (jährliche Neueinsaat, mehrjährige Bestände) beizubehalten. Optimierungspotenzial besteht hinsichtlich der räumlichen Lage der Streifen (weniger geeignet an Waldrändern, Hecken), des späten (bis zum 31. Mai) Aussaat- und frühen Umbruchstermins für einjährige Blühstreifen. Empfohlen wird, die Einsaatmischung für einjährige Blühstreifen (A5) unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten zu optimieren, indem weniger Kultur- und mehr Wildpflanzenarten in die Mischung aufgenommen werden. Es sollte zudem insbesondere ein lückiger Bestand ausgesät werden, um z. B. die kleinklimatischen Verhältnisse für Tierarten günstiger zu gestalten. Bei Kräuteranteilen sollte autochthones Saatgut verwendet werden, um eine Verfälschung lokaler Genpools auszuschließen. Ortsfeste Blühstreifen (A6) sollten aufgrund ihrer geringen Effizienz und mangelnden Treffsicherheit in der bisherigen Ausgestaltung nicht mehr als Maßnahme mit Wasserschutzzielen angeboten werden. Insofern sind die Maßnahmen in PFEIL, die hinsichtlich der Ansaatmischungen viel spezifischer auf die Vermeidung von Stoffeinträgen in Oberflächengewässer ausgerichtet sind, ein Schritt in die richtige Richtung.
- Für den **Zwischenfruchtanbau (A7)** und **winterharte Zwischenfrüchte/Untersaaten (W2)** sind aus Boden- und Wasserschutzsicht die gute Erosionsschutzwirkung und der gesichert nachgewiesene Effekt der N-Konservierung in der Sickerwasserperiode entscheidend. Für den Wasser- und Klimaschutz ist außerdem die Senkung der N-Bilanzüberschüsse relevant.

Die Wirkungsanalysen zeigten aber in dieser Hinsicht keine eindeutige Wirksamkeit bei A7, was auch auf die hohen Mitnahmen zurückgeführt werden kann. Die Fortsetzung der Förderung wird nur empfohlen, wenn die Wirksamkeit zukünftig eindeutig belegt wird, ansonsten sind die Förderziele zu überprüfen. Für beide Varianten wird empfohlen, unterstützende Beratung gezielter auf die Einsparung von konserviertem Stickstoff auszurichten, sodass das Potenzial für die Reduzierung der N-Überschüsse tatsächlich genutzt wird. Überlegt werden sollte, das Förderangebot (wie z. B. in NRW) an eine Beratungsverpflichtung zu knüpfen. Empfohlen wird zudem die Verschärfung der Auflagen aus Wasserschutzsicht, z. B. durch das Verbot des (An-)Düngens nach bestimmten Vorkulturen.

- Die Einführung der **klimaschonenden Grünlandbewirtschaftung (B0)** aus HC-Mitteln war zu einem wesentlichen Teil politisch motiviert. Die Förderung sollte (auch) der Kompensation von negativen Einkommenseffekten des Milchquotenausstiegs dienen. Demzufolge sind die Förderauflagen vergleichsweise gering. Die Evaluierung wies hohe Mitnahmen nach. Inwiefern die THG-Einsparung nachhaltig ist, also die Grünlanderneuerung ggf. außerhalb des Förderintervalls unterbleibt, ist offen. Die Entscheidung, die Maßnahme nicht mehr in PFEIL aufzunehmen, wird begrüßt. Bei einer Wiederaufnahme der Maßnahme sollte die Förderkulisse auf Betriebe mit Intensivgrünland und/oder auf organische Böden beschränkt werden.
- Die **Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (B1)** kann nur geringe floristische Biodiversitätswirkungen erzielen. Lediglich auf einem Drittel der B1-Förderflächen waren artenreiche Grünlandbiotoptypen vertreten, wenngleich die Pflanzenartenvielfalt insgesamt auch leicht höher ausfiel. Positive Wirkungen für Wiesenvögel waren nicht nachweisbar. Die Analyse der Förderdaten zeigte, dass auf über der Hälfte der Förderfläche Betriebe wirtschafteten, deren Anpassungsnotwendigkeit für eine Teilnahme an B1 als nicht gegeben oder als sehr gering eingestuft wurde. Die Rolle von B1 im Baukastensystem mit KoopNat FM 412 war mit 6 % der B1-Förderfläche gering. Die Wirkungskontrollen (NLWKN, 2015b) zeigten, dass knapp ein Drittel der B1-Vertragsflächen die Kriterien zur Teilnahme an der ergebnisorientierten Honorierung (B2) erfüllten. B1-Auflagen können vollständig durch FM 412 ersetzt werden. Vor diesem Hintergrund wird die Einstellung der Grünlandextensivierung auf Einzelflächen empfohlen. Auf höherwertigem Grünland ist ein gezielter Ersatz von B1 durch B2 (neu: GL5), in Wiesenvogelgebieten durch B3 (neu: GL2.1 und GL2.2) zu empfehlen.
- Die **ergebnisorientierte Grünlandextensivierung (B2 sowie FM 411 des KoopNat)** erreichte im Schnitt der Förderjahre 2.100 ha. Aufgesattelt wurde auf im Schnitt 850 ha die FM 411-Förderung, die sechs statt vier Grünland-Kennarten erforderte. Damit kann die 2007 neu eingeführte Methode als erfolgreich etabliert gelten, wenngleich die Akzeptanz weiter gesteigert werden kann. Es gibt Hinweise, dass die Beratung (331-B) dazu einen wichtigen Beitrag geliefert hat. Die Maßnahme war treffgenau und zeigte anhand der Wirkungskontrollen nicht nur Erhaltungs- sondern auch Entwicklungseffekte, gemessen an zunehmenden Kennarten. Die Kennartenmethode erweist sich als guter Proxy-Indikator für pflanzengenetisch wertvolle Grünlandvegetation, Vorkommen von Rote-Liste-Arten und z. T. auch für gefährdete Biotoptypen und FFH-Lebensraumtypen. Es wird daher empfohlen, die Maßnahme als einen guten Basisgrünlandschutz auszubauen.

- Die **extensive Grünlandnutzung mit Frühjahrsruhe/Schonstreifen (B3)** wurde ab 2011 als Einzelflächenmaßnahme umgesetzt und greift Empfehlungen auf, die für Grünlandextensivierung auf Einzelflächen ausgesprochen wurden (verpflichtende Frühjahrsruhe, begrenzte Viehbesatzdichte, Altgrasstreifen). Im Durchschnitt der vier Förderjahre wurden 2.280 ha gefördert. Die Wirkungseinschätzung auf Wiesenvögel erfolgte nach ersten, wenig belastbaren Wirkungskontrollen mit „mittel positiv“. Prinzipiell ist die Maßnahme als Basisförderung im Wiesenvogelschutz geeignet. Grundsätzlich ist eine Kombination und räumlich zielgerichtete Anordnung unterschiedlicher Maßnahmen für einen erfolgreichen Wiesenvogelschutz erforderlich. Für B3 ist als Mindestanforderung eine stärkere Lenkung auf Flächen mit Wiesenvogelvorkommen zu empfehlen, z. B. über lokale/regionale Beratungsansätze oder die stärkere Einbeziehung der Unteren Naturschutzbehörden. Es wird empfohlen die Maßnahme fortzusetzen und weiterzuentwickeln.
- Der **Ökologische Landbau (C)** hatte mit durchschnittlich 53.400 ha Förderfläche auf gut 2 % der LF Niedersachsen und Bremens eine gute Basiswirkung. Vor dem Hintergrund, dass ökologisch erzeugte Produkte am Markt nicht konkurrenzfähig sind, und der vielfältigen Wirkungen auf öffentliche Güter wird empfohlen die Förderung fortzuführen. Empfohlen wird, zusätzliche Naturschutzbausteine zu prüfen, um die Biodiversitätswirkungen des Ökolandbaus zu stärken (analog zum Wasserschutzbaustein W1/Öko+). Gerade im Ackerbau gibt es gute Praxisbeispiele (Fuchs und Stein-Bachinger, 2008), die ggf. regional adaptiert werden können.
- Die Maßnahme **Keine Bodenbearbeitung nach Mais (W3)** ist für Anbauer von Maismonokulturen mit hohem Input an Organik-N sinnvoll, vor allem, wenn keine Untersaaten angebaut werden können. Pro Flächeneinheit fällt die Wirkung aber gering aus. Aus Effizienzgesichtspunkten ist die Fortsetzung der Maßnahme an die Frage zu knüpfen, ob die Akzeptanzrate deutlich gesteigert und die relativen Verwaltungskosten damit gesenkt werden können. Zur Verbesserung im Detail liegen Vorschläge seitens der Wasserschutzberater vor.
- Bei den Maßnahmen **Keine Bodenbearbeitung nach Raps (W4) und Winterrüben nach Wintergetreide (W5)** sind Akzeptanzsteigerungen im Gegensatz zu W3 nicht zu erwarten. Da die schlechte Wirksamkeit und Maßnahmeneffizienz aus der fehlenden Akzeptanz resultiert, wird die Einstellung der Förderung empfohlen.
- Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen des **KoopNat (214-C)** wurden zielgerichtet (Förderkulisen, Einzelflächenauswahl) und mit sehr guter Wirkung eingesetzt. Mit durchschnittlich 37.800 ha Förderfläche wurden gut 3 % des Dauergrünlands und 1,5 % der LF von NI/HB erreicht. Es wird empfohlen, das KoopNat fortzusetzen und flächenmäßig auszubauen. Bei vielen Teilmaßnahmen ist (weiterhin) ein Instrumentenmix zielführend, der sich aus investiven Maßnahmen (Gehölzfreistellung, Wasserstandsanhebung, Flächenkauf), Beratungsangeboten (Qualifizierung) und anderen begleitenden Maßnahmen (Gelegeschutz, gebietsbezogene Arbeitskreise, Naturschutzstationen) zusammensetzen muss.
- Das **handlungsorientierte Dauergrünlandprogramm (FM 412)** hat sich als Baukastenmodul zum Erschwernisausgleich (213) und zu NAU/BAU-B1 bewährt. Die Maßnahme konnte ihre

Akzeptanz bei durchschnittlich 10.600 ha Förderfläche seit 2007 um 190 % steigern. Insbesondere im floristischen Artenschutz wurden sehr gute Erfolge erzielt, beim Wiesenvogelschutz sind mit speziell abgestimmten Förderbausteinen Beiträge zum Bruterfolg der Bodenbrüter vorhanden. Es wird empfohlen, FM 412 fortzuführen und die Teilnahmekontinuität durch Beratung und Betreuung zu stärken. Besonders wirksame Maßnahmenbestandteile sollten gezielt beworben und wo erforderlich betriebsübergreifend abgestimmt werden (z. B. großflächige Areale für den Wiesenvogelschutz mit Wasserstandsanhhebung). Hier kommt einer landwirtschaftsnahen, akzeptierten Gebietsbetreuung besondere Verantwortung zu.

- Die Beweidung und Mahd **besonderer Biotoptypen (FM 441, 442)** sind langjährig etablierte Maßnahmen mit einem Schwerpunkt in Sand- und Moorheiden und sehr guter Wirkung auf die biologische Vielfalt. Im Schnitt wurden 8.900 ha Heiden (ca. 90 % der Förderfläche) und Magerrasen/Bergwiesen (ca. 10 % der Förderfläche) in der Förderperiode erreicht. Häufig auftretende Zielartenkonflikte, insbesondere zwischen floristischen (FFH-Lebensraumtypen) und faunistischen Zielen (FFH-Arten), sind nur durch ein kontinuierliches Gebietsmanagement und in einigen Fällen die Kombination verschiedener Maßnahmen zu lösen. Beratung zur Beweidungsführung spielt eine entscheidende Rolle, sodass hierfür notwendige Kapazitäten geschaffen werden sollten. Es wird empfohlen, die Maßnahmen weiterzuführen.
- Die KoopNat-Maßnahme zum **Ackerwildkrautschutz (FM 431)** hat im Vergleich zur Vorgängerperiode einen besonders drastischen Akzeptanzeinbruch erlitten und erreichte durchschnittlich nur noch knapp 200 ha. Auf den geförderten Flächen wurden sehr positive Wirkungen zum Erhalt der Ackerwildkrautbestände erzielt, die über Jahrzehnte belegt und dokumentiert sind. Nach Einschätzung des NLWKN ist der derzeitige Förderflächenumfang nicht ausreichend für den langfristigen Erhalt und die Wiederausbreitung aller landesweit vom Aussterben bedrohten Ackerwildkrautarten. Ursachen für den Akzeptanzeinbruch waren die Förderkonditionen (u. a. abgesenkte Prämie, doppelter Saatreihenabstand), aber auch fehlende Betreuung. Es wird empfohlen, die Maßnahme modifiziert fortzuführen und eine Betreuung der Bewirtschafter sicherzustellen.
- Die Maßnahme **Vogel- und sonstige Tierarten der Feldflur (FM 432)** blieb mit maximal 1.160 ha (im Schnitt knapp 600 ha) klein, auch gemessen an der Gesamtfläche der Förderkulisse von über 192.000 ha. Mit der Maßnahme wurden sehr positive Wirkungen erzielt, wie exemplarisch anhand von Ortolan-Beständen belegt wurde. Auch bei dieser Maßnahme wurde eine qualifizierte Betreuung einerseits als Motivation zur Teilnahme, andererseits als Garant für eine erfolgreiche, räumlich angepasste Umsetzung herausgestellt. Es wird empfohlen, die Maßnahme modifiziert fortzuführen und eine Betreuung der Bewirtschafter sicherzustellen.
- Die Förderung von Rast- und Nahrungsflächen für **nordische Gastvögel (FM 421, 422)** auf Acker und auf Dauergrünland ist eine langjährig angebotene Maßnahme mit hoher und weiter zunehmender Akzeptanz. Im Durchschnitt wurden 6.000 ha Acker- und 10.700 ha Grünland gefördert und sehr positive Wirkungen erzielt, indem störungsarme Rast- und Nahrungsflächen bereitgestellt wurden. Die Förderkulisse deckt sich im Wesentlichen mit EU-Vogelschutzgebieten, allerdings zeigte sich, dass Flächen außerhalb der Kulisse und auch ab-

seits der Vertragsflächen mit gleicher Präferenz durch die Gastvögel genutzt wurden. Laut Wirkungskontrollen (NLWKN, 2010b; NLWKN, 2015b) ist daher kein Lenkungseffekt der Vertragsflächen festzustellen. Es bleibt offen, ob die Vertragsmuster ungeeignet waren, Nahrungshabitate für Gastvögel zu optimieren, oder ob der Populationsdruck so stark war, dass auch potenziell suboptimale Nahrungsflächen außerhalb der Vertragsgebiete genutzt wurden. Es wird empfohlen, einen Förderansatz fortzuführen, der einen Ausgleich für die Duldung von Gänse(fraß)schäden vorsieht. Allerdings sollte geprüft werden, ob AUM das geeignete Instrument sind, die Verpflichtungen der Vogelschutzrichtlinie zu erfüllen.

Insgesamt erscheint es in NI/HB erforderlich, den Flächenumfang von AUM mit positiven Wirkungen auf Tier- und Pflanzenarten und Lebensräume zu erhöhen. Ein Förderumfang von 4,9 % der LF mit gezielten Biodiversitätsmaßnahmen erscheint nicht hinreichend, um langjährige negative oder auf niedrigem Niveau stagnierende Trends zentraler Indikatoren (Feldvogelindex, HNV-Wert, Berichterstattung zu FFH- und Vogelschutzrichtlinie, Grünlandanteil) für die Normallandschaft merklich zu verbessern. Neben den erforderlichen Schutzanstrengungen in den Schutzgebieten ist daher auch die Normallandschaft, darunter insbesondere auch Ackerlandschaften, durch wirksame AUM zu adressieren. Andererseits werden Biodiversitätsziele nicht alleine durch freiwillige AUM zu erreichen sein. Vielmehr sind sowohl der naturschutzfachliche Grundschutz als auch hoheitliche Instrumente zur Reduktion von Belastungen zu verbessern.

## 6.5 Spezieller Arten- und Biotopschutz (216)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im zugehörigen Modulbericht (6.5\_MB Offenlandpflege) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 6.5.1 Maßnahmenüberblick

#### **Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme**

Die Maßnahme 216 (Beihilfen für nichtproduktive Investitionen – Spezieller Arten- und Biotopschutz (SAB)) wurde mit dem 3. Änderungsantrag (ML, 2009a) in *PROFIL* aufgenommen.

Mit dieser Maßnahme sollte die Sicherung bzw. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes besonders bedrohter bzw. gefährdeter Lebensraumtypen und Arten erreicht werden. Übergeordnetes Ziel war die Sicherung des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 und damit der Erhalt der biologischen Vielfalt.

Gefördert wurden spezielle einmalige und/oder im mehrjährigen Rhythmus vorgesehene Instandhaltungsmaßnahmen zur Sicherung, Wiederherstellung und Entwicklung wertvoller Offenlandlebensräume mit anschließender Nutzungsmöglichkeit. Durch zielgenaue sowie räumlich und

zeitlich wechselnde Pflegemaßnahmen sollten die Verbuschung der Offenlandlebensräume verhindern und vielfältige Lebensraumstrukturen für die speziellen Ansprüche der betroffenen Tier- und Pflanzenarten sowie deren Lebensgemeinschaften bewahrt bzw. wieder geschaffen werden.

Zuwendungsempfänger waren nach der Förderrichtlinie ausschließlich die Unteren Naturschutzbehörden (UNBn) in den Ländern Niedersachsen und Bremen sowie auch der NLWKN. Bewilligungsstelle für die Förderanträge war die NLWKN-Bewilligungsstelle für EU-Zuwendungen.<sup>53</sup>

### **Relevanz der Maßnahme**

Der Bedarf an Maßnahmen zur Sicherung bzw. Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes besonders bedrohter bzw. gefährdeter Lebensraumtypen (LRT) und Arten ist im EPLR (ML, 2009d) sowie auch im Bericht zur Ex-ante-Bewertung ausführlich dargestellt.

Im Fokus stehen insbesondere die LRT 6210 (Kalk-(Halb-)Trockenrasen und ihre Verbuschungsstadien), 6520 (Berg-Mähwiesen) und 7120 (Renaturierungsfähige degradierte Hochmoore). Diese LRT sind hinsichtlich ihres Erhaltungszustandes im nationalen FFH-Bericht 2013 als ungünstig/ unzureichend bewertet worden (BfN, 2016). Weitere Hinweise zum Erfordernis von Pflegemaßnahmen geben die Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz sowie die Vollzugshinweise des NLWKN für die genannten LRT (NLWKN, 2011).

Maßnahmen zur Offenhaltung von LRT, die von Verbuschung bedroht sind, sind in der Regel kostenintensiv und erfordern eine intensive planerische Vorbereitung. Die Landkreise haben zwar in den vergangenen Jahren einzelne Pflegemaßnahmen umgesetzt, sie waren aber aufgrund von Personalmangel nicht in der Lage, Maßnahmen in größerem Umfang jenseits der Pflichtaufgaben umzusetzen. Von daher bestand ein dringender Förderbedarf.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Es war die Umsetzung von mindestens 100 Projekten bei einem Einsatz von 2,47 Mio. Euro öffentlichen Mitteln (davon 2 Mio. Euro ELER-Mittel) vorgesehen. Die EU-Beteiligung betrug 75 % der öffentlichen Kosten im Nicht-Konvergenzgebiet und 90 % der öffentlichen Kosten im Konvergenzgebiet.

Die Umsetzung erfolgte schwerpunktmäßig im südniedersächsischen Bergland (LK Goslar, Northeim, Holzminden) sowie in der Diepholzer Moorniederung. Damit standen die Halbtrockenrasen des Berglandes sowie die Bergwiesen des Harzes im Vordergrund. Vorhaben zur Offenhaltung der Hochmoorgebiete wurden in den Landkreisen Diepholz und Nienburg gefördert.

---

<sup>53</sup> Geschäftsbereich V, Aufgabenbereich 55, Bewilligungsstelle für EU-Zuwendungen/Zahlstelle NLWKN. Für die Fördermaßnahme SAB sind MitarbeiterInnen in zwei Betriebsstellen (BSt. Süd und H-Hi) zuständig.

Ausgezahlt wurden bis zum 31.12.2015 öffentliche Mittel in Höhe von 1,87 Mio. Euro (davon 1,19 Mio. Euro EU-Mittel). Das ursprüngliche Ziel konnte bezüglich des Mitteleinsatzes nicht ganz erreicht werden. Engpässe und Herausforderungen bei der Umsetzung waren insbesondere geringe Personalkapazitäten bei den UNBn.

## 6.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Zentraler Untersuchungsansatz war die Durchführung von Fallstudien zu einzelnen Fördervorhaben in ausgewählten Landkreisen. In diesem Zusammenhang erfolgten leitfadengestützte Interviews mit den zuständigen MitarbeiterInnen bei den UNBn, eine Vor-Ort-Besichtigung der durchgeführten Pflegemaßnahmen sowie eine Auswertung der von der Bewilligungsbehörde zur Verfügung gestellten Antragsunterlagen (Antrag, Kostenkalkulationen, naturschutzfachliche Stellungnahmen des NLWKN). Die Landkreise stellten weitergehendes Material zur Verfügung (Bestandserfassungen, Kartierungen etc.). Eine Literaturanalyse ergänzte die vorliegenden empirischen Daten.

### Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Die geförderten Pflegemaßnahmen dienten der Offenhaltung von Biotoptypen, die auch als FFH-Lebensraumtypen beschrieben werden.

In den Fallstudienberichten (vgl. 6.5\_MB) wird im Einzelnen gezeigt, welchen Beitrag die betrachteten Fördervorhaben im Hinblick auf die Verbesserung des Umweltzustandes geleistet haben. Der Schwerpunkt der Wirkungen lag im Bereich der Kulturlandschaftspflege. Daneben wurden auch positive Wirkungen für den floristischen und den faunistischen Artenschutz erzielt. Es wurden Entwicklungsflächen geschaffen, die sich bei entsprechender Pflege in Richtung auf die FFH-LRT entwickeln können. Daneben wurden Gefährdungen vorhandener LRT, etwa durch zunehmende Beschattung, beseitigt. Hiervon profitieren die an die LRT gebundenen Tier- und Pflanzenarten.

Die Maßnahme 216 stellt eine wichtige Ergänzung zu anderen *PROFIL*-Fördermaßnahmen dar, z. B. zum KoopNat (214-C) sowie zum Förderbereich des Natürlichen Erbes (323-A).

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Der öffentliche Nutzungswert von Natura-2000-Gebieten umfasst neben der Biodiversität auch den Aspekt Naherholung. Die Fallstudie im LK Northeim hat gezeigt, dass die dort im Vordergrund stehenden Kalktrockenrasen innerhalb des Landkreises eine besondere Bedeutung für die Naherholung haben. Ähnliches gilt auch für die Halbtrockenrasen in den anderen südniedersächsischen Landkreisen sowie für die Bergwiesen des Harzes, die bei der Umsetzung im LK Goslar im Vordergrund standen. Die Maßnahme liefert daher auch einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des öf-

fentlichen Nutzungswertes von Natura-2000-Gebieten unter dem Blickpunkt Naherholung und Naturerleben.

### 6.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme SAB ist im Kanon der SP-2-Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität zwar eine relativ kleine Maßnahme. Sie zielt aber sehr konkret und wirksam auf bestimmte Fördervorhaben zur Offenhaltung bestimmter FFH-Lebensraumtypen und damit auf einen Bereich mit hohem Fördermittelbedarf. Die Maßnahme sollte daher fortgeführt werden.

Empfehlungen bestehen bezüglich der verwaltungstechnischen Umsetzung der Maßnahme. Insgesamt sollte – auch im Austausch mit Bewilligungsstellen ähnlicher Maßnahmen in anderen Bundesländern und der EU-Zahlstelle des Landes NI – systematisch überprüft werden, wo Vereinfachungsmöglichkeiten auch innerhalb der eigenen Verfahrensweisen besser genutzt werden können (Entschlackung), in welchen Bereichen durch eine Professionalisierung und Vereinheitlichung der Auffassungen und Vorgehensweisen Erleichterungen für die antragstellenden UNBn und die Bewilligungsbehörde erzielt werden können. Konkrete Beispiele und Handlungsfelder sind u. a.:

- Stärkere Nutzung von Bewilligungskorridoren mit Flexibilität bestimmter Gewerke bzw. Positionen untereinander, um zeitnäher und flexibler agieren zu können,
- Ermöglichung eines längeren Bewilligungszeitraumes und flexiblere Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Jahre des Bewilligungszeitraumes,
- detailliertere Vorgaben seitens der Bewilligungsbehörde (NLWKN) bezüglich des erforderlichen Konkretisierungsgrades der Antrags- und Abrechnungsunterlagen,
- stärkere Koordinierung der UNBn durch den NLWKN und Intensivierung des Informationsaustausches zwischen den Landkreisen,
- Verstärkung der Fortbildung der Mitarbeiter der UNBn im Bereich Vergaberecht bzw. intensivere Nutzung vorhandener Fortbildungsangebote,
- Einsatz ausreichender personeller Ressourcen bei den UNBn für die Umsetzung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Rahmen von Natura 2000 (insbesondere auch Vorhaltung ausreichender Kompetenzen in den Bereichen Projektsteuerung, Ausschreibung und Vergabe).

Einzelne dieser Empfehlungen wurden nach Aussage des MU bei der Fortführung der Maßnahme in der Förderperiode 2014-2020 bereits berücksichtigt (z. B. längerer Bewilligungszeitraum).

Es werden geeignete Träger(-strukturen) benötigt, die in enger Abstimmung mit den UNBn außerhalb der verwaltungstechnischen Zwänge einer Landkreisverwaltung und jenseits der kommunalpolitischen Schwerpunktsetzungen der LandrätInnen Naturschutzprojekte umsetzen kön-

nen. Solche Projektträger können beispielsweise Landschaftspflegeverbände, Biologische Stationen oder auch die Fördervereine von Natur- oder Nationalparks sein. Nach unserer Einschätzung haben sich in diesem Zusammenhang besonders die Landschaftspflegeverbände bewährt, da satzungsgemäß alle drei relevanten Akteursgruppen (Naturschutz-Landwirtschaft-Kommunen) im Vorstand beteiligt sind und der kooperative Ansatz hier sehr stark im Vordergrund steht.

Die PFEIL-Fördermaßnahme „Landschaftspflege und Gebietsmanagement“ könnte dazu genutzt werden, den Aufbau von hauptamtlich geführten Landschaftspflegeverbänden zu unterstützen und damit auch die Beantragung und Umsetzung von Projekten zur Landschaftspflege personell besser abzusichern.

## 6.6 Erstaufforstung (221/223)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse werden im gemeinsamen Modulbericht der forstlichen Fördermaßnahmen (5.8\_MB) ausführlich dargestellt.

### 6.6.1 Maßnahmenüberblick

#### **Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme**

In *PROFIL* wurde ein regional sehr geringer Waldanteil als Schwäche identifiziert (ML et al., 2007). Mit der Erstaufforstung landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Flächen sollte eine Waldmehrung unter Berücksichtigung von Naturschutzbelangen und Zielen der Landschaftspflege erreicht werden. Damit sollten die Waldressourcen langfristig gesichert und die Baumartenzusammensetzung verbessert werden.

Die Maßnahme wurde in Niedersachsen und Bremen angeboten und umfasste die Kulturbegründung einschließlich Vorarbeiten, Waldrandgestaltung und Schutz, sowie die Kulturpflege während der ersten fünf Jahre nach der Pflanzung. Ein Ausgleich aufforstungsbedingter Einkommensverluste bis zu 15 Jahre nach Kulturbegründung war ebenfalls förderbar, allerdings außerhalb von *PROFIL*. Bei der Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen wurde nur die Kulturbegründung gefördert. Nachbesserungen, die aufgrund natürlicher Ereignisse – z. B. Frost, Trockenheit, Überschwemmung, aber kein Wildverbiss – innerhalb der ersten drei Jahre nötig wurden und nicht in der Verantwortung des Waldbesitzers lagen, waren ebenfalls in der Förderung enthalten. Bei der Projektförderung wurden 50 % der Kosten für Nadelbaumkulturen, 70 % der Kosten für Mischkulturen mit mind. 30 % Laubbaumanteil und 85 % der Kosten für Laubbaumkulturen mit max. 20 % Nadelbaumarten anteilig finanziert. Der Zuschuss erfolgte auf der Grundlage von Zuwendungspauschalen. Die Zweckbindungsfrist betrug 15 Jahre; innerhalb dieser Zeit sind die geförderten Kulturen sachgemäß zu pflegen, um das Bestandesziel erreichen zu können. ZWE waren natürliche und juristische Personen als Besitzer landwirtschaftlicher Flächen sowie deren Zu-

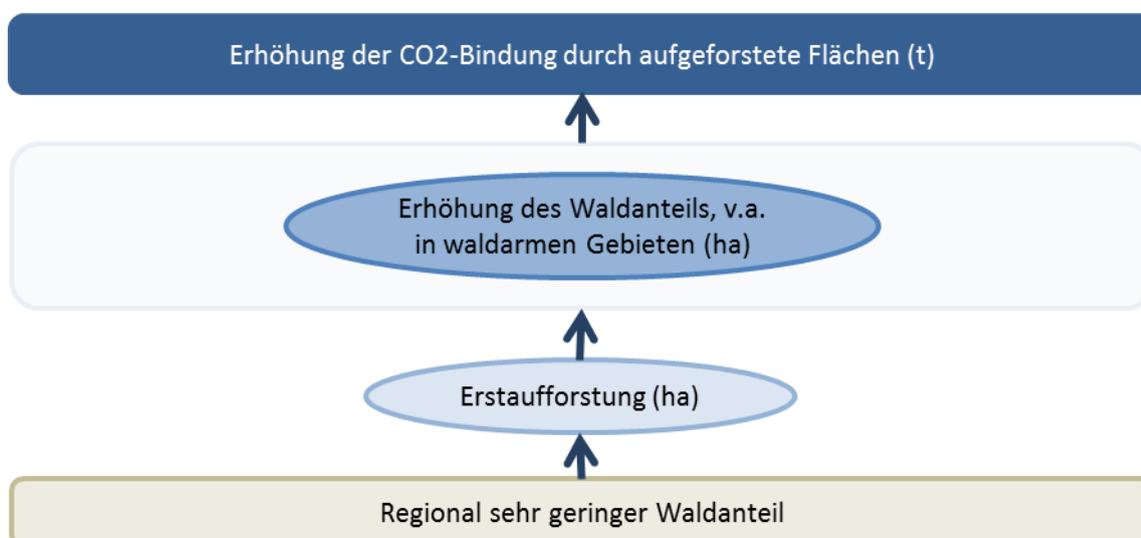
sammenschlüsse. Als ZWE ausgeschlossen waren Bund, Land und die Niedersächsischen Landesforsten.

Voraussetzung für die Förderung war laut Förderrichtlinie die Verwendung standortgerechter Baumarten aus herkunftsgesichertem und zertifiziertem Saatgut. Reine Nadelbaumkulturen waren nur förderfähig, wenn Laubbäume auf den vorherrschenden Standorten nicht wachsen würden. Von der Förderung ausgeschlossen waren Aufforstungen, die zu einer Beseitigung, Beschädigung oder erheblichen Beeinträchtigung von NSG, Nationalparks, Natura-2000-Gebieten oder anderen gesetzlich geschützten Biotopen führen würden. Ebenfalls nicht förderfähig waren Aufforstungen landschaftsprägender Wiesentäler. Des Weiteren mussten die ordnungsgemäße Pflege und der Schutz der geförderten Flächen sowie eine tragbare Wilddichte gewährleistet sein. Erstaufforstungen sind genehmigungspflichtig, dem Förderantrag war eine entsprechende Genehmigung beizulegen.

### Relevanz der Maßnahme

Durch die Waldmehrung erhöht sich die Kohlenstoffbindung. Damit sollte die Maßnahme auch zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen. In **Abbildung 26** ist die Interventionslogik skizziert. Die Maßnahme war grundsätzlich geeignet, die Ziele entsprechend der Interventionslogik zu erreichen. In den Projektauswahlkriterien wurden waldarme Regionen besonders berücksichtigt, indem bei Antragsüberhang Anträge aus Gemeinden mit einem Waldanteil unter 15 % besonders berücksichtigt wurden. Die Kohlenstoffbindung auf der aufgeforsteten Fläche ist allerdings unabhängig davon, ob in waldarmen oder -reichen Gemeinden aufgeforstet wird.

**Abbildung 26:** Interventionslogik Erstaufforstung



Quelle: Eigene Darstellung.

Allerdings war die *PROFIL*-Erstaufforstung (EA) aufgrund hoher Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen oft nicht konkurrenzfähig (diese Flächen standen also nicht für eine EA zur Verfügung).

gung). Ebenfalls deutlich attraktiver als in *PROFIL* war die Möglichkeit, EA im Rahmen von Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen durchzuführen (EA wird durchgeführt, aber mit weniger Aufwand/Kontrollen und ohne verbleibende Kosten für Landeigentümer). Dies wurde bereits zur HZB und auch im Fallstudienbericht (Bormann, 2013) sowie im Jahresbericht 2014 (ML, 2015e) festgestellt.

### Umsetzung der Maßnahme

Zu Beginn der Förderperiode wurde eine Erstaufforstungsfläche von 2.200 ha angestrebt. Mit dem Änderungsantrag 2011 wurde die Zielstellung dem tatsächlichen Verlauf der Inanspruchnahme angepasst, als neues Ziel wurden 750 ha Neuwald angestrebt. Tatsächlich konnten ca. 613 ha Wald begründet werden. Gründe für die deutliche Verfehlung des Ziels sind oben genannt. Im Förderzeitraum 2007 bis 2015 wurden für das Maßnahmenpaket insgesamt ca. 5,7 Mio. Euro öffentliche Mittel (davon 1,6 Mio. Euro Altverpflichtungen) eingesetzt. Der EU-Anteil lag bei ca. 2,1 Mio. Euro (davon rd. 0,5 Mio. Euro Altverpflichtungen).

## 6.6.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die von der Erstaufforstung erwarteten Wirkungen treten aufgrund der langen Wachstumsprozesse von Wald überwiegend erst Jahre bis Jahrzehnte nach Maßnahmenumsetzung ein. Die Bewertung stützt sich deshalb hauptsächlich auf Dokumenten- und Literaturanalysen. Insbesondere zu Mitnahmeeffekten und zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren wurden zusätzliche Befragungen durchgeführt.

### Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Mit der Landnutzungsänderung hin zu Wald sind vielfältige Wirkungen auf die Umwelt und Landschaft verbunden. Vor dem Hintergrund der Programmbewertung interessieren v. a. die Auswirkungen der Maßnahme auf die Wirkungsbereiche Biodiversität, Klima sowie Boden/Wasser.

#### *Biodiversität*

Durch die Aufforstung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebiete kommt es zu einer direkten Veränderung der Flächennutzung und zu einer veränderten Landschaftsstruktur. Insbesondere in waldarmen Gebieten wird dadurch die Vielfalt der Lebensräume erhöht. **Tabelle 40** stellt die Verteilung der im Rahmen von *PROFIL* angelegten Erstaufforstungsflächen differenziert nach Waldanteil der Region dar. Die Aufforstungsflächen waren annähernd gleich auf die Waldanteilsklassen verteilt. Damit waren die Gemeinden mit einem niedrigen Waldflächenanteil bezüglich der Förderfläche unterrepräsentiert.

**Tabelle 40:** Verteilung der Aufforstung nach Waldanteil der Region

Waldanteil	Anteil (%) der Gemeindefläche in NI/HB	Anteil (%) der Förderfläche
niedrig (< 15 %)	46	32
mittel (15 - < 30 %)	28	37
hoch (30 - < 60%)	26	31

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Monitoringdaten Niedersachsen.

Die Hauptursache der Verringerung der Artenvielfalt liegt in der Intensivierung der Landwirtschaft. Durch den Nutzungswechsel hin zu Wald kommt es zu einer Extensivierung der Landnutzung mit geringerer Bodenbearbeitung und Verzicht auf Pestizid- und Düngereinsatz. Dies gilt insbesondere für die 47 % der auf ehemaligem Ackerland angelegten Erstaufforstungen (vgl. Tabelle 42). Auf den meisten Flächen Niedersachsens ist Wald die potenziell natürliche Vegetation. Der Biodiversitätsverlust aufgrund forstwirtschaftlicher Tätigkeit ist in Deutschland in der Vergangenheit insbesondere auf den Anbau standortfremder (Nadelbaum-)Monokulturen zurückzuführen. Durch die Zuwendungsvoraussetzungen wurde sichergestellt, dass die geförderten Aufforstungen mit standortgerechten Baumarten durchgeführt wurden. Überwiegend wurden Laubholzkulturen gefördert (vgl. Tabelle 41). Damit bedeutet die Waldumwandlung eine Erhöhung der Naturnähe.

Weitere mögliche negative Auswirkungen einer Erstaufforstung auf die Biodiversität werden durch umfangreiche Zuwendungsvoraussetzungen minimiert (siehe Kap. 6.6.1).

### *Boden/Wasser*

Grundsätzlich ist Wald, insbesondere mit standortgerechter Bestockung, als extensive Landnutzungsform hinsichtlich des Schutzes von Boden und Wasser positiv zu bewerten. Der ganzjährige Bewuchs und die tiefere Durchwurzelung führen zu einer Verringerung der Bodenerosion und zu einer verminderten Bodenverdichtung. Die tiefere Durchwurzelung wirkt hinsichtlich der Wasserspende ausgleichend. Durch die höhere Infiltration ergibt sich eine höhere Wasserspeicherkapazität und damit eine gleichmäßigere Grundwasserspende und Oberflächenabfluss. Die Neuwaldbegründung ist damit grundsätzlich positiv zu bewerten.

Dies gilt insbesondere für die Umwandlung von Ackerland in Wald. In Niedersachsen waren in der zurückliegenden Förderperiode 47 % der aufgeforsteten Flächen vorher Ackerland. Jedoch sind landwirtschaftliche Flächen in der Regel durch die vorangegangene Düngung mit hohen Stickstoffmengen belastet, die den Bedarf der jungen Bäume übersteigen. Deshalb kann es in den ersten Jahren nach einer Aufforstung ehemals landwirtschaftlich genutzter Böden zu erhöhten Nitratbelastungen im Sickerwasser kommen. Langfristig wirkt die Erstaufforstung mit standortgerechten Beständen aber positiv auf die Wasserqualität.

Neben den beschriebenen stofflichen Auswirkungen beeinflusst die Erstaufforstung auch die Grundwasserneubildungsrate. Diese ist unter Wald grundsätzlich geringer als unter Flächen mit

landwirtschaftlicher Nutzung. Allerdings dürfte die Abnahme der Grundwasserneubildung unter Wald nur in sehr trockenen Regionen bzw. im Einzelfall von Relevanz sein.

Ein standortgerechter laubholzreicher Wald ist hinsichtlich Wasserqualität und auch Wassermenge positiver zu bewerten als nadelholzdominierte Wälder (vgl. Kap. 6.9). Aufgrund der Standortbedingungen war die Begründung reiner Nadelwälder nur im absoluten Ausnahmefall möglich. Die im Rahmen von PROFIL durchgeführten Aufforstungen waren zu 12 % Mischbestände und zu 88 % Laubholzbestände (**Tabelle 41**).

**Tabelle 41:** Verteilung der Aufforstung nach Zielbestockungstyp

Zielbestockungstyp	Anteil (%)
Laubholzbestände	88
Mischbestände	12

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Monitoringdaten Niedersachsen.

### Klima

Erstaufforstungen tragen durch den Aufbau von Holzbiomasse und die damit einhergehende Bindung von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) zu dem Ziel der Eindämmung des Klimawandels bei. Mit diesem Ziel ist die Maßnahme auch Bestandteil der niedersächsischen Klimastrategie (MU, 2012).

Die Auswirkung von Erstaufforstungen auf die Kohlenstoffspeicherung im Mineralboden ist weniger eindeutig und scheint insbesondere von der Vornutzung abhängig zu sein. Bei Aufforstungen ehemaliger Ackerböden kann bereits in den ersten Jahren nach der Aufforstung eine Zunahme des C-Gehalts im Boden beobachtet werden. Im Gegensatz dazu wurde auf Böden ehemaliger Weide- oder Grasflächen in den ersten Jahren nach der Aufforstung teilweise eine CO<sub>2</sub>-Freisetzung festgestellt. Langfristig gesehen ist die Kohlenstoffbilanz aber positiv. Die im Rahmen von PROFIL angelegten Aufforstungsflächen entstanden zu ungefähr gleichen Teilen auf ehemaligem Acker- oder Grünland (**Tabelle 42**).

**Tabelle 42:** Verteilung der Aufforstung nach Vornutzung

Vornutzung	Anteil (%)
Ackerland	47
Grünland	48
sonstiges	5

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Monitoringdaten Niedersachsen.

Auf der Grundlage der bei Paul et al. (2009) angegebenen differenzierten Kohlenstoffspeicherungsraten können Modellrechnungen zur Abschätzung der C-Speicherleistung durch die im Rahmen der Förderung aufgeforsteten Flächen durchgeführt werden. Insgesamt wurden auf die-

ser Basis durch die geförderten Erstaufforstungen in den ersten 20 Jahren in der ober- und unterirdischen Biomasse rund 22.000 t Kohlenstoff gespeichert. Dies entspricht einer CO<sub>2</sub>-Minderung von 81.000 t. Bei einer angenommenen Umtriebszeit von 120 Jahren können durch die geförderten Erstaufforstungen 248.000 t Kohlenstoff bzw. 911.000 t CO<sub>2</sub> gebunden werden. Das ergibt eine jährliche Speicherung von ca. 2.067 t Kohlenstoff und entspricht ca. 0,3 % der Gesamtspeicherleistung des niedersächsischen Waldes.

Die anschließende Holzverwendung ist aufgrund unterschiedlicher Effekte klimarelevant. Zum einen wird durch eine stoffliche Nutzung die C-Speicherung des Waldes über die C-Speicherung in Holzprodukten verlängert. Zum anderen treten Substitutionseffekte auf, bei stofflicher Nutzung die sogenannte Materialsubstitution, bei der energetischen Nutzung kommt es zur Substitution fossiler Energieträger. Auf eine Berechnung der Klimaschutzleistung der Nutzung der auf der Erstaufforstungsfläche wachsenden Holzbiomasse wird an dieser Stelle verzichtet, da der Zeitpunkt der potenziellen Nutzung sehr weit in der Zukunft liegt; nämlich am Ende der angenommenen 120-jährigen Umtriebszeit.

#### *Zusammenfassende Bewertung für die Wirkungsbereiche Biodiversität, Boden/Wasser und Klima*

Die Maßnahme entfaltet positive Wirkungen hinsichtlich Biodiversität, Boden/Wasser und Klima. Aufgrund des geringen Flächenumfanges ist die landesweite Wirkung aber stark begrenzt. Dies gilt insbesondere, da sich die Nettowirkfläche bei Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte (siehe Modulbericht 5.8\_MB) noch weiter verringert.

### **6.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die mit der Erstaufforstungsförderung verbundenen Ziele einer Waldmehrung konnten nicht erreicht werden, trotz einer deutlichen Reduzierung der Flächenziele im Vergleich zum Programmstart. Die Ausgestaltung der Förderung ist im Vergleich zu alternativen Flächennutzungsmöglichkeiten (z. B. Verpachtung) und Aufforstungsinstrumenten (z. B. Ausgleichs-/Ersatzmaßnahmen) finanziell nicht attraktiv genug. Unter den aktuellen Bedingungen sollte die Förderung der Erstaufforstung eingestellt werden. Eine Waldmehrung an sich ist aber durchaus positiv zu bewerten, insbesondere in den waldarmen Regionen. Es sollte geprüft werden, ob das Land die Waldmehrung nicht besser über gesteuerte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder Projekte ähnlich der „Waldaktie“ in Mecklenburg-Vorpommern<sup>54</sup> unterstützen kann.

In der Förderperiode 2014-2020 ist die Erstaufforstung weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung in Niedersachsen, welche allerdings nicht Bestandteil von PFEIL ist, sondern rein national finanziert wird. Die Förderbedingungen der Erstaufforstungen wurden allerdings modifiziert. So

---

<sup>54</sup> [http://www.waldaktie.de/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.waldaktie.de/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1), zitiert am 25.04.2016.

ist nun zum Teil eine Förderung von 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben möglich. Es bleibt abzuwarten, ob dies genügt, die Maßnahme attraktiver zu gestalten und eine stärkere Inanspruchnahme zu generieren.

Auch zukünftig sollte eine Evaluation der Maßnahme erfolgen und auf transparente Entscheidungsprozesse im Förderverfahren geachtet werden, um die effiziente Verwendung öffentlicher Mittel zu sichern.

## 6.7 Waldumweltmaßnahmen (225)

Die Umsetzung von Waldumweltmaßnahmen sollte dazu dienen, den derzeitigen guten Erhaltungszustand der Wälder (v. a. innerhalb von Natura-2000-Gebieten) durch freiwillige Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen, die über die Ansprüche der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft hinausgehen, zu erhalten bzw. zu verbessern.

Folgende Fördertatbestände waren vorgesehen (ML et al., 2007):

- Erhaltung von Altholzbeständen über das planmäßige Nutzungsalter hinaus,
- Erhaltung von Habitatbäumen, Höhlenbäumen und Totholz bis zum natürlichen Zerfall,
- Ausweisung jahreszeitlich begrenzter Ruhezonon,
- Ausweisung von Flächen zum Schutz der natürlichen Dynamik,
- Erhalt bzw. Wiederaufnahme traditioneller Waldbewirtschaftungsformen (z. B. Niederwald, Mittelwald, Hutewald, Schneitelnutzung).

Die Maßnahme wäre grundsätzlich geeignet, die mit ihr angestrebten Ziele zu erreichen. Allerdings wurden in der gesamten Förderperiode keine freiwilligen Vereinbarungen abgeschlossen. Als Gründe werden die finanzielle Unattraktivität, die lange Zweckbindungsfrist sowie forstpraxisuntaugliche Förderbedingungen aufgrund der Einstufung als flächenbezogene Maßnahme genannt (ML, 2015e). Diese Gründe erscheinen auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit entsprechenden Maßnahmen in anderen Ländern nachvollziehbar (Bormann, 2013). Bei der Förderung von Naturschutzmaßnahmen im Wald scheint ein einfaches und funktionierendes Förder- und Kontrollverfahren besonders wichtig. Oft handelt es sich dabei um kleinere Maßnahmen, für die der Aufwand zur Beantragung im Verhältnis zu den ausgezahlten Fördermitteln besonders ungünstig ist.

Seit 2014 gibt es den Erschwernisausgleich Wald als reine Landesmaßnahme (EA-VO-Wald). 2015 war hier erstmalig eine Antragstellung möglich (über den Sammelantrag der LWK NI).

## 6.8 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials (226)

### 6.8.1 Maßnahmenüberblick

Die Maßnahme war kein Bestandteil der regelmäßigen forstlichen Förderung. Aufgrund der teilweise hohen Waldbrandgefährdung der niedersächsischen Wälder, von der auch zukünftig auszugehen ist (ML, 2014a), wurde eine einmalige Förderung zur Beschaffung und Installation eines terrestrischen kameragestützten Waldbrandüberwachungssystems gewährt. Zur Durchführung der Maßnahme wurde eine Besondere Dienstanweisung erlassen. Einziger Antragsteller und Projektträger sind die Niedersächsischen Landesforsten als Anstalt des öffentlichen Rechts. Das Projekt wurde mit insgesamt ca. 1,4 Mio. Euro öffentlichen Mitteln (davon 1,1 Mio. Euro EU-Mittel) im Rahmen von *PROFIL* unterstützt.

Mit dem kameragestützten Überwachungssystem wurde das bis zum Jahr 2010 bestehende System der Waldbrandüberwachung durch Feuerwachtürme ersetzt. Eine Beschreibung und Bewertung dieses Vorhabens war bereits Bestandteil der HZB (Bormann, 2010a).

### 6.8.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

#### Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Durch die Maßnahme kann die Waldbrandfrüherkennung verbessert werden. Eine frühzeitige Waldbranderkennung ermöglicht eine schnelle Bekämpfung und verhindert so die Ausbreitung des Brandes und die Zerstörung größerer Waldflächen. Damit trägt die Maßnahme zum Erhalt der Wälder und der mit ihm verbundenen Funktionen und Schutzgüter bei.

Die Anzahl und die Fläche der Waldbrände haben in den letzten 20 Jahren trotz teilweise steigender Waldbrandgefährdung abgenommen. Das zeigt, dass eine verbesserte Prävention und Bekämpfung erfolgreich waren (UBA, 2015). Kameragestützte Waldbrandüberwachungssysteme sind ein wichtiges Element der Früherkennung und sind in dem Sinne Grundvoraussetzung für eine schnelle Bekämpfung. Der Erfolg einer modernen und schnellen Waldbranderkennung lässt sich auch an der Tatsache erkennen, dass die Waldbrandfläche Deutschlands in den letzten Jahren stärker zurückgegangen ist als die Anzahl der Brände (UBA, 2015).

### 6.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Waldbrandschutzmaßnahmen sind in stark waldbrandgefährdeten Gebieten sinnvoll und helfen, den Wald und die mit ihm verbundenen Funktionen zu sichern. Im Zuge des zu erwartenden Klimawandels mit zunehmender Frühjahrs- und Sommertrockenheit wird die Waldbrandgefährdung

nicht zurückgehen. Waldbrandschutzmaßnahmen sollten deshalb weiterhin Bestandteil der EU-Förderung sein.

## 6.9 Nichtproduktive Investitionen Forst (227)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse werden im gemeinsamen Modulbericht der forstlichen Fördermaßnahmen (5.8\_MB) ausführlich dargestellt.

### 6.9.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Im Rahmen der Beihilfen für nichtproduktive Investitionen wurden eine Reihe von Teilmaßnahmen programmiert. Die meisten dieser Teilmaßnahmen gehören zum GAK-Förderschwerpunkt Naturnahe Waldwirtschaft und sind auch Bestandteil der NRR. Konkret handelt es sich um die Teilmaßnahmen Waldumbau, Jungbestandspflege (mit fünftem Änderungsantrag 2012 aus PROFIL gestrichen), Bodenschutzkalkung sowie die jeweils zugehörigen Vorarbeiten (Untersuchungen, Analysen, fachliche Stellungnahmen etc.). Außerhalb der NRR war seit dem vierten Änderungsantrag 2011 die Teilmaßnahme Standortkartierung Programmbestandteil.

Mit den Teilmaßnahmen sollte die Naturnähe der Wälder erhöht und die ökologische Stabilität der Wälder verbessert werden. Des Weiteren sollten die Auswirkungen dauernder Schadstoffeinträge aus externen Quellen gemildert werden. Mit der Standortkartierung wird die Grundlage für eine standortgerechte Forstwirtschaft geschaffen.

Die Förderung des Waldumbaus erfolgte als Anteilsfinanzierung zur Projektförderung. Die Begründung von Mischkulturen (Laubbaumanteil mind. 30 %) wurde mit 70 %, die von Laubbaumkulturen (Nadelholzanteil max. 20 %) mit 85 % der Kosten gefördert. Der Investitionszuschuss erfolgte auf der Grundlage von Zuwendungspauschalen. Die Zweckbindungsfrist beträgt 10 Jahre, innerhalb dieser Zeit sind die geförderten Kulturen sachgemäß zu pflegen. Die Höhe der Zuwendung bei der Bodenschutzkalkung betrug bis zu 100 %, bei Gebietskörperschaften bis zu 90 % der Kosten. Die Förderung der Jungbestandspflege erfolgte bis 2012 ebenfalls als Anteilsfinanzierung zur Projektförderung und betrug bis zu 50 % der nachgewiesenen Ausgaben. Bei allen Teilmaßnahmen waren natürliche und juristische Personen als Besitzer forstwirtschaftlicher Flächen sowie deren Zusammenschlüsse mögliche Zuwendungsempfänger. Bund, Land und die Niedersächsischen Landesforsten waren als ZWE ausgeschlossen.

Durch die Teilmaßnahme Waldumbau sollten instabile Nadelholz-Reinbestände und sonstige nicht standortgerechte, instabile Bestände in stabile, standortgerechte Laub- und Mischbestände umgewandelt werden. Die Maßnahmendurchführung erfolgte nach der Förderrichtlinie auf der

Grundlage von Standortkartierung, Forsteinrichtung bzw. forstfachlichen Stellungnahmen mit standortgerechten Baumarten aus herkunftsgesicherten Vermehrungsgut.

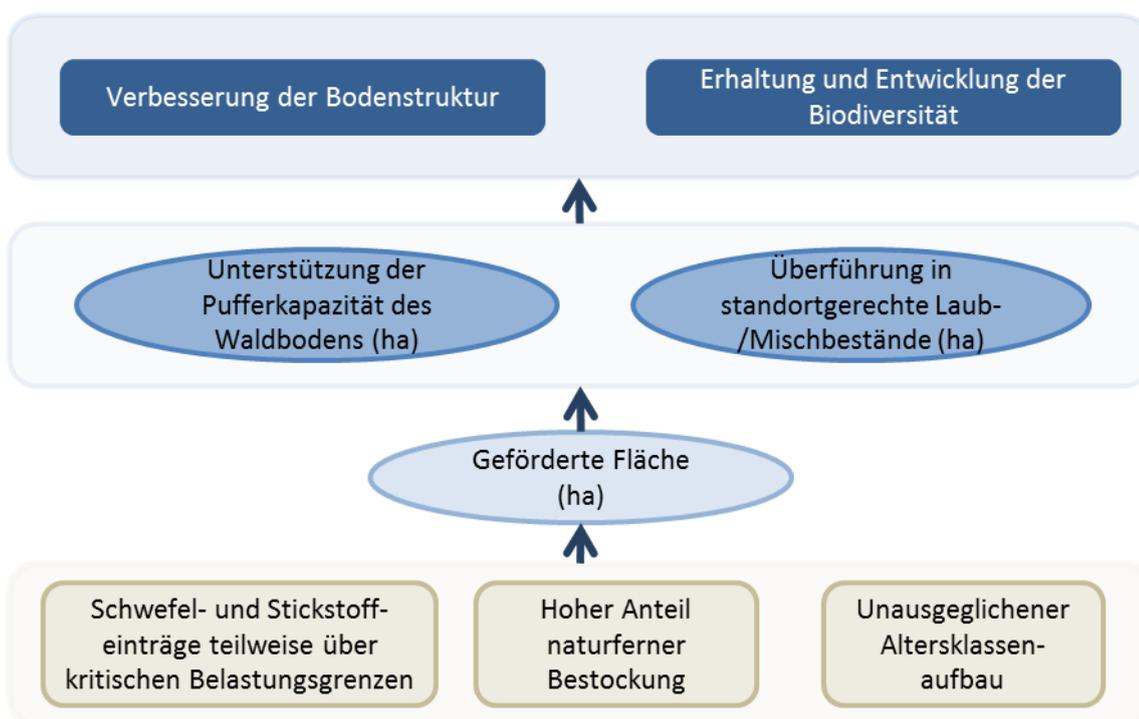
Voraussetzung für die Förderung der Bodenschutzalkung war eine gutachterliche Stellungnahme, die die Zweckmäßigkeit und Unbedenklichkeit der geplanten Maßnahme bestätigt.

Die Standortkartierung war nicht Bestandteil der regulären Förderrichtlinie Forst NDS, sondern wurde zentral von der LWK NI durchgeführt. Für diese Aufgabe hat die LWK NI eine Zuweisung aus Landesmitteln erhalten.

### Relevanz der Maßnahme

**Abbildung 27** stellt die Interventionslogik der Maßnahme 227 dar. Grundsätzlich sind die Teilmaßnahmen geeignet, im Sinne der Interventionslogik zu wirken.

**Abbildung 27:** Interventionslogik Naturnahe Waldbewirtschaftung



Quelle: Eigene Darstellung.

### Umsetzung der Maßnahme

**Tabelle 43** stellt die Ziele für die Teilmaßnahmen zu Beginn und zum Ende der Förderperiode sowie den Umsetzungsstand und die sich daraus ergebende Zielerreichung dar. Es konnten alle gesetzten Ziele übererfüllt werden. Die Zielfläche für den Waldumbau ist im Programmverlauf nach oben korrigiert worden. Die Jungbestandspflege wurde aus dem Programm genommen, die Standortkartierung erst während der Laufzeit ins Programm aufgenommen. Die Zielstellung für die Bodenschutzalkung wurde im Programmverlauf nicht geändert. Insgesamt wurden ca.

67 Mio. Euro öffentliche Mittel (davon ca. 8 Mio. Euro Altverpflichtungen) für die Teilmaßnahmen des ELER-Codes 227 eingesetzt. Der EU-Anteil lag bei ca. 29 Mio. Euro (davon ca. 4 Mio. Euro Altverpflichtungen). Ca. 70 % der Mittel entfielen auf den Waldumbau und ca. 24 % auf die Bodenschutzkalkung.

**Tabelle 43:** Ziele und Zielerreichung Nichtproduktive Investitionen (227)

Teilmaßnahme	Ziel		Output	Zielerreichung
	Stand 2009	Stand 2013		
Waldumbau [ha]	5.000	8.000	11.096	139%
Jungbestandespflege [ha]	7.000	-	3.900	-
Bodenschutzkalkung [ha]	30.000	30.000	42.900	143%
Standortkartierung [ha]	-	30.000	96.371	321%

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis PROFIL (verschiedene Jahrgänge) und Monitoringdaten.

Für die Inanspruchnahme der Förderung spielt auch die Zufriedenheit mit dem Antragsverfahren eine wichtige Rolle. Diese wurde bereits in der HZB (Bormann, 2010a) untersucht. In der ZWE-Befragung 2014 wurde die Bewertung des Antragsverfahrens stärker differenziert. Neben dem Grad der Zustimmung zu verschiedenen vorformulierten Eigenschaften des Förderverfahrens wurde auch nach der tatsächlichen Behinderung der Inanspruchnahme von Förderung durch den jeweiligen Aspekt gefragt.

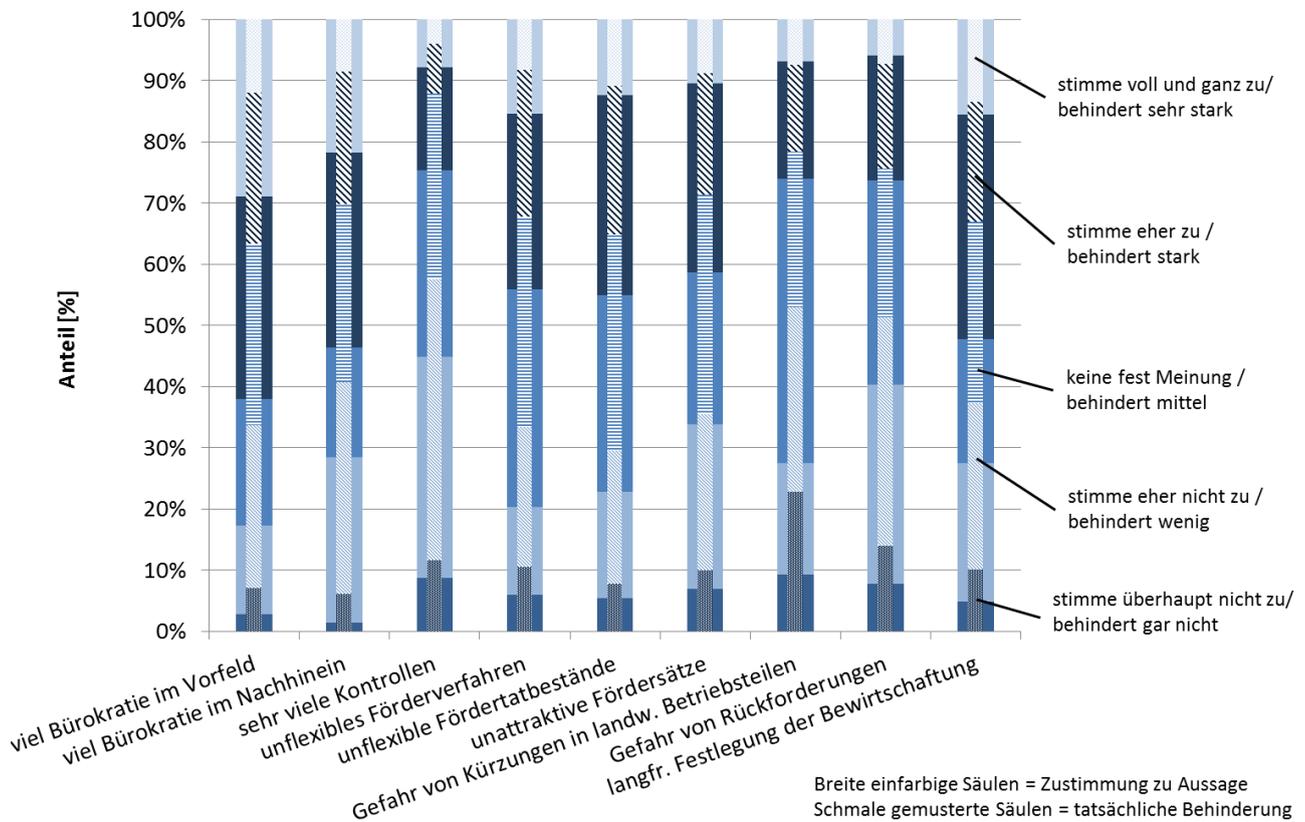
**Abbildung 28** stellt das Ergebnis dar. Besondere Zustimmung erfuhren die Aussagen „viel Bürokratie im Vorfeld“ gefolgt von „viel Bürokratie im Nachhinein“ und „langfristige Festlegung der Bewirtschaftung“. Die tatsächliche Behinderung durch diese Aspekte war allerdings deutlich geringer. Der Anteil der Befragten, die sich durch das unflexible Förderverfahren und unflexible Fördertatbestände „stark“ bzw. „sehr stark“ behindert fühlte, war etwa genauso hoch. Am deutlichsten wurden die Aussagen „sehr viele Kontrollen“ und „Gefahr von Rückforderung“ abgelehnt. Auch die tatsächliche Behinderung durch diese Aspekte war nach Aussage von über 50 % der Befragten wenig bzw. gar nicht vorhanden.

Ein möglicher Grund für die relativ große Abweichung in der Einschätzung und Bewertung der Bürokratieaspekte ist, dass die Förderabwicklung in vielen Fällen (64 % der Befragten) über den Betreuungsförster bzw. Forstwirtschaftlichen Zusammenschluss läuft. Über die hohe Bedeutung der Betreuungsförster bei der Förderabwicklung wurde bereits in der HZB ausführlich berichtet (Bormann, 2010a).

Die Betreuungsförster standen neben den Untersuchungen zur HZB auch in den 2012 durchgeführten Fallstudien (Bormann, 2013) im Mittelpunkt. In beiden Untersuchungen wurde die Komplexität des Förderverfahrens kritisiert. Die immer umfangreichere und detaillierte Dokumentati-

onspflicht im gesamten Förderverfahren stand immer weniger in Relation zu den ausgezahlten Fördermitteln (siehe dazu auch 10.2\_MB).

**Abbildung 28:** Einschätzung verschiedener Aspekte des Förderverfahrens und tatsächliche Behinderung der Inanspruchnahme



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Zuwendungsempfängerbefragung 2014.

### 6.9.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

#### Untersuchungsansatz

Die von den Maßnahmen erwarteten Wirkungen treten aufgrund der langen Wachstumsprozesse im Wald erst Jahre bis Jahrzehnte nach der Maßnahmendurchführung ein. Die Bewertung stützte sich deshalb vorwiegend auf Dokumenten- und Literaturanalysen. Für die Teilmaßnahme Waldumbau wurden zusätzlich Fallstudien durchgeführt. Hauptziel war es zu überprüfen, ob die Evaluationsannahme, dass geförderte Flächen in der Regel die Zielbestockung erreichen können, begründet ist. Die Aspekte Zufriedenheit mit der Förderung bzw. dem Förderverfahren und Mitnahmeeffekte waren Thema in Befragungen von ZWE und BetreuungsförsterInnen.

### Frage 16: Verbesserung der Umweltsituation

Die großen Teilmaßnahmen haben durch ihren direkten Eingriff in die Baumartenzusammensetzung (Waldumbau) bzw. den Stoffhaushalt (Bodenschutzkalkung) auch eine direkte Wirkung auf die Umwelt. Die Jungbestandspflege hat eher eine indirekte Wirkung. Bei der Beantwortung der Bewertungsfrage werden insbesondere die Wirkungen auf die Wirkungsbereiche Biodiversität, Boden/Wasser und Klima betrachtet.

Die Standortkartierung stellt die Grundlage für einen standortgerechten Waldbau dar. Damit hat sie für alle betrachteten Schutzgüter eine indirekt positive Wirkung.

#### *Beitrag der Teilmaßnahmen zur Erhaltung oder Förderung der Biodiversität*

Waldumbau: Durch den Waldumbau im Rahmen der naturnahen Waldbewirtschaftung sollen stabile, standortgerechte Laub- und Mischbestände begründet und damit die Naturnähe der Bestände erhöht werden. Bei den Ausgangsbeständen handelte es sich vorwiegend um instabile, nichtstandortgerechte (Nadelholz-)Bestände. Diese stellen aus ökologischer Sicht eine Störung der natürlichen Lebensgemeinschaft dar, können aber mit einer relativ hohen Artenvielfalt verbunden sein. Ziel des Waldumbaus ist eine Erhöhung der Naturnähe und Standortgerechtigkeit der Bestände. Die Biodiversität kann, gemessen an der Artenzahl nach Abschluss der Umbauphase, geringer sein als in standortfremden Nadelreinbeständen. Eine Erhöhung der Naturnähe der Baumzusammensetzung ist Voraussetzung für eine naturnähere Entwicklung der gesamten Lebensgemeinschaft eines Waldökosystems. Im Rahmen des BMBF-Forschungsverbundes „Zukunftorientierte Waldwirtschaft“ konnte gezeigt werden, dass mit einer Erhöhung der Naturnähe der Baumartenzusammensetzung auch die Naturnähe der übrigen Lebensgemeinschaft steigt (Fritz, 2006). Allerdings ist die Entwicklung naturnaher Lebensgemeinschaften aufgrund der Langfristigkeit der Entwicklungsprozesse im Wald erst mittelfristig möglich.

Ob die geförderten Waldumbauflächen langfristig tatsächlich das angestrebte Bestandesziel erreichen können, wurde beispielhaft im Rahmen von Fallstudien überprüft (Bormann, 2013). Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass mit den Maßnahmen in der Regel das Bestandesziel erreicht werden kann. Es ist also davon auszugehen, dass der im Rahmen von PROFIL geförderte Waldumbau langfristig zu standortgerechten, naturnäheren Waldbeständen führt und damit positiv auf die Naturnähe des Lebensraums Wald wirkt.

Jungbestandspflege: Die dauerhaften Auswirkungen auf die Biodiversität sind eher indirekt. Das durch die Entnahme einzelner Bäume aufgelockerte Kronendach schließt sich bereits nach kurzer Zeit wieder; die Maßnahme hat daher kaum Einfluss auf die Biodiversität der Bodenvegetation oder der Brutvögel. Ziel dieser Maßnahme war kein Baumartenwechsel und auch keine dauerhafte Veränderung der Bestandsstruktur, sondern vielmehr die Schaffung stabiler Bestände. Dennoch können Bestandspflegemaßnahmen durch die Förderung von Mischbaumarten positiv auf die Baumartendiversität wirken. Durch die Vorgabe der späteren Baumartenzusammensetzung wird auch die Ausprägung der vorherrschenden Waldlebensraumtypen und lebensraumtypischen Strukturen gezielt beeinflusst.

Bodenschutzkalkung: Die Auswirkungen auf die Biodiversität des Waldes sind umstritten. Einigkeit besteht zwischen VertreterInnen des Naturschutzes und der Forstwirtschaft darin, dass bei Bodenschutzkalkungen standortspezifisch vorgegangen werden muss; besonders gilt das für NSG. Natürlich stark versauerte Böden sind von einer Kalkung auszuschließen. Dieser Forderung wurde in Niedersachsen in der Förderrichtlinie dadurch entsprochen, dass Bodenschutzkalkungen nur auf Grundlage einer gutachterlichen Stellungnahme förderfähig sind. Darüber hinaus wird die Anwendung des Merkblattes Bodenschutzkalkung (NW-FVA, 2010) empfohlen. Dort ist u. a. festgelegt, dass Risikostandorte von der Kalkung ausgeschlossen sind, in Schutzgebieten (inkl. Natura 2000) die Schutzgebietsverordnungen zu beachten und Schutzabstände zu sensiblen Gebieten einzuhalten sind. So können mögliche negative Auswirkungen vermindert werden.

#### *Beitrag der Teilmaßnahmen zur Erhaltung oder Förderung der Wasser- und Bodenqualität*

Waldumbau: Der Waldumbau wirkt auf das Umweltgut Boden aufgrund der Baumartenänderung insbesondere durch eine veränderte Durchwurzelung und Streuzusammensetzung. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Wasserqualität und die Wasserquantität. Durch den Waldumbau kommt es zu einer Erhöhung des Laubholzanteils auf Kosten des Nadelholzanteils. Laubholz zeichnet sich im Vergleich zu Nadelholz durch eine höhere Sickerwassermenge und damit eine höhere Grundwasserneubildung aus. Auch hinsichtlich der Wasserqualität ist Laubholz langfristig besser zu bewerten als Nadelholz. So ist die Nitratkonzentration im Sickerwasser in Laubbeständen in der Regel geringer als in Nadelbeständen. In der zurückliegenden Förderperiode handelte es sich bei 38 % der geförderten Umbauflächen um Laubbaumkulturen und bei 54 % um Mischkulturen (vgl. Tabelle 44).

Jungbestandspflege: Sie wirkt indirekt positiv (über die Stabilisierung der Bestände und damit auch die Stabilisierung der im Boden gespeicherten Nährstoffvorräte) im Hinblick auf die Schutzgüter Wasser und Boden.

Bodenschutzkalkung: Sie hatte ursprünglich das Ziel, den Säureeintrag durch  $\text{SO}_2$  und  $\text{NO}_x$  zu neutralisieren und so Schäden an Boden und Bestand zu vermeiden, sowie einen durch die Säureauswaschung entstehenden Magnesiummangel auszugleichen. Seit den 1990er Jahren haben die Säureeinträge aus Verkehr und Industrie stark abgenommen. Auf anhaltend hohem Niveau liegen aber die N-Einträge, die zu großen Teilen aus der Landwirtschaft stammen. Eine Überschreitung der Critical Loads für Stickstoffeinträge ist in weiten Teilen Niedersachsens, insbesondere im Westniedersächsischen Tiefland, weiterhin zu beobachten (ML, 2015d).

Die Bodenschutzkalkung hat einen direkten Einfluss auf den bodenchemischen Zustand, und damit auf die Nährstoffversorgung der Bäume sowie auf das Umweltgut Wasser. Durch Vergleich der ersten und zweiten Bodenzustandserhebung im Wald (1989-1992 bzw. 2006-2008) kann der Einfluss der Bodenschutzkalkung auf die Basensättigung geprüft werden. Im Waldzustandsbericht (ML, 2013b) sind die Ergebnisse dieser Auswertung für Niedersachsen dargestellt. Ein Vergleich von gekalkten und ungekalkten Standorten zeigt, dass durch die Bodenschutzkalkung der Bodenzustand in den oberen 30 cm verbessert werden konnte. Eine weitere Versauerung der tieferen

Bodenschichten konnte durch die Bodenschutzkalkung verhindert werden. Dass diese Wirkung nicht nur kurzfristig ist, sondern tatsächlich langfristig wirkt, konnte ebenfalls gezeigt werden (ML, 2013b).

Aber die Bodenschutzkalkung ist auch hinsichtlich der Schutzgüter Boden/Wasser mit Risiken behaftet. Vorrangiges Risiko ist eine erhöhte Nitratauswaschung. Zur Minimierung der Risiken ist ein standörtlich differenziertes Vorgehen wichtig. Dies ist in Niedersachsen aufgrund der Zuwendungsvoraussetzungen gegeben.

### *Beitrag der Teilmaßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels*

Waldumbau: Bei der Bewertung des Waldumbaus spielt sowohl die Anpassung an den Klimawandel als auch die CO<sub>2</sub>-Bindung eine Rolle.

Im Zuge des Klimawandels werden für Deutschland gebietsweise höhere Sommertemperaturen sowie niedrigere Niederschlagssummen in den Sommermonaten und eine Niederschlagszunahme im Winter vorausgesagt. Für nicht angepasste Baumarten ergeben sich daraus direkte Schädigungen durch Wassermangel und indirekte Schäden v. a. durch Borkenkäferkalamitäten. Durch den Waldumbau soll eine Anpassung der Wälder an die erwarteten Klimaveränderungen erreicht werden. Der Buche, als einer wichtigen Baumart im Rahmen des Waldumbaus, wird unter Beachtung der jeweiligen standörtlichen Gegebenheiten eine Eignung zugesprochen. Die Fichte zählt hingegen zu den Verlierern des Klimawandels. Mischbestände sind tendenziell besser an die Auswirkungen des Klimawandels, wie Stürme, Waldbrand und Insektenkalamitäten, angepasst als Nadelreinbestände. In einer Befragung von Forst- und Naturschutzexperten wurde die Förderung von Mischbeständen am häufigsten als geeignete waldbauliche Maßnahme zur Anpassung von Wäldern an den Klimawandel genannt (Reif et al., 2010). Der Waldumbau hin zu standortgerechten Mischwäldern ist auch eine Maßnahme im Rahmen der Klimaanpassungsstrategie der Niedersächsischen Landesregierung (MU, 2012). Die Umsetzung der Teilmaßnahme folgt dieser Strategie (**Tabelle 44**). Die Verwendung standortgerechter Baumarten war als Zuwendungsvoraussetzung Bestandteil der Förderrichtlinie.

**Tabelle 44:** Waldumbau differenziert nach Zielbestockungstyp

Zielbestockungstyp	Anteil (%)
Laubholzbestände	38
Mischbestände	54
keine Angabe	9

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Monitoringdaten Niedersachsen.

Die C-Speicherleistung für im Rahmen der Förderung umgebaute Waldflächen kann mit Hilfe einer Modellrechnung abgeschätzt werden. Die im Folgenden angegebene Speicherleistung wurde auf der Grundlage der von Paul et al. (2009) angegebenen C-Speicherungsdaten berechnet. In den

ersten 20 Jahren können durch die Maßnahmen ca. 527.000 t C in der ober- und unterirdischen Biomasse gespeichert werden. Bei einer unterstellten Umtriebszeit von 120 Jahren können insgesamt 5,4 Mio. t C bzw. 20 Mio. t CO<sub>2</sub> gebunden werden. Aufgrund des schnelleren Wachstums und der höheren Gesamtwuchsleistung wäre die Speicherleistung auf derselben Fläche bei einem höheren Nadelholzanteil größer als bei der im Rahmen des Umbaus gewählten Baumartenmischung.

Unabhängig von der Baumartenwahl hat auch die Holzverwendung unterschiedliche klimarelevante Effekte (siehe Kap. 6.6.2). Auf eine Berechnung der auftretenden Substitutionseffekte wird verzichtet, da der Zeitpunkt der potenziellen Nutzung sehr weit in der Zukunft liegt; nämlich am Ende der angenommenen 120-jährigen Umtriebszeit.

Jungbestandspflege: Sie hat keine direkten Auswirkungen auf das globale Klima. Indirekt wirkt sie über die Erziehung stabiler Bestände positiv hinsichtlich der im Wald gespeicherten C-Vorräte.

Bodenschutzkalkung: Auswirkungen auf das Klima sind v. a. indirekt über die oben beschriebene Verbesserung der Ernährungssituation der Waldbestände und eine damit verbundene höhere Stabilität der Wälder und des dort gebundenen Kohlenstoffs zu sehen.

Durch die Bodenschutzkalkung wird allerdings auch Kohlenstoff freigesetzt. Eine Modellrechnung in Anlehnung an die Emissionsberechnung der Treibhausgasberichterstattung (UBA, 2012) ergibt für die gesamte Förderfläche eine C-Emission von 20.800 t. Dies sind knapp 4 % der über die ersten 20 Jahre durch Erstaufforstung und Waldumbau festgelegten C-Mengen.

*Zusammenfassende Bewertung für die Wirkungsbereiche Biodiversität, Boden/Wasser und Klima*

**Tabelle 45:** Überblick über die Wirkung der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima

Teilmaßnahme	Maßnahmenfläche (ha)	Biodiversität		Boden/Wasser		Klima	
		Wirkungs-		Wirkungs-		Wirkungs-	
		art	richtung	art	richtung	art	richtung
Waldumbau	11.096	>*<	++	>*<	++	>*<	++
Bodenschutzkalkung	42.900	~*~	0	>*<	+	~*~	0
Jungbestandespflege	3.900	~*~	+	~*~	+	~*~	+
Standortkartierung	96.371	~*~	+	~*~	+	~*~	+

Wirkungsart: >\*< = direkte, ~\*~ = indirekte Wirkungen/Wirkungsketten.

Wirkungen (positiv/negativ): +/- = gering, ++/-- bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Wirkungen der Teilmaßnahmen hinsichtlich der Schutzgüter Biodiversität, Boden/Wasser und Klima sind in **Tabelle 45** zusammengefasst. Dem Waldumbau konnte in Bezug auf alle Schutzgüter eine direkte, positive Wirkung zugeschrieben werden. Es treten allerdings in einem geringen

Umfang der Förderfälle Mitnahmen auf (siehe Modulbericht 5.8\_MB). Die Bodenschutzkalkung hat nur in Bezug auf Boden/Wasser eine gering positive Wirkung, hinsichtlich Biodiversität und Klima sind die Wirkungen zu vernachlässigen. Die Jungbestandspflege wirkte über die Stabilisierung der Bestände in Bezug auf alle Schutzgüter indirekt positiv. Bei dieser Maßnahme treten relativ hohe Mitnahmeeffekte auf, u. a. deshalb ist sie seit 2012 nicht mehr Bestandteil von PROFIL. Die Standortkartierung bildet eine Planungsgrundlage für alle Maßnahmen des standortgerechten Waldbaus und wirkt damit indirekt positiv auf alle betrachteten Schutzgüter.

### 6.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Förderung des **Waldumbaus** ist insgesamt geeignet, die mit ihr verbundenen Ziele zu erreichen und positiv auf die im Blick stehenden Umweltgüter (Biodiversität, Boden/Wasser, Klima) zu wirken. Vor dem Hintergrund der mit dem Klimawandel verbundenen Unsicherheiten und der höheren potenziellen Kohlenstoffspeicherung ist insbesondere die Förderung von Mischbeständen positiv zu bewerten. Die Maßnahme sollte weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung sein, wobei die Förderung der Begründung von Misch- und Laubholzbeständen gleichgestellt sein sollte.

Auch die **Bodenschutzkalkung** ist weitestgehend geeignet, die mit ihr verbundenen Ziele zu erreichen. Um mögliche negative Auswirkungen zu minimieren, ist eine standortspezifische Vorgehensweise auch weiterhin von hoher Bedeutung. Da die Bodenschutzkalkung von unterschiedlichen Experten sehr widersprüchlich beurteilt wird, sollte die wissenschaftliche Wirkungskontrolle verstärkt werden.

Die **Standortkartierung** ist eine wichtige Grundlage für den standortgerechten Waldumbau und sollte deshalb auch weiterhin Bestandteil der forstlichen Förderung sein, insbesondere für den Kleinprivatwald.

Der **Dokumentations- und Verwaltungsaufwand** während des Förderverfahrens war sehr hoch. Der hohe Aufwand führte zur Beeinträchtigung der Akzeptanz der Maßnahmen bei den Waldbesitzern, aber auch bei den betreuenden Stellen, welche für die Umsetzung der forstlichen Förderung eine hohe Bedeutung haben. Das **Land** sollte die Vereinfachungsspielräume, die der EU-Rechtsrahmen bietet, konsequent nutzen. Diese Empfehlungen waren bereits Bestandteil der HZB und werden von Niedersachsen in der Art umgesetzt, dass die forstliche Förderung zukünftig komplett ohne EU-Kofinanzierung umgesetzt wird.

Unter der Voraussetzung, dass sich ergebende Vereinfachungsspielräume konsequent genutzt werden, ist diese Entscheidung aus Evaluationssicht zu begrüßen. Aber auch bei rein nationaler Finanzierung sollten die Maßnahmen weiterhin einer Evaluation unterzogen werden und auf transparente Entscheidungsprozesse im Förderverfahren geachtet werden, um die effiziente Verwendung der Fördermittel sicherzustellen.

## 7 Schwerpunkt 3: Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

### 7.1 Überblick über Maßnahmen, Output und Ergebnisse

Schwerpunkt 3 umfasst ein breites Spektrum von Maßnahmen zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur und Bausubstanz sowie von Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) (siehe **Tabelle 46**).

**Tabelle 46:** Überblick über die Maßnahmen des SP 3 (Stand: Ende 2013)

ELER-Code	Maßnahme	Maßnahmen-code	Teilmaßnahme
311	Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten	311	Diversifizierung
313	Förderung des Fremdenverkehrs	313	Tourismus
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	321	Teil I: Förderung von dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen <u>Teil II: Förderung der Versorgung mit erneuerbaren Energien durch den Bau von Leitungsnetzen (Biogas- und Nahwärmeleitungen)</u> <u>(Top-up) Breitbandversorgung</u>
322	Dorferneuerung und -entwicklung	322	Maßnahmen der Dorferneuerung und -entwicklung sowie notwendige Vorarbeiten Maßnahmen zur Bewahrung und Entwicklung der Dörfer als Wohn-, Sozial- und Kulturraum und Stärkung des innerörtlichen Gemeinschaftslebens sowie zur Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	323-A	Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft
		323-B	Fließgewässerentwicklung im Sinne der EG-Wasserrahmenrichtlinie
		323-C	Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer
		323-D	Kulturerbe
331	Ausbildung und Information	331-A	Transparenz schaffen - von der Ladentheke bis zum Erzeuger
		331-B	Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen
341	Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung	341-A	Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK)
		341-B	Regionalmanagement

*Kursiv:* Maßnahme wird auf der Grundlage der NRR angeboten.

Blau hinterlegt: HC-Maßnahme.

Unterstrichen: Neu hinzugekommene Maßnahme oder Teilmaßnahme.

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a).

Eine direkte Unternehmensförderung ist nur bei Beteiligung von Landwirten vorgesehen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf Naturschutz- und Wasserschutzmaßnahmen, die im Vergleich zur Vorperiode deutlich ausgeweitet wurden. Als Besonderheit werden in NI/HB – parallel zum Leader-Ansatz – unter ELER-Code 341 Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) und umsetzungsbegleitend das Regionalmanagement gefördert. Das Maßnahmenspektrum blieb über die

Programmplanungsperiode nahezu unverändert. Zwei Teilmaßnahmen wurden als HC-Maßnahme angemeldet, zwei neue Fördergegenstände wurden mit der Förderung von Nahwärmenetzen und Breitband in die Maßnahme 321 Dienstleistungseinrichtungen integriert.

**Tabelle 47** stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) und der 6. Programmänderung (2013) dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) auf Ebene der Haushaltslinien gegenüber.

**Tabelle 47:** Öffentliche Mittel im SP 3 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER-Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)				
		Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2013)	Ist: Ausgaben bis Ende 2015		
311	Diversifizierung	13,68	4,70	3,35	24 %	0,46
313	Förderung des Fremdenverkehrs	11,56	18,59	16,50	143 %	0,04
321	Dienstleistungseinrichtungen	9,25	10,73	9,23	100 %	18,15
322	Dorferneuerung und -entwicklung	167,09	188,97	190,43	114 %	117,51
323	Erhaltung und Verbesserung des ländl. Erbes	154,79	148,87	145,62	94 %	32,46
331	Bildung und Informationsmaßnahmen	5,10	4,78	4,91	96 %	0,16
341	Kompetenzentwickl., Förderveranstaltungen	6,82	7,01	6,34	93 %	3,10
<b>Gesamt Schwerpunkt 3</b>		<b>368,29</b>	<b>376,64</b>	<b>376,40</b>	<b>102 %</b>	<b>171,88</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Programmplanungsdokumenten und Jahresberichten (ML, 2013a; ML, 2016b; ML, 2009d).

Zwischen 2009 und 2013 haben sich die öffentlichen Mittel im Schwerpunkt 3 geringfügig um rund zwei Prozent erhöht (8 Mio. Euro). Abgesenkt wurden die Mittelansätze in den Maßnahmen 311, 323 und 331. In allen anderen Maßnahmen erfolgte eine Mittelaufstockung. Relativ fiel die Aufstockung am höchsten in der Förderung des Fremdenverkehrs (Code 313) aus. Absolut war die Mittelaufstockung bei der Dorferneuerung mit 22 Mio. Euro am höchsten.

Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des SP 3 bei 102 %. Mehr Mittel als 2009 geplant wurden in den Maßnahmen 313 und 323 verausgabt. Eine Punktlandung gab es bei 321. Geringfügig unter dem Soll 2009 lag der Mittelabfluss bei den anderen Maßnahmen, mit Ausnahme der 311, in der nur 24 % der geplanten Mittel verausgabt wurden. Umfangreiche Top-ups wurden in den Maßnahmen 321, 322 und 323 eingesetzt.

Rund 6,9 Mio. Euro sind nach Bremen geflossen, in erster Linie für investive Naturschutzprojekte (91 % der öffentlichen Mittel). Die restlichen Mittel verteilen sich auf die Maßnahmen 323-C mit 4,25 %, Transparenz schaffen (331-A) mit 2,8 % und Dorferneuerung (322) mit 1,4 %. Weitere SP-3-Maßnahmen in Bremen mit allerdings sehr geringen Mitteln waren Kulturerbe (323-D) und die Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B).

## Zielerreichung

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm 2009 festgesetzt wurden, folgt die Zielerreichung in weiten Teilen dem finanziellen Umsetzungsstand (siehe **Tabelle 48**). Man erkennt deutlich, wie schwierig es ist, Ziele zu quantifizieren, wenn es sich nicht um Standardmaßnahmen handelt. Dies gilt für die Maßnahmen unter 331 und 341, die finanziell weitgehend wie geplant umgesetzt wurden, während der gemessene Output die Zielsetzung um ein Vielfaches übersteigt.

Bei den anderen Maßnahmen lassen sich am Zielerreichungsgrad Veränderungen in der Umsetzung ablesen. So wurden beispielsweise in der Dorferneuerung (322) wesentlich weniger Dörfer gefördert als ursprünglich geplant. Dies ist auf eine aus Sicht der Evaluation positive Konzentration der Förderung auf Dörfer in Dorferneuerungsverfahren anstelle einer breit gestreuten Förderung von Einzelvorhaben zurückzuführen (siehe Kap. 7.5). Bei 323 ist eine stärkere Konzentration auf größere Vorhaben zu erkennen.

**Tabelle 48:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Maßnahmen in Schwerpunkt 3	Output-Indikatoren	Soll: Health Check, Stand: 15.12.2009	6. Änderung, Stand: 18.12.2013	Ist: 2007-2015	Zielerreichung in %
311	Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten	Anzahl der Begünstigten	150	150	78	52%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	32.000	32.000	9.790	31%
313	Förderung des Fremdenverkehrs	Anzahl der geförderten neuen Fremdenverkehrsmaßnahmen	200	200	318	159%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	19.200	19.200	17.915	93%
321	Dienstleistungen der Grundversorgung für Wirtschaft und Bevölkerung im ländlichen Raum	Anzahl der Fördermaßnahmen	210	210	277	132%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	32.000	32.000	32.087	100%
322	Dorferneuerung und -entwicklung	Anzahl der Dörfer mit Maßnahmen	2.250	2.250	923	41%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	300.000	300.000	443.122	148%
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	Anzahl der Fördermaßnahmen	2.379	871	1.637	69%
		Gesamtinvestitionsvolumen (1 000 EUR)	176.000	176.000	197.601	112%
331	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure in den unter die Achse 3 fallenden Bereichen	Anzahl der unterstützten Wirtschaftsakteure	600	4.690	14.956	2493%
		Anzahl der absolvierten Schulungstage	1.265	280	11.113	878%
341	Kompetenzentwicklung, Sensibilisierung und Umsetzung	Anzahl der Fördermaßnahmen	10	10	89	890%

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a; 2016c; 2009d).

Auch auf der Ergebnisebene waren Zielwerte zu bestimmen. Schwerpunkt 3 sind sechs Gemeinsame Ergebnisindikatoren zugeordnet. **Tabelle 49** stellt die quantifizierten Ergebnisindikatoren aus dem HC-Programm (2009) dem Ist aus dem Monitoring (Stand 31.12.2015) gegenüber.

**Tabelle 49:** Soll-Ist-Vergleich auf Ergebnisebene

Ergebnisindikator/Maßnahmen		Soll: HC- Programm	Ist: 2015
R7	Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben		
	• Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	0	0
	• Fremdenverkehr	0	0
R8	geschaffene Bruttoarbeitsplätze		
	• Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	75	40
	• Fremdenverkehr <sup>55</sup>	10	0
R9	Zusätzliche Anzahl Touristen		
	• Anzahl der Tagesbesucher	14.000	1.018.853
	• Anzahl von Übernachtungen	1.500	29.726
R10	Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistungen zugutekommen		
	• Dienstleistungseinrichtungen der Grundversorgung	70.000	182.408
	• Dorferneuerung	1.200.000	530.076
	• Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	10.000	148.096
R11	Zunahme der Internet-Verbreitung in ländlichen Gebieten	0	48.377
R12	Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung erfolgreich abgeschlossen haben	600	7.399

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2016d; 2009d).

Schon bei Vorlage der ersten Entwürfe des CMEF wurden die Ergebnisindikatoren für den SP 3 kritisch diskutiert. Ein wesentlicher Kritikpunkt war, dass die Ergebnisindikatoren für die im SP 3 vorrangig geförderten Infrastrukturinvestitionen wenig passfähig sind.

#### *R7 – Zunahme der nichtlandwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben*

Bei der Zielquantifizierung ging man davon aus, dass die geförderten Maßnahmen keine unmittelbare Wirkung auf den Indikator zeigen. Unter der Maßnahme 311 wurden Umnutzungsprojekte gefördert, die sowohl auf den Erhalt der Bausubstanz als auch auf Einkommen zielen. Die Wirkungen sind je nach Art der Umnutzung sehr unterschiedlich. Die Tourismusförderung unter 313 setzt ihren Schwerpunkt im infrastrukturellen Bereich. Direkte Einkommenswirkungen gehen von den Maßnahmen nicht aus.

<sup>55</sup> Beim Tourismus werden überwiegend Vorhaben gefördert, die keinen direkten Einfluss auf Arbeitsplätze haben (Radwegebau, Beschilderung von Ausflugsrouten, Aussichtstürme usw.)

### *R8 – Geschaffene Bruttoarbeitsplätze*

Arbeitsplatzschaffung war kein vorrangiges Ziel der SP-3-Maßnahmen. In geringem Umfang sollten Arbeitsplätze im Bereich von 311 geschaffen werden. Die Zielerreichung liegt noch unter den Planzahlen, da die Inanspruchnahme deutlich unter dem Soll lag. Im Bereich der Tourismusförderung gab es nur wenige Projekte, in denen Private direkt gefördert wurden. Daher sind die Arbeitsplatzeffekte vernachlässigbar.

### *R9 – Zusätzliche Anzahl von Touristen*

Die zusätzliche Anzahl von Touristen sollte quantifiziert werden durch die Zahl an Übernachtungen und die Zahl von Tagestouristen. Die Zahl der Übernachtungen ist nur bei der direkten Förderung touristischer Unternehmen sinnvoll. Diese Förderung ist aber nachrangig in *PROFIL*. Die Zahl der Tagestouristen sollte direkt bei den geförderten Projekten erhoben werden. Aufgrund der Art der geförderten Projekte ließ sich auch dieser Indikator nur schwer erheben. Radwegeausschilderungen, öffentliche Badeplätze und Schutzhütten stehen grundsätzlich allen Besuchern offen, es gibt keine Besucherstatistiken. Die Ergebnisse in Tabelle 49 spiegeln die Zahlen der Officialstatistik wider. Ein kausaler Zusammenhang zur Förderung kann daraus nicht abgeleitet werden.

### *R10 – Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der die Dienstleistung zugutekommt*

Dieser Indikator sollte für die Maßnahmen 321, 322 und 323 quantifiziert werden. Erfasst wurde über die Gemeindeganziffer. Da viele der geförderten Einrichtungen, wie beispielsweise Dorfgemeinschaftshäuser, der gesamten Bevölkerung zugänglich sind, wurde vereinfacht die jeweilige Bevölkerungszahl als Nutznießer eines Projektes zugrunde gelegt. Im Bereich der Dorferneuerung spiegelt sich die stärkere räumliche Konzentration der Förderung wider.

### *R11 – Zunahme der Internetverbreitung in ländlichen Gebieten*

Im HC-Programm wurde der Indikator nicht quantifiziert, da eine ausschließliche Finanzierung mit GAK-Mitteln für den unter 321 neu aufgenommenen Fördergegenstand Breitband vorgesehen war. In der Programmumsetzung wurden schlussendlich drei Studien zur Breitbanderschließung mit EU-Mitteln finanziert. Das ursprünglich für eine EU-Kofinanzierung vorgesehene investive Pilotprojekt wurde schlussendlich rein national finanziert. Rund 48.377 Haushalte sind zusätzlich mit (verbessertem) Internet versorgt worden. 2014 gab es in Niedersachsen 1.049.000 Haushalte mit einer Internetverbindung unter 30 Mbit/s. Rechnerisch sind also bei 5 % dieser Haushalte Verbesserungen erreicht worden (TÜV Rheinland, 2014).

### *R12 – Anzahl der Teilnehmer, die eine Schulung erfolgreich abgeschlossen haben*

Die Maßnahmen, deren Ergebnisse mit dem Indikator R12 erfasst werden sollten, waren keine Schulungen in dem Sinn, dass ein Erfolg über ein Zertifikat o. Ä. messbar gewesen wäre. Der Indikator spiegelt die Ergebnisse nur unzureichend wider.

### Gemeinsame Bewertungsfragen für den Schwerpunkt 3

Gemäß den neuen Leitlinien für die Ex-post-Bewertung sind für die Maßnahmen im SP 3 folgende Fragen zu beantworten (EEN, 2014):

*Frage 17: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die wirtschaftliche Diversifizierung der Begünstigten zu fördern?*

Frage 17 ist relevant für die Maßnahmen 311 und 313.

*Frage 18: Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Lebensqualität der Begünstigten zu verbessern?*

Diese Frage ist für die Maßnahmen 321, 322 und 323 zu beantworten.

*Frage 19: Inwiefern hat die Maßnahme das Leistungsvermögen der Begünstigten gestärkt, um die ökonomische Vielfalt und die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern?*

Frage 19 zielt auf die Maßnahmen unter 331 und 341.

Nicht bei allen Maßnahmen im SP 3 stehen wirtschaftliche Aspekte und Lebensqualität im Vordergrund. Viele Teilmaßnahmen sind wesentlich stärker bzw. ausschließlich auf Umweltziele ausgerichtet. Dies betrifft die meisten der unter 323 programmierten Teilmaßnahmen sowie die Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen unter 331. Diese maßnahmeninhärenten Wirkungen werden unter Frage 20 beschrieben, obgleich es sich nicht um zusätzliche Wirkungen, sondern um die Hauptwirkungen der Maßnahmen handelt.

*Frage 20: Welche zusätzlichen Wirkungen, einschließlich der Wirkungen, die anderen Zielen/Schwerpunkten dienen, wurden im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahme festgestellt (indirekte, positive/negative Auswirkungen auf Begünstigte, Nicht-Begünstigte und auf lokaler Ebene)?*

Neben den beabsichtigten Wirkungen sind auch noch „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen zu berücksichtigen, wenn es um Wirkungen auf Programmebene geht. **Tabelle 50** stellt für die verschiedenen SP-3-Maßnahmen dar, welche Wirkungsbereiche im Rahmen der sogenannten Vertiefungsthemen berücksichtigt wurden.

**Tabelle 50:** Behandlung von Wirkungsbereichen der SP-3-Maßnahmen in den Vertiefungsthemen

Code	(Teil-) Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirtschaft/ Arbeit	Wettbewerbsfähigkeit Agrar-sektor	Bio-diversität	Wasser	Klima	Lebens-qualität	Tier-schutz
311	Diversifizierung	●				○	●	
313	Tourismus	●			○		●	
321	Dienstleistungseinrichtungen	●				●	●	
322	Dorferneuerung				○	●	●	
323-A	NuL			●	○	○		
323-B	Naturnahe Gewässer			●	●	○		
323-C	Gewässerschutzberatung			○	●	○		
323-D	Kulturelles Erbe	●				○	●	
331-A	Transparenz schaffen						●	
331-B	Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen			●				
341-A	ILEK						●	
341-B	Regionalmanagement						●	

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

○ unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

## 7.2 Diversifizierung (311)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.2\_MB ILE Leader ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.2.1 Maßnahmenüberblick

Unter Maßnahme 311 wurde in Niedersachsen und Bremen die Förderung der Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz sowie die Kooperation von Land- und Forstwirten mit anderen Partnern im ländlichen Raum programmiert. Sie wurde über die ZILE-Richtlinie umgesetzt.

## Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Zuwendungsempfänger bei der Umnutzung waren gemäß ZILE-RL ausschließlich land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Bei der Beantragung der Projekte war ein Investitions- und Wirtschaftskonzept vorzulegen, das Aussagen zur erwarteten Wirtschaftlichkeit und zur Anzahl der zu sichernden/neu zu schaffenden Qualifizierungs- und Arbeitsplätze enthält bzw. den Bedarf für die geplante Nutzung belegt.

Die Maßnahme Diversifizierung hatte folgende Ziele:

- Erhalt von ehemals landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz durch nachhaltige wirtschaftliche Nutzung,
- Erhalt/Verbesserung des Einkommens des landwirtschaftlichen Haushalts,
- Schaffung von 80 Arbeitsplätzen (ML, 2009d).

Laut *PROFIL* sollten im Förderzeitraum 200 Maßnahmen durchgeführt werden, davon 160 Umnutzungen. 37 Mio. Euro sollten insgesamt investiert und mit knapp 14 Mio. Euro öffentlichen Mitteln gefördert werden.

## Relevanz der Maßnahme

In der SWOT-Analyse von *PROFIL* wurde die vielfältige Nutzung von außerlandwirtschaftlichen Einkommensalternativen als Stärke herausgearbeitet. Es wurde kritisch angemerkt, dass die vorhandenen Potenziale nur teilweise genutzt werden, da Anreize zu ihrer Erschließung fehlen. Diese Anreize sollten mit der Maßnahme 311 gegeben werden (ML, 2009d). Im Modulbericht 5.4\_MB (AFP) wird dargestellt, dass die Diversifizierung von großer Bedeutung für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum in Niedersachsen ist. Hinzu kommt, dass in vielen Diversifizierungsaktivitäten noch großes Marktpotenzial vorhanden ist, z. B. in der Direktvermarktung.

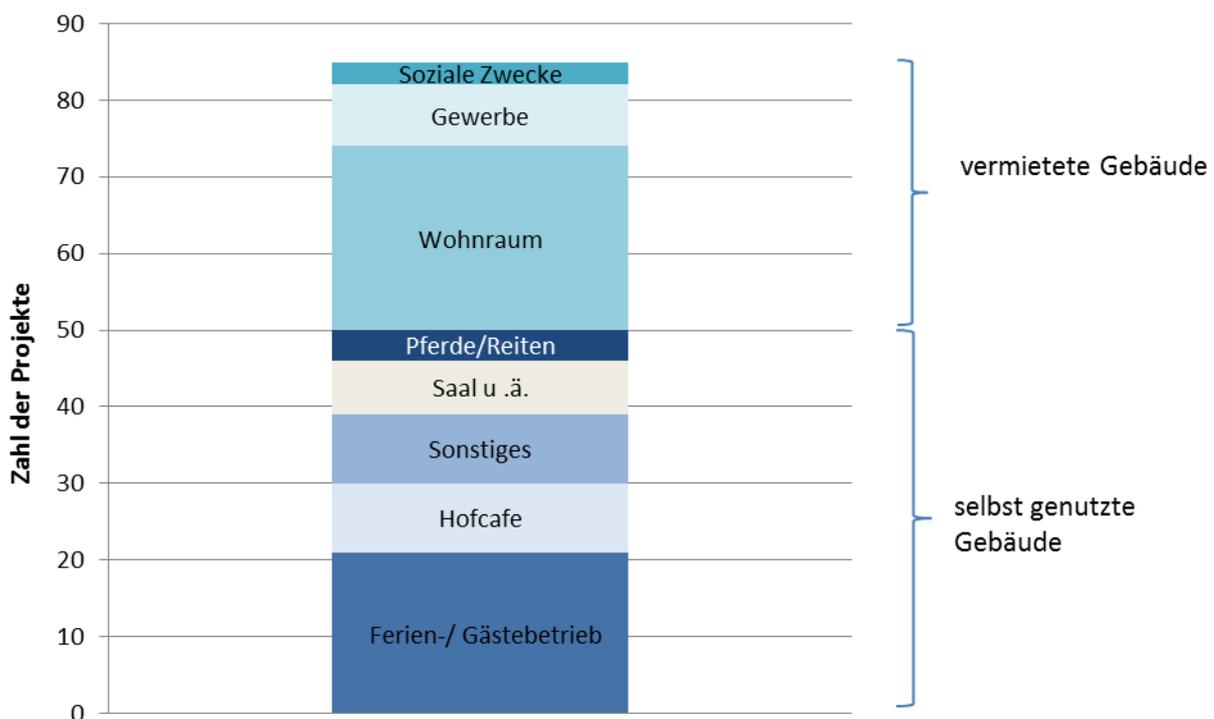
Auch der zunehmende Leerstand von landwirtschaftlichen Gebäuden wurde in der SWOT thematisiert. Er ist eine Folge des Agrarstrukturwandels und Ausdruck sich verändernder Funktionen ländlicher Räume. In einem Modellprojekt zur Umnutzung landwirtschaftlicher Altgebäude und Hofanlagen hat die Leibniz-Universität Hannover in Begleitung des ML die verschiedenen Aspekte der Umnutzung und mögliche Förderinstrumente umfassend umschrieben und dringenden Handlungsbedarf abgeleitet (Voß et al., 2011).

Neben der Förderung der Umnutzung war im Rahmen des AFP eine Förderung von Diversifizierungen, die unmittelbar mit der Urproduktion zusammenhängen, möglich. Entsprechend wurden vor allem Investitionen in Reitställe und -hallen, Verarbeitungs- und Verkaufsräume gefördert. Die Förderung von Arbeiten an ortsbildprägenden und/oder denkmalgeschützten Gebäuden ist auch im Rahmen der Maßnahmen 322 und 323 möglich, allerdings vor allem an der äußeren Gebäudehülle. Hier bietet die Umnutzungsförderung mehr Möglichkeiten, auch im Gebäudeinneren Veränderungen zu unterstützen.

## Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt wurden in den Jahren 2007 bis 2015 in Niedersachsen<sup>56</sup> im Rahmen der Diversifizierung 84 Projekte abgeschlossen, mit rund 15 Mio. Euro förderfähigen Kosten. Der überwiegende Teil der Projekte (79 % bezogen auf die Gesamtanzahl der Projekte, bezogen auf die FFK sogar 88 %) wurde dabei mit Einsatz von EU- und nationalen Mitteln realisiert und lediglich ein kleinerer Teil rein national mit GAK- und Landesmitteln gefördert. Die geförderten Umnutzungsprojekte in Niedersachsen sind unterschiedlich und vielfältig (vgl. **Abbildung 29**).

**Abbildung 29:** Anzahl der Umnutzungsprojekte 2007-2015 nach Projektinhalt



Quelle: Auswertung der Förderdaten 2007 bis 2015.

Bezogen auf die Anzahl und auch auf die FFK stellt die Schaffung von Mietwohnungen eine größere, weitgehend homogene Projektgruppe dar. Eine weitere größere Gruppe bilden Projekte, die die Umnutzung zu Ferienwohnungen und Gästezimmern zum Ziel hatten. In kleinerer Zahl wurden klassische Umnutzungsprojekte wie die Schaffung von Hofcafés, Räumen für eine gewerbliche Nutzung oder Pferdeställen und Reithallen gefördert; darüber hinaus auch z. B. selbstgenutzte Lager- und Büroräume auf den Betrieben, Klassenräume oder ein Spielboden auf einem Ferienhof. Diese Vielfalt an Projekten zeigt, dass es nicht den typischen Umnutzungsfall gibt, sondern

<sup>56</sup> In Bremen wurde kein Projekt gefördert.

dass fast jeder Betrieb eine sehr individuelle Lösung für seine konkreten Gebäude und die Situation seines Betriebes findet.

Räumliche Förderschwerpunkte lassen sich in der Mitte Niedersachsens erkennen. Mehr als 40 % der gesamten öffentlichen Fördergelder für Umnutzungsprojekte unterschiedlichster Art sind in die Region Hannover, den Heidekreis und in die LK Rotenburg (Wümme) und Diepholz geflossen. Ein weiterer Schwerpunkt lag im LK Osnabrück, in dem es in den letzten 15 Jahren immer wieder Bemühungen gab, alte Bausubstanz durch Umnutzung zu erhalten (z. B. im Rahmen der Verbunddorferneuerung Artland). Die stärkere Projektumsetzung in dieser Förderperiode könnte ein Effekt dieser Bemühungen sein.

Die Umsetzung bleibt deutlich hinter den ursprünglichen Planungen zurück. Ein Grund hierfür ist laut ML die positive Situation der Landwirtschaft, die zur Folge hat, dass eher in den landwirtschaftlichen Betrieb als in Umnutzungsprojekte investiert wird. Das weitgehende Fehlen von Umnutzungsprojekten in den landwirtschaftlich am stärksten geprägten Landkreisen (z. B. der Veredlungsregion Emsland/Cloppenburg/Vechta/Oldenburg) stützt diese Vermutung. Darüber hinaus sind Umnutzungsprojekte, wie die bisherigen Auswertungen gezeigt haben, sehr speziell auf den einzelnen Betrieb zugeschnitten und vergleichsweise teuer und zeitaufwendig. Trotz der guten Chancen und Potenziale in der Diversifizierung scheint die Förderung der Umnutzung als alleiniger Anreiz nicht auszureichen, um zu mehr Umnutzungsprojekten zu führen.

## 7.2.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Entsprechend den Zielsetzungen der Maßnahme lag der Schwerpunkt der Bewertungsaktivitäten auf den Bereichen Einkommen und Beschäftigung sowie Nutzung der Gebäude. Neben der Förderdatenauswertung wurden Wirtschaftlichkeitskonzepte analysiert und teilstandardisierte Telefoninterviews mit ausgewählten Projektträgern (Ferien-/Gästebetrieb) durchgeführt und Ergebnisse anderer Untersuchungen im Rahmen der Evaluation (AFP, Umnutzung NRW) einbezogen.

### Frage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der Begünstigten

Zentrale Ergebnisse der Untersuchung zur Einkommensentwicklung stellt **Tabelle 51** dar. Bei der telefonischen Befragung hat sich gezeigt, dass bei der Umnutzung zu Ferienwohnungen/Gästezimmern kaum nennenswerte Beschäftigungseffekte auftreten, die in der Regel durch Familienarbeitskräfte erledigt werden. Gemeinsam mit den Umnutzungen zu Mietwohnungen (ohne Beschäftigungseffekt) hat damit die Hälfte der Projekte kaum direkte Beschäftigungseffekte. Die andere Hälfte der Projekte hat Beschäftigungseffekte (z. B. Umnutzung zu Hofcafé, Veranstaltungsräume), aber zumeist in Form von zusätzlichen geringfügigen bzw. Teilzeit-Arbeitsplätzen. Dies deckt sich mit Ergebnissen einer Untersuchung zu landwirtschaftlichen Betrieben mit Einkommenskombinationen in Niedersachsen, bei der als ein Ergebnis der eher geringe Arbeits-

platzeffekt von Diversifizierungsaktivitäten festgestellt wurde (vgl. Kap. 5.4). Auch bei der schriftlichen Befragung zur Umnutzung in NRW kam heraus, dass es sich bei der Hälfte der geschaffenen Arbeitsplätze um geringfügig Beschäftigte handelte.

**Tabelle 51:** Ergebnisse in Bezug auf Gewinnentwicklung/Gesamthaushaltseinkommen

Gegenstand	Aussagen zu Gewinnentwicklung/ Gesamthaushaltseinkommen
Mietwohnungen/ gewerbliche Zwecke (vermietete Gebäude)	Bei diesen Projekten zeigen die analysierten Wirtschaftlichkeitskonzepte in der Regel auf, dass die umgenutzten Räume kostendeckend vermietet werden können. Höhere Gewinne sind in der Regel aber nicht zu erwarten. Das Hauptinteresse der ZWE dürfte der Gebäudeerhalt sein.
Ferien-/Gästebetrieb	Als Faustzahlen für den Anteil der Einnahmen aus der Vermietung am Gesamteinkommen gaben die Befragten zwischen 10 und 20 % an und bemessen allesamt die Steigerung des jährlichen Einkommens auf bis zu 10.000 Euro. Mit Ausnahme eines Projektträgers gaben alle ZWE an, dass sich die Gebäude nach einer Laufzeit von drei Jahren nach der Förderung wirtschaftlich tragen und kurz- oder langfristig keines weiteren Zuschusses bedürfen. Auch bei der Befragung in NRW war diese Umnutzungsart mehrheitlich mit einer Zunahme des Haushaltseinkommens verknüpft (NRW: 7.6_MB Umnutzung).
Hofcafés, Saal/ Veranstaltungsräume, sonstige	Hierzu liegen keine Erhebungsergebnisse aus Niedersachsen vor. Bei der Befragung in NRW hat die Mehrzahl der Befragten bei diesen Umnutzungsarten angegeben, dass das Haushaltseinkommen gleich geblieben ist. Dieses Ergebnis dürfte auf NI übertragbar sein.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Ferienwohnungen und Gästezimmer haben laut telefonischer Befragung zu mehr Umsatz in Einzelhandel und Gastronomie vor Ort gesorgt. Diese Effekte sind allerdings jeweils sehr spezifisch und nicht verallgemeinerbar.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Weitere Wirkungen der Maßnahme Umnutzung betreffen in erster Linie die Lebensqualität im ländlichen Raum, und dabei insbesondere die Attraktivität des Wohnumfelds (**Tabelle 52**).

Darüber hinaus gaben die Wirtschaftlichkeitskonzepte bei einigen Projekten Einblick in die umfangreichen Projekte, bei denen die geförderte Umnutzung nur einen Teilbereich der Gesamtinvestition darstellt. Hinter diesen umfangreicheren Projekten stehen in der Regel sehr engagierte Personen und besondere Ideen, die geeignet sind, sowohl das Dorf zu beleben als auch das Ortsbild zu erhalten (z. B. Bauerhofkindergarten, Bauernhofschule, Verlagerung einer Tischlerei in ein Dorf, Schaffung eines Seminarhauses).

**Tabelle 52:** Ergebnisse in Bezug auf die Attraktivität des Wohnumfelds

Aspekt	Ergebnisse der Umnutzungsförderung
Zustand des Gebäudes	Die telefonische Befragung und die Analyse der Wirtschaftlichkeitskonzepte haben gezeigt, dass der Erhalt vorher oftmals leerstehender Bausubstanz die wichtigste Wirkung ist. In vielen Fällen kann von einer besonderen Bedeutung für das Ortsbild ausgegangen werden. In allen Projekten wurde die Gebäudesubstanz verbessert.
Soziale und technische Infrastruktur	Einige Projekte führten im Rahmen der Umnutzungsförderung zu neuen Einrichtungen. Diese sind in der Regel in besondere Strukturen vor Ort eingebunden (Bauernhofkindergarten, Klassenräume auf einem Bauernhof und die Schaffung von Wohnraum für psychisch kranke Personen).
Ortsbild und Ortskerngestaltung	Bei den Gebäuden, zu denen Informationen vorlagen, handelte es sich i. d. R. um alte und leerstehende Bausubstanz. Bei den sieben untersuchten Projekten zur Umnutzung zu Ferienwohnungen/Gästezimmern standen die Gebäude vorher leer, sechs Gebäude waren mehr als 100 Jahre alt. Fünf Gebäude lagen im Ortskern, eins am Ortsrand.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

### 7.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme Umnutzung hat mit der Einordnung in den ELER-Code 311 eine einkommens- und beschäftigungsbezogene Zielrichtung erhalten. Die Ergebnisse im Bereich Einkommen zeigen, dass das Haushaltseinkommen stabil bis leicht ansteigend ist. Beschäftigungseffekte sind ebenfalls festzustellen, aber in erster Linie im Bereich der geringfügig Beschäftigten und bei Familienarbeitskräften. Unter Betrachtung der Mitnahmeeffekte relativieren sich diese Ergebnisse weiter.<sup>57</sup> Allen Projekten ist aber zu eigen, dass sie (i. d. R. alte und häufig leerstehende) Gebäude erhalten und einer dauerhaften Nutzung zuführen. Einer geringen Fördereffizienz im Hinblick auf beschäftigungs- und wachstumspolitische Ziele steht hier der Erhalt von Gebäuden gegenüber.

#### Empfehlungen an das Land:

- Das Ziel des Erhalts der Gebäude, ihrer Nutzung und der daraus ggf. entstehenden belebenden Wirkung für die dörflichen Strukturen (und damit das öffentliche Interesse an der Förderung) sollte in den Vordergrund rücken. Zukünftig ist die Umnutzungsförderung in die Förderung der Dorfentwicklung integriert. Die Zielsetzungen der Dorfentwicklung mit einem Fokus auf Innenentwicklung und Flächensparnis sind für die Umnutzung passend.
- Umnutzungen sind komplexe Projekte und können vielfältige Realisierungshemmnisse haben. Um die Anzahl der umgesetzten Projekte zukünftig zu erhöhen, ist eine ausschließliche Inves-

<sup>57</sup> Von sieben telefonisch befragten ZWE hätten zwei das Projekt ohne Förderung nicht durchgeführt, vier mit Veränderungen (später, schrittweise, kleinere Investitionssumme) und zwei ohne Änderungen. Auch bei den schriftlichen Befragungen in NRW und im Rahmen der Evaluierung des AFP zeigte sich ein ähnliches Bild. Damit kann der Förderung vor allem ein Vorzieh- und Qualitätsverbesserungseffekt zugeschrieben werden.

titionsförderung nicht ausreichend. Eine aktive Unterstützung ist erforderlich sowohl für die Projektentwicklung und -umsetzung (Beratung, Begleitung und Unterstützung bei der Entwicklung konkreter Konzepte), als auch für die Verbreitung guter Beispiele und Stärkung des Austausches zwischen potenziellen ProjektträgerInnen. Darüber hinaus zeigt die Befragung im Rahmen der Evaluierung des AFP, dass z. B. baurechtliche Vorgaben ein Hinderungsgrund für Diversifizierungsprojekte sind (vgl. Kap. 5.4). Hier sollte eine großzügigere und einheitlichere Auslegung erfolgen.

## 7.3 Tourismus (313)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.2\_MB ILE Leader ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.3.1 Maßnahmenüberblick

Die Förderung der Maßnahme Tourismus erfolgte außerhalb der NRR. Fördergegenstände waren Vorarbeiten, die Schaffung von Informations- und Vermittlungseinrichtungen von Tourismusorganisationen, die Entwicklung von Rad-, Reit- und Wanderrouten sowie kleinere Infrastrukturmaßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des Tourismus. In dieser Förderperiode neu war eine zeitlich begrenzte Anschubfinanzierung von Personal. Die Projekte sollten möglichst auf ländlichen Entwicklungsstrategien (wie Leader-REK und ILEK) oder anderen Tourismuskonzeptionen basieren.

Ziel der Maßnahme war die Attraktivitätssteigerung ländlicher Regionen als Tourismus- und Naherholungsstandort. Damit sollte die Maßnahme sowohl einen Beitrag zur Stärkung der regionalen Wertschöpfung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum als auch zur Verbesserung der Lebensqualität in den Dörfern leisten (ML et al., 2007).

#### Relevanz der Maßnahme

Der Tourismus ist in Niedersachsen, auch in ländlichen Räumen, ein bedeutender Wirtschaftsfaktor (vgl. ML, 2009d, S. 97). Die ländlichen Regionen in Niedersachsen konkurrieren dabei mit einer Vielzahl anderer ländlicher Regionen.

Tourismus ist ein sehr komplexes „Produkt“, das neben privatwirtschaftlichen Leistungen die Bereitstellung quasi-öffentlicher Güter erfordert, z. B. Infrastruktur zur Zugänglichkeit und Erlebbarkeit von Landschaft oder Vermarktungsstrategien (Mühlenkamp, 1997). Bei solchen quasi-öffentlichen Gütern kann die Intervention der öffentlichen Hand in Form von Förderprogrammen sinnvoll sein.

Neben der touristischen Basis-Erlebnisinfrastruktur in den ländlichen Regionen sind auch klare Organisationsstrukturen, sinnvolle räumliche Einheiten und entsprechende Vermarktungskanäle für die Wahrnehmung einer Destination von großer Bedeutung. (vgl. Neumann, 2005). Hier kann die Forderung der Einbindung von Projekten in ländliche Entwicklungsstrategien und andere Konzepte einen unterstützenden Beitrag zu mehr Kooperation und zur Überwindung von Kirchturmdenken leisten.

Auch im EFRE erfolgte eine Förderung von Tourismusvorhaben (MW, 2007d), vorrangig ausgerichtet auf überregionale Projekte (ML, 2009d). Außerdem kann in der entsprechenden Gebietskulisse die EFRE-Maßnahme „Natur erleben“ einen Beitrag zu naturnahem Tourismus leisten (vgl. MU, 2010b). Daneben gibt es weitere Bundes- und Landespolitiken, die auf eine Förderung des Tourismus abzielen. Die Förderung aus dem ELER bedürfte daher einer Einordnung in die gesamte Tourismusförderung, was kaum möglich ist, da zum einen eine klare Eingrenzung der entsprechenden Politiken schwierig ist und zum anderen genaue Daten nur selten verfügbar sind.

### Umsetzung der Maßnahme

Die Maßnahme lief zunächst nur langsam an. Das Output-Ziel von 200 Projekten wurde dann jedoch Ende 2013 bereits deutlich übertroffen (vgl. **Tabelle 53**).

**Tabelle 53:** Tourismusprojekte unter ELER-Code 313 nach Jahren, Stand 12/2015

Jahr	Anzahl abgeschlossene Projekte	Förderfähige Gesamtkosten (Euro)	EU-Mittel (Euro)
2008	9	189.491	89.430
2009	31	1.623.359	746.520
2010	38	2.287.154	1.073.157
2011	67	3.692.975	1.687.062
2012	39	2.069.230	1.023.800
2013	75	4.807.850	2.376.618
2014	48	3.307.619	1.482.737 *
2015	10	1.414.594	525.980
Gesamt	317	19.392.273	9.005.305

\* enthält 28.200 Euro GAK-Mittel (1 Projekt).

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten des SLA.

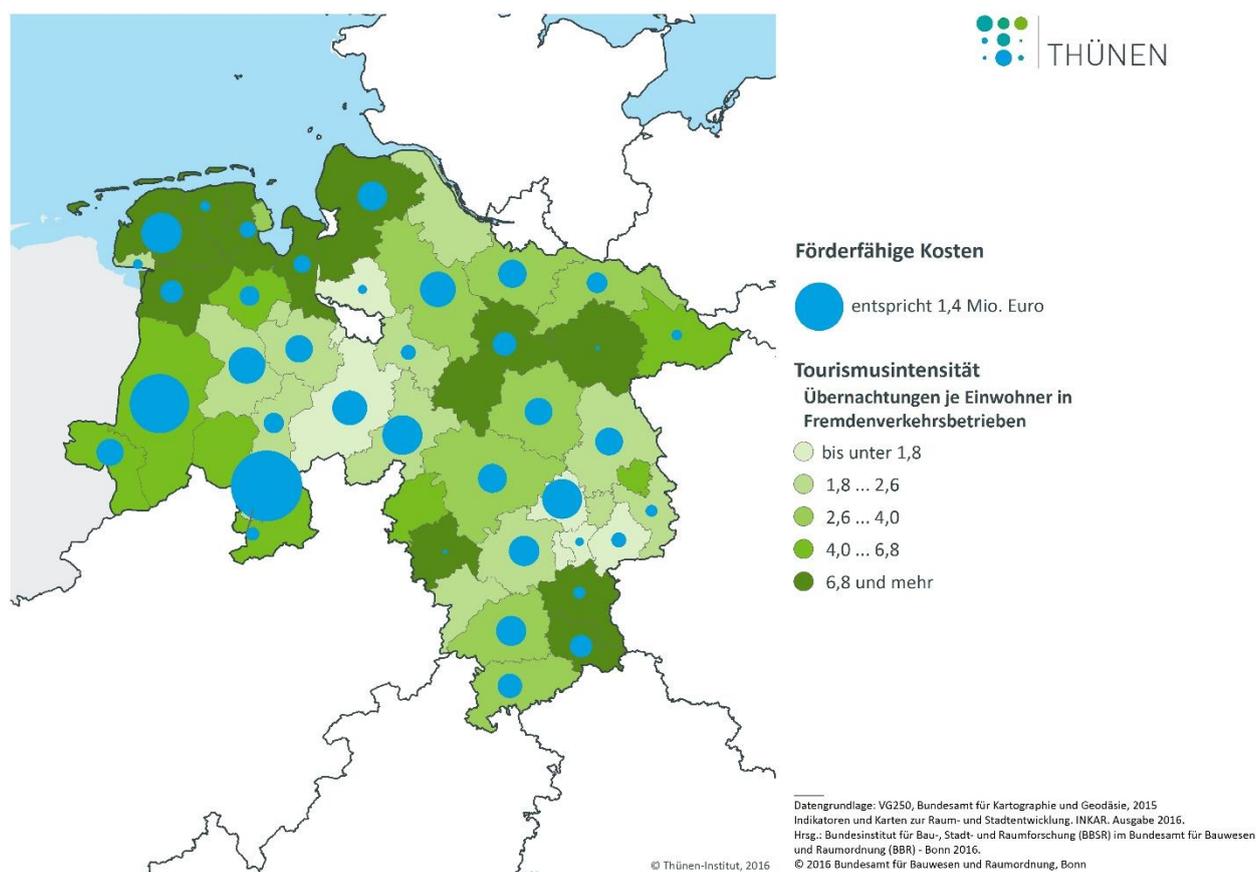
Die größte Bedeutung in der Umsetzung hatten kleinere Infrastrukturmaßnahmen (53 % der EU-Mittel und 49 % der abgeschlossenen Projekte) und freizeitorientierte Wege(-netze, 42 % der EU-Mittel und 41 % der abgeschlossenen Projekte). Bei den ZWE dominierten Gebietskörperschaften. Private Träger (gemeinnützige Vereine und sonstige Private) machten lediglich 3 % der Fördermittel und 6 % der Projekte aus.

Hinsichtlich der Angebotssegmente dominierte laut ZWE-Befragung der Aktivurlaub (über 80 % der Projekte). Daneben war das Segment Kultur von Bedeutung (rund 30 % der Projekte). Beim Aktivurlaub waren insbesondere die Bereiche Radwandern (79 % der befragten Projekte im Bereich Aktivurlaub) und Wandern (54 %) von Bedeutung.

Zum überwiegenden Teil beinhalteten die befragten Projekte die Verbesserung von bestehenden Freizeitangeboten und Sehenswürdigkeiten, andere touristische Infrastruktur und die Schaffung neuer Freizeitangebote und Sehenswürdigkeiten. Nur ein geringer Teil der geförderten Projekte richtete sich an spezifische Personengruppen, z. B. Familien oder Kinder und Jugendliche. Auf die Frage nach der Zielgruppe wurden vor allem verschiedenste Aktivitätsgruppen wie RadfahrerInnen, aber auch WanderInnen, WohnmobilitznerInnen etc. genannt.

Die Förderung sollte vorrangig im Rahmen von regionalen Entwicklungskonzepten erfolgen. Laut Förderdatenauswertung basierten die Projekte vor allem auf einem ILEK (50 % der Projekte), 5 % basierten auf einem Leader-REK, und bei 10 % der Projekte wurde „kein zugrundeliegendes Konzept“ angegeben. Bei 30 % der Projekte fehlten hierzu Angaben.

**Karte 3:** Tourismusintensität und räumliche Verteilung der ZILE-Tourismusförderung nach Landkreisen



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten des SLA.

Der Anteil der Projekte mit einem räumlichen Bezug, der größer als die eigene Gemeinde ist, liegt nach den Ergebnissen der ZWE-Befragung bei 63 %. Der ganz überwiegende Teil der befragten ZWE war in die regionalen Prozesse involviert. 84 % der Befragten kannten die Entwicklungsstrategie der jeweiligen Region und leisteten nach eigener Einschätzung mit ihrem Projekt einen Beitrag zur Zielerreichung. Demnach ist es weitgehend gelungen, die Förderung auf Projekte auszurichten, die in einen konzeptionellen Zusammenhang eingebunden sind.

Wie **Karte 3** zeigt, waren die räumlichen Schwerpunkte der Maßnahme eher nicht in den touristischen „Hot Spots“ sondern verteilt über alle „Intensitätsstufen“. Ein eindeutiger Schwerpunkt lag in den LK Osnabrück und Emsland. Von den investiven ZILE-Projekten (ohne Vorarbeiten) lagen 63 % in einer ILE-Region und 27 % in einer Leader-Region. Die übrigen zehn Prozent lagen nicht in einer Leader- oder ILE-Region. In Bremen wurden keine Projekte umgesetzt. Da in Leader-Regionen ein erheblicher Teil touristischer Projekte umgesetzt wurde, zeigt die Karte insgesamt ein unvollständiges Bild der PROFIL-Förderung in diesem Bereich (vgl. 7.2\_MB).

### 7.3.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

#### Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme 313 fragt nach dem Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung der ZWE. Die geförderten Projekte sind jedoch überwiegend Infrastrukturmaßnahmen öffentlicher Träger, die kaum direkte Wirkungen für die ZWE entfalten. Die Frage wird daher dahingehend operationalisiert, inwieweit die Maßnahme zur Förderung des Tourismus (und somit zur Diversifizierung der Regionen) beigetragen hat.

Die Bewertung stützt sich neben der Förderdatenauswertung auf Interviews und eine schriftliche ZWE-Befragung (2012) sowie auf die Befragung der Mitglieder der Steuerungsgremien der Leader- und ILE-Regionen (2013). Die ZWE-Befragung enthielt u. a. Fragen zu Projektinhalt und Entstehung der Projektidee, Zielgruppen, touristischen Wirkungsbereichen, Beschäftigungs- und Mitnahmeeffekten. Befragt wurden alle nicht kommunalen ZWE und eine repräsentative Stichprobe kommunaler ZWE. Insgesamt wurden Träger von 112 Projekten angeschrieben. Der Rücklauf betrug 88 % (98 auswertbare Fragebögen).

#### Frage 17: Beitrag zur wirtschaftlichen Diversifizierung

Die Erfassung der Wirkungen der geförderten Projekte für den Tourismus in ländlichen Räumen ist nach wie vor eine Herausforderung. Zum einen zielen die geförderten Projekte in erster Linie über indirekte Effekte auf eine Stärkung der Regionen als Tourismusstandorte. Zum anderen werden touristische Entwicklungen in erheblichem Maße von verschiedensten Rahmenbedingungen und anderen Politiken und Fördermaßnahmen beeinflusst.

Annäherungen an die Wirkungen liefern Einschätzungen der ZWE. Die Projekte zielen vor allem auf den Tagestourismus. Über 50 % der befragten Projekte dienen auch der Erschließung neuer Zielgruppen und knapp ein Drittel der Verbesserung der Servicequalität und der Steigerung der Übernachtungszahlen. Rund drei Viertel der befragten Projekte tragen nach Einschätzung der Projektträger auch zur Verbesserung der Naherholung der lokalen Bevölkerung und damit zur Lebensqualität bei.

Die langfristige Tragfähigkeit der Projekte ist überwiegend gesichert. In knapp einem Viertel der befragten Projekte wurden als Folge des Projekts weitere Aktivitäten angestoßen.

Aus Sicht der Akteure der ILE- und Leader-Regionen leisten die jeweiligen Regionalentwicklungsprozesse einen großen Beitrag zur touristischen Entwicklung der Region (LR et al., 2013). Dieser Beitrag besteht zum einen in den oben skizzierten Effekten der investiven Förderung und zum anderen in den durch die ZILE- und Leader-Förderung ausgelösten positiven Effekten auf die interkommunale Zusammenarbeit, die insbesondere im Hinblick auf Tourismus auftraten.

Da in der Maßnahme überwiegend die Errichtung bzw. Verbesserung von Infrastrukturen gefördert wurde, sind die direkten **Beschäftigungseffekte** gering. So gaben lediglich vier öffentliche ZWE an, dass in ihren Projekten Arbeitsplätze geschaffen wurden (12 Arbeitsplätze, davon 9 mit sehr geringem Umfang von unter 15 Std./Woche). Insgesamt entspricht dies 4,3 Vollzeitäquivalenten. Indirekte Beschäftigungseffekte wurden in etwas größerem Umfang (von 27% der Befragten) erwartet, vorwiegend in der Gastronomie und im Beherbergungsgewerbe.

Das Problem von **Mitnahmeeffekten** ist überwiegend gering. Lediglich bei den privaten ZWE liegt dieser Anteil in einem höheren Bereich (knapp 30 %). Aufgrund der geringen Anzahl an Projekten privater ZWE (n=7) lassen sich hieraus aber keine allgemeinen Aussagen ableiten.

### 7.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In der Förderung konnten Impulse geschaffen werden, die zur Entwicklung des Tourismus beigetragen haben. Die stärkere Einbindung von Projekten in abgestimmte Konzepte hat sich dabei grundsätzlich bewährt. Daneben bestätigten sich Wirkungen im Bereich Naherholung als Beitrag zur Lebensqualität der Bevölkerung.

Mit den Projekten, die überwiegend auf den Aktivurlaub ausgerichtet sind, wurde ein wichtiges Segment des niedersächsischen Tourismus adressiert. Demgegenüber wurden ebenfalls interessante Bereiche wie der Wellness-Bereich noch wenig erreicht.

#### Empfehlungen an das Land

Insgesamt sollte die Förderung des ländlichen Tourismus in Anlehnung an die bisherige Form fortgesetzt werden. Sie sollte dabei als Teil eines Gesamtpakets aus verschiedenen Instrumenten

und Förderprogrammen gesehen werden und sich am tourismuspolitischen Handlungsrahmen der niedersächsischen Landesregierung orientieren (vgl. MW, 2015). Dabei kommt der abgestimmten Umsetzung von investiven Vorhaben und Strategien eine große Bedeutung zu. ILE- und Leader-Regionen können hier einen koordinierenden Part übernehmen.

Um Synergieeffekte zu sichern, ist weiterhin ein Schwerpunkt auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte zu legen. Neben der Abstimmung mit den anderen Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung und Leader sollten hierbei auch stärker die entsprechenden Maßnahmen der EFRE-/GRW-Förderung berücksichtigt werden. Auch eine förderprogrammübergreifende Evaluierung sollte gerade im Hinblick auf den Tourismus in ländlichen Räumen in Erwägung gezogen werden.

Aktuelle und zukünftige Herausforderungen wie durch Digitalisierung und demografischen Wandel sollten bei der zukünftigen Förderung berücksichtigt werden. Dies könnte erfolgen durch

- entsprechende Fördervoraussetzungen z. B. zur Barrierefreiheit bei baulichen Vorhaben,
- Erweiterung der Fördergegenstände z. B. im Hinblick auf die Entwicklung von Vermarktungsstrukturen (organisatorisch) und digitalen Angebotspräsentationen und Buchungsmöglichkeiten sowie
- eine (noch) stärkere Fokussierung der Projektauswahlkriterien auf zusammenhängende Vorhaben, die der Umsetzung umfassender Strategien zur Weiterentwicklung touristischer Destinationen dienen.

In PFEIL 2014-2020 sind Barrierefreiheit, die Vernetzung mit weiteren touristischen Einrichtungen und die Einbindung in Tourismuskonzeptionen, ILEK oder REK Bestandteil der Projektauswahlkriterien. Dies ist aus Sicht der Evaluation zu begrüßen.

## 7.4 Dienstleistungseinrichtungen (321)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.2\_MB ILE Leader ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.4.1 Maßnahmenüberblick

Die Maßnahme 321 bestand aus drei sehr unterschiedlichen Teilen:

- In Teil I wurden (außerhalb der NRR) dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen gefördert.
- Teil II beinhaltete die Förderung der Versorgung mit erneuerbaren Energien durch den Bau von Leitungsnetzen (gemäß der NRR).
- Zudem erfolgte die Breitbandförderung mit rein nationalen Mitteln.

### **Zielsetzungen und Relevanz der Maßnahme**

Ziel der Maßnahme war die „Sicherung und Stärkung der dörflichen Versorgungs- und Kommunikationsfunktion in ausgewählten Dörfern“. Hierzu sollten 210 Projekte (davon 50 in Teil I, 60 in Teil II und 100 Breitbandprojekte) in 75 Dörfern gefördert werden und langfristig 20 Arbeitsplätze geschaffen werden. Da die Interventionslogik und die Umsetzung der Teilbereiche sehr unterschiedlich sind, werden diese getrennt dargestellt.

#### *Dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen*

Im EPLR wird die Problematik des Rückzugs von Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen aus der Fläche und dessen Folgen für die Attraktivität der ländlichen Gemeinden als Wohn- und Arbeitsstandort und für den Tourismus dargelegt. Dabei wird auf die großen Unterschiede zwischen den ländlichen Regionen Niedersachsens hingewiesen, wie z. B. zwischen den wachstumsstarken Regionen im Nordwesten und den stark schrumpfenden Regionen im Süden und Südosten Niedersachsens (vgl. Schürt, 2015). Die Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen steht allerdings vor allem in Beziehung zur Siedlungsstruktur (Burgdorf, Krischausky und Müller-Kleißler, 2015) und weist in allen Regionen Niedersachsens ein starkes Stadt-Land-Gefälle auf.

Vor dem Hintergrund dieser Problemlage ist die Zielsetzung „Sicherung und Stärkung der Versorgungs- und Kommunikationsfunktion“ adäquat. Angesichts der komplexen und vielfältigen Ausgangssituationen in den ländlichen Regionen ist auch die „Nicht-Fokussierung“ auf spezifische Themen sinnvoll. Grundsätzlich ist die Maßnahme geeignet, neue Ansätze zur Sicherung der Nahversorgung auszuprobieren, die dann evtl. Anstoß- oder Vorbildfunktion haben. Allerdings kann die Maßnahme nur ein Baustein in einem umfassenden Politikansatz zur Sicherung/Verbesserung der Vitalität ländlicher Räume sein. Weitere Ansätze investiver Förderung finden sich innerhalb von *PROFIL* in der Dorfentwicklung und hier insbesondere in der Förderung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen (322.3.7). Ein Vergleich der Projektinhalte zeigt aber durchaus unterschiedliche Schwerpunktsetzungen (vgl. 7.2\_MB).

#### *Förderung der Versorgung mit erneuerbaren Energien durch den Bau von Leitungsnetzen*

Eine Problembeschreibung fehlt in *PROFIL*. Die Zielbeschreibung findet sich im Strategiekapitel, spiegelt sich aber nicht in der Maßnahmenbeschreibung wider. Durch gezielte Förderung der Prozesswärmeverwertung soll ein Beitrag zur Effizienzsteigerung von Bioenergieanlagen geleistet werden (ML, 2009d, S. 97). Daneben will Niedersachsen zusätzlich zu den Aktivitäten auf Bundesebene (insbesondere das EEG) durch ergänzende Förderung die Nutzung der beim Betrieb von Bioenergieanlagen anfallenden Prozesswärme voranbringen (ML, 2009d, S. 203).

Die Förderung der Wärmenutzung von Biogasanlagen scheint fraglich, da es bereits andere unterstützende Elemente wie den Kraft-Wärme-Kopplungs-Bonus oder die Förderangebote im Rahmen des Marktanzreizprogramms zur Nutzung erneuerbarer Energien durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) gibt (vgl. Langniß et al., 2011). Diese können mit der ZILE-Förderung kombiniert werden. Die max. Förder-

höhen liegen bei der KfW-Förderung deutlich höher, sodass die Anreizwirkung der ZILE-Förderung eher gering ist.<sup>58</sup>

**Breitband**

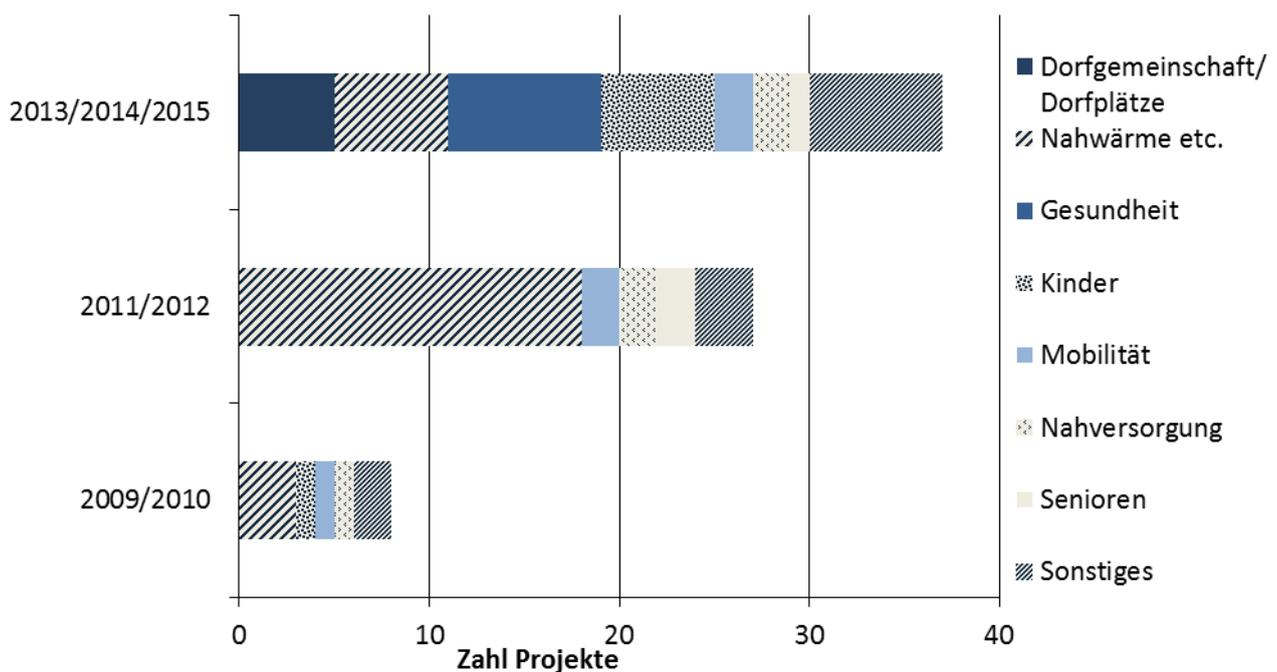
Der Bedarf an einer Verbesserung des Breitbandzugangs in ländlichen Regionen ist groß, unbestritten und ohne Förderung kaum zu ermöglichen, da die Kosten des Ausbaus die erwartbaren Erträge der Betreiber übersteigen (Wirtschaftlichkeitslücke). Die Fördermöglichkeiten sowohl von Seiten der EU als auch in der GAK waren zu Beginn der Förderperiode durch niedrige Aufschwelligkeiten gekennzeichnet und boten aufgrund ihrer finanziellen Ausstattung auch nur überschaubare Möglichkeiten, diesen Bedarf zu decken (vgl. Kap. 9.11).

**Umsetzung der Maßnahme**

Insgesamt wurden 276 Projekte gefördert und damit neben den landkreis- oder regionsweiten Projekten 186 Orte (Dörfer, Städte, Gemeinden) erreicht. In Bremen wurden keine Projekte gefördert.

*Teil I und II*

**Abbildung 30:** Veränderung der Projektinhalte der Maßnahme 321 Teil I und II im Zeitablauf



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten des SLA.

<sup>58</sup> Die ZILE-Förderung ist aufgrund der De-minimis-Regel auf 200.000 Euro begrenzt, während die KfW-Förderung diesen Betrag deutlich übersteigen kann.

Der Start der Maßnahme war zögerlich; in nennenswertem Umfang erfolgte die Förderung erst in der zweiten Hälfte der Förderperiode. Insgesamt blieb die Inanspruchnahme in Teil I hinter den Erwartungen zurück, während die Förderung in Teil II zumindest anfänglich auf rege Nachfrage stieß. Im Verlauf der Umsetzung nahmen die Vielfalt der umgesetzten Projekte und die Relevanz der Förderung in Teil I zu (vgl. **Abbildung 30**).

Im Änderungsantrag 2009 wurde der Mittelansatz für die Maßnahme auf 5,1 Mio. Euro EU-Mittel reduziert. Für die zögerliche Inanspruchnahme zu Beginn der Förderperiode dürften verschiedene Aspekte relevant sein, u. a. die geringe Tradition der Maßnahme, der im Vergleich zu Projekten der Dorfentwicklung deutlich höhere Bearbeitungsaufwand in den Bewilligungsstellen (z. B. durch fachfremde Inhalte, komplexe Finanzierungen mit verschiedenen Quellen, geringe Möglichkeit standardisierter Abläufe)<sup>59</sup> und deren Unsicherheit hinsichtlich richtliniengemäßer Förderinhalte.

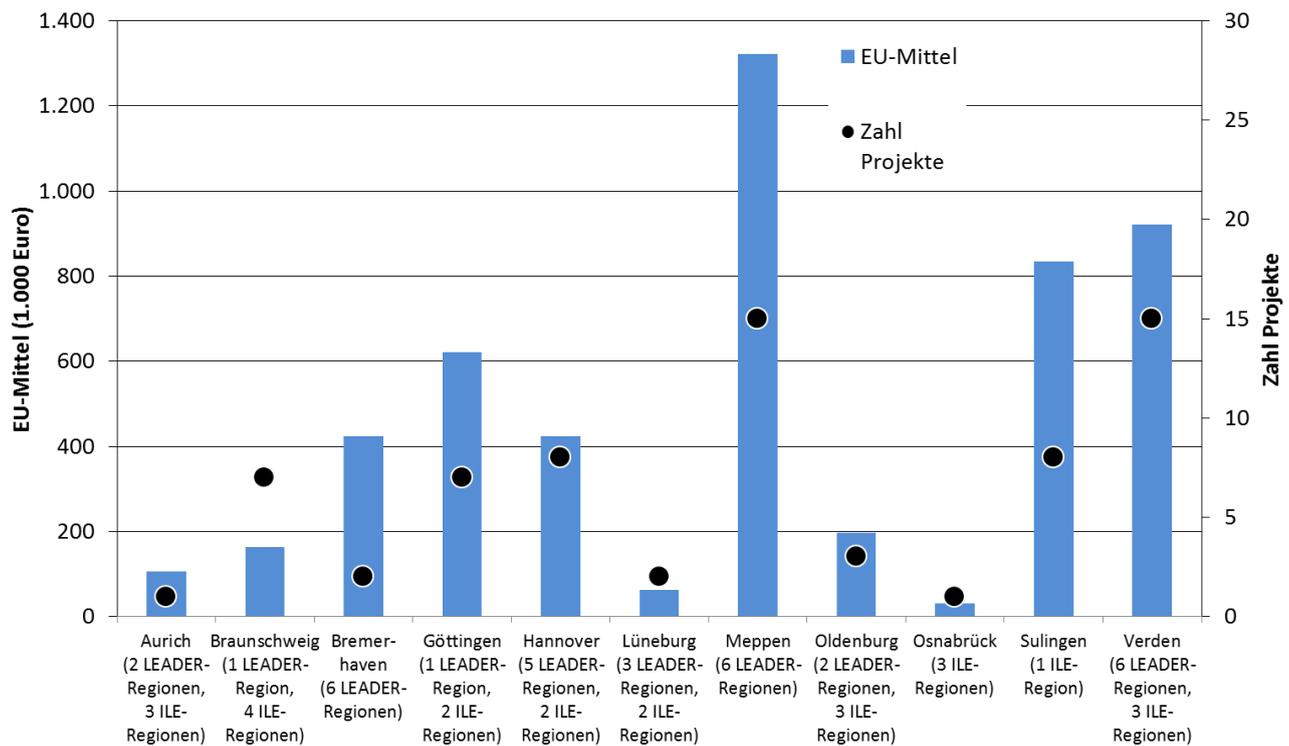
Von den insgesamt 69 Projekten wurden 62 % (mit 62 % der EU-Mittel) von Gebietskörperschaften realisiert. Auf private Projektträger entfielen 34 % der Projekte (29 % der EU-Mittel). Dies waren mit wenigen Ausnahmen Nahwärmenetze. Von kirchlichen Trägern wurden 4 % der Projekte (9 % der EU-Mittel) realisiert.

Bei der räumlichen Verteilung zeigt sich ein deutlicher Schwerpunkt bei den Zuständigkeitsbereichen der Bewilligungsstellen Meppen, Verden und hinsichtlich der verausgabten EU-Mittel auch Sulingen (vgl. **Abbildung 31**). Auf diese drei Amtsbezirke entfallen 60 % der EU-Mittel. Diese Unterschiede sind zum Teil auf die Unterschiede in Anzahl und Erfahrung der Leader- und ILE-Regionalmanagements, der MitarbeiterInnen der Ämter sowie die finanzielle Situation der Kommunen in den Gebieten zurückzuführen. Sie könnten aber auch als Hinweis betrachtet werden, wo Unterstützung/Kapazitätsentwicklung (sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich des Umfangs der verfügbaren Ressourcen) sinnvoll sein könnte.

---

<sup>59</sup> So liegen die relativen Implementationskosten bei der Maßnahme Dorfentwicklung bei 8 % der Fördermittel, bei der Maßnahme Dienstleistungseinrichtungen bei 27 % (vgl. 10.2\_MB).

**Abbildung 31:** Im Rahmen der Maßnahme 321, Teil I und II, verausgabte EU-Mittel und Anzahl Projekte nach Bezirken der ÄRL (2007-2015)



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten des SLA.

### Breitband

Im Rahmen von *PROFIL* wurden insgesamt 207 Projekte mit rund 18,5 Mio. Euro Fördermitteln unterstützt. Die Förderung erfolgte ausschließlich rein national mit Mitteln der GAK und des Landes. Informationsveranstaltungen, Machbarkeitsuntersuchungen und die Verlegung von Leerrohren wurden nur in den ersten Umsetzungsjahren gefördert. Den überwiegenden Teil der Förderung macht die Wirtschaftlichkeitslücke aus.

Der LK Cuxhaven hat mit mehr als 3 Mio. Euro Fördermitteln mit Abstand am stärksten profitiert. Danach folgen vier Landkreise mit mehr als 1 Mio. Euro (Diepholz, Cloppenburg, Gifhorn und Emsland). 17 weitere Landkreise haben insgesamt rund 1,3 Mio. Euro erhalten.

## 7.4.2 Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme 321 lautet: „Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität beigetragen?“ Zur Operationalisierung des Begriffs Lebensqualität siehe Kap. 9.9. Die Bewertung stützt sich neben Literaturanalyse und Förderdatenauswertung auf Interviews mit einzelnen Projektträgern, eine schriftliche Befragung der ZWE

aller bis Ende 2011 abgeschlossenen Projekte der Teile I und II sowie auf die Befragung der Mitglieder der Steuerungsgremien der Leader- und ILE-Regionen.

Die inhaltliche Vielfalt der Projekte stellt die Wirkungsanalyse vor eine große Herausforderung. Ein gemeinsamer Nenner der geförderten Projekte lässt sich nur auf einem sehr abstrakten Niveau finden. Ansonsten kann die Wirkung letztendlich nur beispielhaft anhand einzelner Projekte skizziert werden.

### **Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität**

Zunächst werden hier beispielhaft einige typische Wirkungspfade im Bereich Lebensqualität skizziert. Anschließend folgt eine übergeordnete Betrachtung der Aspekte „Reichweite“ und „Treffsicherheit“ sowie die Beleuchtung weiterer Wirkungsaspekte.

Die **Versorgungsfunktion** wurde in verschiedensten Bereichen unterstützt, u. a. durch Einrichtung von Dorfläden und -cafés, Gesundheitszentren, Pflegeeinrichtungen, Vorarbeiten für Bürgerbusse und andere Mobilitätsangebote. Auch die **Kommunikationsfunktion** wird durch die Nahversorgungsangebote und durch weitere geförderte Einrichtungen wie Familientreffs, Dorftreffpunkte und Freizeitangebote für Jugendliche gestärkt. Die Nahwärmenetze haben nach Aussage von befragten Projektträgern auch zur Stärkung der Dorfgemeinschaft beigetragen: „Es ist gelungen, mit einer hohen Anzahl von Bürgern unabhängig von Energieversorgern eigene Sachen zu machen“. Damit leisten fast alle Projekte einen Beitrag zu den Dimensionen Wohnstandortbedingungen (insbesondere Versorgungsfunktion) und Soziales Leben.

Der Breitbandausbau wirkt direkt auf die Dimension **Wohnstandortbedingungen**, indem das Wohnumfeld durch den verbesserten Zugang zum Internet attraktiver wird. Hinweise auf die Bedeutung des Breitbandausbaus liefert eine im Auftrag der BITKOM durchgeführte Befragung aus dem Jahr 2010. 90 % der deutschen Internet-Nutzer sehen das Internet als Gewinn im Hinblick auf ihre Lebensqualität an (BITKOM, 2015). Hochgerechnet aus den Angaben in den Förderdaten haben rund 124.000 Haushalte in Niedersachsen einen schnelleren Internetanschluss erhalten, dies entspricht rund drei Prozent aller niedersächsischen Haushalte.

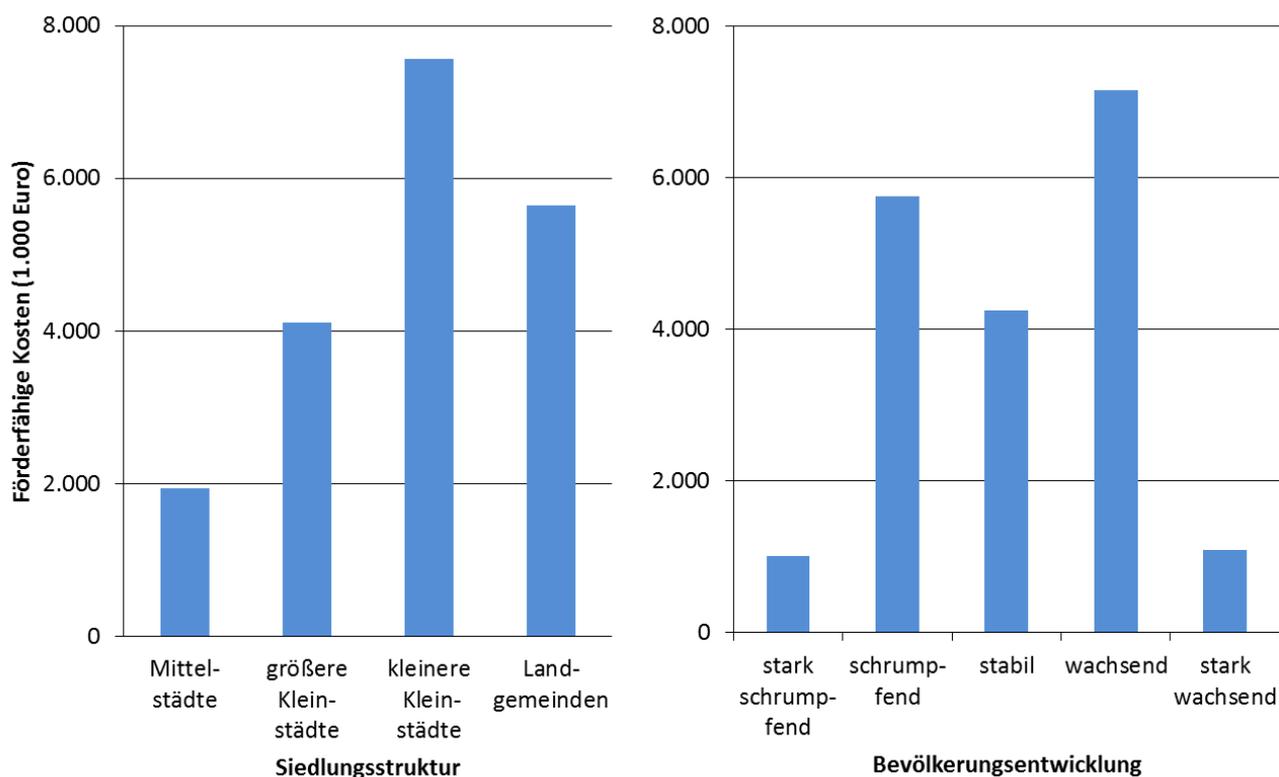
Für die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** spielen Kinderbetreuungsangebote eine große Rolle. Z. B. wurde von einer privaten ZWE, kofinanziert durch die Kommune, ein bestehendes Kindertagespflegeangebot räumlich erweitert, sodass die Zahl der Plätze verdoppelt wurde. Das Projekt hat auch zu einer Professionalisierung des Betreuungsangebots beigetragen und nach Aussage der befragten ZWE zu einem Imagegewinn für die Gemeinde geführt: „Politiker lassen sich gerne vor dem Eingang fotografieren“.

Ein Beispiel für einen ganzheitlichen Ansatz zum Themenfeld **Pflege und Wohnen im Alter** hat die Gemeinde Diepenau entwickelt. Gefördert wurde der Neubau einer Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtung und eines Ärztehauses. Sowohl das Ärztehaus als auch die Plätze der Kurzzeit- und Tagespflege sind vollständig belegt (Burek und Gemeinde Diepenau, 2014). Das Ärztehaus bietet

neben haus- und zahnärztlicher Versorgung einen Pflegestützpunkt sowie Praxen für Physiotherapie, Logopädie und Massage. Neben den geförderten Projekten wurde in unmittelbarer Nähe durch örtliche Bevölkerung und private Investoren barrierefreier Wohnraum geschaffen.

Eine Annäherung an die Frage, inwieweit die Förderung auch dort erfolgte, wo der Bedarf am größten ist, kann eine Auswertung der räumlichen Verteilung der Förderung nach siedlungsstrukturellen Aspekten leisten. **Abbildung 32** zeigt, dass Projekte vor allem in kleineren Kleinstädten und Landgemeinden realisiert wurden, d. h. dort wo die Versorgungsdichte am geringsten ist.<sup>60</sup> Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung überwiegen leicht wachsende gefolgt von schrumpfenden und stabilen Gemeinden.

**Abbildung 32:** Umfang der förderfähigen Kosten der Maßnahme 321 (2007-2015) nach Gemeindetyp (Siedlungsstruktur und Bevölkerungsentwicklung)



Hinweis: Kategorien gemäß BBSR: Mittelstädte = 20 bis 100 Tsd. Einwohner, größere Kleinstadt = 10 bis 20 Tsd. Einwohner, kleinere Kleinstadt = 5 bis 10 Tsd. Einwohner, Landgemeinde = unter 5 Tsd. Einwohner (BBSR, 2016a). Für die Indikatoren zur Bevölkerungsentwicklung siehe: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Wachs\\_Schrumpf\\_gem/Wachs\\_Schrumpf\\_Gemeinden\\_node.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Wachs_Schrumpf_gem/Wachs_Schrumpf_Gemeinden_node.html)

Quelle: Eigene Berechnungen nach BBSR (2016b) und Förderdaten des SLA.

<sup>60</sup> Dies schließt aber nicht aus, dass auch die Förderung in ländlichen Ortsteilen größerer Städte sinnvoll und bedarfsorientiert ist.

Die **finanzielle Tragfähigkeit** war für den überwiegenden Teil der befragten Projektträger kein Problem. Insbesondere in schrumpfenden Gemeinden kann sich dies bei anhaltenden Schrumpftendenzen aber auch ändern.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Die geförderten Nahwärmenetze und „Dorfläden“ haben ein deutliches Potenzial, die Kaufkraft der Bevölkerung mehr vor Ort zu halten, ggf. neue Kaufkraft anzuziehen und damit einen Beitrag zur **lokalen Wertschöpfung** zu leisten. Im Hinblick auf erneuerbare Energien sind die Potenziale z. B. von Hirschl et al. (2010) beleuchtet worden. Zwei Beispiele aus der ZILE- und Leader-Förderung in Niedersachsen können dies verdeutlichen:

- Die Bioenergiegenossenschaft Reiffenhausen e. G. nimmt einer örtlichen Biogasanlage die überschüssige Wärme ab und betreibt damit ein Nahwärmenetz. Dabei bleibt der gesamte Geldfluss zwischen „Rohstoff-Lieferant“ (Realgemeinde, Landwirt), Wärmenetzbetreiber (Genossenschaft) und den Endkunden (Genossenschaftsmitgliedern) im Ort.
- Das Nahversorgungszentrum Spanharrenstätte (Einzelhandel mit Café) hat sich zu einem wichtigen Kristallisationspunkt im Ort entwickelt, der sowohl die Kaufkraft der lokalen Bevölkerung als auch aus umliegenden Orten anzieht.

**Beschäftigungseffekte** traten in fünf der befragten ZILE-Projekte in einem Umfang von 8,8 Vollzeitäquivalenten auf (drei Viertel davon mit Frauen besetzt). In den Förderdaten (ZILE II) wurden für die in diesem Zeitraum erfassten Projekte nur drei Arbeitsplätze angegeben, für die gesamte Förderperiode insgesamt 12. Es ist davon auszugehen, dass die Förderdaten die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze unterschätzen und die angestrebten 20 Arbeitsplätze erreicht wurden.

85 % der Befragten hätten das Projekt ohne Förderung nicht durchgeführt, 15 % mit Veränderungen (später, kleiner), d. h. **Mitnahmeeffekte** sind zu vernachlässigen.

### 7.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zu **Teil I** lässt sich festhalten, dass die Offenheit und Flexibilität hinsichtlich der Förderinhalte es ermöglicht, auf die unterschiedlichsten Bedarfe in den ländlichen Räumen zu reagieren. Allerdings ist diese Vielfalt und Komplexität vieler Projekte mit hohen Anforderungen sowohl bei den AntragstellerInnen hinsichtlich der Projektentwicklung und des Managements der Projektumsetzung als auch in der Abwicklung des Fördergeschäfts (Bewilligung, Kontrolle, Auszahlung) verbunden. In PFEIL 2014-2020 ist das Fünffache des bisherigen Ansatzes an EU-Mitteln für diesen Förderbereich veranschlagt. Dies ist angesichts der Herausforderungen in den ländlichen Räumen bedarfsgerecht, dürfte aber für alle Akteure ein hohes Engagement und intensive Kapazitätsentwicklung erfordern.

Mit den in **Teil II** – Nahwärme- und Biogasleitungen – geförderten Projekten wurde ein Beitrag zur Nutzung von Prozesswärme von Biogasanlagen geleistet. Da es ausreichend andere Fördermöglichkeiten gibt, ist es zu begrüßen, dass die Förderung in PFEIL nicht mehr angeboten wird.

Die Top-up-Förderung hat einen – angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs, der Förderbedingungen und der Finanzausstattung der GAK – kleinen Beitrag zum Ausbau der Breitbandnetze in Niedersachsen geleistet. In PFEIL wird zukünftig neben der Förderung über die GAK auch ein landesspezifischer Förderansatz eingeführt, der wesentlich sinnvollere Ausbaumöglichkeiten bietet.

### **Empfehlungen an das Land**

- Die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung sollte in der bisherigen inhaltlichen Offenheit fortgesetzt werden.
- Rahmenbedingungen und Fördermodalitäten sollten möglichst frühzeitig vor Antragstellung klar und verlässlich kommuniziert werden.
- Zur Reduzierung des Aufwands und zum Kapazitätsaufbau in der administrativen Umsetzung sollte geprüft werden, ob die von der ELER-VO eröffneten Vereinfachten Kostenoptionen Möglichkeiten bieten, die Maßnahme einfacher zu gestalten. Kompetenzen sollten stärker gebündelt werden z. B. durch Bearbeitung in Schwerpunkttämtern (vgl. 10.2\_MB) oder durch eine Intensivierung des Austauschs zwischen den Bewilligungsstellen, die Etablierung einer FAQ-Sammlung oder die Einrichtung einer zentralen Clearingstelle für offene Fragen.
- Beratung, Begleitung und Unterstützung bei der Entwicklung konkreter Projektkonzepte kann nur zum Teil von den Regionalmanagements geleistet werden. Darüber hinaus sind weitere Betreuungsleistungen erforderlich. Zur Verbreitung guter Beispiele und Stärkung des Austausches zwischen potenziellen ProjektträgerInnen sollte vom Land eine aktive Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit erfolgen.
- Auch Planungsbüros, die in den Bereichen Dorf- und Regionalentwicklung tätig sind, sollten aktiv hinsichtlich der Potenziale der Fördermaßnahme informiert und sensibilisiert werden.
- In der Ausgestaltung der Maßnahme sollte insbesondere die Verknüpfung mit anderen Instrumenten und Politikansätzen bestärkt werden.
- Die explizite Berücksichtigung der Lebenswelten verschiedener Bevölkerungsgruppen in der Planung und Umsetzung (z. B. hinsichtlich der Aspekte Barrierefreiheit, Gleichstellung, ethnische Vielfalt) sollte über die Projektauswahlkriterien und/oder die Förderbedingungen eingefordert werden.
- Auf wenn die Einstellung der Förderung für Nahwärmenetze für sinnvoll erachtet wird, sollte eine Förderung in der Planungsphase von Nahwärmenetzen zukünftig möglich sein.

### **Empfehlungen an die EU**

- Die Förderung von Innenausstattung und beweglichen Gegenständen sollte möglich sein.

## 7.5 Dorferneuerung und -entwicklung (322)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.2\_MB ILE Leader ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.5.1 Maßnahmenüberblick

Die Maßnahme Dorferneuerung (DE) war in *PROFIL* eine der finanzstärkeren Maßnahmen mit rund 215 Mio. Euro öffentlichen Fördermitteln (darunter rund 105 Mio. EU-Mittel). Im SP 3 ist sie die Maßnahme mit dem höchsten Mitteleinsatz.

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Ziel laut *PROFIL* (2009) war es, durch ein bürgerorientiertes Planungs- und Umsetzungsverfahren die dörflichen Strukturen und ihre Bausubstanz zu sichern. Durch unterschiedliche Vorhaben sollten Gebäude erhalten, umgestaltet und an heutige Anforderungen angepasst werden, damit sie in ihrer Einzigartigkeit erhalten bleiben und belebt werden. Die Projekte sollten außerdem die Gestaltung von Straßen und Plätzen in den Dörfern verbessern und somit auch die innerörtlichen Verkehrsverhältnisse und die Aufenthaltsqualität im Dorf verbessern. Darüber hinaus sollten die Vorhaben zur Schaffung von alternativen Einkommensmöglichkeiten beitragen, die wirtschaftlichen und natürlichen Bedingungen insgesamt verbessern und eine nachhaltige Dorfentwicklung ermöglichen. Weiter konkretisiert wurden diese Ziele dahingehend, dass die Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Dorf als Wohn- und Lebensort der Dörfer im DE-Programm steigen und das Selbstentwicklungspotenzial der Dörfer deutlich erhöht werden sollte (ML, 2009d).

Im Rahmen von *PROFIL* erfolgte die Förderung innerhalb und außerhalb der NRR. Die Vielzahl von Fördergegenständen lässt sich nach der ZILE-Richtlinie grob gliedern in:

- Vorarbeiten, Erstellung von DE-Plänen und Umsetzungsbegleitung,
- verschiedenste investive Fördergegenstände:
  - Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse und der Aufenthaltsqualität von Straßen und Plätzen,
  - Abwehr von Hochwassergefahren und Arbeiten an innerörtlichen Gewässern,
  - Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung von (land- und forstwirtschaftlicher, ortstypischer) Bausubstanz,
  - kleinere Bau- und Erschließungsmaßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung des dörflichen Charakters,
  - Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken einschließlich besonders begründeter Abbruchmaßnahmen,
  - Umnutzung leer stehender orts- oder landschaftsbildprägender Gebäude,

- Neu-, Aus- und Umbau sowie Gestaltung ländlicher Dienstleistungseinrichtungen und Gemeinschaftsanlagen sowie
- Ersatz nichtsanierungsfähiger Bausubstanz durch Neubauten.

Der Kreis der Zuwendungsempfänger war breit gefasst. Es konnten Gemeinden und Gemeindeverbände, Teilnehmergeinschaften und deren Zusammenschlüsse, Wasser- und Bodenverbände und ähnliche Rechtspersonen sowie einzelne Beteiligte, natürliche Personen und Personengesellschaften sowie juristische Personen des privaten Rechts sein.

Für die Umsetzung der DE-Förderung können Gemeinden die Aufnahme ihrer Dörfer (als Einzeldorf, Dorfgruppe oder Verbund) in das DE-Programm beantragen. Nach erfolgreicher Aufnahme kann mit der Erstellung eines DE-Plans durch ein Planungsbüro begonnen werden. Dieser Erstellungsprozess ist durch eine intensive Bürgerbeteiligung gekennzeichnet. Der DE-Plan stellt die Grundlage für die Förderung von investiven Projekten dar. Die Aufnahme in das DE-Programm erfolgt für einen festgelegten Zeitraum (in der Regel fünf Jahre, aber auch längere Zeiten sind möglich). Aber auch Projekte in Dörfern außerhalb des DE-Programms konnten gefördert werden (z. B. um nach Ausscheiden aus dem DE-Programm noch weitere Projekte umsetzen zu können).

### Relevanz der Maßnahme

Die wesentlichen, auch bereits in der sozioökonomischen Analyse und SWOT von PROFIL aufgezeigten Entwicklungstrends zeigt **Tabelle 54**.

**Tabelle 54:** Stärken und Schwächen des Programmgebiets in Bezug auf Maßnahme 322

Stärken	Schwächen
Bestand an orts- und landschaftsprägender Bausubstanz.	Zunehmender Gebäudeleerstand als sichtbares Zeichen der Entwicklungen in den ländlichen Räumen.
Vielfältiges kulturelles Leben in den Dörfern.	Beginnender Identitätsverlust in den Dörfern durch Entwicklung zu Schlafdörfern.
Hohe Lebenszufriedenheit im Nordwesten, unterdurchschnittliche Lebenszufriedenheit in ländlichen Räumen Südniedersachsens.	Unzureichende Nahversorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs mit Tendenz der Verschlechterung, damit einhergehend Funktionsverluste in den Ortskernen.
Hohes Bürgerengagement und Identifikation der Bevölkerung mit dem ländlichen Lebensraum.	

Quelle: ML (2009d).

Diese Bestandsaufnahme ist im Großen und Ganzen weiterhin aktuell. Die deutlichste Abweichung von der Ausgangsanalyse hat sich bei der Bevölkerungsentwicklung ergeben. Entgegen den Prognosen wächst die Bevölkerung in Niedersachsen seit 2011 leicht. Dies ist in Wanderungsgewinnen über die Landesgrenzen begründet. Regional entwickeln sich die Bevölkerungszahlen weiterhin unterschiedlich; während vor allem nordwestliche Landesteile ein Wachstum zu verzeich-

nen haben, schrumpfen die südöstlichen Landkreise weiterhin. Der Trend der langfristigen Alterung setzt sich im ganzen Land fort (Thomsen, 2015).

Erstmalig vorliegende bundesweite Untersuchungen zur Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen bestätigen die unzureichende Nahversorgung. In Niedersachsen ist in vielen ländlichen Regionen keine oder nur eine Versorgungseinrichtung in einem Kilometer Luftlinie zu finden (Burgdorf, Krischusky und Müller-Kleißler, 2015).

Zur Leerstandsproblematik liegt eine bundesweite Untersuchung mit Datengrundlage von 2011 vor (Schürt, 2015). Bezogen auf Niedersachsen zeigen sich deutliche Unterschiede im Land. Der Anteil leerstehender Wohnungen ist insbesondere in Südniedersachsen, aber auch in der Mitte deutlich höher als in den nordwestlichen Landesteilen. Die LK Emsland, Cloppenburg, Ammerland, Oldenburg, Grafschaft Bentheim und Vechta gehören bundesweit zu den Regionen mit den geringsten Leerstandsanteilen, während die LK Holzminden, Northeim, Osterode und Goslar in die Kategorie der höchsten Leerstände fallen. Für andere Gebäudearten (z. B. landwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude) liegen keine Zahlen zum Leerstand vor.

Für viele Aspekte, auf die die DE-Förderung abzielt (z. B. Art und Zustand von Gebäuden, Umfang von ehrenamtlichem Engagement) liegen keine statistischen Grundlagen auf Ortsteil- und zum Teil auch nicht auf Gemeindeebene vor. Landesweit einheitliche und vergleichbare Zahlen auf kleinräumiger Ebene sind nicht vorhanden. Dies erschwert die lokal differenzierte Einschätzung der Problemlagen in Niedersachsen.

Das Ziel der Förderung setzt an vorhandenen Problembereichen an. Angesichts der unterschiedlichen Problemlagen in den ländlichen Räumen ist auch große Flexibilität und Offenheit in der Maßnahmenausgestaltung sinnvoll, um lokal angepasste Lösungen zu ermöglichen.

Neben der Maßnahme 322 gibt es auch andere Förderansätze, die auf Ebene der Dörfer und ländlichen Räume ansetzen. Außerhalb von *PROFIL* sind dies z. B.:

- Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“;
- Modellprojekte des Landes: „Umnutzung landwirtschaftlicher Altgebäude und Hofanlagen“, durchgeführt durch die AG Dorfentwicklung der Leibniz-Universität Hannover; „Dorfgespräch“, durchgeführt von der Katholischen Landvolkhochschule Oesede; „Umbau statt Zuwachs“;
- Bund-Länder-Städtebauförderprogramm „Kleine Städte und Gemeinden“.

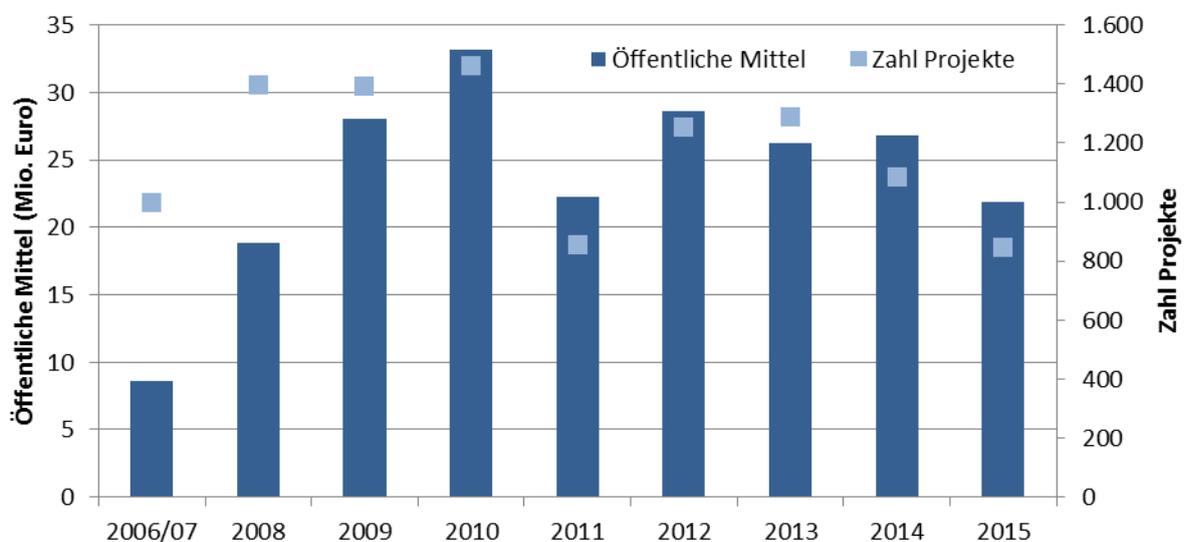
Innerhalb von *PROFIL* bestehen enge Verbindungen zu weiteren Maßnahmen des SP 3 sowie zu Leader.

## Umsetzung der Maßnahme

Insgesamt wurden von 2007 bis 2015 rd. 11.000 Projekte abgeschlossen. Allerdings wurde die Mehrzahl der Projekte (rd. 84 %) mit rein nationalen Mitteln gefördert. Insgesamt wurden öffentliche Mittel in Höhe von rd. 308 Mio. Euro und EU-Mittel in Höhe von rd. 104 Mio. Euro eingesetzt.

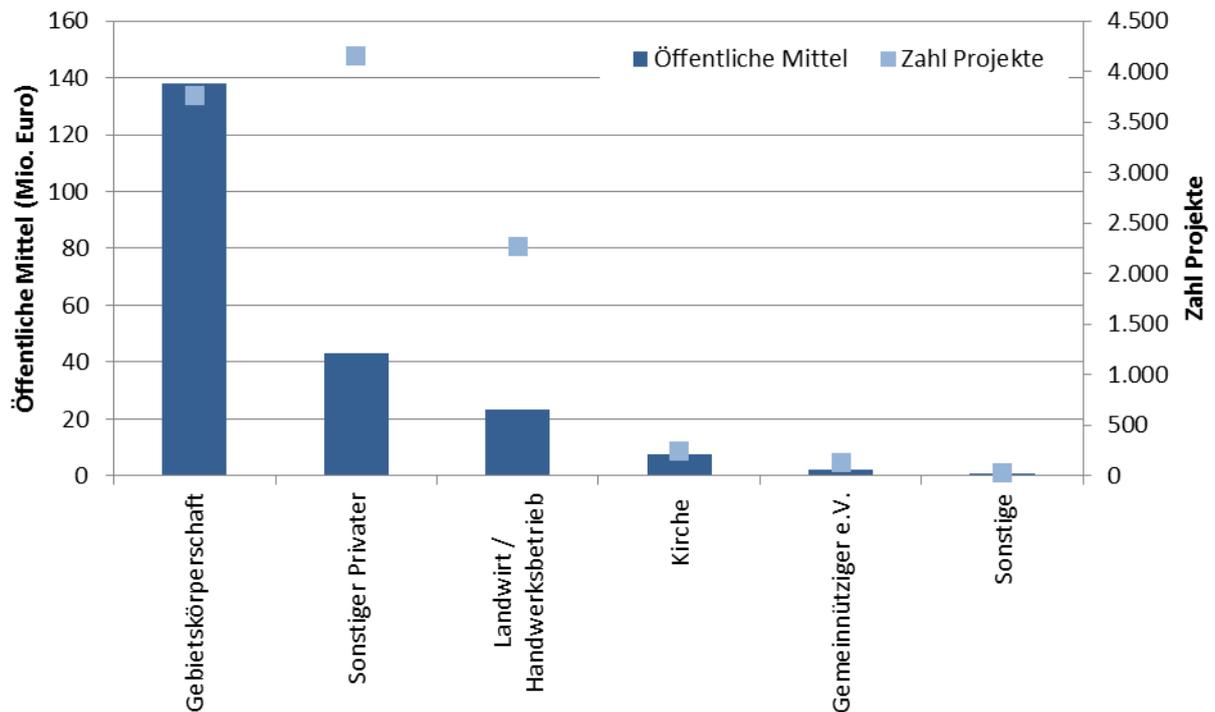
Die Umsetzung begann bereits ab dem vierten Quartal 2006. 2006 und 2007 wurden rund 1.000 Projekte abgeschlossen, allerdings aufgrund der späten Programmgenehmigung noch ohne Einsatz von EU-Mitteln (vgl. **Abbildung 33**). Ab dem Jahr 2008 stieg die Anzahl der umgesetzten Projekte, wobei die Reduzierung von GAK-Mitteln im Jahr 2011 deutlich ablesbar ist. Durch den Ersatz der GAK-Mittel durch Landesmittel stieg die Zahl der umgesetzten Projekte in den Jahren danach wieder deutlich an. Die ausgezahlten Fördermittel lagen im Jahr 2010 mit rund 30 Mio. Euro am höchsten.

**Abbildung 33:** Projekte und Fördermittel der Maßnahme 322 im Verlauf der Förderperiode



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

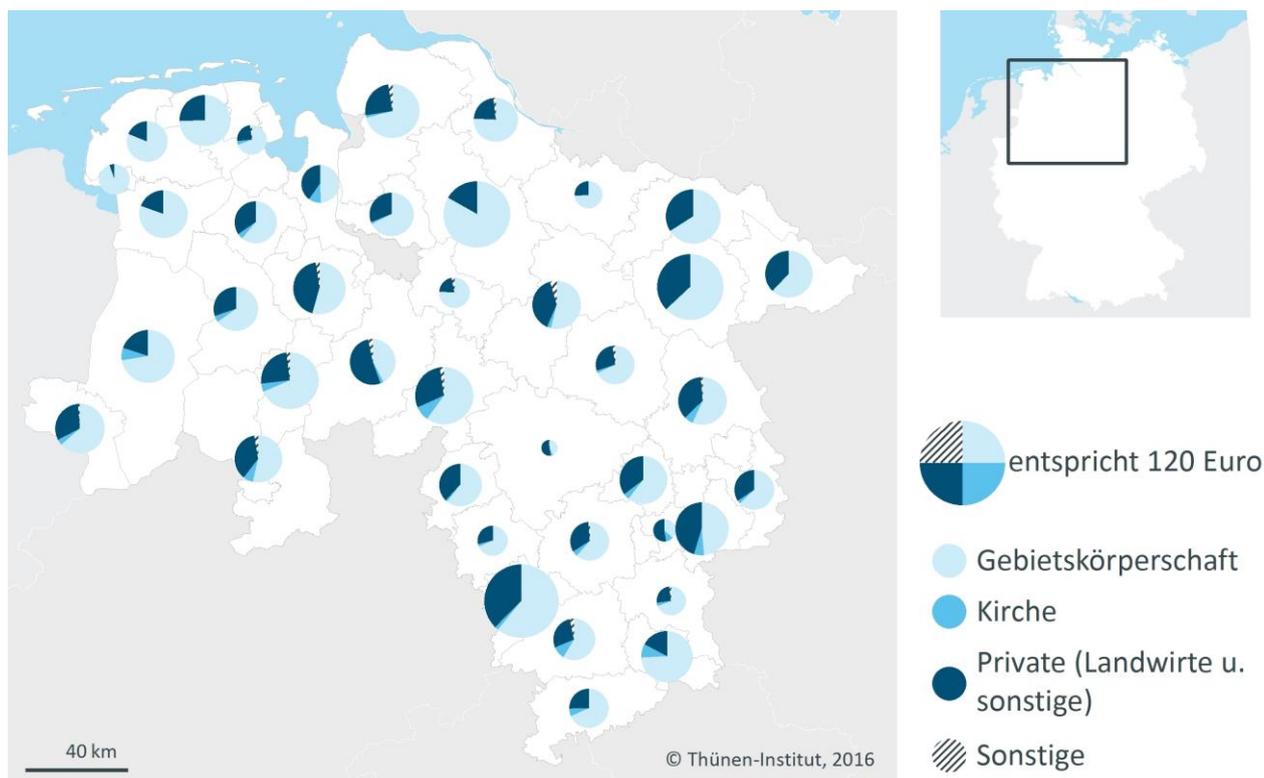
Bei der Maßnahme 322 gab es drei wesentliche Gruppen von Zuwendungsempfängern: Gebietskörperschaften, sonstige Private und Landwirte/Handwerksbetriebe. Andere Gruppen spielten keine wesentliche Rolle. erhielten mit Abstand die höchste Summe an Fördermitteln, mehr als doppelt so viele wie die Privaten. Im Durchschnitt wurden durch Gebietskörperschaften finanziell deutlich umfangreichere Projekte umgesetzt (vgl. **Abbildung 34**).

**Abbildung 34:** Fördermittel und Projekte nach Art des Zuwendungsempfängers

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

Die geflossenen Fördermittel auf Landkreisebene – bezogen auf die EinwohnerInnen am 31.12.2012 – zeigt **Karte 4**. Mit 91 Euro Fördermitteln pro EinwohnerIn floss die höchste Summe in den LK Holzminden. Es folgen die LK Uelzen und Rotenburg (Wümme) mit jeweils 73 Euro pro EinwohnerIn. Bei den LK Holzminden und Uelzen ist auffällig, dass die Fördermittel sowohl bei Gebietskörperschaften als auch bei Privaten sehr hoch sind. In den LK Goslar, Harburg, Friesland und Hameln-Pyrmont wurden nur 12 bis 15 Euro pro EinwohnerIn eingesetzt, das ist ein Sechstel der Summe in Holzminden.

**Karte 4:** Fördermittel der Dorferneuerung je EinwohnerIn auf Landkreisebene nach Art der ZWE, 2007-2015



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten; VG250, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, 2015.

#### Umsetzung in der Kombination bzw. auf Dorfebene

In der Dorfdatenbank wurde analysiert, ob und in welcher Art Projekte auf Ebene der Einzeldörfer umgesetzt wurden. Dorferneuerungsverfahren in Niedersachsen konnten in den Jahren 2006 bis 2008 ein Einzeldorf (DE-Dorf), eine Dorfgruppe (DE-Gruppe) oder einen Verbund (Verbund-DE) umfassen. **Tabelle 55** zeigt, dass ungefähr die Hälfte der Dörfer das DE-Verfahren in einer Dorfgruppe durchlaufen hat, 86 Dörfer beteiligten sich an einer Verbund-DE. Bei 99 Einzeldörfern wurde der DE-Plan spezifisch für das jeweilige Dorf erstellt (DE-Dorf).<sup>61</sup>

- Der Schwerpunkt bei der Verfahrensart lag bzgl. der Anzahl der Verfahren und der Höhe der FFK bei den DE-Dörfern. Hier wurde ein DE-Plan jeweils für ein Dorf erstellt, in dem dann Projekte umgesetzt wurden.
- Darauf folgt die DE-Gruppe. Hier wurde der DE-Plan im Durchschnitt für drei Dörfer gemeinsam erstellt. Dies konnten Dörfer einer Gemeinde oder aus verschiedenen Gemeinden sein,

<sup>61</sup> In den Förderdaten sind die Förderprojekte jeweils nach DE-Verfahren aufgeführt. Für die Zuordnung zu Einzeldörfern in der Datenbank mussten die Daten der DE-Gruppen und Verbund-DE aufgeschlüsselt werden.

oder eine Gemeinde mit Hauptort und Ortsteilen. Pro DE-Gruppe sind die FFK im Durchschnitt höher, auf die Einzeldörfer bezogen jedoch niedriger als bei den DE-Dörfern.

- Die dritte Verfahrensart, die Verbund-DE, kommt wesentlich seltener vor. Zwölf Verbund-DE wurden von 2006 bis 2008 aufgenommen, sie umfassten im Schnitt sieben Einzeldörfer. Pro Verbund-DE waren die FFK am höchsten, bezogen auf das Einzeldorf am niedrigsten.

**Tabelle 55:** Anzahl DE-Verfahren und förderfähige Kosten nach Verfahrensart (2006 bis 2008 aufgenommene Verfahren)

	Verfahren 2006-2008	Einzel- dörfer	Durchschnitt- liche Anzahl Einzeldörfer pro Verfahren	Projekte			Förderfähige Kosten		
				Insgesamt Anzahl	pro Verfahren Anzahl	pro Einzeldorf Anzahl	Insgesamt Mio. Euro	pro Verfahren Mio. Euro	pro Einzeldorf Mio. Euro
DE-Dorf	99	99	1	1.572	16	16	78,63	0,79	0,79
DE-Gruppe	58	184	3	2.028	35	11	68,54	1,18	0,37
Verbund-DE	12	86	7	813	68	9	17,86	1,49	0,21
<b>Gesamt</b>	<b>169</b>	<b>369</b>		<b>4.413</b>			<b>165,03</b>	<b>3,46</b>	<b>1,37</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Dorfdatenbank, N=379.

### Exkurs Bremen

In Bremen wurden von 2007 bis 2014 insgesamt 13 Projekte mit rund 81.000 Euro Fördermitteln umgesetzt. Der EU-Anteil betrug 40.565 Euro. Alle Projekte waren dem Fördergegenstand Erhaltung und Gestaltung (ehemals) land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz zugeordnet und hatten neben Fenster- und Giebelsanierungen vor allem (Reet-)Dächer zum Inhalt. Neben Privaten/Landwirten gehörten auch drei gemeinnützige Vereine zu den Zuwendungsempfängern.

### Zielerreichung (operationelle Ziele)

Das operationelle Ziel für die Maßnahme 322 war die Förderung in 750 DE-Dörfern und 1.500 Nicht-DE-Dörfern sowie in 2.450 Einzelprojekten in Nicht-DE-Dörfern (ML, 2009d).

Für die Messung der Zielerreichung mussten mehrere Auswertungsschritte durchgeführt werden.<sup>62</sup> Danach wurden 586 Projekte in 305 Nicht-DE-Dörfern gefördert und 9.920 Projekte in 595 DE-Verfahren. Da DE-Verfahren mehr als ein Dorf umfassen können, dürfte die Zahl der Dörfer noch deutlich höher liegen und das Ziel von 750 DE-Dörfern überschritten worden sein. Das Ziel

<sup>62</sup> Nicht-DE-Dörfer sind folgendermaßen definiert: Alle Ortsbezüge in der ZILE-Datenbank ohne Aufnahmedatum ins DE-Programm, alle Ortsbezüge, bei denen das Ende des DE-Programms 2007 und früher war, und alle Ortsbezüge, die 1999 oder früher in das DE-Programm aufgenommen wurden und bei denen kein Endzeitpunkt eingetragen wurde.

von 2.450 Einzelprojekten in Nicht-DE-Dörfern wurde deutlich unterschritten. Dies ist aus Sicht der Evaluierung zu begrüßen, da in den DE-Verfahren die Förderung auf (unter Beteiligung der Bevölkerung erstellten) DE-Plänen basiert. Zudem werden in den DE-Verfahren in der Regel mehrere Projekte durchgeführt; hierdurch ist ein Zusammenwirken der Projekte vor Ort möglich.

## 7.5.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Für das Untersuchungsdesign ist der Aspekt „Verbesserung der Lebensqualität“ leitende Zielsetzung. Der Begriff der Lebensqualität wird für die Beantwortung der Bewertungsfrage sehr breit gefasst. Unter dem Begriff der Begünstigten werden über die Projektträger und ZWE (öffentliche und private) hinaus alle DorfbewohnerInnen verstanden.

Für die Ex-post-Bewertung erfährt das Untersuchungsdesign gegenüber der HZB eine Weiterentwicklung auf Grundlage der im Vertiefungsthema Lebensqualität (9.9\_MB) vorgenommenen Analysen. Das methodische Konzept findet seine konzeptionelle und inhaltliche Begründung in dem Bericht der „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“ (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009). Die aus dem sog. Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht abgeleiteten Dimensionen für Lebensqualität sind: Persönliche Aktivitäten (Erwerbsarbeit und Freizeit), persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit, Gesundheit, Bildung, soziale Beziehungen, politische Partizipation, Wohnstandortbedingungen und Umweltbedingungen (vgl. **Abbildung 35**). Sie haben ein unterschiedliches individuelles Gewicht, wobei die Nichterfüllung der Mindestbedürfnisse in einer Dimension in jedem Fall zur Beeinträchtigung der Lebensqualität führt. In Verbindung mit den in der HZB genannten Aspekten von Lebensqualität nach Zapf (1984) lassen sich für die Maßnahme 322 Wirkungen in den Dimensionen „Soziales Leben“, „Politische Partizipation“ und „Wohnstandortbedingungen“ zusammenführen. Der Aspekt Wirtschaft und Beschäftigung, der in der HZB näher beleuchtet wurde, erhält in der Ex-post-Bewertung eine untergeordnete Rolle. Denn die vornehmlich infrastrukturell ausgerichteten Investitionen erreichten keine direkten Beschäftigungseffekte und konnten auch nur indirekt die wirtschaftsnahe Infrastruktur (z. B. Gewerbegebiete) verbessern. Unternehmensförderung fand nicht statt.

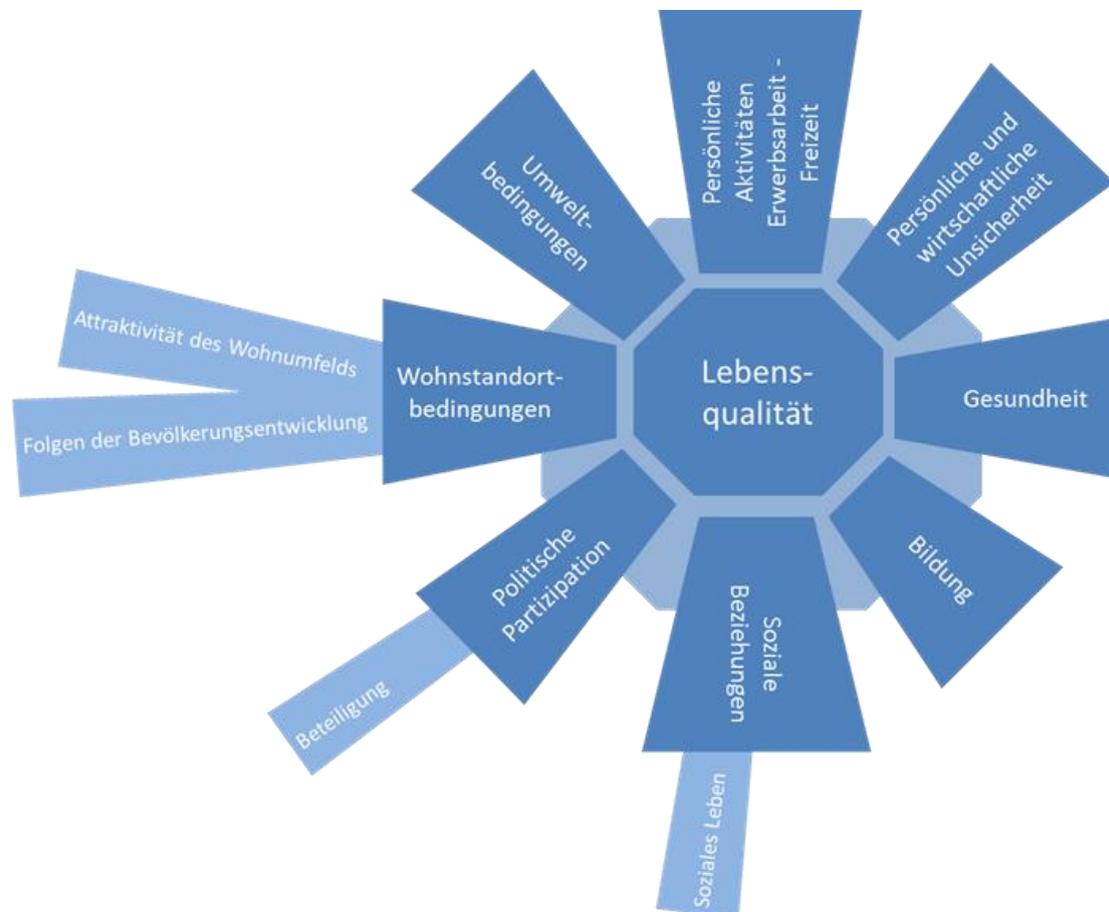
#### *Dimension „Wohnstandortbedingungen“*

Die Untersuchung der **Attraktivität des Wohnumfelds** richtet sich auf folgende Faktoren: Soziale und technische Infrastruktur, Zustand der Gebäude, Ortskerngestaltung sowie Verkehrs- und Freiraumgestaltung. Die Kernfrage lautet, wie die Maßnahmen in den Dörfern auf die Attraktivität des Wohnumfelds und die Wohnqualität wirken.

In der Untersuchung der **Folgen der Bevölkerungsentwicklung** liegt der Fokus auf dem Bewusstsein der beteiligten Akteure für die demografischen Entwicklungen. Es wird untersucht, welche

Herangehensweisen und Strategien sie für die Gestaltung des demografischen Wandels entwickeln. Die Kernfrage ist, inwieweit aus der Maßnahme zukunftsfähige Projekte entstehen.

**Abbildung 35:** Dimensionen von Lebensqualität nach Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009) und zugeordnete Aspekte der objektiven Lebensbedingungen nach Zapf (1984)



Quelle: Eigene Darstellung nach Stiglitz, Sen und Fitoussi (2009) und Zapf (1984).

### *Dimensionen „Politische Partizipation“ sowie „Soziale Beziehungen“*

Mit der **Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen** an der ländlichen Entwicklung werden vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, kommunale Finanznot, Engpässe der Daseinsvorsorge) neue Handlungsansätze für Lebensqualität verbunden. Beteiligung kann für die Gestaltung der Anpassungsstrategie an diese Veränderungen ein bedeutender Faktor sein. In der Maßnahme 322 ist Partizipation/Beteiligung ein zentraler Aspekt in der Ausgestaltung. In diesem Kontext wird der Frage nach der Art und Weise und dem Umfang der Beteiligung auf der Dorfebene nachgegangen. Wie findet Beteiligung statt? Wo trifft sie auf Hemmnisse und was wirkt begünstigend? Welchen Einfluss hat die Förderung auf das soziale Leben und die sozialen Beziehungen im Dorf?

### *Bewertungsaktivitäten*

Die Bewertungsaktivitäten der Maßnahme 322 umfassen drei zentrale Bausteine: Die Gesamtbetrachtung aller geförderten Projekte, die Dorfdatenbank und die Dorfstudie. Die Ergebnisse der einzelnen Bausteine werden im Modulbericht 7.2\_MB ausführlich dargestellt.

**Gesamtbetrachtung aller geförderten Projekte:** Für die Darstellung der Output- und Ergebnisindikatoren war die Auswertung der jährlich vom ML gelieferten ZILE-Daten grundlegend. Sie wurden nach Fördergegenständen, Art der Zuwendungsempfänger, regionaler Verteilung und Höhe der Investitionssumme ausgewertet.

**Dorfdatenbank:** Die Dorfdatenbank ist eine Untersuchung von in den Jahren 2006 bis 2008 aufgenommenen Dorferneuerungsverfahren. Sie umfasst 169 DE-Verfahren mit 369 Einzeldörfern. 43 % aller Projekte der Maßnahme 322 in den Jahren 2008 bis 2014 wurden in Dörfern der Dorfdatenbank realisiert.

**Dorfstudie:** Für die als Einzelfallanalyse konzipierte Dorfstudie wurden zehn Untersuchungsdörfer begleitet, um in einem Vorher-Nachher-Vergleich eine Wirkungsanalyse zu erreichen. Die Untersuchung zielte auf die Entwicklungspfade der lokalen Lebensverhältnisse (Bevölkerungsentwicklung, Infrastruktur, Vereine), die Wirkungsanalyse „Verbesserung der Lebensqualität“ (Innenentwicklung, Qualität Wohnumfeld, Soziales Leben) sowie die Abläufe in den Dorfentwicklungsprozessen (Projektumsetzung, Zusammenarbeit, Beteiligung).

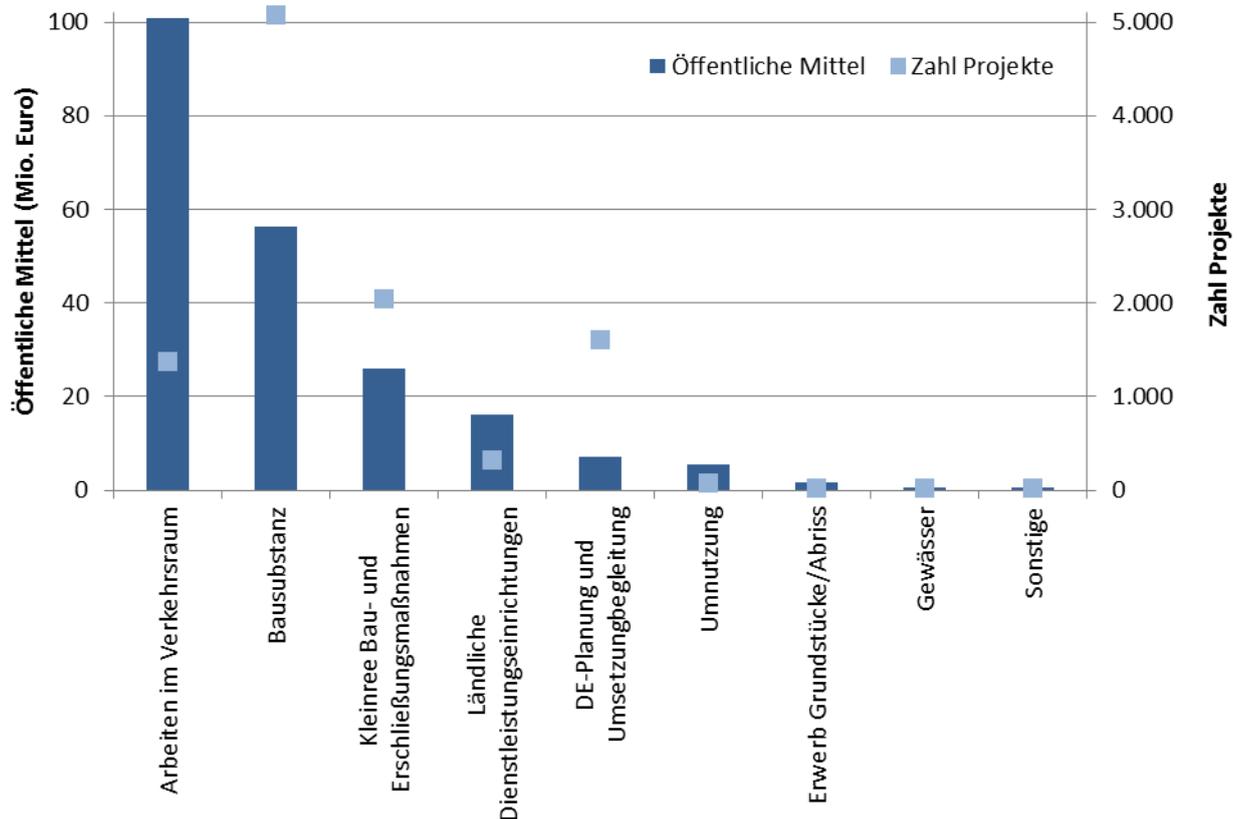
Die Untersuchungsdörfer wurden 2009 das erste Mal besucht. Dabei fanden neben einer Ortsbegehung zur Erfassung des Ortsbildes ExpertInnengespräche in Form von leitfadengestützten Interviews mit den OrtsvorsteherInnen, Arbeitskreisvorsitzenden und/oder GemeindevertreterInnen statt. 2014 wurde dieser Arbeitsschritt wiederholt. Die Gespräche wurden protokolliert und teilweise auch aufgenommen.

### **Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität**

Die Bewertungsfrage wird aufgeteilt und entsprechend den oben benannten Dimensionen der Lebensqualität und den zugehörigen Untersuchungsschritten beantwortet.

#### *Wohnstandortbedingungen – Attraktivität des Wohnumfelds*

In **Abbildung 36** ist die Anzahl der Projekte und der öffentlichen Fördermittel nach der (zusammengefassten) Art der Fördergegenstände dargestellt. Sie zeigt, dass alle Faktoren der Wohnstandortbedingungen durch die geförderten Projekte bedient wurden, wobei der Schwerpunkt der Projekte Arbeiten im öffentlichen (Verkehrs-)Raum und an Bausubstanz zum Inhalt hatte.

**Abbildung 36:** Art der umgesetzten Projekte nach Fördergegenständen 2007-2015

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten.

**Zustand der Gebäude:** Die Steigerung der Attraktivität des Wohnumfelds ist ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Förderung der Dorferneuerung. Alle Projekte, sowohl im öffentlichen wie im privaten Raum, waren auf die ortstypische Gestaltung ausgerichtet. Sie sollten dazu beitragen, dass das individuelle Erscheinungsbild eines Dorfes erhalten bleibt bzw. verbessert wird (vgl. **Abbildung 37**).

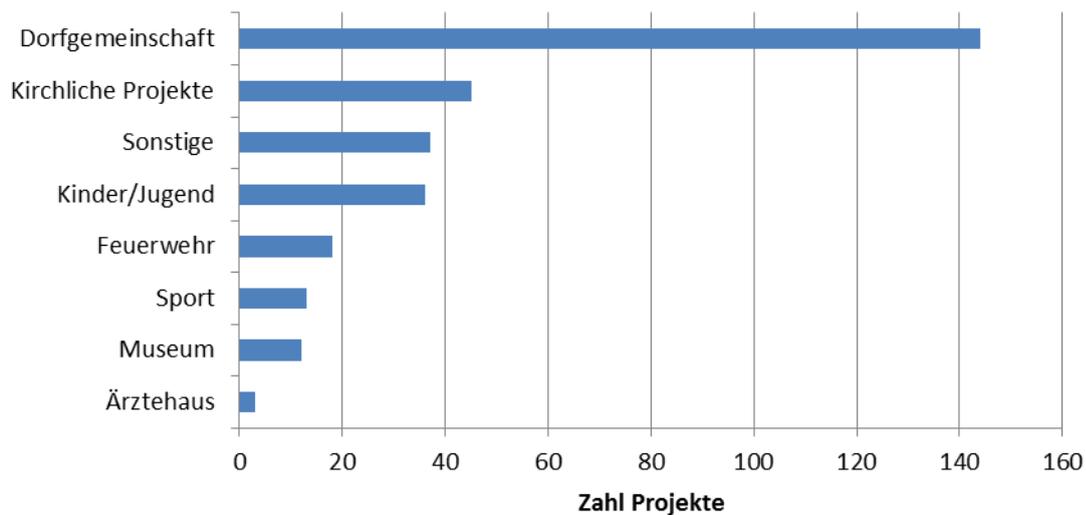
Den eindeutigen Schwerpunkt der Zahl der Projekte stellten Arbeiten an der Bausubstanz dar, die zu einer Verbesserung des Zustands von Gebäuden führen und zur Ortskerngestaltung beitragen (rund 5.000 Projekte). Die Projekte an Wohngebäuden waren unterschiedlich umfangreich, von Arbeiten an einzelnen Gebäudeteilen (z. B. Fenstern, Fassade, Türen, Dächern) bis hin zur Sanierung und Gestaltung gesamter Gebäudehüllen. Die ortstypische Gestaltung, deren Grundsätze in den DE-Plänen erarbeitet wurden, stand immer im Vordergrund. Dies betrifft z. B. Größe, Art und eingesetzte Materialien für die Fenster oder Dächer. In der Regel sind die ortstypischen Bauelemente kostenintensiver als Standardelemente, die Förderung soll diese Mehrkosten auffangen.

**Abbildung 37:** Beispiele für gestalterische Arbeiten an Gebäuden

Fotos: Fengler, 2014.

Hinter der drittstärksten Kategorie „Kleinere Bau- und Erschließungsmaßnahmen“ verbergen sich sowohl Arbeiten an Gebäuden als auch im Freiraum der Dörfer. Rund 1.500 Projekte wurden von Privaten oder Landwirten/Handwerksbetrieben durchgeführt, bei denen Arbeiten an Gebäuden im Mittelpunkt standen (z. B. Dacherneuerungen). Ca. 450 Projekte wurden von Gebietskörperschaften umgesetzt, insbesondere Dorfplätze, Gestaltung des Umfelds von öffentlichen Gebäuden, Pflanzmaßnahmen, kleinere gestalterische Arbeiten an Gebäuden.

**Soziale und technische Infrastruktur:** Dies sind Sanierungs- und Baumaßnahmen an Gemeinschaftsräumen, -einrichtungen und öffentlichen Treffmöglichkeiten. Insgesamt wurden 322 Projekte der Richtlinienziffer 3.7 „Ländliche Dienstleistungseinrichtungen und Gemeinschaftsanlagen“ gefördert. Den Hauptteil der geförderten Grundversorgungseinrichtungen stellen 154 Dorfgemeinschaftshäuser und -räume dar (sowohl Projekte an bestehenden als auch neu geschaffene Einrichtungen). Dorfgemeinschaftshäuser sind von großer Bedeutung als zentraler Ort, an dem die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen einen Raum für Begegnung und soziale Aktivitäten finden. Darauf folgen kirchliche Projekte, die z. B. Arbeiten an Gemeindehäusern, Friedhöfen, Leichenhallen, Pfarrhäusern usw. umfassen. **Abbildung 38** gibt einen Überblick über alle Projektkategorien der ländlichen Dienstleistungseinrichtungen.

**Abbildung 38:** Ländliche Dienstleistungseinrichtungen nach Kategorien

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten, n = 322.

In der Dorfstudie hat sich gezeigt, dass die Gestaltung und zukünftige Nutzung dieser öffentlichen Einrichtungen eine zentrale Stellung in der Dorferneuerung einnimmt. In fast allen Dorfstudien-dörfern hatten Arbeiten an dörflichen Gemeinschaftsgebäuden eine hohe Priorität. Allerdings kann die Wirkung ganz unterschiedlich sein. Im Idealfall entsteht eine neue Einrichtung, die zu neuen Angeboten und Aktivitäten im Dorf führt und das Dorfleben bereichert. Dies ist aber nicht immer der Fall. Reine Erhaltungsmaßnahmen an dörflichen Gemeinschaftsgebäuden haben meist keine zusätzlichen Effekte (über den Erhalt des bestehenden Angebots hinaus). Zudem bieten Gemeinschaftseinrichtungen das Potenzial für Konflikte zwischen kommunaler Verwaltung, politischen Gremien und Dorfbevölkerung. In der Dorfstudie gab es Beispiele, dass die Dorfbevölkerung deutlich andere Vorstellungen hatte von der Größe und Ausstattung als die Kommunalverwaltung und die politischen Gremien (die neben den Investitions- auch die Folgekosten mit im Blick haben müssen). Dies hat das bürgerschaftliche Engagement im Dorf gebremst.

Ein neuer „Trend“ zeichnet sich bei der Erstellung von halboffenen Treffmöglichkeiten ab. Dies können Grillhütten, Remisen oder reine Unterstände sein, die offen zugänglich sind und höchstens über einen kleinen abgeschlossenen Lagerraum, aber nicht über sanitäre Einrichtungen o. Ä. verfügen. Sie werden bei Dorffesten als Treffpunkt genutzt, können aber auch flexibel für die Dorfgemeinschaft eingesetzt werden (z. B. für Public Viewing, Weihnachtsmarkt usw.) und sind somit ein Treffpunkt ohne die Folgekosten eines Dorfgemeinschaftshauses. Zugleich können sie z. B. Radwanderern als Rastmöglichkeiten dienen (vgl. **Abbildung 39**).

**Abbildung 39:** Beispiele von geförderten Remisen/Grillhütten

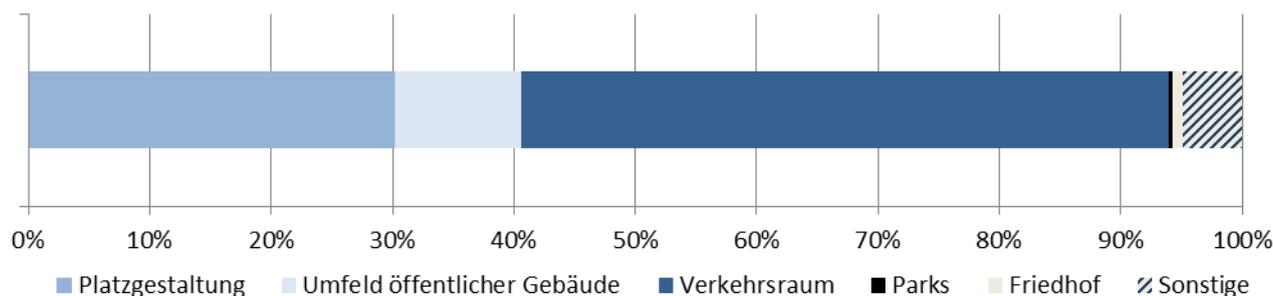


Fotos: Fengler, 2014.

Für die Realisierung eines Gesamtprojekts wurden auch Teilprojekte aus verschiedenen Fördergegenständen genutzt: Für den Lintelner Krug (ein multifunktionales Dorfgemeinschaftshaus) wurde zunächst der Erwerb des Gebäudes über die Richtlinienziffer 322.3.8, dann die Sanierung der Gebäudehülle über 322.2.4 und zum Schluss der Innenausbau über 322.3.5 gefördert.

**Ortskerngestaltung sowie Verkehrs- und Freiraumgestaltung:** Den zweiten Schwerpunkt der Förderung bildeten Arbeiten im öffentlichen (Verkehrs-)Raum, z. B. zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse oder der Verbesserung der Aufenthaltsqualität von Straßen und Plätzen (1.370 Projekte). Auch hier wurden in den DE-Plänen die gestalterischen Grundzüge erarbeitet. Eine orts- und dorftypische Gestaltung sowie häufig eine höhere Verkehrssicherheit standen im Vordergrund. **Abbildung 40** zeigt, dass Arbeiten im Verkehrsraum (Straßen, Wege, Brücken, Bushaltestellen usw.) den größten Teil der Projekte ausmachten (s. auch **Abbildung 41**).

**Abbildung 40:** Kategorien der Arbeiten im öffentlichen (Verkehrs-)Raum



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Förderdaten, n=1.370.

**Abbildung 41:** Beispiele für Arbeiten im öffentlichen Verkehrsraum: Oldershausen

### *Exkurs Bremen*

Die in Bremen geförderten Projekte hatten gestalterische Maßnahmen an Gebäuden zum Inhalt, vor allem an Reetdächern. Der Erhalt solcher ortstypischer Gebäude stärkt die regionaltypischen Elemente in den Randbereichen von Bremen. Alle Gebäude liegen in Einzellage. Dadurch wurden regionale Besonderheiten erhalten und einer noch stärkeren Uniformierung und Verstädterung von dörflichen Bereichen entgegengewirkt. Zudem wurde durch den Erhalt von ortstypischer Bausubstanz auch der Naherholungs- und Tourismuswert gesichert.

### *Wohnstandortbedingungen – Folgen der Bevölkerungsentwicklung*

Hier liegt der Fokus auf dem Bewusstsein der beteiligten Akteure für die demografischen Entwicklungen sowie auf Herangehensweisen und Strategien, die diese für die Gestaltung des demografischen Wandels entwickelt haben.

Zu Beginn der Förderperiode hatte die Förderung keine besondere Ausrichtung auf Themen der demografischen Entwicklung (wie Leerstand, Daseinsvorsorge, Zunahme älterer Menschen im Dorf usw.). Dies betraf sowohl die Bedingungen für die Aufnahme in das DE-Programm, die Inhalte der DE-Pläne als auch die Umsetzung von Projekten. Erst ab 2013 hat eine Anpassung stattgefunden (s. Kap. 7.5.3). Die grundsätzliche Möglichkeit, die DE-Förderung in den einzelnen DE-Verfahren auf den demografischen Wandel auszurichten, war aber vorhanden.

Die Dorfstudie hat gezeigt, dass bei der Erstellung der DE-Pläne die Möglichkeit, den demografischen Wandel zu bearbeiten, nicht genutzt wurde. Die DE-Pläne haben wenig Bezug zu den übergreifenden Themen der Bevölkerungsentwicklung oder den daraus resultierenden Problemen wie Leerstand. In einigen Plänen wurden diese Themen angerissen, in anderen kaum, obwohl sie auch dort grundsätzlich relevant waren. Auch Leerstandskataster waren nicht vorhanden. Im Rahmen der Dorfstudie fanden sich keine Beispiele für Lösungen im Zusammenspiel mit der DE-Förderung.

In Bezug auf **Leerstand und demografischen Wandel** finden sich ganz unterschiedliche Ausgangslagen in den Dörfern. Dies reicht von der Randlage zu einem Ballungsraum mit Bevölkerungswachstum über stagnierende Dörfer, bei denen eher die Überalterung zum Problem wird, bis zu schrumpfenden Dörfern. Entsprechend unterschiedlich ist die Bewertung der Problematik.

In der Ballungsraumrandlage ist Leerstand kein Problem, leerfallende Gebäude werden schnell neu genutzt (insbesondere für Wohnraum). Hier besteht auch weiterhin die Frage nach Bauplätzen, der in den untersuchten Dörfern allerdings aufgrund fehlender Expansionsmöglichkeiten nicht nachgegangen wurde.

In den stagnierenden Dörfern zeichnet sich der Leerstand für die Zukunft ab. Hier finden sich zunehmend Gebäude und Hofstellen, die nur noch von Einzelpersonen bewohnt werden und bei denen die zukünftige Nutzung sehr ungewiss ist. „Ich kann Ihnen mindestens hier in der Umgebung 10, 12 Betriebe aufzeigen die noch gepflegt werden, aber vielleicht noch ein paar Jahre. Und dann sind die leer, sind die weg“ (Gespräch 5). Bemühungen, im Rahmen der Dorferneuerung auf die Besitzer dieser Gebäude zuzugehen und bereits heute Lösungen zu erarbeiten, scheiterten am Interesse der Besitzer. Solange sie noch bewohnt sind, bestand kaum Interesse am Verkauf oder für die Diskussion anderer Lösungen.

In den stagnierenden und schrumpfenden Dörfern sind leerstehende Gebäude bereits vorhanden. Teilweise betrifft der Leerstand nur einzelne markante Gebäude, in einem Dorf waren es mehrere Gebäude über den ganzen Ort verteilt. Trotzdem wird der Leerstand von den Gesprächspartnern in den untersuchten Dörfern nicht als zentrales Problem dargestellt oder wahrgenommen.

### *Soziale Beziehungen – soziales Leben und politische Partizipation – Beteiligung*

Mit der Partizipation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an der ländlichen Entwicklung werden vor dem Hintergrund der sich verändernden Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, kommunale Finanznot, Engpässe bei der Daseinsvorsorge) neue Handlungsansätze für Lebensqualität verbunden. Partizipation/Beteiligung kann für die Gestaltung dieser Veränderungen ein bedeutender Faktor sein.

Die Dorferneuerung in Niedersachsen basiert auf der Beteiligung der Bevölkerung. Mit der Aufnahme ins DE-Programm beginnt dieser Beteiligungsprozess. Die EinwohnerInnen sind gefordert, an der Erstellung eines DE-Plans mitzuwirken. Dieser Prozess wird durch eine professionelle Moderation eines Planungsbüros begleitet. Im Programmzeitraum wurden insgesamt in 288 DE-Verfahren Planungen gefördert. Dies war zum absolut überwiegenden Teil die Erstellung von DE-Plänen. Darüber hinaus wurde in 511 DE-Verfahren die Umsetzungsbegleitung der DE durch ein Planungsbüro unterstützt. Bei dieser Umsetzungsbegleitung werden potenzielle AntragsstellerInnen zu konkreten Projekten beraten. Finanziell hat diese Projektart nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung, da der Förderbetrag pro Projekt im Vergleich zu investiven Projekten gering ist.

### *Ablauf der Dorferneuerung in den Dorfstudiendörfern*

In allen Dörfern der Dorfstudie fand eine offene Bürgerbeteiligung während der Erstellungsphase des DE-Plans statt. Bei einer Dorfwerkstatt oder einer Dorfversammlung zum Start der DE wurde in der Regel ein DE-Arbeitskreis eingerichtet, in dem die verschiedenen Vereine und Interessensgruppen aus dem jeweiligen Dorf möglichst breit vertreten sein sollten. Nach Fertigstellung des DE-Plans und Vorstellung der Ergebnisse war im Normalfall die angeleitete Zusammenarbeit des DE-Arbeitskreises beendet. Eine Ausnahme bildete der Arbeitskreis in Schwefingen, der auf Betreiben der Stadt Meppen weitergeführt wurde. Die Verwaltung der Stadt Meppen übernahm hier die Einladung, Moderation und Protokollführung. In anderen Dörfern wurde der Arbeitskreis auf Eigeninitiative des Dorfes sporadisch weitergeführt oder von Seiten der Verwaltung zu Einzelterminen zusammengerufen, um Änderungen des DE-Plans zu besprechen. Ansonsten wird von Seiten der Verwaltung häufig die Möglichkeit genutzt, mit dem Sprecher/der Sprecherin des Arbeitskreises eine Ansprechperson im Dorf zu haben, die bei Baubesprechungen und Ortsterminen zu DE-Projekten dazukommen können.

Als fördernd bzw. hemmend für die Partizipation der Bevölkerung hat sich das Zusammenwirken zwischen Dorfbevölkerung, politischen Gremien und kommunaler Verwaltung herausgestellt. Dies wurde in den Dörfern der Dorfstudie unterschiedlich beschrieben. Daraus lassen sich verschiedene Beteiligungstypen ableiten:

- **Volle Fahrt (1 Dorf):** Die Einstellung der zuständigen kommunalen Verwaltung in einem Dorf war z. B., dass Eigenleistung aus dem Dorf eingefordert wurde, aber gleichzeitig die Entscheidung über die zu fördernden Projekte auch an das Dorf gegeben wurde: „...das Dorf soll ja sagen, was sie als nächstes für wichtig halten“ (Gespräch 3).
- **Mitfahren erwünscht (6-7 Dörfer):** Bei der Mehrzahl der untersuchten Dörfer würdigten Verwaltung und Politik das Engagement der Bevölkerung im DE-Arbeitskreis und nutzten dies als Vorlage für Entscheidungen. Dabei konnten aber Reihungen und Prioritäten im DE-Plan verändert werden. Im Rahmen der Projektumsetzung wurden Personen aus dem Dorf (z. B. AK-Vorsitzende) einbezogen.
- **Ausgebremst (2-3 Dörfer):** Das andere Ende des Spektrums wird von Dörfern abgebildet, die mit der Zusammenarbeitsstruktur unzufrieden sind. Hier herrschte das Gefühl vor, das die Interessen und Entscheidungen des Dorfes nicht ernst genommen werden. „Ich denke, dass die Stadt (...) schon ordentlich am Ruder mit gedreht hat, und das ist halt eher das Hauptproblem in unserem DE-Programm“ (Gespräch 6). Dies ging in einem Dorf sogar noch weiter bis zu dem Gefühl, dass „Eigeninitiative, bedingt wahrscheinlich auch durch die politische Konstellation hier, von der Politik überhaupt nicht gewollt ist“ (Gespräch 1). Für die Akteure im Ort stellte es sich so dar, dass die Dorferneuerung von Seiten der Politik und Verwaltung nur genutzt wurde, um Fördergelder für Projekte einzuwerben, die sowieso gemacht worden wären, und so den kommunalen Haushalt zu entlasten.

Dem formulierten Ziel, durch ein bürgerorientiertes Planungs- und Umsetzungsverfahren die dörflichen Strukturen und ihre Bausubstanz zu sichern, wurde nur zum Teil entsprochen. Die Viel-

zahl der durchgeführten DE-Verfahren hat in der Planungsphase zu einer breiten Bürgerbeteiligung geführt. In der Umsetzungsphase nahm die Bürgerorientierung in den meisten Fallstudien-dörfern deutlich ab bzw. wirkte vereinzelt sogar demotivierend für die dörfliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

### *Bedeutung des Dorferneuerungsplans*

Die Analyse der DE-Pläne der Dorfstudien-Dörfer hat gezeigt, dass der Bezug der in der Regel recht ausführlichen Analysen in den DE-Plänen zu den zur Umsetzung vorgeschlagenen Projekten nicht unbedingt immer gegeben ist. So wurden z. B. umfangreiche Arbeiten an einem Dorfgemeinschaftshaus als wesentliches Projekt dargestellt, ohne dass in der vorangegangenen Analyse die Notwendigkeiten und Nutzungsstrukturen (z. B. vorhandene Räumlichkeiten, Vereine, Aktivitäten im Dorf) dargestellt wurden. In einigen Plänen nahm die Darstellung bspw. des Dorfumfelds oder der Situation der landwirtschaftlichen Betriebe sehr viel Raum ein, ohne dass dies für die weitere Erarbeitung von Projekten im Dorf eine Rolle spielte. Hier sind durchaus „Verschlangungsmöglichkeiten“ der oft umfangreichen DE-Pläne vorhanden. Empfehlenswert wäre eine Konzentration auf die für das Dorf wesentlichen Themen, die auch Bezug zu den vorgeschlagenen Projekten haben. Dies würde auch die Nutzbarkeit der Pläne vor Ort und ihre Lesbarkeit in den meisten Fällen verbessern.

Der DE-Plan wird vor allem bei der Konkretisierung von Förderprojekten genutzt. Nur in einem Dorf wurde der Plan als städtebauliches Konzept gewertet, das auch über die aktuelle Förderung hinaus als Rahmen für die Gestaltung und Entwicklung des Dorfes genutzt werden soll. In anderen Fällen war die Aussage hingegen: „Der liegt nur noch im Schrank“ (Gespräch 6).

## **7.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung ist ein sehr komplexer Prozess, von der Erstellung des DE-Plans in unterschiedlichen Verfahrensgrößen bis hin zur Umsetzung von Projekten. Jedes Verfahren trifft auf eine ganz eigene Konstellation von Akteuren vor Ort, eine spezielle bauliche Situation, ein regionales Umfeld und regionale Entwicklungstrends. Dementsprechend unterschiedlich sind auch die Bedürfnisse und Projekte in den Dörfern. Zu Beginn von *PROFIL* wurde von den Dörfern wenig Differenzierung im Hinblick auf ihre Situation gefordert, dem folgend wurde die spezielle Situation nicht in allen Fällen aufgegriffen, sondern teilweise ein „Standardprogramm der DE-Planerstellung und -umsetzung“ durchgeführt. Empfehlungen hierzu wurden bereits in der HZB ausgesprochen.

Die umgesetzten investiven Projekte richteten sich vor allem auf das Ortsbild. Darüber hinaus wurden auch viele dörfliche Gemeinschaftseinrichtungen unterstützt. Die Ziele der DE-Förderung in Bezug auf diese Aspekte wurden erreicht. Für die darüber hinaus gesetzten Ziele im Hinblick auf Bürgerorientierung und das Selbstentwicklungspotenzial der Dörfer gibt es gute Beispiele, aber auch schlechte.

Bei den in der Dorfstudie untersuchten Dörfern hat sich das Zusammenspiel zwischen Dorf, politischen Gremien und Verwaltung als entscheidend für den Erfolg der DE im Hinblick auf die Bürgerorientierung herausgestellt. Je mehr Unterstützung die Dorfbevölkerung aus der Verwaltung und den politischen Gremien erhielt, um die eigenen Anliegen zu verwirklichen, umso erfolgreicher war die DE aus Sicht der BewohnerInnen und umso mehr Engagement und Folgeaktivitäten entstanden. Fehlte diese Unterstützung und setzten Verwaltung und/oder Politik verstärkt eigene Interessen durch, wurden zwar ggf. viele Projekte umgesetzt, die Möglichkeiten des DE-Prozesses aber nicht ausgenutzt. Die Dörfer waren in diesem Fall eher unzufrieden mit der DE.

In bestimmten ländlichen Räumen verstärken sich die Herausforderungen des demografischen Wandels. Die bisherige Dorferneuerung mit dem Fokus auf investive Projekte ging noch zu wenig auf diese Problematiken ein. Im Jahr 2013 wurden die Bedingungen für die Neuaufnahme von Dörfern in das DE-Programm deutlich verändert. Jetzt müssen bereits im Antrag für die Aufnahme z. B. die Dorfentwicklungsstrategie (Entwicklungs-, Stabilisierungs- oder Anpassungsstrategie), die Ansätze für eine Dorffinnenentwicklung sowie Themenbereiche wie Demografie, Klimaschutz, Daseinsvorsorge und Mobilität dargestellt werden. Zudem ist nur noch die Aufnahme von Dorffregionen mit mindestens drei Dörfern möglich. Allerdings wurden erst 2016 die ersten Dorfentwicklungspläne fertiggestellt, und die Umsetzung von Projekten in den neuen DE-Verfahren erfolgt im Rahmen von PFEIL.

### **Empfehlungen an das Land**

- Die Förderung der Dorferneuerung wurde zum Ende der Förderperiode weiterentwickelt. Hier sollte weiterhin eine gezielte Information für alle Akteure über die neue Ausrichtung und gute Umsetzungsbeispiele erfolgen (z. B. durch Veranstaltungen, Broschüren oder Fortbildungen).
- Die Bürgerbeteiligung in den DE-Verfahren über die reine Erstellungsphase des DE-Konzepts hinaus sollte im Land diskutiert werden. Die Weiterführung moderierter Arbeitskreise kann die Wirkung der Dorferneuerung und -entwicklung verstärken und zu mehr und dauerhafterem Engagement der Bevölkerung und Folgeaktivitäten in den Dörfern führen.
- Die Rahmenbedingungen und Fördermodalitäten sollten möglichst frühzeitig vor Antragstellung klar und verlässlich kommuniziert werden.
- Wenn mehr dörfliche Gemeinschaftsprojekte und weniger bauliche Projekte im öffentlichen (Straßen-)Raum angestrebt werden, ist dazu eine aktive Unterstützung erforderlich. Gute Beispiele sollten im Rahmen einer aktiven Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit verbreitet werden. Eine Sensibilisierung und Informationsvermittlung hinsichtlich der möglichen Inhalte und Potenziale der DE-Förderung sollte über Veranstaltungen, Vorträge etc. erfolgen.
- Die explizite Berücksichtigung der Lebenswelten verschiedener Bevölkerungsgruppen (z. B. hinsichtlich der Aspekte Barrierefreiheit, Gleichstellung, ethnische Vielfalt) sollte über die Ausgestaltung der Projektauswahlkriterien und/oder der Förderbedingungen eingefordert werden.

## 7.6 Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft (323-A)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.6\_MB ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.6.1 Maßnahmenüberblick

#### **Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme**

Ziel der Teilmaßnahme Code 323-A (NuL) war die Erhaltung und Verbesserung der Lebensräume, der Landschaftsstrukturen sowie der Tier- und Pflanzenarten in den für den Biotop- und Artenschutz und das Naturerleben wertvollen Gebieten durch zielgerichtete Pflege- und Entwicklungsvorhaben sowie Flächensicherung. Förderfähig waren auch projektbezogene Planungen, Vorhaben der Besucherinformation und -lenkung sowie naturschutzbezogene Öffentlichkeitsarbeit und die Förderung des Naturerlebens.

Die Maßnahme umfasste eine Vielzahl von verschiedenen Fördergegenständen mit teils auch sehr unterschiedlichen Einzelzielen und Wirkungspfaden. Sie war in Niedersachsen und Bremen das wesentliche Finanzierungsinstrument für die Umsetzung von Natura 2000.

Angestrebt wurde die Umsetzung von mindestens 101 Projekten. Das geplante Gesamtinvestitionsvolumen betrug rund 30 Mio. Euro. Mit den zusätzlichen Mitteln aus dem HC sollte schwerpunktmäßig der Gelege- und Kükenschutz realisiert werden.

Bewilligungsstelle war der NLWKN – Bewilligungsstelle für EU-Zuwendungen. Der Kreis der potenziellen ZWE umfasste u. a. Gebietskörperschaften und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Stiftungen, Träger der Naturparke sowie Verbände und Vereine, Landschaftspflegeeinrichtungen, Jagdgenossenschaften sowie sonstige Bewirtschafter von land- und forstwirtschaftlichen Flächen.

#### **Relevanz der Maßnahme**

Die Probleme hinsichtlich der Umsetzung von Natura 2000 sind im EPLR ausführlich beschrieben (ML, 2009d). Mit Blick auf die Ziele von Natura 2000 wird ein Bedarf für die Umsetzung von Entwicklungs- und Schutzmaßnahmen formuliert. Dieser ergibt sich insbesondere aus dem ungünstigen Erhaltungszustand zahlreicher Lebensraumtypen, wie er im nationalen FFH-Bericht 2013 dokumentiert ist (BfN, 2016). Weitere Hinweise zum Erfordernis von Pflegemaßnahmen geben die Vollzugshinweise für Arten und Lebensraumtypen im Rahmen der Niedersächsischen Strategie zum Arten- und Biotopschutz (NLWKN, 2011).

Der Fördermittelbedarf wurde insgesamt nachvollziehbar hergeleitet.

## Umsetzung der Maßnahme

Die insgesamt getätigten Auszahlungen im Code 323-A beliefen sich auf 31,25 Mio. Euro EU- und Kofinanzierungsmittel. Hinzu kamen zusätzliche nationale Beihilfen in Höhe von 6,18 Mio. Euro.

Die Maßnahme wurde gut angenommen. Die Umsetzung verlief programmgemäß. Größter ZWE war der NLWKN mit etwa 36 % der Finanzmittel. Für die in Bremen verausgabten Finanzmittel fungierte die Hanseatische Naturentwicklung GmbH (haneg) als ZWE (10 %). Die Unteren Naturschutzbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte zogen ca. 13 % der Fördermittel auf sich. Rechnet man die kreiseigenen Naturschutzstiftungen, die Schutzgebietsverwaltungen und Körperschaften öffentlichen Rechts mit hinzu, wurden etwa 90 % der Finanzmittel von der öffentlichen Hand bzw. der Naturschutzverwaltung im weiteren Sinne verausgabt. Privatpersonen, landwirtschaftliche Betriebe, regionale Naturschutzvereine oder Landschaftspflegeverbände spielten dagegen mit etwa 10 % eine untergeordnete Rolle.

In **Tabelle 56** sind die ausgezahlten Fördermittel den Fördergegenständen zugeordnet. Wie auch in der vergangenen Förderperiode dominierte der Flächenkauf. Allerdings ist die Bedeutung gegenüber der Förderperiode 2000-2006 mit aktuell etwa 30 % der ausgezahlten Mittel zurückgegangen. Es wurden ca. 770 ha erworben, davon 29 ha in der Allerniederung, 27 ha am Großen Meer und 26 ha im Dalum-Wietmarscher Moor.

**Tabelle 56:** Verteilung ausgezahlter Fördermittel auf Fördergegenstände (323-A)

	Anzahl der Vorhaben	Fördermittel in %
Flächenkauf, Flächensicherung	58	29,6 %
Biotopmanagement	70	18,7 %
Einzelvorhaben: Wassermanagement Großes Meer	4	14,6 %
Gelegeschutzmaßnahmen	41	6,7 %
Kartierung, Bestandserfassung	4	6,0 %
Erwerb von Maschinen und Geräten, Stallbauten	23	5,5 %
Artenschutzmaßnahmen	20	4,9 %
Einzelvorhaben: Wallheckenpflege	6	4,9 %
Gebietsbetreuung	1	4,3 %
Förderung der Akzeptanz für Naturschutz	3	1,3 %
Förderung des Naturerlebens	6	1,7 %
Planung	7	1,1 %

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des NLWKN. Stichprobe von 245 Vorhaben, 27,8 Mio. Euro Fördermittel.

Verschiedene Projekte im Zusammenhang mit dem Wassermanagement am Großen Meer nahmen allein knapp 15 % des Fördervolumens ein. Die Förderung des Baus von Ställen und des Erwerbs von Maschinen und Geräten zur nachhaltigen Sicherung von Pflegemaßnahmen durch landwirtschaftliche Nutzung hatte weiterhin eine gewisse Bedeutung. Hierfür wurden etwa 6 %

der bisher ausgezahlten Mittel eingesetzt. Der Gelege- und Kükenschutz hat 7 % der Auszahlungsmittel auf sich gezogen.

### *Verwaltungstechnische Umsetzung*

Bei Vorhaben des investiven Naturschutzes besteht bei einzelnen Fördergegenständen das Problem, dass es sich häufig nicht um Standard-Projekte handelt und die Vorhaben dementsprechend bau- und finanztechnisch nur schwer beschreibbar und planbar sind. Hinzu kommt, dass aufgrund nicht vorhersehbarer Witterungs- oder Standortbedingungen relativ häufig Änderungen der ursprünglichen Planung erforderlich werden. Die damit verbundenen Probleme in der verwaltungstechnischen Umsetzung einzelner Fördervorhaben des Naturschutzes werden im Rahmen der Implementationskostenanalyse (10.2\_MB) näher diskutiert.

## 7.6.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### **Untersuchungsansatz**

Die Maßnahme zielte auf die Umsetzung von Natura 2000 und damit auf Umweltwirkungen ab. Daher wird neben der – für SP 3 vorgesehenen – Bewertungsfrage 18 die für die Umweltwirkungen relevante Bewertungsfrage 2 aus der HZB wieder aufgegriffen. Die Evaluation stützt sich auf folgende Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007 bis 2015 und ergänzende Informationen des MU und des NLWKN,
- Detailinformationen des NLWKN zu einzelnen Fördervorhaben (Planungsunterlagen, Kartierungen, Stellungnahmen, Bewertungsbögen hinsichtlich der formulierten Qualitätskriterien für eine Stichprobe von ca. 120 Projekten),
- Expertengespräche mit Vertretern des MU und des NLWKN,
- Fallstudien für ausgewählte repräsentative Fördervorhaben.

**Tabelle 57** gibt einen Überblick über die durchgeführten Fallstudien (FS). Über die FS 1-4 wurde bereits im Rahmen der HZB berichtet (Bathke, 2010). Die übrigen Berichte finden sich im Anhang zum Modulbericht 7.6\_MB.

**Tabelle 57:** Verzeichnis der Fallstudien zur Maßnahme 323-A

Nr.	Fördervorhaben	
FS 1:	Maschinelle Heidepflege und Erweiterung von Heidschnuckenställen im Naturschutzgebiet Lüneburger Heide	siehe HZB
FS 2:	Gelegeschutzmaßnahmen in drei Projektgebieten im LK Wesermarsch	siehe HZB
FS 3:	Flächenkäufe im Nettetal bei Seesen zur Umsetzung eines Auenrenaturierungsprojektes	siehe HZB
FS 4:	Wallheckenprogramm in Ostfriesland	siehe HZB
FS 5:	Bau eines Schafstalls am Heeseberg (FFH 111) zur Sicherung der Schafbeweidung von Halbtrockenrassen	7.6_MB
FS 7:	Einrichtung einer halboffenen Weidelandschaft auf der Hornbosteler Hutweide	7.6_MB
FS 7:	Ökologische Grabenräumung 2009-2013 (Bremen)	7.6_MB
FS 8:	Kooperatives Gebietsmanagement und Öffentlichkeitsarbeit in Natura-2000-Gebieten Bremens (Bremen)	7.6_MB

Quelle: Eigene Darstellung.

### Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität

Es standen zwar Umweltwirkungen (Biodiversität, Wasser) im Vordergrund, einzelne Vorhaben sind aber auch in Bezug auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen von Bedeutung, sofern sie das Landschaftsbild positiv beeinflussen und der Pflege und Erhaltung von Kulturlandschaften dienen. Dies sind beispielsweise Projekte wie die Wallheckenpflege oder die Pflege von Heidelandschaften. Nähere Hinweise hierzu finden sich in einzelnen Fallstudienberichten. Nach den vorliegenden Projektbeschreibungen kann mindestens 13 % des verausgabten Fördervolumens ein entsprechender Wirkungsbeitrag zugeordnet werden. Hierbei wurden folgende Fördervorhaben berücksichtigt:

- Fördergegenstand „Erwerb von Maschinen und Geräten, Stallbauten“ (FS 1, FS 5),
- Wallheckenprogramm Ostfriesland (FS 4),
- Heidepflege in der Lüneburger Heide (FS 1),
- Vorhaben zur Etablierung von halboffenen Weidelandschaften (FS 6),
- Pflege von Halbtrockenrasen (FS 5).

Positive Wirkungsbeiträge sind auch bei anderen Projekten möglich, allerdings konnten diese aufgrund der vorliegenden Projektbeschreibungen nicht eindeutig hier zugeordnet werden. Flächenkäufe wurden hier generell ausgeschlossen.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Für die Bewertung der Maßnahme 323-A relevant ist die Frage 2 aus der HZB, inwieweit die Maßnahme zur Entwicklung von Natura-2000-Gebieten sowie zum Umweltbewusstsein der Bevölkerung beigetragen hat.

Nach dem Umfang der eingeplanten Finanzmittel war die Fördermaßnahme NuL in Niedersachsen und Bremen das entscheidende Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von Natura 2000. Nahezu alle geförderten Projekte zielten direkt auf die nachhaltige Bewirtschaftung und Entwicklung von Natura-2000-Gebieten. **Tabelle 58** zeigt diesbezüglich die Verteilung der eingesetzten Fördermittel auf die verschiedenen Schutzgebietskategorien.

**Tabelle 58:** Verteilung der ausgezahlten Fördermittel auf Schutzgebietskategorien (mehrere Kategorien möglich)

Gebietskulisse	Anzahl Projekte	Anteil der Fördermittel
FFH-Gebiete, teilweise NSG	97	54,3 %
EU-Vogelschutzgebiete, Vogelrastgebiete	111	48,9 %
Naturschutzgebiete	71	39,2 %
LSG und sonstige Gebiete mit hohem Naturwert (z. B. Gebiete mit Wallhecken)	14	6,2 %
Maßnahmen auf landwirtschaftlichen Betrieben, mehrere Schutzgebietskategorien	16	3,9 %
Sonstiges (nicht zuzuordnen)	12	2,1 %
Natura 2000 (FFH- und/oder Vogelschutzgebiete) insgesamt	163	75,3 %

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des NLWKN. Stichprobe von 245 Vorhaben (27,8 Mio. Euro Fördermittel).

Es wird deutlich, dass die Fördermittel sehr konzentriert in die Natura-2000-Gebiete gelenkt wurden, wobei den EU-Vogelschutzgebieten etwa die gleiche Bedeutung zukam wie den FFH-Gebieten. Direkte (Biotopmanagement) oder indirekte Wirkungen (Flächenkauf) sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen Projektflächen zu erwarten. Zum Beitrag einzelner Fördervorhaben im Hinblick auf die Umsetzung von Natura 2000 siehe die Fallstudien in 7.6\_MB.

Vorhaben mit einem deutlichen Schwerpunkt im Bereich „Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung/Förderung des Naturerlebens“ nahmen etwa 2 % der verausgabten Fördermittel ein. Projekte dieser Art wurden in Niedersachsen außerdem auch schwerpunktmäßig im Rahmen des EFRE umgesetzt. In Bremen sind Wirkungen in diesem Bereich durch die Umsetzung des Kooperativen Gebietsmanagements zu verzeichnen (siehe FS 8).

### 7.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Fördermaßnahme NuL ist ein bewährtes und unverzichtbares Förderinstrument. Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen von Natura 2000 besteht auch weiterhin ein hoher Finanzbedarf in diesem Bereich. Die in der neuen Förderperiode geplante Fortsetzung der Maßnahme ist daher zu begrüßen.

Für ehrenamtlich geführte Naturschutzverbände und sonstige Initiativen sollte die Möglichkeit geschaffen werden, kleinere Naturschutzprojekte außerhalb der ELER-Förderung allein mit Landesmitteln umzusetzen.

Aufgrund der enormen Breite der möglichen Förderanträge und der Komplexität der bestehenden EU-rechtlichen Anforderungen erforderte die Antragsbearbeitung beim NLWKN ein hohes Maß an Erfahrung und enge Kontakte zu den Antragstellern und anderen Fachbehörden. Das Land sollte dementsprechend versuchen, in diesem Bereich ein hohes Maß an Personalkontinuität zu gewährleisten.

Aufgrund der enormen Breite der möglichen Förderanträge und der Komplexität der bestehenden EU-rechtlichen Anforderungen erforderte die Antragsbearbeitung beim NLWKN ein hohes Maß an Erfahrung und enge Kontakte zu den Antragstellern und anderen Fachbehörden. Das Land sollte dementsprechend versuchen, in diesem Bereich ein hohes Maß an Personalkontinuität zu gewährleisten.

## 7.7 Fließgewässerentwicklung im Sinne der EG-Wasserrahmenrichtlinie (323-B)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.7\_MB Fließgewässerentwicklung (FGE) ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.7.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Die Teilmaßnahme 323-B zielte ab auf die Erreichung des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials von Fließgewässern entsprechend den Vorgaben der WRRL. Fördergegenstände sind:

- Naturnahe Umgestaltung im Gewässer-, Böschungs- und Talauenbereich,
- Anlage von Gewässerrandstreifen und Schutzpflanzungen zur Verminderung von Stoffausträgen und von Bodenabtrag,
- Beseitigung und Umgestaltung ökologischer Sperren,
- Planungen (Machbarkeitsstudien, Variantenuntersuchungen, Genehmigungs- und Ausführungsplanungen),
- Zweckforschungen (Langzeitbeobachtungen, Funktionskontrollen) und Einzelfalluntersuchungen (Datenerhebungen, Beweissicherungen).

Nach der Förderrichtlinie sollten Vorhaben besonders gefördert werden, die

- an Gewässern des Niedersächsischen Fließgewässerschutzsystems durchgeführt werden,
- der Sicherung von schutzbedürftigen Arten und Lebensräumen von europäischem Belang dienen (z. B. Natura 2000), oder
- in der Vergangenheit begonnene Projekte fortführen, sofern deren stringente Fortsetzung jeweils angezeigt ist.

Die Maßnahme wurde nur in Niedersachsen umgesetzt. Bewilligungsstelle war der NLWKN. Die Zuwendungen richteten sich u. a. an das Land Niedersachsen, kommunale Gebietskörperschaften oder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts (Unterhaltungsverbände).

Nach der ursprünglichen Maßnahmenplanung wurde für die gesamte Förderperiode eine Umsetzung von 400 Projekten zur Entwicklung von Fließgewässern im Sinne der WRRL angestrebt bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von 50 Mio. Euro (ML, 2009d). Da der Antragseingang zunächst etwas hinter den Erwartungen zurückblieb, wurde der Mittelansatz im Zuge der fünften und sechsten *PROFIL*-Änderung (2012, 2013) um insgesamt 6,9 Mio. Euro EU-Mittel verringert (ML, 2013a). Die für die FGE vorgesehenen Finanzmittel wurden ab 2010 durch zusätzliche HC-Mittel aufgestockt. Bei Anrechnung als neue Herausforderung stieg der Interventionsatz im Nichtkonvergenzgebiet auf 75 % und im Konvergenzgebiet auf 90 %.

### **Relevanz der Maßnahme**

Die Probleme hinsichtlich der Erreichung des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials der Fließgewässer sind im EPLR ausführlich beschrieben (ML, 2009d). Mit Blick auf die genannten Ziele der WRRL wird ein Bedarf an der Umsetzung von Maßnahmen zur naturnahen FGE formuliert. Nähere Hinweise hierzu sind den Bewirtschaftungsplänen und den Maßnahmenprogrammen zur Umsetzung der WRRL zu entnehmen (NLWKN, 2014a).

### **Umsetzung der Maßnahme**

Die Maßnahmenumsetzung verlief in den ersten Jahren schleppend. Grund waren nach Einschätzung des MU die bis Ende 2009 nicht endgültig festgelegten Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Maßnahmenprogramme zur Erreichung der Ziele nach der WRRL ab 2010. Weitere Gründe für die anfänglich geringe Inanspruchnahme lagen unserer Einschätzung nach im hohen verwaltungstechnischen Aufwand für den Antragsteller und in dem Erfordernis der Vorfinanzierung. In den Folgejahren verbesserte sich die Akzeptanz deutlich.

**Tabelle 59** stellt die angestrebten Ziele dem bis Ende 2015 erreichten Umsetzungsstand gegenüber. Es zeigt sich, dass sich die Maßnahmenumsetzung – entgegen Einschätzungen zu Beginn der Förderperiode – stark von der Herstellung der Durchgängigkeit (Spezifisches Ziel: Anzahl beseitigter Querbauwerke) zur naturnahen Entwicklung von Gewässerstrecken verlagert hat. Dies ist aus Sicht der Evaluation zu begrüßen.

**Tabelle 59:** Ziele und Zielerreichung in Maßnahme 323-B

	Ziel Stand 2013	Zielerreichung bis Ende 2015	Ziel- erreichung
<i>Operationelle Ziele</i>			
Anzahl der Projekte	400	499	125 %
Öffentliche Ausgaben in Mio. Euro		36,2	
<i>Spezifische Ziele</i>			
Anzahl beseitigter Querbauwerke	450	183	41 %
Eingerichtete Gewässerrandstreifen in km	35	48,54	139 %
Naturnah entwickelte Gewässerstrecke in km	40	323,72	809 %

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der EU-Zahlstelle im ML (2015).

Die Verteilung der Vorhaben auf die verschiedenen Schutzgebietskategorien ist **Tabelle 60** zu entnehmen. Für eine Stichprobe von 75 Förderfällen entfielen etwa 52 % der eingesetzten Fördermittel auf Gewässer des Niedersächsischen Fließgewässerschutzsystems (Rasper, Sellheim und Steinhardt, 1991), 71 % der öffentlichen Investitionen wurden innerhalb einer der genannten Gebietskulissen umgesetzt. Fachliche Grundlage für die Maßnahmenumsetzung waren spezifische Leitfäden und Handlungsanweisungen des NLWKN (2007).

**Tabelle 60:** Projektanzahl und Fördermittel in den einzelnen Gebietskulissen

Gebietskulisse	Anzahl Projekte	Fördermittel (Mio. Euro)	Fördermittel in %
Natura 2000	20	0,717	15,1
NSG, nicht Natura-2000	8	0,178	3,8
Niedersächsisches Fließgewässer-Schutzsystem, nicht Natura 2000 oder NSG	47	2,481	52,3

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des NLWKN.

### *Administrative Umsetzung*

Bei Vorhaben des investiven Natur- und Gewässerschutzes besteht generell das Problem, dass es sich zumeist nicht um Standard-Projekte handelt und die Vorhaben dementsprechend bau- und finanztechnisch nur schwer planbar sind. Hinzu kommt, dass aufgrund nicht vorhersehbarer Witterungs- oder Standortbedingungen relativ häufig Änderungen der ursprünglichen Planung erforderlich werden. Die für die Projektumsetzung dringend erforderliche Flexibilität ist im Rahmen eines für EU-Projekte anzuwendenden relativ starren Finanzmanagements aber selten gegeben. Dies führte dazu, dass in erster Linie nur Antragsteller auftraten, die über ausreichende Ressourcen und Personalkapazitäten für eine EU-konforme Projektsteuerung verfügten. Kleinere Unterhaltungsverbände oder sonstige Initiativen kamen kaum zum Zuge. Hier spielte sicher auch eine Rolle, dass gerade für kleinere Verbände die Vorfinanzierung ein Problem darstellte.

## 7.7.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Maßnahme zielte allein auf Umweltwirkungen ab. Die für ELER-Code 323 vorgesehene Bewertungsfrage 18 ist wenig relevant. Stattdessen wird unter Frage 20 die Umweltwirkung bewertet. Die Evaluation stützt sich dabei auf folgende Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007 bis 2015 und ergänzende Informationen des MU und des NLWKN,
- Detailinformationen des NLWKN zu einzelnen Fördervorhaben (Planungsunterlagen, Ergebnisse von Wirkungskontrollen),
- Durchführung von Fallstudien zu ausgewählten Fördervorhaben (nähere Angaben zu den ausgewerteten Unterlagen sind dem Modulbericht 7.7\_MB zu entnehmen),
- Expertengespräche mit Vertretern des MU, des NLWKN und verschiedenen Planungsbüros im Rahmen der Durchführung der Fallstudien.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Ziel der Maßnahme ist die Entwicklung der Fließgewässer im Sinne der WRRL. Im Rahmen der HZB wurde die Frage behandelt, inwieweit die Maßnahme zur nachhaltigen Bewirtschaftung und Entwicklung von Natura-2000-Gebieten oder anderen Orten mit hohem Naturwert beigetragen hat. Diese Frage wird hier wieder aufgegriffen.

Die Maßnahme dient insgesamt der Verbesserung der Gewässermorphologie und -biologie und stabilisiert somit den Naturhaushalt. Die Projekte, die im Zusammenhang mit der Beseitigung von Querbauwerken stehen, zielen vorrangig auf die Verbesserung der Lebensbedingungen für die Fischfauna und das Makrozoobenthos. Durch das Anlegen von Gewässerrandstreifen kann der Sediment- und Nährstoffeintrag in die Gewässer gesenkt und die Wasserqualität verbessert werden. Dies verbessert die Habitatbedingungen für Tier- und Pflanzengemeinschaften. Die Fördermaßnahme dient damit in vollem Umfang der Umsetzung der WRRL.

Die Fallbeispiele haben beispielhaft gezeigt, welchen Beitrag einzelne Maßnahmentypen jeweils liefern können. Die ausgewerteten Wirkungskontrollen belegen exemplarisch deutlich positive Wirkungen der umgesetzten Vorhaben zur FGE auf die Gewässerstruktur, das Makrozoobenthos und die Fischfauna (siehe 7.7\_MB).

Generell ist ein Wirkungsnachweis bei der Umsetzung punktueller Maßnahmen am Gewässer schwer zu führen, da die Wirkungen der Maßnahmen oftmals stark von anderen Wirkfaktoren überlagert werden (Sandeintrag, Gewässerunterhaltung, Besatzmaßnahmen). Besonders problematisch ist die Wirkungsabschätzung in Bezug auf die Wanderfischarten (z. B. Lachs), da eine Wiederbesiedlung erst dann stattfinden kann, wenn die Durchgängigkeit über längere Gewässerabschnitte hergestellt ist.

Die prinzipiellen Wirkfaktoren sind für die verschiedenen Vorhabentypen aber bekannt. Es liegt ein umfangreiches Erfahrungswissen bei den beteiligten Dienststellen vor, sodass viele Standardmaßnahmen keiner besonderen Wirkungskontrolle bedürfen. Eine weitere Verbesserung des Qualitätsmanagements ist aber anzustreben, wobei sich Wirkungskontrollen auf wenige ausgewählte repräsentative Projekte beschränken können (Sellheim, 2006).

Der Anteil der direkt in FFH-Gebieten eingesetzten Fördermittel liegt zwar mit 15 % relativ niedrig, allerdings wirken zahlreiche außerhalb der FFH-Gebiete liegende Projekte in diese hinein. Die Fließgewässer stellen vernetzende Elemente innerhalb der Landschaft dar und sind überwiegend auch als Orte mit hohem Naturwert einzustufen, insbesondere die Gewässer des Niedersächsischen Fließgewässerschutzsystems. Insgesamt wurden über 71 % der Fördermittel in Gebieten mit hohem Naturwert verausgabt. Die Maßnahme wirkt daher komplementär zu den übrigen Fördermaßnahmen des Natürlichen Erbes (323-A).

### 7.7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus rein fachlicher Sicht handelt es sich bei der Fördermaßnahme FGE um ein bewährtes Förderinstrument. Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der WRRRL besteht auch weiterhin ein hoher Finanzbedarf in diesem Bereich. Das in der Förderperiode 2014-2020 vorgesehene neue Förderinstrument für die Entwicklung der Seen ist zu begrüßen.

Für ehrenamtlich geführte Naturschutzverbände und kleinere Unterhaltungsverbände sollte die Möglichkeit bestehen, Projekte zur Fließgewässerrenaturierung außerhalb der ELER-Förderung allein mit Landesmitteln umzusetzen. Die Einführung der Richtlinie für die Förderung von Kleinvorhaben mit weniger als 15.000 Euro Zuwendungssumme ist daher außerordentlich zu begrüßen.

## 7.8 Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer (323-C)

Die hier zusammengefassten Aussagen beruhen auf den im Modulbericht 7.8\_MB ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.8.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Mit dieser EU-Fördermaßnahme 323-C wurde die früher rein national über die Wasserentnahmegebühr finanzierte Wasserschutzzusatzberatung in Trinkwassergewinnungsgebieten (TGG) fortgeführt.

Die Wasserschutzzusatzberatung und die Freiwilligen Vereinbarungen (FV) sind die Kernelemente des bereits seit 1992 bestehenden Niedersächsischen Kooperationsmodells. Dies umfasste im Jahr 2012 insgesamt 376 TGG mit insgesamt knapp 310.000 ha LF. Dies entspricht etwa 12 % der LF Niedersachsens.

Im Rahmen der Fördermaßnahme wurden die Beratung, der Erwerb von für den Trinkwasserschutz prioritären Flächen in TGG sowie die Durchführung von Modell- und Pilotvorhaben zum Grundwasserschutz gefördert. Die Finanzierung der in den TGG angebotenen und auf den Wasserschutz ausgerichteten FV erfolgte dagegen über rein nationale Mittel der Wasserentnahmegebühr.

Der inhaltliche Rahmen wurde durch ein Standardleistungsverzeichnis vorgegeben, in dem die von der Wasserschutzzusatzberatung durchführbaren Leistungen aufgelistet sind. Bewilligungsbehörde war der NLWKN. Der Kreis der potenziellen Zuwendungsempfänger umfasste Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung, Wasser- und Bodenverbände sowie Zweckverbände. Fachliche Grundlage für die Maßnahmenumsetzung waren spezifische Leitfäden und Handlungsanweisungen des NLWKN (2015a).

Die Fördermaßnahme wurde auch in Bremen angeboten. Allerdings sind die nur teilweise auf Bremer Gebiet liegenden Wasserschutzgebiete (Blumenthal und Ritterhude) eng in Niedersächsische Gebietskooperationen und die Arbeit der dortigen Wasserschutzberater eingebunden. Auf eine separate Darstellung kann daher verzichtet werden.

Primäres Ziel der Teilmaßnahme war die Verbesserung der Kenntnisse der Landbewirtschafter über die spezifischen Ziele des Gewässerschutzes, vorhandene Fördermöglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele sowie die innerbetrieblichen Umsetzungsmöglichkeiten. Über ein verändertes Düngeverhalten und die stärkere Nutzung grundwasserschonender Produktionstechniken sowie über eine stärkere Teilnahme an Maßnahmen zum Grundwasserschutz sollten die diffusen Nitratreinträge aus landwirtschaftlichen Quellen in das Grundwasser reduziert werden. Ergänzend hierzu sollten über einzelne Pilotprojekte wasserschutzorientierte Bewirtschaftungspraktiken oder Beratungskonzepte erprobt und über den Flächenkauf Schutzmaßnahmen auf besonders sensiblen Flächen direkt umgesetzt werden.

### **Relevanz der Maßnahme**

Das Problem der diffusen Nitratreinträge in das Grundwasser wird in *PROFIL* beschrieben. Mit Blick auf die Ziele der WRRL wird ein Bedarf an der Umsetzung von Maßnahmen zum Grundwasserschutz und an einer unterstützenden Beratungsarbeit formuliert (ML, 2009d). Vor dem Hintergrund der zurückgehenden Einnahmen aus der Wasserentnahmegebühr bestand ein Finanzierungsbedarf für die Fortführung der Beratung in der gebotenen Intensität.

Die inhaltlich vergleichbare, aber weniger intensive Beratung in den sog. Zielgebieten nach WRRL (außerhalb der TGG) wurde rein national finanziert und wird hier nicht betrachtet.

## Umsetzung der Maßnahme

Nach den vorliegenden Auszahlungsdaten wurden bis Ende 2015 insgesamt 37,8 Mio. Euro an öffentlichen Investitionen getätigt. Neben der Beratung in 376 TGG wurden drei Modell- und Pilotprojekte und zehn Vorhaben zum Flächenerwerb gefördert. In den ersten beiden Jahren der Programmlaufzeit erfolgten nur Auszahlungen in geringem Umfang. Die Beratungsarbeit wurde aber in diesen Jahren aus Landesmitteln finanziert, der Übergang in die ELER-Förderung erfolgte also fließend.

**Tabelle 61:** Ziele und Zielerreichung der Maßnahme 323-C

	Ziel Stand 2009	Zielerreichung bis Ende 2015*	Ziel- erreichung
<i>Operationelle Ziele</i>			
Anzahl der geförderten Maßnahmen	120	389**	324 %
Gesamthöhe der öffentlichen Investitionen in Mio. Euro	36,3	37,8 Mio. Euro	104 %
A) Umsetzung der Beratungsarbeit		36,9 Mio. Euro	
B) Modell- und Pilotprojekte		0,5 Mio. Euro	
C) Flächenkäufe		0,3 Mio. Euro	
Zu A) Zahl der Gebiete, in denen Beratungsmaßnahmen durchgeführt werden		376	
Zu A) Zahl der Teilnehmer an Beratungsmaßnahmen	5.000 Betriebe	13.138*	> 200 %
Zu B) Anzahl der durchgeführten Modell- und Pilotprojekte	8	3	38 %
Zu C) Erworbene Fläche in ha	40	33,95	85 %
<i>Spezifische Ziele</i>			
Zu A) Vertragsfläche der abgeschlossenen Freiwilligen Vereinbarungen		205.484 ha (2008) 169.185 ha (2012)	
Zu A) Anzahl Schutzgebiete, in denen ein systematisches Wirkungsmonitoring erfolgt		376 (2012)	

\* Einschließlich Doppelnennungen in angrenzenden TGG

\*\* Anzahl der TGG mit Beratung + Anzahl der Flächenkäufe + Anzahl der Modellprojekte

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2009d), MU (2010a) und NLWKN (2015a).

**Tabelle 61** zeigt, dass die zu Programmbeginn formulierten operationellen Ziele bezüglich der Beratungsarbeit alle erreicht bzw. teilweise deutlich übertroffen wurden. Pilotprojekte und Flächenkäufe wurden weniger gefördert als ursprünglich geplant. Der Bedarf an Fördermitteln in diesen Bereichen konnte zu Beginn der Förderperiode aber auch nur grob abgeschätzt werden. Die Maßnahmenumsetzung verlief insgesamt programmgemäß.

### *Verwaltungstechnische Umsetzung*

Mit Beginn der Förderperiode 2007-2013 wurde die bis dahin allein aus Landesmitteln („Wassergroschen“) finanzierte Wasserschutzberatung in vollem Umfang in die ELER-Förderung integriert. Nach Aussage aller Befragten war damit auf allen Ebenen (NLWKN, Wasserversorger, Beratungsanbieter) ein erheblicher verwaltungstechnischer Mehraufwand verbunden, der sich aus den bestehenden EU-Regularien und den Kontrollvorgaben ergibt. Ein zusätzlicher Effizienzgewinn war nicht erkennbar.

Im Modulbericht 7.8\_MB werden einzelne Probleme in der verwaltungstechnischen Umsetzung der Förderung beschrieben und diskutiert. Auf dieser Grundlage werden dort Empfehlungen formuliert, die sich insbesondere auf die Nutzung aller Möglichkeiten zur Verwaltungsvereinfachung sowie auf die Stärkung der Eigenständigkeit und des Gestaltungsspielraumes der Kooperationen vor Ort beziehen.

## **7.8.3 Beantwortung der Bewertungsfragen**

### **Untersuchungsansatz**

Die Maßnahme zielte allein auf Umweltwirkungen ab. Die für ELER-Code 323 vorgesehene Bewertungsfrage 18 ist nicht relevant. Stattdessen wird unter Frage 20 die Umweltwirkung bewertet. Die Evaluation stützt sich dabei auf folgende Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007 bis 2014 und ergänzende Informationen des MU und des NLWKN (Auszüge aus dem Datenbanksystem DIWA-Shuttle),
- Befragung von Landwirten in 14 ausgewählten TGG zur HZB (Bathke, 2010).
- Eine wesentliche Datengrundlage war der Auswertungsbericht zu Trinkwasserschutzkooperationen des NLWKN (2015d).

### **Frage 20: Weitere Wirkungen**

Die Maßnahme zielte auf den Gewässerschutz und damit auf Umweltwirkungen, genauer gesagt die Verbesserung der Wasserqualität ab.

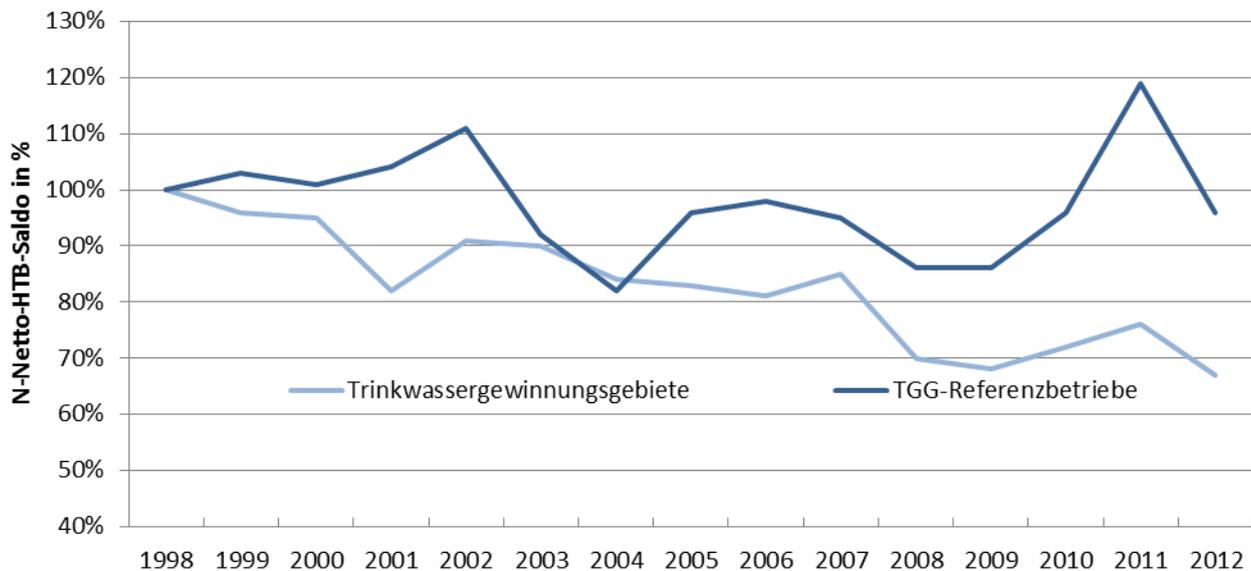
Durch den Flächenkauf konnte auf knapp 40 ha direkt eine wasserschutzorientierte Flächennutzung etabliert werden. Die Pilotprojekte dienen demgegenüber in erster Linie der Verbesserung der Grundlagen für die Beratung. Zur Beantwortung der Bewertungsfrage war in erster Linie auf die Wirkungen der Beratung zu fokussieren.

Die Summenwirkungen des Gesamtpaketes von betriebs- und standortdifferenzierter Beratung und freiwilligen Maßnahmen zum Grundwasserschutz sind auf verschiedenen Ebenen gut dokumentiert (LWK Niedersachsen, 2009; Osterburg und Runge, 2007). Ergebnisse des 2015 abgeschlossenen Modellvorhabens „Erfolgskontrolle von Grundwasserschutzmaßnahmen mit Hoftor-

bilanzen eines Referenzbetriebsnetzes außerhalb der TGG und der WRRL-Beratungskulisse“ (NLWKN, 2015c) ermöglichen zumindest größenordnungsmäßig eine Separierung der Beratungswirkungen. Im Rahmen dieses Vorhabens wurde ein Referenzbetriebsnetz mit 82 Betrieben aufgebaut. Für diese Betriebe wurden rückwirkend N-Netto-Hoftorbilanzen (HTB) erstellt und mit denen von Betrieben in TGG des Niedersächsischen Kooperationsmodells verglichen. Mit diesem Vergleich konnte die Wirksamkeit von Grundwasserschutzmaßnahmen bewertet werden.

**Abbildung 42** zeigt, dass die Bilanzsalden bei den Referenzbetrieben zwischen 1998 und 2012 keine Abnahme zeigten, hingegen nahm der N-Bilanzüberschuss in den TGG um 30 % ab. Dies entspricht in etwa einer Reduktion des Bilanzüberschusses in den Beratungsgebieten um 20 kg N/ha.

**Abbildung 42:** Entwicklung der Netto-N-HTB-Salden in den TGG des Niedersächsischen Kooperationsmodells und in den TGG-Referenzbetrieben (1998 = 100)



Quelle: NLWKN (2015c).

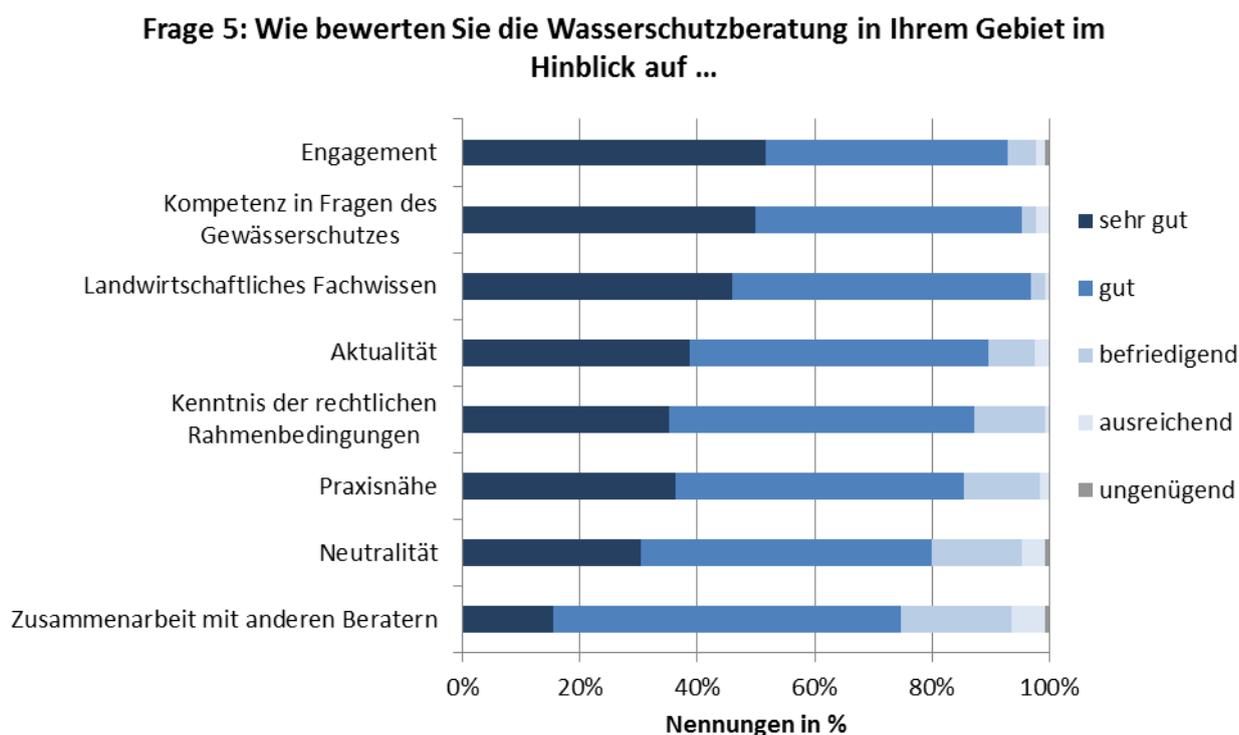
Die Mehrzahl der beratenen Betriebe setzt FV um, sodass eine positive Entwicklung von Hoftorbilanzen immer die Summenwirkung von FV und Beratung widerspiegelt. Nach Auswertungen des NLWKN (2015c) führt die Teilnahme an FV im Mittel über die gesamte LF in den TGG zu einer N-Minderung in Höhe von etwa 7 kg N/ha. Die NAU/BAU-Maßnahmen liefern auf vielen Betrieben einen weiteren Beitrag zur N-Minderung, der größenordnungsmäßig im Mittel mit 3 kg N/ha abgeschätzt werden kann (Osterburg und Runge, 2007).

Geht man davon aus, dass die für den Vergleich der Hoftorbilanzen herangezogenen Betriebe in etwa in durchschnittlichem Umfang an den FV teilnehmen, können die Gesamtwirkungen zwischen der Beratung und den FV im Verhältnis 1:1 aufgeteilt werden. Der eigentlichen Beratungs-

arbeit wäre daher ein Wirkungsbeitrag von mindestens 10 kg N/ha zuzuordnen; diese ist damit als sehr effiziente Maßnahme zum Grundwasserschutz zu bewerten.

Eine wesentliche Voraussetzung für die beschriebenen Beratungswirkungen ist die Tatsache, dass die Wasserschutzzusatzberatung als sehr kompetent in Fragen des Gewässerschutzes wahrgenommen wird. Dies zeigten die Ergebnisse einer Befragung von teilnehmenden Landwirten (vgl. **Abbildung 43**). Auch das allgemeine landwirtschaftliche Fachwissen und das Engagement wurden von über 90 % der Befragten als gut oder sehr gut eingestuft.

**Abbildung 43:** Bewertung der Wasserschutzzusatzberatung



Quelle: Eigene Darstellung nach Ergebnissen der Landwirte-Befragung, n=129 (Bathke, 2010).

Trotz der auf verschiedenen Ebenen nachgewiesenen Wirkungen der Beratung bzw. der FV, der Flächenkäufe und der NAU/BAU-Maßnahmen ist derzeit kein signifikant abnehmender landesweiter Trend bei den Nitratgehalten im Grundwasser erkennbar. Eine nähere Diskussion dieses Sachverhalts erfolgt im Rahmen des Vertiefungsthemas Wasser (siehe Kap. 9.8).

### 7.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bei der Fördermaßnahme „Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer“ handelt es sich um ein bewährtes effizientes Förderinstrument. Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der WRRL sowie des starken agrarstrukturellen Wandels besteht auch weiterhin ein hoher Bera-

tungsbedarf. Die in der neuen Förderperiode vorgesehene Fortführung der Beratung ist daher zu begrüßen. Einzelne Empfehlungen können stichwortartig wie folgt zusammengefasst werden:

- Sicherung einer gleichbleibenden Intensität der Beratungsarbeit und Überprüfung des Finanzansatzes für die Beratung,
- Überprüfung des Aufwands für die Erfolgskontrolle in einzelnen Gebieten,
- Nutzung aller Möglichkeiten zur Verwaltungsvereinfachung,
- Überprüfung des Erfordernisses einer europaweiten Ausschreibung der Beratung,
- kein Ersatz der Freiwilligen Vereinbarungen durch EU-kofinanzierte Agrarumweltmaßnahmen,
- Stärkung der Eigenständigkeit und des Gestaltungsspielraums der Kooperationen vor Ort.

## 7.9 Kulturerbe (323-D)

Die in diesem Kapitel zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.2\_MB ILE Leader ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.9.1 Maßnahmenüberblick

#### **Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme**

Die Maßnahme Kulturerbe konnte insgesamt über sechs Fördergegenstände (vom Erhalt und Umnutzung denkmalgeschützter Gebäude und Anlagen über Heimathäuser und typische Dorftreffpunkte bis hin zu historischen Gärten) umgesetzt werden. Der Kreis der ZWE war breit gefasst: Gemeinden und Gemeindeverbände, Teilnehmergeinschaften, Real- bzw. Wasser- und Bodenverbände, Fremdenverkehrsvereine, natürliche und andere juristische Personen. Die Förderung der Maßnahme erfolgte außerhalb der NRR.

Ziel der Maßnahme war, die Lebensqualität in den Dörfern zu sichern und damit auch einem Bevölkerungsrückgang in den ländlichen Regionen entgegenzuwirken. Darüber hinaus sollte sie die wirtschaftlichen Grundlagen in strukturschwachen Regionen erhalten. Die Sicherung bzw. Schaffung von Nutzungsmöglichkeiten wertvoller, insbesondere denkmalgeschützter Bausubstanz sollte zum Erhalt des ländlichen Kulturerbes beitragen. Bei 50 % der geförderten Gebäude sollte eine wirtschaftlich tragfähige Nutzung zum Erhalt beitragen. Insgesamt sollten 250 Einrichtungen des kulturellen Erbes gefördert werden, davon 200 Umnutzungen. Geplant war ein Gesamtinvestitionsvolumen von 55 Mio. Euro (ML, 2009d).

Die Umsetzung erfolgte über die ZILE-Richtlinie. Entsprechend waren die jetzigen ÄrL für die administrative Umsetzung zuständig. Eine Besonderheit dieser Maßnahme war, dass die Finanzierung über zwei verschiedene Ressorts erfolgte. Bei den in den Förderablauf einbezogenen Denk-

malschutzbehörden lag zusätzlich zur Bereitstellung der Denkmalschutzmittel die Entscheidung über die Auswahl der zu fördernden Projekte. Hierzu tagte eine landesweite Auswahlrunde zweimal im Monat (vgl. 10.2\_MB, S. 168).

### **Relevanz der Maßnahme**

Denkmäler stellen gemäß der Definition im Denkmalschutzgesetz (NDSchG) ein öffentliches Gut dar. In diesem ist auch die Verpflichtung zur Erhaltung von Kulturdenkmälern geregelt. Die Eigentümer und Nutzer von Baudenkmalern sind in ihrer Gestaltungsfreiheit eingeschränkt und bauliche Arbeiten am Denkmal bedürfen der Genehmigung durch die Denkmalschutzbehörden. Auch nach baulichen Arbeiten muss der Denkmalcharakter erhalten bleiben, und es sind Auflagen der Denkmalschutzbehörden zu beachten. Dies verursacht in der Regel höhere Kosten im Vergleich zu Arbeiten an einem nicht denkmalgeschützten Gebäude.

Um diese Belastung auszugleichen, gibt es verschiedene Unterstützungsformen: Erhöhte steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten, vergünstigte Kredite der KfW, wechselnde Förderschwerpunkte des Bundes sowie Landesmittel (3 Mio. Euro pro Jahr). Die Förderung im Rahmen von *PROFIL* war somit ein Baustein in der Unterstützung von Kulturdenkmälern.

### **Umsetzung der Maßnahme**

Gefördert wurden in Niedersachsen insgesamt rund 850 Projekte mit knapp 75 Mio. Euro FFK und rund 21 Mio. Euro EU-Mitteln. Dazu kommen 13,8 Mio. Euro öffentliche Drittmittel als nationale Kofinanzierung des Denkmalschutzes. In Bremen wurde kein Projekt gefördert. Schwerpunkt der Förderung waren Arbeiten an denkmalgeschützten Anlagen und Gebäuden mit rund 98 % der Projekte. Die durchschnittliche Förderhöhe lag bei öffentlichen Trägern bei rund 60 % der FFK, bei privaten Trägern und Kirchen bei rund 40 %.

In Bezug auf die Erreichung der Ziele wurden die anvisierte Zahl von Projekten und auch die investierten FFK deutlich übertroffen. Das Ziel von 200 Umnutzungen wurde allerdings verfehlt. Nach Angaben befragter privater ZWE wurde bei 164 von 210 geförderten Projekten die Nutzungsart nicht verändert. 42 Gebäude standen vor der Förderung leer, von ihnen werden heute 39 genutzt. Nur bei zwei Gebäuden fand eine Nutzungsänderung statt, bei den restlichen Projekten fehlen Angaben zur Nutzung.

## **7.9.2 Beantwortung der Bewertungsfragen**

### **Untersuchungsansatz**

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage 18 wurde der auch für die Maßnahme 322 angewandte theoretische Ansatz genutzt (siehe Kap. 7.5). Die wesentlichen methodischen Bausteine zur Untersuchung der Maßnahme Kulturerbe waren:

- die Auswertung der von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Förderdaten,

- eine schriftliche Befragung von Gebietskörperschaften und Vereinen im Jahr 2012 (56 Befragte, Rücklauf 68 %) sowie
- eine schriftliche Befragung von natürlichen Personen und LandwirtInnen im Jahr 2014 (347 Befragte, Rücklauf 60 %).

### **Frage 18: Verbesserung der Lebensqualität**

Für die Beantwortung der Frage, wie die Projekte auf die Attraktivität des Wohnumfelds wirken, ist es sinnvoll, sie nach Art der ZWE und Inhalten aufzugliedern. Dabei gibt es zwei große Gruppen, die sich hinsichtlich der Wirkungen unterscheiden:

- Die Projekte von Gebietskörperschaften, Kirchen, Vereinen und anderen öffentlichen Trägern fanden häufig an Gebäuden mit öffentlicher Nutzung statt. Daraus ergaben sich breite Wirkungen auf die Attraktivität des Wohnumfelds. Es wurden 285 Projekte mit rd. 33 Mio. Euro FFK und rd. 12 Mio. Euro EU-Mitteln gefördert.
- Natürliche Personen und Landwirte führten schwerpunktmäßig Projekte an selbstgenutzten Gebäuden durch. Die Projekte wirken durch den Erhalt des Denkmals auf das ländliche Kulturerbe und das Ortsbild. 580 Projekte mit rund 42 Mio. Euro FFK und 9 Mio. Euro EU-Mitteln wurden von dieser ZWE-Gruppe umgesetzt.

#### *Projekte von Gebietskörperschaften, Kirchen, Vereinen und anderen öffentlichen Trägern*

Die größte Gruppe an Projekten (94) bezog sich auf Arbeiten an allen Gebäudeteilen von Kirchen. Wenn auch die Institution Kirche insgesamt an Bedeutung verliert, nehmen Kirchen und die dazugehörigen Kirchengemeinden trotz rückläufiger Mitgliederzahlen im ländlichen Raum immer noch eine besondere Rolle ein. Sie gelten als Gemeinschaftsstifter, und vom ehrenamtlichen Engagement der Mitglieder, wie beispielsweise im Rahmen von Festen oder Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche, profitiert die gesamte Gemeindebevölkerung.

Weitere Projekte fanden vor allem an Mühlen (34 Projekte) und Museen (28 Projekte) statt. Bei den Museen wurde ein breites Spektrum von Heimathäusern bis zu einem Bergbaumuseum gefördert. In den Mühlen und Museen finden zum Teil kulturelle und gemeinschaftliche Aktivitäten statt. Sie dienen häufig als Kristallisationspunkt für Aktivitäten in den Dörfern und Regionen.

Darüber hinaus gab eine Vielzahl von Projekten, die in ihrer Art nur wenige Male vorkommen, beispielsweise Parks, Klöster, Rathäuser, ein Sanatorium, ein ehemaliger Schafstall im Naturschutzgebiet oder ein Taubenschlag.

Die Projekte haben neben ihren sehr spezifischen Wirkungen insgesamt vor allem Wirkungen im Bereich Tourismus und Naherholung. 50 % der befragten Gebietskörperschaften und 63 % der Kirchen und Vereine gaben an, dass ihr Projekt Wirkungen im Bereich Tourismus hat, insbesondere durch die Erschließung neuer Zielgruppen und Steigerung der Zahl der Ausflugsgäste. Darüber

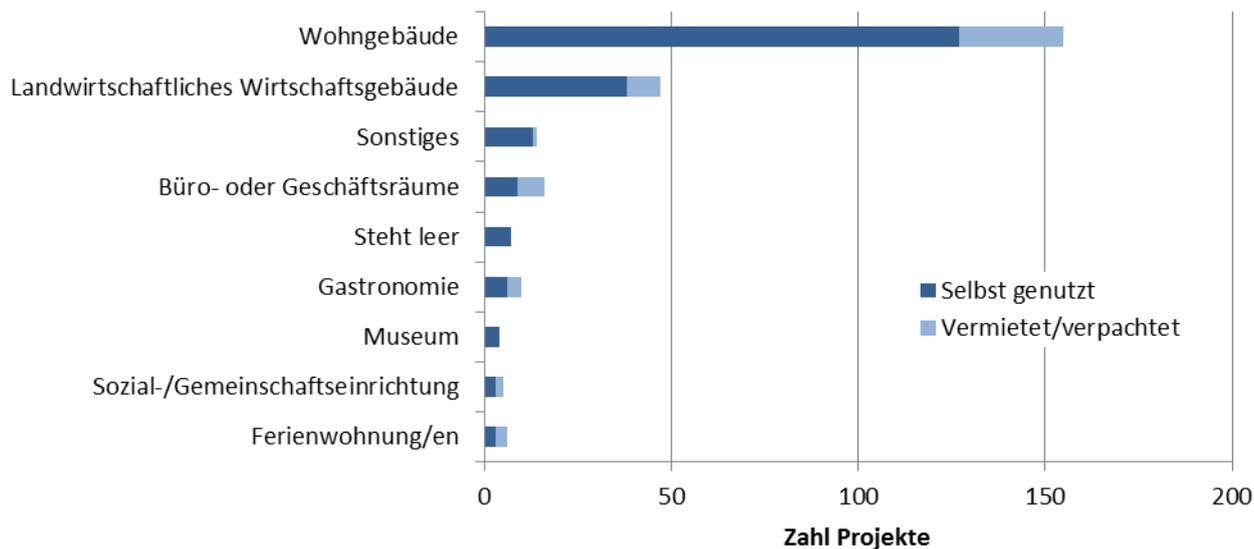
hinaus waren 42 % der Gebietskörperschaften und 22 % der Kirchen und Vereine der Ansicht, dass das Projekt zur Verbesserung der Naherholung der örtlichen Bevölkerung beiträgt.

Als wesentlicher Faktor für die Projektrealisierung hat sich das hohe ehrenamtliche Engagement herausgestellt. 33 % der Projekte von Gebietskörperschaften und 52 % der Projekte von Kirchen und Vereinen wurden in Form von Sachspenden oder ehrenamtlicher Mitarbeit unterstützt, meist durch Privatpersonen.

*Projekte von natürlichen Personen und LandwirtInnen*

Die Projekte dieser ZWE fanden in der Regel an privat genutzten Gebäuden statt, gemeinschaftliche und kulturelle Aktivitäten finden sich hier nur selten. Bei den befragten ZWE waren Wohnen oder landwirtschaftliche Nutzung mit Abstand die häufigsten Nutzungsarten der Gebäude. Die Gebäude werden in der Regel von den EigentümerInnen selbst genutzt (siehe **Abbildung 44**). Unter der Nutzungsart „Sonstiges“ verbergen sich Nutzungen vom Lagerraum/Garage bis hin zur Tierarztpraxis, Gästehaus oder Veranstaltungsort.

**Abbildung 44:** Art der Gebäudenutzung nach der Investition bei Projekten von natürlichen Personen und Landwirten



Quelle: Schriftliche Befragung von ZWE, n-210.

Die Frage nach der Motivation für die Investition ergab, dass bei 86 % der Befragten der schlechte bauliche Zustand ihres Denkmals ausschlaggebend war. Dementsprechend hat die Förderung zum grundsätzlichen Erhalt des Baudenkmals beigetragen. In Bezug auf die Ziele des Landes wurde gefragt, ob nach Abschluss der aktuellen Förderung eine Erhaltung sichergestellt ist oder ein (absehbarer) weiterer Förderbedarf besteht. Die Mehrheit der Befragten (75 %) gab an, dass weiterer Förderbedarf bestehe, nur 25 % sahen keinen weiteren Förderbedarf. Insbesondere bei den selbst genutzten Wohn- und landwirtschaftlichen Wirtschaftsgebäuden wurde weiterer Förder-

bedarf erwartet. Dagegen benötigten die vermieteten bzw. verpachteten Gebäude häufiger keine weitere Förderung. Dies sind von der absoluten Anzahl her aber nur wenige Projekte.

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Weitere Wirkungen wurden bei den schriftlichen Befragungen angegeben:

- Klimaschutz: Als wesentlichste Wirkung wurde Energieeinsparung genannt. 44 % der befragten natürlichen Personen und LandwirtInnen gaben an, dass Verbesserungen erreicht wurden; davon betraf ein Drittel vorher leerstehende Gebäude. Dies ist bemerkenswert, denn bei Baudenkmalen kann die Umsetzung von Wärmedämmung u. Ä. durch die Einhaltung der Denkmalschutzaufgaben deutlich aufwendiger sein als bei anderen Gebäuden.
- Beschäftigung: 22 befragte private ZWE (rund 10 % aller Befragten) gaben an, dass durch das geförderte Projekt Arbeitsplätze entstanden sind. Davon haben 14 Projekte auch Angaben zur Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze gemacht: 20 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 28,5 geringfügig Beschäftigte, zehn Selbständige, fünf mithelfende Familienangehörige sowie vier Auszubildende. Ob die Angaben (wie erbeten) auf Vollzeitstellen umgerechnet wurden, ist aber fraglich. Die Arbeitsplätze sind schwerpunktmäßig in Gebäuden entstanden, die für wirtschaftliche Aktivitäten genutzt werden (z. B. Gastronomie, Büro-/Geschäftsräume, Museum, Sozial-/Gemeinschaftseinrichtung). Für eine Maßnahme, bei der die Schaffung von Arbeitsplätzen kein Ziel war, sind dies durchaus erwähnenswerte Effekte.

## 7.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Über die Maßnahme Kulturerbe wurde eine Vielzahl hinsichtlich Größe und Nutzung sehr unterschiedlicher Projekte gefördert. Allen baulichen Projekten ist dabei gemeinsam, dass sie einen Beitrag zum Denkmalschutz leisten. Durch die Förderung von Denkmalen wurde das Erscheinungsbild der Dörfer und ländlichen Regionen erhalten bzw. verbessert. Darüber hinaus sicherten die Projekte auch wichtige kulturelle Identifikationsorte im ländlichen Raum. Bei den Projekten von Gebietskörperschaften und Vereinen wurde auch ein Zusatznutzen als Begegnungsstätte (einschließlich Kirchen), touristischer Anlaufpunkt oder für die Naherholung geschaffen.

Die Projekte der privaten ZWE erreichten nicht in allen Aspekten die vom Land Niedersachsen angestrebten Ziele. Statt der in der Zielformulierung anvisierten 200 Umnutzungen fand nur bei wenigen Gebäuden eine Nutzungsänderung statt. 75 % aller befragten ZWE schätzten zudem, dass auch zukünftig Förderbedarf besteht, um das Gebäude zu erhalten.

Unter den Rahmenbedingungen der Maßnahme stellt sich daher die Frage, ob das Ziel der Sicherung bzw. Schaffung von Nutzungsmöglichkeiten wertvoller, insbesondere denkmalgeschützter Bausubstanz sowie des Erhalts durch Nutzung realistisch gesetzt war. Da die Mittel des Denkmalschutzes zur Kofinanzierung der EU-Mittel eingesetzt wurden und die Auswahl der zu fördernden Projekte über die Denkmalschutzverwaltung erfolgte, wurde der Denkmalwert der Projekte stark

in den Vordergrund gerückt. Um die gesetzten Ziele zu erreichen, hätten vermutlich andere nationale Kofinanzierungsmittel eingesetzt werden müssen und eine Stärkung der Kapazitäten für die Umsetzung erfolgen müssen (z. B. mehr Aktivierung und Beratung von potenziellen Projektträgern).

In der neuen Förderperiode ab 2014 wird die Maßnahme stärker auf Denkmalschutzaspekte ausgerichtet. Das Ziel der Nutzung wird nicht weiterverfolgt, und die Projektauswahlkriterien legen einen Schwerpunkt auf das öffentliche Interesse an der Durchführung der Projekte und die denkmalpflegerische Bedeutung. Mit Blick auf die Evaluierungsergebnisse sind diese Ziele unter den gegebenen Bedingungen der Einbeziehung der Denkmalschutzbehörden realistischer.

Die Einbeziehung der Denkmalschutzbehörden hat im Verwaltungsablauf zu Abstimmungsaufwand und zeitlichen Verzögerungen geführt und wurde im Rahmen der Implementationskostenanalyse kritisch gesehen. Für die Förderperiode ab 2014 sind deutliche Verbesserungen des Verfahrens geplant, wobei nach wie vor Entscheidungsrunden der Denkmalschutzverwaltung zu den dreimal jährlich vorgesehenen Antragsstichtagen stattfinden werden. Die Sinnhaftigkeit dieses Vorgehens sollte weiterhin geprüft werden (vgl. 10.2\_MB).

## 7.10 Transparenz schaffen – von der Ladentheke bis zum Erzeuger (331-A)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.10\_MB ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

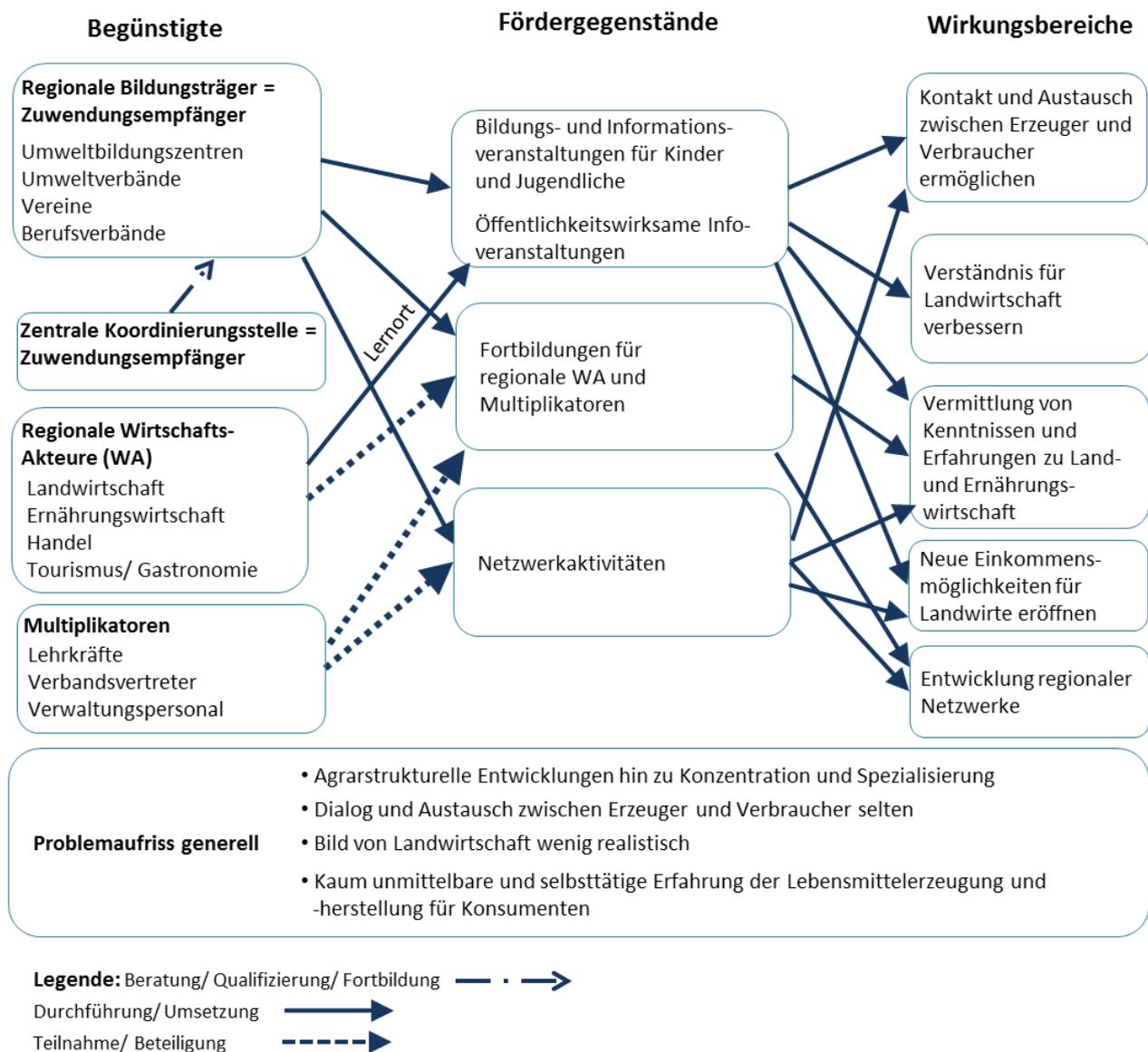
### 7.10.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Zuwendungsempfänger waren sogenannte regionale Bildungsträger<sup>63</sup> sowie eine zentrale Koordinierungsstelle (siehe **Abbildung 45**), die die regionalen Bildungsträger berät, ihre Qualifizierung bzw. Fortbildung betreut und Management- und Repräsentationsaufgaben übernimmt. Gefördert werden sollten bis zu 60 regionale Bildungsträger in Niedersachsen sowie bis zu drei in Bremen. Der Bewilligungszeitraum umfasste zwei Jahre. Für die administrative Umsetzung war die LWK NI zuständig. Für die Umsetzung der Maßnahme standen ursprünglich (Stand 2009) 3,15 Mio. Euro zur Verfügung.

---

<sup>63</sup> Unter dem Begriff der regionalen Bildungsträger sind regionale Bildungseinrichtungen wie Regionale Umweltzentren, landwirtschaftliche Berufsverbände, Umweltverbände und Umweltbildungsvereine zusammengefasst.

**Abbildung 45:** Umsetzungsstruktur Transparenz schaffen

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf PROFIL (ML, 2009d; ML, 2011b).

Zentraler Fördergegenstand war die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von **Bildungs- und Informationsveranstaltungen für Kinder und Jugendliche**. Sie wurden als außerschulische Umweltbildungsmaßnahmen zu den Themenfeldern Landwirtschaft und Umwelt vor allem mit Schulen des Primärbereichs und Kinderbetreuungseinrichtungen umgesetzt. Dazu arbeiteten die regionalen Bildungsträger mit regionalen Wirtschaftsakteuren (WA) aus der Land- und Ernährungswirtschaft, dem Handel und Tourismus zusammen, deren Betriebe als Lernorte genutzt werden. Bestandteil der Bildungs- und Informationsveranstaltungen sind Betriebserkundungen vor Ort, projektbezogenes Arbeiten und die Dokumentation sowie Präsentation der erarbeiteten Informationen. Bei den **öffentlichkeitswirksamen Informationsveranstaltungen** handelte es sich z. B. um Aktionstage.

Weiterhin wurden **Fortbildungen für regionale WA und Multiplikatoren** gefördert. Sie dienen der Vermittlung von Kompetenzen und Kenntnissen zu den Themenfeldern Regionale Landwirtschaft und Umwelt, Pädagogik, Marketing und Administration, besonders im Hinblick auf die Durchführung der Bildungs- und Informationsveranstaltungen. Die Fortbildungen für Multiplikatoren (z. B. Lehrkräfte, ErzieherInnen, Verwaltungs- sowie Verbandspersonen) vermitteln Kenntnisse zu den Themenfeldern Regionale Landwirtschaft und Nahrungsmittelerzeugung. Bei dem Fördergegenstand **Netzwerkaktivitäten** ging es um den Aufbau und die Pflege von regionalen Netzwerken. Die regionalen Bildungsträger arbeiteten dazu an der Vernetzung der regionalen WA untereinander sowie von (vor allem jungen) Verbrauchern und Multiplikatoren in einer Region.

Zentrales Ziel der Maßnahme war, mehr Transparenz über die Herkunft der Lebensmittel von der Ladentheke bis zum Erzeuger zu erreichen. Die Vermittlung von Kenntnissen und Erfahrungen sollte zu einem verbesserten Verständnis beitragen und Konflikten entgegenwirken. Mit der Förderung sollten neue Kontakte und Kommunikationswege entstehen, die dazu führen, dass sich die regionalen Wirtschaftsakteure, auch in ihrer Funktion als Multiplikatoren, weiter vernetzen. Neue Einkommensmöglichkeiten sollten entstehen (ML, 2009d; ML, 2011b).

### **Relevanz der Maßnahme**

Die Förderung setzte an den agrarstrukturellen Entwicklungen hin zu Konzentration und Spezialisierung an. Als Probleme wurden ein gestörtes Verständnis zwischen landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Bevölkerung sowie eine isolierte Position der landwirtschaftlichen Erzeuger beschrieben.

Nach der in *PROFIL* formulierten Interventionslogik sollten Bildungs- und Informationsveranstaltungen das Verständnis für Landwirtschaft und Lebensmittelerzeugung verbessern, indem sie Kenntnisse vermitteln und Kontakte ermöglichen. Die Veranstaltungen richteten sich besonders an Kinder und Jugendliche als zukünftige Konsumenten und mögliche Akteure künftiger Generationen. Die regionalen Bildungsträger sind wesentliche Akteure der Umweltbildung und Wissensvermittlung in den ländlichen Regionen. Die Umsetzung der Maßnahme mit regionalen WA, vor allem der Landwirtschaft, ermöglichte realitätsnahe Begegnungen sowie unmittelbare und persönliche Erlebnisse. Die Zusammenarbeit mit Schulen und anderen Betreuungseinrichtungen stellte sicher, dass die Angebote von möglichst vielen Kindern und Jugendlichen genutzt werden konnten. Ein Ansatz, auf die beschriebene Isolierung der landwirtschaftlichen Erzeuger in ihrem regionalem Umfeld zu reagieren, ist die Förderung der Pflege und des Aufbaus regionaler Netzwerke. Dazu trugen auch die Fortbildungsveranstaltungen bei.

Die Maßnahme nutzte geeignete Instrumente und baute auf den vorhandenen Strukturen in den Regionen auf. Ohne öffentliche Förderung wären die Strukturen der angebotenen Umweltbildungs- und Informationsveranstaltungen nicht tragfähig. Allein über ehrenamtliches Engagement der regionalen WA könnten die Angebote für Kinder und Jugendliche nicht bereitgestellt werden.

## Umsetzung der Maßnahme

Laut *PROFIL* sollten im Förderzeitraum 2.700 Bildungs- und Informationsveranstaltungen umgesetzt werden. Mit den Fortbildungsveranstaltungen sollten im Jahr 600 regionale WA und Kleinunternehmer erreicht werden. An der Maßnahme haben 43 regionale Bildungsträger in Niedersachsen sowie zwei in Bremen teilgenommen. In der Förderperiode (2007 bis 2015) fanden 41.252 dreistündige Bildungs- und Informationsveranstaltungen statt, davon 443 in Bremen. Die regionalen Bildungsträger veranstalteten 2.780 Aktionstage. In Bremen waren es 36 solcher Tage. An den Fortbildungsveranstaltungen haben pro Förderjahr 986 regionale WA und Kleinunternehmer teilgenommen. Den Umsetzungsstand zeigt **Tabelle 62**.

**Tabelle 62:** Umsetzungsstand Veranstaltungen 2007-2015

Art der Veranstaltung	Gesamtzahl der	
	Veranstaltungen	Teilnehmer
Bildungs- und Informationsveranstaltungen	41.252	(nicht erfasst)
Öffentlichkeitswirksame Bildungs- und Informationsveranstaltungen (z. B. Aktionstage)	2.780	(nicht erfasst)
Fortbildung für Wirtschaftsakteure und Kleinunternehmer	624	6.902
Fortbildung für Lehrkräfte und Multiplikatoren	550	5.072
Netzwerkveranstaltungen	423	4.015

Quelle: Eigene Auswertung der Monitoring-Daten der regionalen Bildungsträger 2007-2015.

Es entstanden in allen Regionen Netzwerke mit insgesamt 5.509 beteiligten regionalen WA, zum größten Teil aus der Landwirtschaft (60 %). Insgesamt haben 432 Netzwerkveranstaltungen mit 4.015 Teilnehmenden aus der Land- und Ernährungswirtschaft, aus Gastronomie, Handel und Tourismus sowie aus den unterschiedlichen Schulen, Verbands- und Verwaltungsbereichen stattgefunden. Die Umsetzung der Maßnahme lag über den Planzahlen von *PROFIL*. In der gesamten Förderperiode wurde eine Fördersumme von 4,3 Mio. Euro eingesetzt.

## 7.10.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die regionalen Bildungsträger lieferten jährlich detaillierte Projektdaten zu den durchgeführten Bildungs- und Informationsveranstaltungen, Fortbildungsmaßnahmen und Netzwerkaktivitäten. Die Auswertungen beruhen auf den Projektdaten 01.07.2008 bis 30.06.2015. Für die Wirkungsanalyse wurden im Jahr 2012 themenzentrierte qualitative Befragungen in Form von Gruppendiskussionen mit den regionalen Bildungsträgern, regionalen WA und Multiplikatoren durchgeführt. Insgesamt fanden fünf Gruppendiskussionen mit acht bis 45 Teilnehmenden statt. Aus den Gesprächsprotokollen wurden Textpassagen nach thematischer Relevanz ausgewählt (Bohnsack, 2007) und entsprechend gebildeten Kategorien zugeordnet. Dokumenten- und Literaturanalysen ergänzten die empirischen Daten.

### **Frage 19: Stärkung des Leistungsvermögens der Begünstigten zur Verbesserung der ökonomischen Vielfalt und der Lebensqualität**

Über das in den Bildungs- und Informationsveranstaltungen vermittelte Wissen und die ermöglichten Erfahrungen zu (regionaler) Landwirtschaft und Nahrungsmittelerzeugung, Umweltthemen und Nachhaltigkeit konnten die regionalen WA die gesellschaftliche Wahrnehmung ihrer Arbeit verbessern. Dazu trugen auch die Fortbildungsveranstaltungen für Multiplikatoren bei.

Die Bildungs- und Informationsveranstaltungen fanden zu 66 % auf landwirtschaftlichen Betrieben statt. Dadurch sind vielfältige Kontakte sowie ein Austausch zwischen Erzeugern und jungen Verbrauchern (Kinder und Jugendliche) entstanden. Beides hat zu einem verbesserten Verständnis beigetragen und wirkt sich positiv auf das Zusammenleben in den Regionen aus. Die regionalen WA erfahren in ihren Dörfern eine große Wertschätzung ihrer Arbeit. Sie bringen sich z. B. an Festen im Dorf ein und tragen damit zum sozialen Leben bei. Mit den Bildungs- und Informationsveranstaltungen entwickelte sich bei vielen regionalen WA ein neues Angebot im Betrieb, das zu einer betrieblichen Weiterentwicklung führte und zum Teil auch neue Einkommensmöglichkeiten schaffte. Mit den Bildungs- und Informationsveranstaltungen ist in den ländlichen Räumen ein neues Angebot im Bereich Umweltbildung für Kinder und Jugendliche entstanden. Durch die Besuche auf verschiedenen Betrieben in ihren Heimatregionen prägen sich Bilder von der regionalen Landschaft und Vorstellungen von der regionalen Landwirtschaft ein, die in ihre Familien getragen werden. Daran entfaltete sich eine identitätsstiftende Wirkung der Maßnahme.

Die Fortbildungsmaßnahmen boten den regionalen WA die Möglichkeit, unter „Gleichgesinnten“ für ihre Bildungsarbeit pädagogische Methoden und Ansätze der Vermittlung zu erlernen sowie Anleitung zu finden. Sie wurden für die Durchführung qualifiziert. Ihr Leistungsvermögen verbesserte sich, und ihre Kompetenzen wurden erweitert. Das führte auch zu einer gesteigerten Qualität der Veranstaltungen. Bei den Fortbildungen stand zudem der Austausch zwischen den teilnehmenden WA sowie eine themenübergreifende Auseinandersetzung im Vordergrund. Damit haben die Fortbildungsveranstaltungen auch für die Vernetzung der WA und Entwicklung der regionalen Netzwerke eine Bedeutung.

Die Netzwerkaktivitäten führten zur Entwicklung regionaler Netzwerke, die sich durch eine große Bandbreite der beteiligten regionalen WA und Multiplikatoren auszeichnen. Ihre Wirkungen waren nur zum Teil von der Anzahl der durchgeführten Netzwerkveranstaltungen abhängig. Vielmehr entstanden aus der Vernetzung neue Kooperationen und Formen der Zusammenarbeit wie auch ein thematischer und inhaltlicher Austausch. Kontakte zu Verbrauchern, zwischen landwirtschaftlichen und verarbeitenden Betrieben und zur Gastronomie sowie weiteren Multiplikatoren entwickelten sich, es wurden neue Vermarktungswege, z. B. Außer-Haus-Verpflegung und z. T. weitere Einkommensmöglichkeiten erschlossen. Die regionalen WA aus der Landwirtschaft nutzten sie als Plattform zur Vermarktung ihrer Produkte und auch für ihre Öffentlichkeitsarbeit. Damit haben die Netzwerke in der Maßnahme „Transparenz schaffen“ auch zu einem wirtschaftlichen Nutzen für die regionalen WA geführt. Durch die Organisation der Netzwerkarbeit konnten

die regionalen Bildungsträger ihre Arbeit besser vernetzen und in den Regionen verankern. Gleichzeitig ging damit eine hohe zeitliche Belastung einher.

### 7.10.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bei der Maßnahme „Transparenz schaffen“ handelt sich um eine Vernetzungs- und Bildungsmaßnahme, deren Stärke und Potenzial in der Wissensvermittlung über Landwirtschaft und Ernährung und in der Umweltbildung liegt: Mit einem relativ niedrigen Fördermitteleinsatz wurde eine große Zahl von Bildungs- und Informationsveranstaltungen umgesetzt. Zu der guten Umsetzung haben der Aufbau der Maßnahme mit den beteiligten Akteuren (regionale WA, vor allem aus der Landwirtschaft, regionale Bildungsträger als Projektträger, zentrale Koordinierungsstelle) sowie die kontinuierliche, stabile Zusammenarbeit beigetragen.

Durch die Fortbildungsveranstaltungen für Multiplikatoren wurden Themen zu Landwirtschaft und Ernährung, Umwelt- und Regionalbildung in deren Institutionen getragen. Mit den Fortbildungen für Wirtschaftsakteure verbesserten sich die Kompetenzen der WA und damit ihre Bildungsarbeit. Sie wurden auch zum Austausch und der Vernetzung genutzt. Austausch und inhaltliche/thematische Auseinandersetzung fanden auch in den aus der Maßnahme entstandenen regionalen Netzwerken statt. Hier bündelten sich die unterschiedlichen Aktivitäten der Beteiligten und lösten wiederum neue Kooperationen aus. Sie förderten die Direktvermarktung und eröffneten regionale Vermarktungswege für die beteiligten WA.

Da die Maßnahme 331-A in ihrer Ausgestaltung in Niedersachsen und Bremen einzigartig ist, richten sich Empfehlungen nur an das Land.

- Die Fortbildungsveranstaltungen für WA sollten weiter auf den Kompetenzerwerb für die Umsetzung der Bildungs- und Informationsveranstaltungen ausgerichtet werden.
- Es sollten verstärkt Akteure mit Multiplikator-Funktion an der Maßnahme beteiligt werden, um den Austausch und die Vernetzung in den Regionen voran zu bringen. Dazu ist zum einen die direkte Ansprache zu intensivieren. Zum anderen könnte auch der Kreis erweitert werden, wie z. B. auf die lokalen Träger der Seniorenarbeit und Altenpflege. Die regionalen Bildungszentren und auch die zentrale Koordinierungsstelle als Träger der Maßnahme könnten die Akquise übernehmen.
- Durch eine Aufwandsentschädigung für Verwaltungs-, Organisations- und Koordinationsleistungen der regionalen Bildungsträger könnte deren Netzwerkarbeit gestärkt werden.
- In Bezug auf die aktuelle Herausforderung der Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen hat die Maßnahme durch die hohe Kompetenz der beteiligten regionalen Akteure und der regionalen Bildungsträger und ihre regionale Vernetzung ein sehr gutes Potenzial, das für die Entwicklung von interkulturellen Angeboten genutzt werden sollte. Denkbare Beispiele wären Begegnungen auf landwirtschaftlichen Betrieben oder die gemeinsame Bewirtschaftung

tung von Gärten (Internationale Gärten) u. Ä, vergleichbar mit den bereits umgesetzten Angeboten in der Seniorenarbeit.

- Um auch die städtische Bevölkerung mit den Zielen der Umweltbildung und der Vermittlung von Wissen über die Produktion von Nahrungsmitteln zu erreichen, sollte eine Überarbeitung der Gebietskulisse Ländlicher Raum bedacht werden.

## 7.11 Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.11\_MB zusammengestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.11.1 Maßnahmenüberblick

#### Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahme

Ziel der Maßnahme „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ war es, die Kenntnisse der Landwirte über die spezifischen Ziele des Naturschutzes und die vorhandenen Fördermöglichkeiten zu erhöhen. Hierdurch sollten die Treffsicherheit von AUM gesteigert sowie deren Akzeptanz gefördert werden. Die Maßnahme wurde im Rahmen von *PROFIL* erstmals aufgelegt. Sie wurde auch in Bremen angeboten.

Gegenstand der Förderung waren laut Richtlinie die folgenden Vorhaben:

- Gruppen- und individuelle Qualifizierung, wie z. B. durch Information und Begleitung über die Inhalte und Anwendung des Kooperationsprogramms Naturschutz (KoopNat) sowie anderer flächenbezogener AUM und die rechtlichen Vorgaben zum Erschwernisausgleich,
- Öffentlichkeitsarbeit zur Unterstützung der oben genannten Qualifizierungsmaßnahmen.

Die Maßnahme war im Prinzip breit angelegt und ermöglichte dem Qualifizierer eine Reihe verschiedener Aktivitäten. Allerdings bezog sich die Qualifizierung allein auf die im Rahmen von *PROFIL* angebotenen AUM. Zuwendungsempfänger waren die Unteren Naturschutzbehörden (UNBn). Die Förderung wurde im Rahmen der Projektförderung als Vollfinanzierung (100 %) gewährt. Bewilligungsbehörde war der NLWKN.

Die UNBn beauftragten auf der Grundlage einer Ausschreibung geeignete Stellen („Qualifizierer“, das sind private Büros, Landschaftspflegeverbände, LWK NI) mit der Durchführung der Qualifizierung. Deren Fachkompetenz war laut Richtlinie durch einen fachlich entsprechenden (Fach-) Hochschulabschluss oder aber eine mindestens fünfjährige Beratungstätigkeit bzw. Bildungsarbeit im Bereich des Naturschutzes nachzuweisen.

## Relevanz der Maßnahme

Im Rahmen der Evaluation der vergangenen Förderperiode wurde die Befürchtung geäußert, dass aufgrund des Stellenabbaus in der Naturschutzverwaltung und der Verlagerung von Kompetenzen zu den Landkreisen die Beratung der potenziellen Teilnehmer an Agrarumweltprogrammen nicht mehr in jedem Fall in erforderlichem Umfang geleistet werden könnte (LR et al., 2008b). Es wurde daher die Einrichtung einer Naturschutzberatung, etwa nach dem Vorbild der Niedersächsischen Wasserschutzzusatzberatung, empfohlen (Eberhardt et al., 2005). Die Einführung der Fördermaßnahme „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ im Rahmen von *PROFIL* stellt einen ersten Schritt in dieser Richtung dar und war daher zu begrüßen. Entsprechende Bedarfe wurden auch im EPLR formuliert.

## Umsetzung der Maßnahme

Nach dem indikativen Finanzplan standen zunächst etwa 2,07 Mio. Euro für diese Fördermaßnahme zur Verfügung. Die erteilten Bewilligungen beliefen sich auf ca. 1,1 Mio. Euro, die Höhe der öffentlichen Ausgaben betrug Ende 2015 ca. 0,72 Mio. Euro.

Die Maßnahme wurde zum Ende der Programmlaufzeit relativ gut angenommen, insgesamt jedoch in geringerem Umfang als geplant. Mit der Budgetanpassung im Rahmen der fünften *PROFIL*-Änderung und einer weiteren Reduzierung mit der sechsten Änderung wurde dem verhaltenen Antragseingang Rechnung getragen (ML, 2013a). **Tabelle 63** zeigt die Anzahl und den Umfang der Bewilligungen im Verlauf der Jahre.

**Tabelle 63:** Bewilligtes Fördervolumen der Maßnahme 331-B im Verlauf der Jahre

	2008	2010	2014
Anzahl ZWE (Landkreise, Biosphärenreservatsverwaltung, in Bremen SUBV)	4	9	15
Anzahl Landkreise	4	10	13
Bewilligtes Fördervolumen (Euro)	64.259	210.784	1.126.803

Quelle: Projektlisten der Bewilligungsbehörde (NLWKN), div. Jahre.

Die Zahl der teilnehmenden Landkreise ist stetig gestiegen und lag zuletzt bei 13 (bei 15 verschiedenen Zuwendungsempfängern). Ein Schwerpunkt der Umsetzung lag in Südniedersachsen. Insgesamt entsprechen die teilnehmenden Landkreise relativ gut der ursprünglichen Förderkulisse für die Fördermaßnahme „Artenreiches Grünland“ des KoopNat (sechs Kennarten)<sup>64</sup>. Gerade diese Fördermaßnahme erfordert eine intensive Betreuung und Beratung der potenziellen Teilnehmer (Keienburg, Most und Prüter, 2006).

<sup>64</sup> Die Maßnahme wurde etwa ab Mitte der Förderperiode landesweit angeboten.

In Bremen wurde die Maßnahme ebenfalls seit 2009 umgesetzt und war dort eng mit dem „Kooperativen Gebietsmanagement“ verknüpft, das über die Maßnahme NuL (Code 323-A) gefördert wurde.

Die Ergebnisse der Qualifizierungsmaßnahmen sind in den Jahresberichten der jeweiligen Auftragnehmer in den Landkreisen umfangreich dokumentiert (vgl. Literaturliste in 7.11\_MB). Danach wurden pro Projektgebiet zwischen 20 und 50 Landwirte in Einzelgesprächen zu den für ihren Betrieb in Frage kommenden Fördermaßnahmen beraten. Hinzu kamen Gruppenberatungen und Feldbegehungen. Die einzelbetriebliche Qualifizierung wurde besonders stark nachgefragt, da hier auf die Fördermöglichkeiten für die betriebsspezifische Situation und auf individuelle Fragestellungen eingegangen werden konnte. Sie beanspruchte auch den vergleichsweise höchsten Zeitaufwand.

Nach Angaben des Jahresberichts 2014 wurden bis Ende 2014 insgesamt 2.577 Beschäftigte in landwirtschaftlichen Betrieben im Hinblick auf die AUM qualifiziert (ML, 2015e).

## 7.11.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Maßnahme zielte allein auf Umweltwirkungen ab. Die für ELER-Code 331 vorgesehene Bewertungsfrage 19 ist nicht relevant. Stattdessen wird unter Frage 20 die Umweltwirkung bewertet. Die Evaluation stützt sich dafür auf folgende Informationsquellen:

- Zahlstellendaten 2007 bis 2015 und ergänzende Informationen des MU und des NLWKN zur Umsetzung der Maßnahme,
- ausgewählte Jahresberichte der Auftragnehmer für die Qualifizierung,
- Teilnahme an den jährlichen Treffen zum Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten UNBn und den Qualifizierern,
- Gespräche mit Vertretern der UNBn im Rahmen der Durchführung von Fallstudien zu Fördervorhaben des investiven Naturschutzes nach Code 216-B und 323-A (LK Goslar, Northeim, Osterode, Osterholz),
- Interview mit Vertretern der Landwirtschaft im Beratungsgebiet Blockland/Bremen am 12.02.2016.

Die Auswertungen zur Entwicklung der Vertragsflächen innerhalb und außerhalb der Qualifizierungsgebiete wurden im Rahmen der Bearbeitung des Vertiefungsthemas Biodiversität durchgeführt (vgl. 9.3\_MB).

### Frage 20: Weitere Wirkungen

Die Maßnahme 331-B zielte auf die Verbesserung der Teilnahme an den Agrarumweltprogrammen und damit auf Umweltwirkungen, genauer gesagt auf die Verbesserung der Biodiversität, ab.

Die Wirkungen der Fördermaßnahme liegen auf vier verschiedenen Ebenen:

- Verbesserung der Bereitschaft zur Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen,
- Verbesserung der Qualität der Antragsunterlagen und verbesserte Umsetzung,
- Verbesserung der Kommunikation zwischen den Landwirten und den Unteren Naturschutzbehörden und Abbau von Konfrontationsstellungen,
- Verbesserung des Informationsflusses zwischen Zuwendungsempfängern und dem Land und dadurch Verbesserung der Ausgestaltung von Förderrichtlinien.

Eine Auswertung der Förderdaten der AUM zeigte, dass im Verlauf der Förderperiode die Zunahme der geförderten Flächen und der teilnehmenden Betriebe in den Landkreisen mit Beratungsangeboten deutlich stärker war als in den Landkreisen ohne Qualifizierung. Nach Aussagen der Qualifizierer waren für die potenziellen Teilnehmer bürokratische Hürden bei der Antragsstellung und die Angst vor Sanktionen die entscheidenden Hemmnisse. Hier konnte offensichtlich durch das Angebot der Qualifizierung mehr Sicherheit bei der Beantragung und beim Umgang mit den Maßnahmen geschaffen und schließlich die Akzeptanz deutlich erhöht werden.

Die Fördermaßnahme 331-B trägt damit indirekt zum Erhalt der Biodiversität bei, da sie die Akzeptanz für das Agrarumweltprogramm (KoopNat, NAU/BAU) und auch die Zielgenauigkeit und Effizienz dieser Maßnahmen verbessert. Nach Aussagen von Mitarbeitern des NLWKN und der LWK NI (Bewilligungsstelle für das KoopNat) war ebenfalls deutlich erkennbar, dass in den Gebieten mit Qualifizierung bei Kontrollen weniger Beanstandungen oder Nachfragen zu verzeichnen waren.

Eine hohe Bedeutung kommt nach unserer Einschätzung auch der Tatsache zu, dass im Rahmen der Arbeit der Qualifizierer und der Gespräche mit den Landwirten Erfahrungen mit der Umsetzung der Förderprogramme gesammelt und aufbereitet wurden, die für die Ausgestaltung der zukünftigen Programmplanungen genutzt werden können.

### 7.11.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Trotz einiger verwaltungstechnischer Anlaufschwierigkeiten haben sich die Qualifizierer als Ansprechpartner für die Landwirte in den Landkreisen weitgehend etabliert. Deutliche Wirkungen im Hinblick auf die Teilnahme an Maßnahmen des KoopNat oder des NAU/BAU sind nachweisbar. Durch die Arbeit der Qualifizierer konnten in einigen Landkreisen bestehende Konfrontationshaltungen zwischen Landwirtschaft und behördlichem Naturschutz abgebaut werden.

Es kann daher empfohlen werden, die Qualifizierungsmaßnahme fortzusetzen und auszubauen. Wünschenswert wären grundsätzlich die Schaffung von mehr Beratungskontinuität durch längerfristige Bewilligungen (länger als zwei Jahre) und die Beseitigung verwaltungstechnischer (insbesondere abrechnungstechnischer) Hemmnisse.

Für den Beratungserfolg ist der Aufbau eines dauerhaften Vertrauensverhältnisses zwischen dem Qualifizierer und den Landwirten von ausschlaggebender Bedeutung. Dies wird erleichtert, wenn die Qualifizierungsarbeit in vorhandene organisatorische Strukturen eingebunden wird und die beratenden Institutionen regional gut vernetzt sind. Ein Verband nach dem Vorbild eines Landschaftspflegeverbandes bietet diesbezüglich optimale Voraussetzungen aufgrund des auf Dauerhaftigkeit angelegten organisatorischen Rahmens und der satzungsgemäßen gleichberechtigten Zusammenarbeit von Landwirtschaft, Naturschutz und Gemeinden (Drittelparität). Es wird daher der Aufbau von flächendeckenden und auf Dauerhaftigkeit angelegten Strukturen nach dem Vorbild der Landschaftspflegeverbände empfohlen.

Folgende weitere Empfehlungen werden formuliert:

- Weiterentwicklung der Qualifizierung in Richtung auf einen gesamtbetrieblichen Beratungsansatz,
- Prüfung der Möglichkeit einer rein national finanzierten Umsetzung,
- Einrichtung einer Koordinationsstelle zur Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Qualifizierern sowie zum MU und den Bewilligungsstellen.

## 7.12 ILEK und ILE-ReM (341)

Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.2\_MB ILE Leader ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen.

### 7.12.1 Maßnahmenüberblick

Im Rahmen der Maßnahme wurden die Teilmaßnahmen 341-A „Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte“ (ILEK) und 341-B „Regionalmanagement“ auf Grundlage der NRR gefördert.

Ziele der Teilmaßnahmen waren die Erhöhung der Selbstentwicklungspotenziale in den Regionen durch die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und die möglichst einvernehmliche Verminderung oder Beseitigung von Nutzungskonflikten (341-A) und die Entwicklung dauerhafter Kooperationsstrukturen (341-B) (ML et al., 2007). In der Maßnahme 341-A wurde v. a. die Erstellung integrierter Entwicklungskonzepte gefördert, in der Maßnahme 341-B vor allem ein Regio-

nalmanagement (ReM)<sup>65</sup>. Die Förderung war nur außerhalb von Leader-Regionen möglich. Die Förderung des ReM war ursprünglich auf fünf Jahre begrenzt. Aufgrund einer GAK-Änderung, die im dritten Programmänderungsantrag nachvollzogen wurde, verlängerte sich der Förderzeitraum des ReM auf sieben Jahre (ML, 2011c). Für ZILE-Projekte, die der Umsetzung eines ILEK dienen, konnte je nach ZWE der Fördersatz um 5 bzw. 10 % erhöht werden.

### Relevanz der Maßnahme

Um den Herausforderungen und Problemlagen ländlicher Räume zu begegnen, ist eine Veränderung der Interaktion zwischen den Kommunen als Akteuren staatlichen Handelns erforderlich. Entscheidende Herausforderungen sind u. a. die Bevölkerungsentwicklung und die damit verbundenen Anforderungen an die Daseinsvorsorge und die kommunale Finanznot, die in unterschiedlichem Ausmaß auftritt (vgl. Bertelsmann Stiftung, 2013; Ebinger und Bogumil, 2008; Mäding, 2012). Daneben sind auch Flächennutzungskonkurrenzen insbesondere in der Nähe von Ballungsgebieten und in agrarischen Intensivregionen ein Thema. Eine stärkere Zusammenarbeit von Kommunen in formalisierter oder auch informeller Form und, wo sinnvoll, die Einbeziehung weiterer zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure wird als eine mögliche Lösungsstrategie angesehen (Schulz-Hönerhoff, 2012; Seuberlich, 2012).

Neben Leader wird mit den Teilmaßnahmen 341-A und B ein Förderinstrument angeboten, das die Initiierung und Verstetigung von entsprechenden regionalen „Governance-Prozessen“ unterstützt. Die Teilmaßnahmen bieten dabei flexiblere Möglichkeiten des Gebietszuschnitts (keine Einwohnerbegrenzung) und der Einbeziehung nichtkommunaler Akteure (nur Soll-Bestimmungen, keine Verpflichtung) als Leader. Damit kann die Förderung von „ILE-Regionen“ den Leader-Ansatz sinnvoll ergänzen.

Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer Politiken und Förderprogramme anderer Ressorts, die ebenfalls auf die Erarbeitung integrierter Strategien und die Stärkung von Governance-Prozessen abzielen (vgl. LR, BW und entera, 2015). Dabei bleibt es ganz überwiegend den Akteuren vor Ort überlassen, eine Abstimmung und Koordination der verschiedenen Instrumente zu leisten.

### Umsetzung der Maßnahme

Die Förderung der ILEK (**341-A**) erfolgte vorrangig am Beginn der Förderperiode. Einige der erstellten ILEK bildeten die Grundlage für eine Leader-Bewerbung. Nachdem fast alle ländlichen Regionen in Niedersachsen entweder als Leader-Regionen anerkannt waren oder ein ILEK erstellt und zur Umsetzungsbegleitung ein gefördertes ReM eingerichtet hatten, gab es seit 2011 keinen Bedarf mehr. Erst zur Vorbereitung der Förderperiode 2014-2020 wurde dann wieder in 13 Regionen die Erstellung eines ILEK (nur mit GAK-Mitteln) gefördert. Andere RL-Ziffern wie die Förde-

---

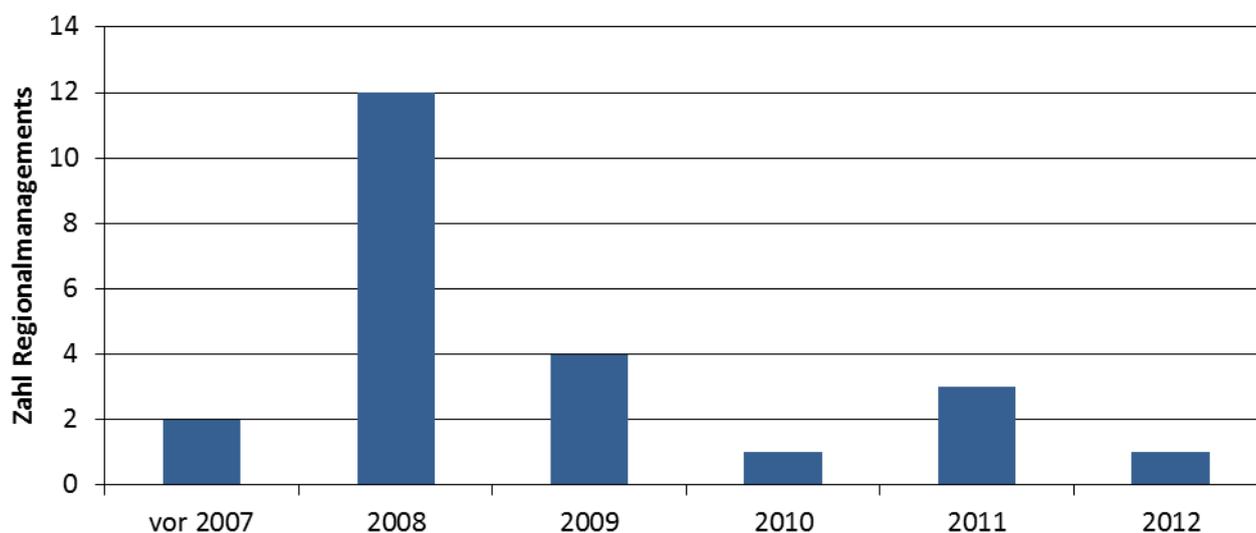
<sup>65</sup> Zur Unterscheidung wird das im Rahmen dieser Maßnahme geförderte Regionalmanagement ReM abgekürzt. Wenn Regionalmanagement allgemein oder bei Leader und ILE gemeint ist, wird die Abkürzung RM verwendet.

rung von Weiterbildung oder Teilnahme an Fortbildungen wurden nicht in Anspruch genommen. In Teilmaßnahme 341-A kamen überwiegend (85 % der Fördermittel) GAK-Mittel zum Einsatz. Insgesamt wurden 44 ILEK gefördert.

Im Rahmen der Teilmaßnahme **341-B** erfolgte in erster Linie die Förderung von Regionalmanagements (ReM) zur Umsetzungsbegleitung eines ILEK. Es wurden 23 ReM mit 43 Projekten gefördert.<sup>66</sup> Ergänzende Fördergegenstände zu Weiterbildung, Teilnahme an Fortbildungen, Öffentlichkeitsarbeit wurden nur in einer Region genutzt.

Der Schwerpunkt der Einrichtung der ReM in den Regionen lag in 2008 (vgl. **Abbildung 46**). Verzögernd haben die Pflicht zur Beauftragung eines externen Dienstleisters und das dazu erforderliche Vergabeverfahren mit EU-weiter Ausschreibung gewirkt. Nach 2012 wurden keine weiteren ReM beantragt.

**Abbildung 46:** Einrichtung von Regionalmanagements in ILE-Regionen nach Jahren



Quelle: Eigene Erhebung.

## 7.12.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### Untersuchungsansatz

Die Bewertungsfrage für die Maßnahme 341 zielt auf die Kompetenzentwicklung der lokalen Akteure, um die wirtschaftliche Diversität und Lebensqualität in ländlichen Räumen zu verbessern. Dies wurde mit den folgenden vier Themenfeldern konkretisiert: Kapazitätsaufbau, Verbesserung

<sup>66</sup> Bei den meisten ReM erfolgte eine Verlängerung von fünf auf sieben Jahre, wodurch pro ReM formal überwiegend zwei Förderfälle vorlagen.

der Governance, Mobilisierung endogener Potenziale, Integrierter Ansatz. Darüber hinaus wird die Frage betrachtet, in welchem Umfang die ILE-Förderung zur Entwicklung der Regionen beigetragen hat.

Die Bewertung stützt sich auf die jährliche Abfrage von Strukturdaten, die Befragung der zentralen Akteure in den ILE-Regionen (Lenkungsgruppe (LG) und ReM) sowie privater involvierter Akteure, um auch eine Einschätzung von Vertretern der Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die Bewertung einzubeziehen. **Tabelle 64** gibt einen Überblick über den Umfang der Befragungen und die Rücklaufquoten.

**Tabelle 64:** Umfang der Befragungen in den ILE-Regionen

Befragung	Anzahl Regionen	befragte Akteure	beantwortete Fragebögen	auswertbare Fragebögen	Rücklaufquote in %	Schwankung der Rücklaufquote je Region von – bis
<b>ILE-LG-Befragung 2009</b>	18	199	130	121	61 %	42 – 100 %
<b>ILE-LG-Befragung 2013</b>	23	289	186	178	62 %	33 – 100 %
<b>ILE-Befragung Privater 2013</b>	14	209	124	122	59 %	36 – 100 %
<b>RM-Befragung 2010</b>	18	18	18	18	100 %	-

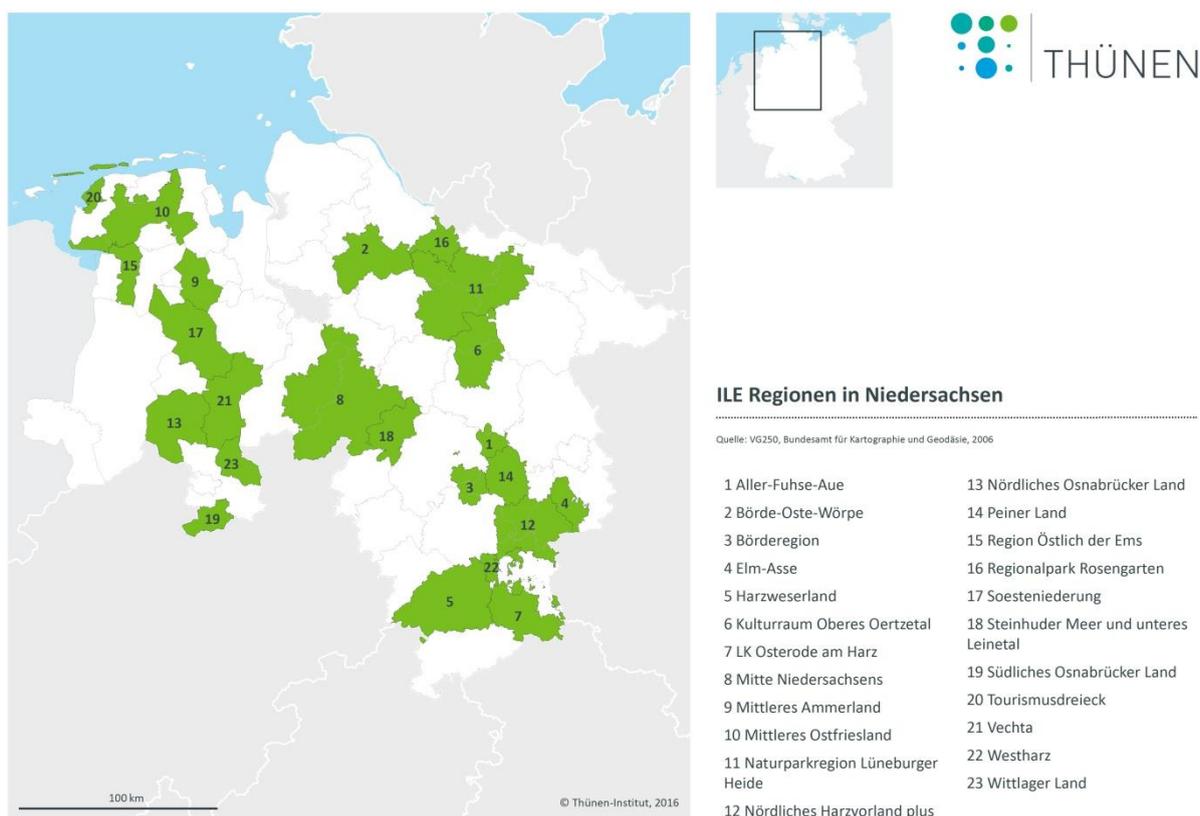
Quelle: Eigene Darstellung.

### Frage 19: Stärkung des Leistungsvermögens der Begünstigten zur Verbesserung der ökonomischen Vielfalt und der Lebensqualität

#### *Kapazitätsaufbau*

Kapazitätsaufbau heißt, dass die grundlegenden Kompetenzen und Strukturen für die zielgerichtete Arbeit zur integrierten ländlichen Entwicklung – eine lokale Partnerschaft von öffentlichen und privaten Akteuren, eine Entwicklungsstrategie (ILEK) für ein geeignetes Gebiet sowie funktionierende Managementstrukturen – geschaffen wurden.

**Karte 5** zeigt die in Niedersachsen etablierten ILE-Regionen. Von 21 Regionen liegen Informationen zur Zusammensetzung der Lenkungsgruppen (LG) vor. Die Anzahl der Mitglieder variiert zwischen 3 und 29. Die Mitglieder sind überwiegend Vertreter der beteiligten Kommunen sowie der Bewilligungsstellen als beratende Mitglieder. Nur in vier Regionen sind auch (zwischen 20 und 35 %) WiSo-Partner vertreten. Der Frauenanteil beträgt im Durchschnitt nur 7,5 % (vgl. Kap. 9.13) und ist damit gegenüber der HZB noch gesunken.

**Karte 5:** Regionen mit ILE-Regionalmanagement in Niedersachsen

Quelle: ML (2011a) und ILEK der ILE-Regionen.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die LG effektiv und konstruktiv zusammengearbeitet haben. Eine weitere Beteiligung privater Akteure fand auch im Rahmen von Arbeits- und Projektgruppen in fast allen ILE-Regionen statt. Allerdings überwog auch in diesen der Anteil öffentlicher Akteure (vgl. 7.2\_MB), sodass letztendlich der mit der Maßnahme verbundene Anspruch der Etablierung Öffentlich-Privater Partnerschaften nur bedingt umgesetzt wurde.

Der **Zuschnitt der ILE-Regionen** bot insgesamt einen geeigneten Rahmen für die ländliche Regionalentwicklung. Dies zeigt sich zum einen in den hohen Zustimmungsraten bei der direkten Frage nach der Eignung des Gebietszuschnitts, zum anderen auch in der hohen Verbundenheit der befragten Akteure mit „ihrer“ ILE-Region. Auch die **Eignung des ILEK**, die spezifische Situation der Region aufzugreifen und als Handlungsgrundlage („roter Faden“) zu dienen, war nach Einschätzung der befragten Akteure gegeben. Allerdings zeigt die Auswertung der Befragungsergebnisse auch, dass die Steuerungswirkung im Vergleich mit anderen Funktionen des ILEK etwas weniger ausgeprägt ist, und dass in der Tendenz eine klarere Schwerpunktsetzung der Entwicklungsstrategien für sinnvoll gehalten wird.

Zum Management auf lokaler Ebene sind funktionsfähige Strukturen und qualifizierte Akteure erforderlich. Dem **hauptamtlichen Regionalmanagement (RM)** als organisatorischem Kern kommt hierbei eine große Bedeutung zu. Das RM wird im Durchschnitt in den ILE-Regionen von zwei Personen mit einem Stundenumfang von insgesamt ca. 31 Wochenstunden ausgefüllt. Der Umfang variiert dabei zwischen 10 und 60 Wochenstunden.

Die **Qualität des Regionalmanagements** wurde von den befragten LG-Mitgliedern und privaten Akteuren insgesamt sehr positiv bewertet. Im Vergleich zur Befragung 2009 zeigten sich 2013 signifikant größere Zufriedenheiten der LG-Mitglieder mit den Aspekten „Beratung zu Projekten“, „Kenntnis von Fördermöglichkeiten“ und „Öffentlichkeitsarbeit“. Die privaten Akteure waren mit den drei genannten Aspekten etwas weniger zufrieden als die LG-Mitglieder. Der Umfang der Personalausstattung hat keinen signifikanten Einfluss auf die Zufriedenheit der Akteure, doch es scheint wichtig, dass das RM vor Ort präsent ist.

### **Verbesserung der Governance**

Das **Kooperationsklima** und die tatsächliche **Zusammenarbeit** zwischen den Kommunen haben sich deutlich verbessert, sodass auch ein gemeinsames Selbstverständnis entstehen konnte. Dies spiegelt sich auch in der im Vergleich zu 2009 gestiegenen Zustimmung der Befragten zur Aussage „Die gesamte Region steht im Vordergrund“ im Hinblick auf die Arbeit der Lenkungsgruppe wider. Die Bereitschaft zum weiteren Engagement ist sowohl bei den befragten LG-Mitgliedern als auch bei den weiteren Akteuren hoch. Als Indiz für das Bestreben zur dauerhaften Zusammenarbeit kann natürlich auch die Bewerbung für die Förderperiode 2014-2020 gewertet werden. Alle ILE-Regionen haben sich beteiligt und sind als Leader- bzw. ILE-Regionen (in zwei Fällen mit Veränderungen des Gebietszuschnitts) anerkannt worden.

Eine **Beteiligung privater Akteure** erfolgte nur zum Teil. Die Beteiligungsmöglichkeiten bei der ILEK-Erstellung wurden zwar überwiegend als ausreichend angesehen. Allerdings waren die befragten privaten Akteure in ihrer Einschätzung nicht ganz so positiv wie die kommunalen Akteure. Aus anderen Antworten der Privaten lässt sich schließen, dass diese zwar involviert, aber nicht wirklich im Kern des Prozesses beteiligt waren.

### **Mobilisierung endogener Potenziale**

Die ZWE-Befragung hat gezeigt, dass **ehrenamtliches Engagement** von ortsansässigen Vereinen und Privatpersonen in beachtlichem Maße für die Umsetzung von Projekten mobilisiert wurde (vgl. 7.2\_MB). Die Bedeutung des ehrenamtlichen Einsatzes verdeutlicht auch diese Aussage aus der LG-Befragung: *„Ehrenamtliches Engagement kann gar nicht hoch genug bewertet werden, insbesondere bei klar abgegrenzten Bereichen oder Aufgaben“*.

Auch für die Umsetzung von Projekten konnten in den ILE-Prozessen Ressourcen mobilisiert werden. Diese **Projekte ohne PROFIL-Förderung** wurden vorwiegend ohne Fördermittel bzw. mit kommunalen Mitteln realisiert.

## Integrierter Ansatz

Unter integriertem Ansatz der ländlichen Entwicklung wird ein politikfeld-/ressort- und themenübergreifendes Zusammenwirken verstanden. Dieses zeigt sich in der inhaltlichen **Themenvielfalt** der Beteiligungsgremien, aber auch in den Themen, die in den LG bearbeitet wurden. Im Idealfall führte dieses auch zu einer **Verbindung verschiedener Akteure und Sektoren** innerhalb einzelner Projekte. Die ZWE-Befragung hat gezeigt, dass es in den befragten Projekten zwar Kooperationen mit neuen Partnern gab, insgesamt überwog aber die Zusammenarbeit mit bewährten Partnern mit gleichem thematischem Hintergrund. Die **Integration verschiedener Politikfelder** beinhaltet u. a. die Nutzung/Bündelung verschiedener Fördermöglichkeiten. Die Analyse der ohne PROFIL-Förderung realisierten Projekte zeigt, dass die Strukturfonds (EFRE) als Finanzierungsquelle nur vereinzelt genutzt wurden, um Naturerlebnisangebote zu realisieren. Daneben spielten auch GRW- und weitere Bundesmittel für das Themenfeld Klima eine Rolle. Im Vordergrund stand jedoch die Nutzung eigener kommunaler Mittel.

## Zielerreichung im Hinblick auf wirtschaftliche Entwicklung und Lebensqualität

Wie zu erwarten, ist der größte Wirkungsbeitrag der ILE-Prozesse im Tourismus zu finden. Auch zur Dorfentwicklung hat der ILE-Prozess nach Meinung von über der Hälfte der Befragten einen großen bis sehr großen Beitrag geleistet. In den Bereichen Natur/Kulturlandschaft/Umweltbildung, Kultur und Demografischer Wandel kann man von einem „mittleren“ Wirkungsbeitrag sprechen.

## 7.12.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Insgesamt ist es mit der Maßnahme 341 gelungen, in den Regionen integrierte Entwicklungsprozesse anzustoßen und die Fähigkeiten der Akteure zur Mitwirkung an diesen zu steigern. Dabei wurden auch in erheblichem Maß Ressourcen außerhalb der Förderung mobilisiert.

In den ILE-Regionen zeigen viele Performance-Indikatoren, wie die Zufriedenheit der Akteure mit dem RM oder Einschätzungen zum Prozessnutzen, eine ähnliche Ausprägung wie in den Leader-Regionen. Die Flexibilität z. B. hinsichtlich des Gebietszuschnitts und die Freiheit vom Druck zum Mittelabfluss<sup>67</sup> ermöglichten freiere Schwerpunktsetzungen. Andererseits bietet der ILE-Ansatz eher die Möglichkeit, „vor sich hin zu wursteln“, d. h. nur minimale Aktivitäten zur Entwicklung der Region zu entfalten und sich auf die Umsetzung von bereits vorhandenen Projektansätzen mit dem entsprechenden ILE-Bonus zu beschränken.

---

<sup>67</sup> D. h. anders als in Leader-Regionen besteht nicht die Notwendigkeit, aber auch nicht die Möglichkeit, ein eigenes Budget zu verausgaben, das sonst verfallen könnte.

### **Empfehlungen an das Land**

Mit mehr Qualitätssicherung durch das ML im ILE-Prozess sollte verhindert werden, dass nur aus kommunalen Verwaltungsvertretern ohne Entwicklungsvision bestehende ILE-LG gefördert werden.

Eine ausreichende Ausstattung des Regionalmanagements sollte sichergestellt werden.

Eine stärkere Beteiligung von Frauen in den Lenkungsgruppen sollte eingefordert werden. Da jedoch kommunale VertreterInnen in NI überwiegend Männer sind, sollten über das Fördergeschäft hinaus Aktivitäten zur Stärkung der Chancengleichheit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt werden, insbesondere im Hinblick auf Leitungspositionen in Verwaltung und Politik auf der kommunalen Ebene.

Das Land sollte die Vernetzung zwischen den Regionen und die Öffentlichkeitsarbeit stärken, um den Austausch zu fördern und Beispiele gelungener Akteursbeteiligung zu kommunizieren, aber auch, um den Ansatz der ILE-Regionen sichtbarer zu machen.

### **Empfehlungen an die EU**

Die bisherigen Erfahrungen in den Mitgliedstaaten mit Maßnahmen unter ELER-Code 341 sollten zusammengetragen und ausgewertet werden, damit zukünftige Potenziale deutlich werden. Der niedersächsische ILE-Ansatz (ohne eigenes Budget, ohne verpflichtende Partizipation nichtstaatlicher Akteure im Entscheidungsgremium) bietet sich als „Leader light“ für Regionen/Mitgliedstaaten mit Problemen beim Mittelabfluss bzw. bei der Kofinanzierung an. Dort könnte der ILE-Ansatz z. B. fördern, dass an interkommunalen Problemlösungen gearbeitet wird, ohne einseitigen Fokus auf Mittelverausgabung und investive Projekte, die eher kurzfristigen Interessen einzelner Gemeinden dienen.

## 8 Schwerpunkt 4 Leader

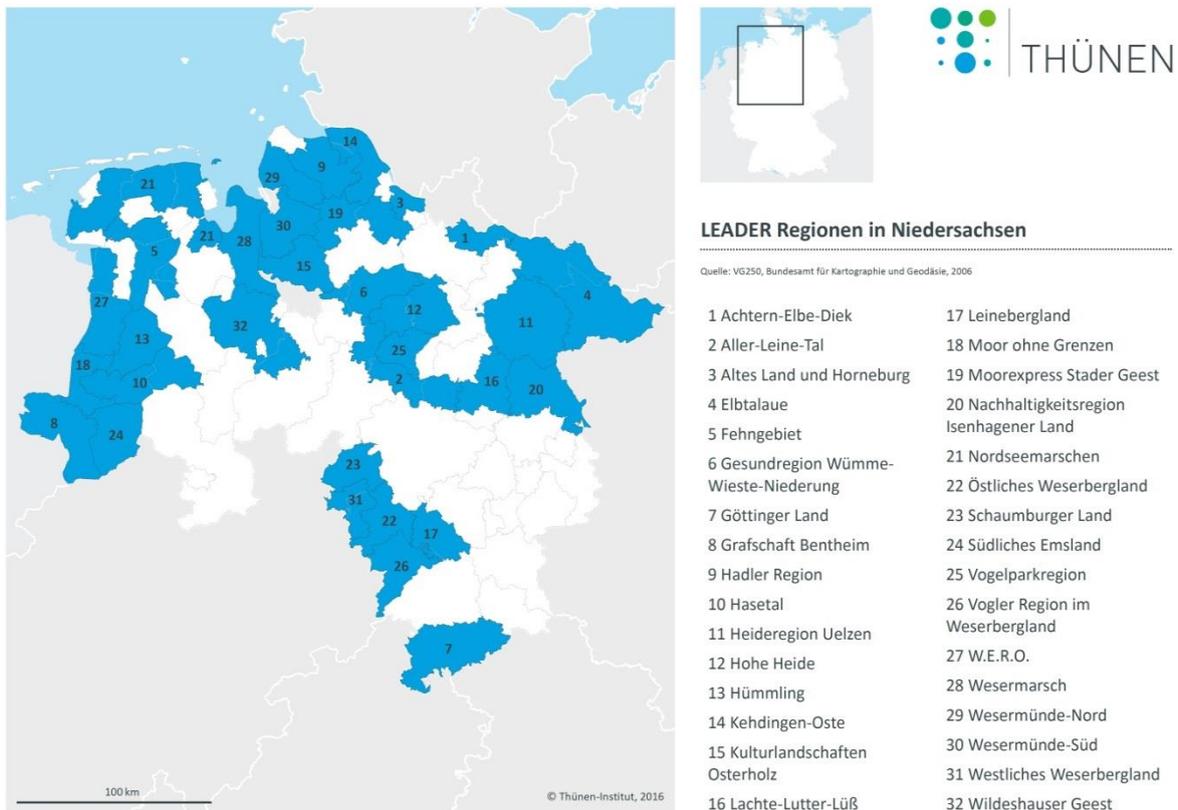
Die hier zusammengefassten Erkenntnisse beruhen auf den im Modulbericht 7.2\_MB ILE Leader ausführlich dargestellten Bewertungsaktivitäten und Ergebnissen

### 8.1 Beschreibung des Schwerpunkts

#### 8.1.1 Überblick

Im Rahmen des Schwerpunkts 4 erfolgte die Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte (REK) durch 32 Leader-Regionen (siehe **Karte 6**). In Bremen wurde Leader nicht angeboten.

**Karte 6:** Leader-Regionen in Niedersachsen in der Förderperiode 2007-2013



Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2008b).

Die Auswahl der Regionen erfolgte in einem Wettbewerbsverfahren mit 38 Bewerbungen und 32 ausgewählten Regionen (Fengler und Raue, 2010, S. 26). Den Regionen stand zur Umsetzung ihrer REK mit Anerkennung als Leader-Region ein Kontingent von 2 Mio. Euro EU-Mitteln zur Verfügung. Leader beinhaltet die Maßnahmen 41 (Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie inkl. 411-413 – Umsetzung der Programmmaßnahmen der SP 1 bis 3), 421 (Kooperationsprojekte) und

431 (laufende Kosten der Lokalen Aktionsgruppe (LAG)). Im Rahmen der Maßnahmen 41 und 421 konnten alle im Programm beschriebenen Maßnahmen genutzt werden,<sup>68</sup> wobei die Förderkonditionen der entsprechenden Maßnahmen galten. Darüber hinaus konnten laut Programm auch innovative Maßnahmen gefördert werden, soweit sie den Zielen einer der Landesförderrichtlinien von *PROFIL* entsprachen, nicht über die ESF- und EFRE-Programme förderfähig und in den Strategien von *PROFIL* und den ESF- und EFRE-Programmen nicht ausgeschlossen waren (ML, 2010c). Für die laufenden Kosten der LAG (431) konnten max. 20 % des LAG-Budgets aufgewendet werden.

Für die Umsetzung von Leader standen 99 Mio. Euro öffentliche Mittel (Stand 2009) zur Verfügung. Im Verlauf der Förderperiode erfolgte eine Aufstockung auf 103 Mio. Euro (vgl. Tabelle 65). Entsprechend erfolgte auch eine bedarfsorientierte Erhöhung der Kontingente der Leader-Regionen. Die Koordination des Mittelkontingents der LAGn erfolgte beim für die jeweilige LAG zuständigen AfL<sup>69</sup>, die Bewilligung und Abwicklung der Projektförderung bei der für die jeweilige Maßnahme zuständigen Bewilligungsbehörde (AfL, NLWKN, LWK).

Für die Entwicklung der ländlichen Räume in Niedersachsen stellen sich regional unterschiedliche Herausforderungen. Vorhandene Problemlagen wurden in *PROFIL* umfassend beschrieben. (ML, 2009d). Die Zielsetzungen von Leader wurden entsprechend offen formuliert und fokussierten auf den potenziellen Prozessnutzen von Leader: Stärkung der lokalen und regionalen Handlungskompetenz, Erschließung endogener Potenziale und Förderung der regionalen Identität. Konkrete Zielsetzungen und Handlungsstrategien entsprechend den regionalen Problemlagen konnten dann in den REK formuliert werden.

### Relevanz der Maßnahmen

Die Interventionslogik von Leader basiert auf der Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale und integrierten Ansätzen. Im wissenschaftlichen Diskurs besteht weitgehend Konsens<sup>70</sup>, dass Politiken zur Entwicklung ländlicher Räume nicht sektoral (auf die Landwirtschaft), sondern territorial und problemorientiert ausgerichtet sein sollten (Dax, 2015; Weingarten, 2009). Um regionales Engagement als wesentliches Erfolgspotenzial zu generieren, sind aktivierende, organisatorische Kerne als Katalysatoren hilfreich (BBR, 2008; Klaerding, Hachmann und Hassink, 2009; Poltermann, 2006).

---

<sup>68</sup> Einige Maßnahmen der anderen Schwerpunkte wurden im Programm basierend auf einer Abfrage der Fachreferate als für den Leader-Ansatz geeignet gekennzeichnet. Da die Umsetzung gezeigt hat, dass die Regionen auch auf nicht gekennzeichnete Maßnahmen zurückgriffen, wird auf eine Auflistung verzichtet.

<sup>69</sup> Seit 1.1.2014 Ämter für regionale Landesentwicklung bzw. deren Dienststellen.

<sup>70</sup> Prominent schlägt sich dies in der Formulierung des „New Rural Paradigm“ der OECD nieder, welches ebenfalls auf gebietsbezogene statt sektorale Förderansätze abhebt (OECD, 2006; Wellbrock, Roep und Wiskerke, 2012).

Die Ausgestaltung von Leader als gebietsbezogener, partizipativer Ansatz mit einem Regionalmanagement als Katalysator entspricht diesen Anforderungen. Die regionsspezifischen Entwicklungskonzepte können gezielt an den unterschiedlichen Problemlagen der Region ansetzen. Dennoch ist anzumerken, dass insbesondere aufgrund der hochkomplexen Wirkungszusammenhänge ein Beleg für eine nachhaltige Effektivität und Effizienz solcher Förderpolitiken schwer zu erbringen ist.<sup>71</sup> Da für Leader-bezogene Ziele eine sehr große Bandbreite an Themenkomplexen relevant ist, sind – auch aufgrund der im Vergleich zum Umfang raumwirksamer Fördermittel insgesamt (vgl. Kap. 3.1) relativ geringen Mittelausstattung – nicht in allen Bereichen größere Beiträge zu erwarten. Insgesamt müssen die Potenziale der Leader-Förderung realistisch eingeordnet und die Bewertung auf einige relevante Felder der ländlichen Entwicklung fokussiert werden.

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Problemlagen in ländlichen Räumen sind die Ziele und formulierten Fördergegenstände passend. Durch die Fokussierung auf regionsspezifische Problemlagen und eine passende Interventionslogik ist die Relevanz einer öffentlichen Förderung gegeben. Die starke Anlehnung an die programmierten Mainstream-Maßnahmen hat die Handlungsmöglichkeiten der Regionen und den Spielraum für Innovation im Vergleich zu LEADER+ aus der Förderperiode 2000-2006 stark eingeschränkt.

Neben Leader gibt es eine Vielzahl weiterer Politiken und Förderprogramme anderer Ressorts, die ebenfalls auf die Erarbeitung integrierter Strategien und die Stärkung von Governance-Prozessen abzielen. Dabei bleibt es ganz überwiegend den Akteuren vor Ort überlassen, eine Abstimmung und Koordination der verschiedenen Instrumente zu leisten.

### Umsetzungsstand im Überblick

**Tabelle 65** stellt die Planzahlen aus dem HC-Programm (2009) und der 6. Programmänderung dem letztendlichen Umsetzungsstand (31.12.2015) gegenüber.

Die Planansätze wurden im Verlauf der Programmumsetzung gegenüber dem HC-Programm 2009 geringfügig erhöht. Innerhalb der verschiedenen Haushaltslinien fanden deutliche Verschiebungen statt. In allen Haushaltslinien außer 413 (Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien, Lebensqualität) wurden die Planansätze abgesenkt. Für Umwelt/Landschaft (412) wurde der Planansatz auf Null reduziert. Der Umsetzungsstand (Ist 2015 gegenüber Soll 2009) liegt im Durchschnitt des Schwerpunktes 4 bei 102 %. Mehr als geplant wurde bei 413 ausgegeben, deutlich weniger bei 421.

---

<sup>71</sup> Diesbezüglich bemerken Publikationen des Europäischen Rechnungshofes, dass der potenzielle Mehrwert von Leader in der Praxis nicht ausreichend nachgewiesen sei (EuRH, 2010; EuRH, 2012).

**Tabelle 65:** Öffentliche Mittel im SP 4 (Soll-Ist-Vergleich)

ELER- Code	Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Umsetzungsstand bis 2015	Art.-89-Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2015 (Mio. Euro)
		Öffentliche Mittel (Mio. Euro)				
		Soll: Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben geplant (Stand 2013)	Ist: Ausgaben bis Ende 2015		
411	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	9,14	5,33	5,53	60 %	-
412	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Umwelt/Landschaft	6,88	0,00	0,00	0 %	-
413	Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	52,72	76,14	80,37	152 %	-
421	Umsetzung v. Projekten d. Zusammenarbeit	11,74	7,12	1,98	17 %	-
431	Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie die Kompetenzentwicklung und ...	18,84	14,85	13,64	72 %	-
<b>Gesamt Schwerpunkt 4</b>		<b>99,32</b>	<b>103,45</b>	<b>101,51</b>	<b>102 %</b>	<b>-</b>

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a; 2016b; 2009d).

### Erreichung der Output-Ziele

Bezüglich der Output-Ziele, die im HC-Programm gesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 32 und 313 % (vgl. **Tabelle 66**). Der hohe Zielerreichungsgrad bei Maßnahme 421 ist auf die wenig ambitionierten Output-Ziele zurückzuführen und steht in deutlichem Widerspruch zum Umsetzungsstand. Bei Code 431 stellt sich die Situation eher umgekehrt dar. Bei dieser Maßnahme ist die Anzahl der Förderfälle nur begrenzt aussagekräftig. Eine weitere Diskussion der Inanspruchnahme erfolgt in den Kapiteln 8.2.2 bis 8.2.4. Gemeinsame Ergebnisindikatoren wurden für Leader nicht quantifiziert.

**Tabelle 66:** Gemeinsame Output-Indikatoren im Soll-Ist-Vergleich

Code	Maßnahmen in Schwerpunkt 4	Outputindikatoren	Soll: Health Check, Stand: 15.12.2009	6. Änderung, Stand: 18.12.2013	Ist: 2007-2015	Zielerreichung in %
411	Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien	Anzahl der lokalen Aktionsgruppen	32	32	32	100%
		Gesamtfläche des Gebiets der LAG (km <sup>2</sup> )	23.423	23.423	23.423	100%
		Gesamteinwohnerzahl im Gebiet der LAG	2.433.756	2.433.756	2.433.756	100%
413		Anzahl der von LAG finanzierten Projekte	1.600	1.600	1.446	90%
		Anzahl der Begünstigten	1.000	1.000	873	87%
421	Durchführung von Kooperationsprojekten	Anzahl geförderte Kooperationsprojekte	15	15	41	273%
		Anzahl an Zusammenarbeit beteiligter LAG	15	15	47	313%
431	Leitung der Lokalen Aktionsgruppe, Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in dem Gebiet gemäß Art. 59	Anzahl der Fördermaßnahmen	300	300	96	32%

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2016c; 2013a; 2009d).

## Beabsichtigte und „unbeabsichtigte“ (Neben-)Wirkungen

Leader weist schon aufgrund seines Förderansatzes ein sehr breites Wirkungsspektrum auf. **Tabelle 67** zeigt, welche Wirkungsbereiche der Leader-Projekte in den jeweiligen Maßnahmenbewertungen (unterschieden nach Maßnahmen innerhalb und außerhalb der ZILE-Richtlinie) und in der Programmbewertung behandelt werden.

**Tabelle 67:** Behandlung von Wirkungsbereichen der Leader-Projekte in den Vertiefungsthemen

Code	(Teil-) Maßnahme	Vertiefungsthemen						
		Wirt- schaft/ Arbeit	Agrar- sektor	Bio- diversität	Wasser	Klima	Lebens- qualität	Tier- schutz
41	Projekte nach Nicht-ZILE-RL (125-D, 126-A, 323-A und B)			●	●	●		
41/ 421	Projekte nach ZILE-RL	●				●	●	
431	Arbeit der LAG						●	

● in Maßnahmen- und Programmbewertung thematisiert

○ unbeabsichtigte positive/negative Nebenwirkung, in Wirkungsbetrachtung auf Programmebene berücksichtigt

Quelle: Eigene Darstellung.

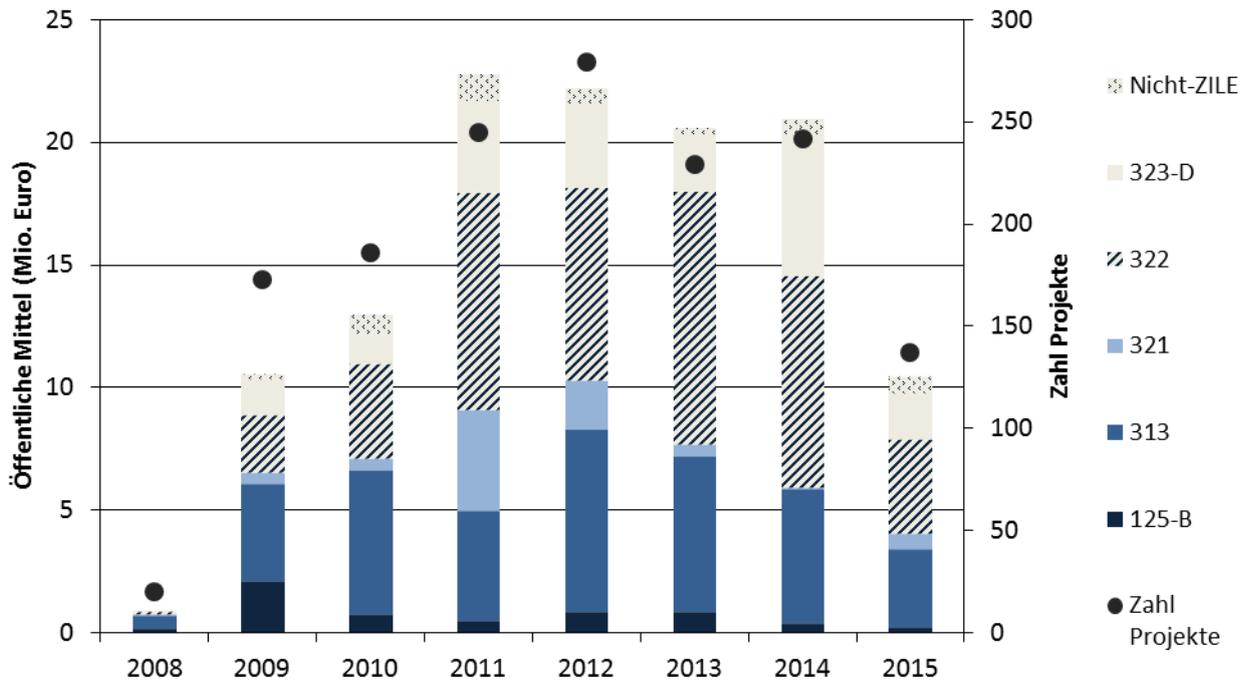
### 8.1.2 Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie (41)

Nach einem langsamen Anlaufen erfolgte die Umsetzung seit 2011 kontinuierlich auf hohem Niveau mit rund 250 Projekten und über 20 Mio. Euro FFK pro Jahr (vgl. **Abbildung 47**).

Außerhalb der ZILE-Richtlinie wurden die Maßnahmen 125-D (Beregnung), 126-A (Hochwasserschutz im Binnenland), 323-A (NuL) und 323-B (FGE) genutzt. Nach den Richtlinien der Maßnahmen 121 (AFP) und 331-A (Transparenz schaffen) wurde je ein Projekt gefördert. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick gegeben.

In **ELER-Code 411** spielte der Wegebau (125-B) eine nennenswerte Rolle, der Gegenstand der ZILE-Richtlinie ist. Die Bedeutung des Wegebaus ist u. a. auf den in der Anfangsphase starken Druck zum Mittelabfluss zurückzuführen und nach 2009 stark zurückgegangen. Eine größere Bedeutung hatten daneben vor allem in den LAGn an der Weser auch Projekte des Hochwasserschutzes im Binnenland. Daneben gab es mehrere Machbarkeitsstudien zum Thema Feldberegnung in der Heide (Maßnahme Beregnung, siehe Kap. 5.9) sowie ein AFP-Projekt.

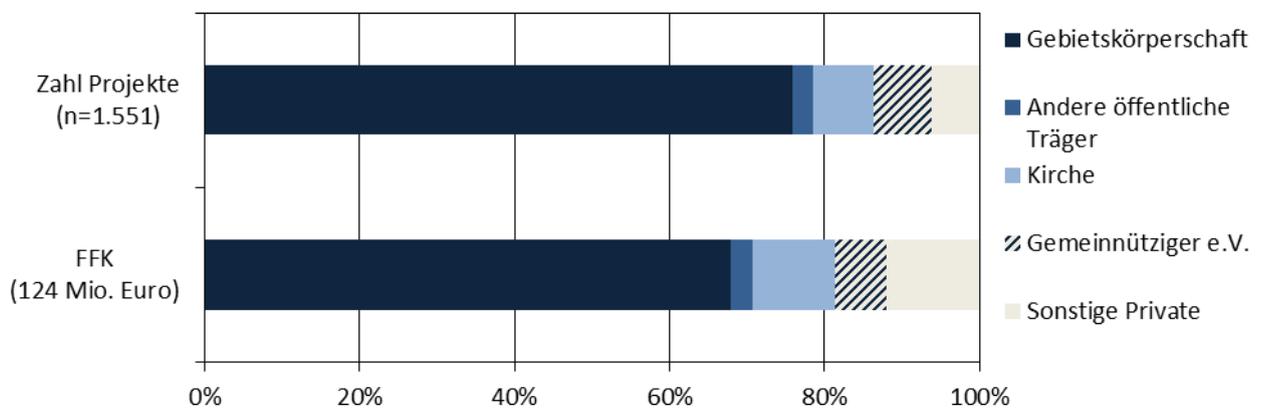
**Abbildung 47:** Förderfähige Kosten der bis Ende 2015 umgesetzten Leader-Projekte (41) nach Projektarten



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten des SLA.

In **ELER-Code 413** waren vor allem die ZILE-Maßnahmen von Bedeutung, insbesondere die Maßnahmen Tourismus (313) und Dorfentwicklung (322), gefolgt von Kulturerbe (323-D). Neben den ZILE-Maßnahmen wurden auch Projekte der Maßnahmen 323-A und 323-B (NuL und FGE) realisiert.

**Abbildung 48:** Förderfähige Kosten nach der Art der Zuwendungsempfänger (41)



Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten des SLA.

Bei den Zuwendungsempfängern (**Abbildung 48**) dominierten erwartungsgemäß die Gebietskörperschaften (77 % der Projekte mit 67 % der FFK). Andere Arten von ZWE hatten eine untergeordnete Bedeutung. Die Kategorie „sonstige Private“ hat einen Anteil an den FFK von 12 % bei 6 % der umgesetzten Projekte. In dieser Kategorie sind allerdings vor allem juristische Personen enthalten, z. B. Tourismus-GmbH, Bioenergie-Genossenschaften, eingetragene Vereine. Knapp die Hälfte der „sonstigen“ Privaten sind Privatpersonen und GbR.

### 8.1.3 Kooperationsprojekte (421)

Der Durchführung von Kooperationsprojekten wurde sowohl aus Sicht der EU als auch aus Sicht des Landes zum Beginn der Förderperiode eine deutlich höhere Priorität als in LEADER+ (Förderperiode 2000-2006) eingeräumt. Dies spiegelte sich auch in den REK wider, die relativ viele und ausführliche Überlegungen und Projektskizzen zu Kooperationsprojekten enthielten. Mit 41 geförderten Kooperationsprojekten wurde das Output-Ziel von 15 Projekten deutlich übertroffen. Die verausgabten Mittel blieben jedoch hinter dem Planansatz zurück. Der ganz überwiegende Teil (=34) der Kooperationsprojekte waren Tourismusprojekte (313). Die restlichen Projekte verteilten sich auf die Maßnahmen 321, 322, 323-D und 323-A.

Alle Projekte beruhten auf Kooperationen benachbarter LAGn, in drei Fällen waren auch ILE-Regionen an der Kooperation beteiligt, in einem Fall kam der Kooperationspartner aus einem benachbarten Bundesland.

### 8.1.4 Laufende Kosten der LAG (431)

Für die Maßnahme 431 waren ursprünglich knapp 19 Mio. Euro öffentliche Mittel vorgesehen. Im Durchschnitt hätte jede LAG rund 580.000 Euro für ihre laufenden Kosten nutzen können. Letztlich wurden von den LAGn „nur“ knapp 14 Mio. Euro öffentliche Mittel in Anspruch genommen. Wesentlicher Bestandteil der Maßnahme 431 war die Finanzierung des Regionalmanagements mit über 90 % der öffentlichen Mittel (Richtlinienziffer 431.1). Darüber hinaus wurde in 15 Regionen die Erstellung bzw. Aktualisierung eines REK gefördert (431.6). Die anderen Richtlinienziffern (z. B. 431.2 Teilnahme an Veranstaltungen oder 431.2 Öffentlichkeitsarbeit) waren finanziell unbedeutend.

## 8.2 Beantwortung der Bewertungsfragen

### 8.2.1 Untersuchungsansatz

Zum Beginn der Förderperiode wurde für die ursprünglichen gemeinsamen Bewertungsfragen des CMEF gemeinsam mit dem zuständigen Fachreferat und VertreterInnen von Bewilligungsstellen und Leader-Regionen ein auf die spezifischen Bedingungen und Zielsetzungen des Landes ausgerichtetes Kriterien- und Indikatorenset erarbeitet (vgl. Fengler und Raue, 2010), das Grundlage für die Bewertungsaktivitäten war. In der Ex-post-Evaluation wurden die neuen im Leitfaden vorgeschlagenen Bewertungsfragen (EEN, 2014) berücksichtigt, die Kriterien und Indikatoren aber nur soweit aufgegriffen, wie diese im zur HZB erarbeiteten Evaluationsdesign enthalten waren.

Für Leader sind folgende Bewertungsfragen zu beantworten<sup>72</sup>:

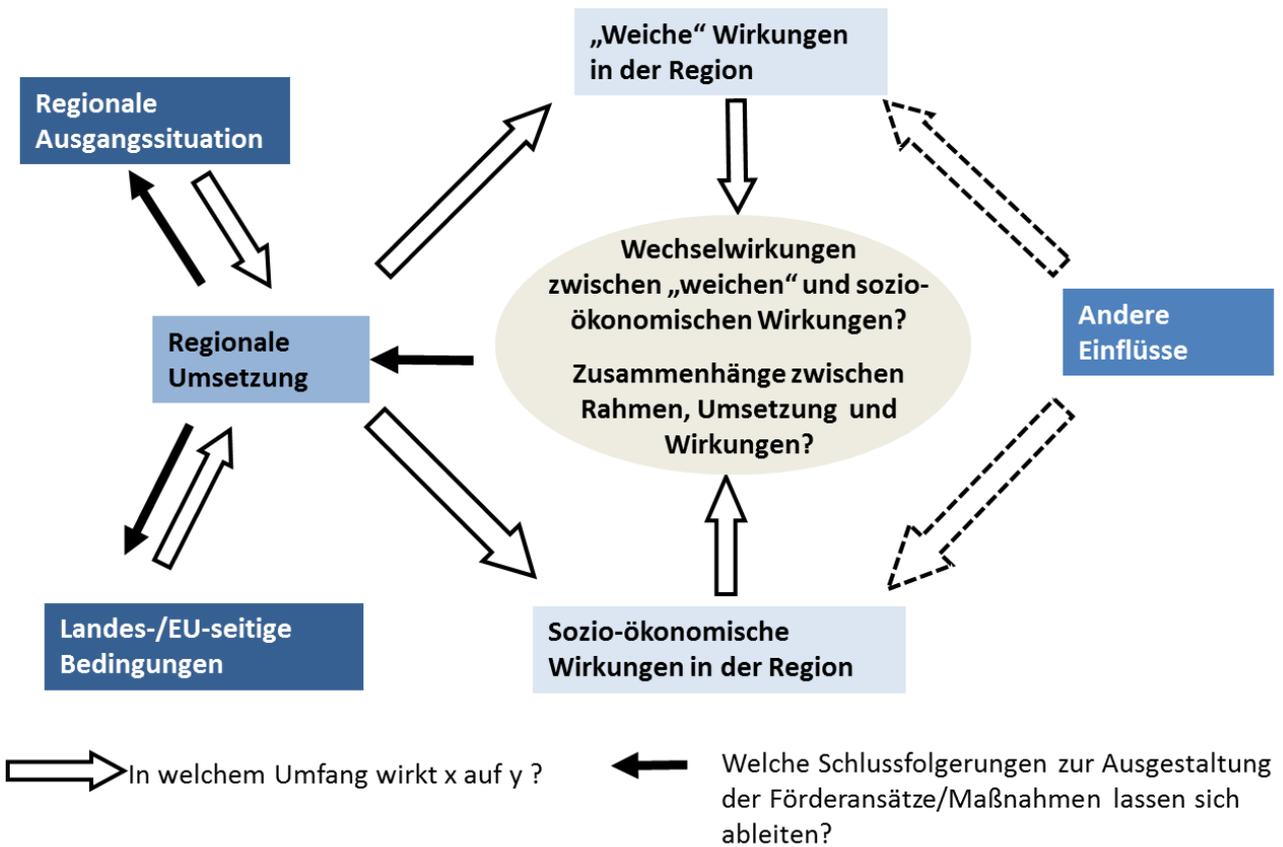
- Inwieweit wurde der Leader-Ansatz etabliert? (Frage 23)
- Inwieweit hat Leader zur Verbesserung von *Local Governance* beigetragen? (Frage 24)
- Inwieweit hat Leader zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen? (Frage 21)
- Inwieweit haben die LAGn zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategien und des Entwicklungsprogramms beigetragen? (Frage 22)

Den Erhebungen und anschließenden Auswertungen lag ein Wirkungsmodell zugrunde, das Rahmen, Umsetzung und Wirkungen miteinander in Beziehung setzt (siehe **Abbildung 49**) und mit dem die Interdependenzen beschrieben werden können. Darauf aufbauend erfolgten die Beantwortung der Fragen und die Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

---

<sup>72</sup> Die Fragen 21, 22, 23, 24 werden hier nicht in numerischer Reihenfolge bearbeitet, sondern der Interventionslogik folgend; das heißt beginnend mit der Etablierung und abschließend mit der Zielerreichung.

**Abbildung 49:** Wirkungsmodell zur Evaluierung regionaler Entwicklungsprozesse



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der Bewertung von Leader wurden mithilfe von schriftlichen Befragungen, Fallstudien, Interviews und Gruppendiskussionen umfangreiche Primärdaten erhoben, die in **Tabelle 68** aufgeführt sind. Die erhobenen Daten wurden in einer Datenbank zusammengeführt und statistisch analysiert. Darüber hinausgehende Arbeitsschritte waren eine Dokumenten- und Literaturanalyse, die Analyse der REK sowie eine Auswertung regionalstatistischer Daten der Regionen.

**Tabelle 68:** Übersicht über die Primärdatenerhebungen und Verweise im Text zu Datenquellen

Datenquelle	Verweis (Abkürzung)
Abfrage von Strukturdaten/Aktivitäten der Regionen (jährlich)	XLS*
Befragungsergebnisse der Fallstudie 2009	Fallstudie*
Schriftliche Befragung der LAG-Mitglieder, 2009 und 2013	LAG09* bzw. LAG13* mit Angabe der Fragennummer
Interviews und Fokusgruppendifkussion zur administrativen Umsetzung	2010
Schriftliche Befragung der Regionalmanagements, 2010	RM* mit Fragennummer
Interviews mit ZWE, 2011	ZWE-Interview*
Schriftliche Befragung der ZWE der ZILE-Projekte, 2012	ZWE* mit Fragennummer

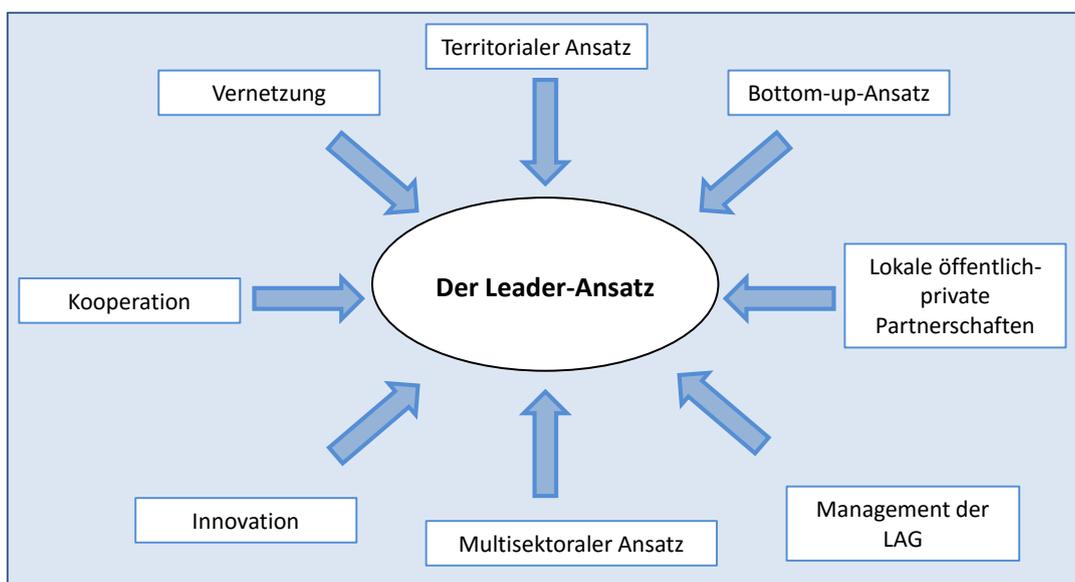
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Beantwortung der Bewertungsfragen werden im Folgenden nur ausgewählte Indikatoren dargestellt. Für die vollständige Darstellung sei auf 7.2\_MB verwiesen.

## 8.2.2 Etablierung des Leader-Ansatzes

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit wurde der Leader-Ansatz etabliert?“ (Frage 23) wurde die Umsetzung der spezifischen Leader-Merkmale analysiert (vgl. **Abbildung 50**), ergänzt um den Aspekt eines funktionierenden Managements der LAG.

**Abbildung 50:** Die Merkmale von Leader



Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2006c).

## Territorialer Ansatz

Zwei Aspekte sind relevant: die **Identifikation eines geeigneten ländlichen Gebiets** sowie die **Lokale Entwicklungsstrategie**<sup>73</sup> (in Niedersachsen REK) mit ihrer Aufgabe, Informationen zum Gebiet herauszuarbeiten, Potenziale zu identifizieren und einen handlungsleitenden Rahmen zu setzen.

### *Identifikation eines geeigneten ländlichen Gebietes*

Hinsichtlich der Gebietsabgrenzung ist zum einen von Bedeutung, ob die so definierte Region ausreichend Anknüpfungspunkte zur Mobilisierung von Akteuren bietet. Zum anderen muss sie über ausreichend Ressourcen und Potenziale zur Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie verfügen.

Die Regionen unterschieden sich erheblich hinsichtlich Fläche und Einwohnerzahl (vgl. Fengler und Raue, 2010, S. 27). Zehn Regionen umfassten weniger als 50.000 Einwohner und acht Regionen hatten mehr als 100.000 Einwohner. Die flächenmäßig kleinste Region war das „Alte Land und Horneburg“ mit 180 km<sup>2</sup>, die größte die Elbtalaue mit 2.020 km<sup>2</sup>. In den ehemaligen LEADER+-Regionen waren vor allem naturräumliche Abgrenzungskriterien von Bedeutung. 44 % der Regionen waren landkreisübergreifend. Bei den Regionen, die 2007 erstmalig als Leader-Region ausgewählt wurden, stand als Abgrenzungskriterium die touristische Region deutlich im Vordergrund.

Alle Befragungsergebnisse zeigen, dass der gewählte Gebietszuschnitt für die Umsetzung von Leader geeignet war. So war die überwiegende Mehrheit der befragten LAG-Mitglieder zur HZB der Meinung, dass die Gebietsabgrenzung ihrer Leader-Region einen sinnvollen Rahmen zur ländlichen Regionalentwicklung bot. Nur in neun Regionen sah mehr als die Hälfte der befragten LAG-Mitglieder die Gebietsabgrenzung als weniger geeignet an.<sup>74</sup> Für die Einschätzung der Eignung spielten die Abgrenzungskriterien (z. B. Naturraum oder touristische Region) keine Rolle.

Eine Ausgangsannahme der Förderung regionaler Entwicklungsprozesse ist, dass die Mobilisierung regionaler Akteure und deren Bereitschaft zum Engagement durch eine enge Verbundenheit mit der Region begünstigt werden (Fürst, Lahner und Zimmermann, 2004). Diese dürfte wiederum dann besonders groß sein, wenn der Regionszuschnitt an emotionalen Bezügen der Akteure ansetzt. Die Verbundenheit der Akteure mit ihrer Leader-Region war hoch und hat sich zwischen den Befragungszeitpunkten 2009 und 2013 noch verbessert. Auch die Bereitschaft zum weiteren Engagement hat sich positiv entwickelt.

---

<sup>73</sup> Im EU-Kontext wird üblicherweise der Begriff „lokal“ verwendet, wo in Deutschland der Begriff „regional“ gebräuchlich ist. „Regional“ bezeichnet auf EU-Ebene z. B. die Bundesländer.

<sup>74</sup> Vier Leader-RM machten Angaben zu Vorgaben, die einen optimalen Gebietszuschnitt behindert haben. Genannt wurden u. a. der (aus der GAK kommende) Förderausschluss für Orte mit mehr als 10.000 Einwohnern und die zu spät angehobene Einwohnerobergrenze für Leader-Regionen.

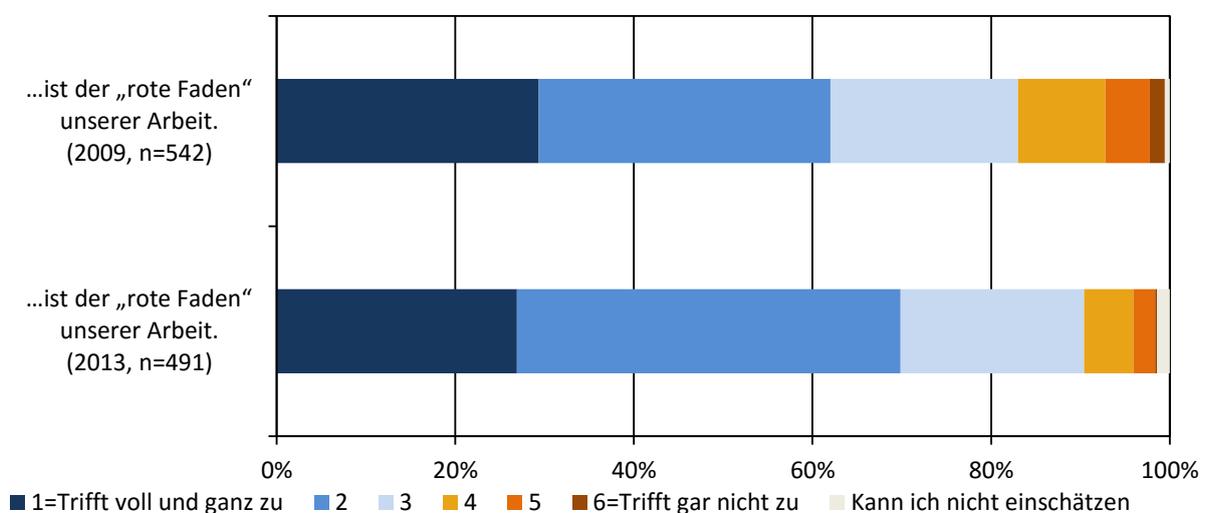
Die Grundannahme von Leader, dass eine hohe regionale Verbundenheit zu einem hohen Engagement für die Region beiträgt, lässt sich durch eine enge Korrelation der entsprechenden Angaben aus der LAG-Befragung belegen. So ist die Bereitschaft zum weiteren Engagement enger mit der regionalen Verbundenheit als mit der Zufriedenheit mit dem Prozess korreliert (Raue, Pollermann und Schnaut, 2013).

### *Eignung der Lokalen Entwicklungsstrategien*

Die REK waren die Grundlage für die Bewerbung als Leader-Region am Beginn der Förderperiode. Im Anforderungskatalog für das Auswahlverfahren gab es Festlegungen zu Inhalt und Gliederungsstruktur der REK. Die REK wurden üblicherweise in einem moderierten Prozess unter Einbeziehung lokaler Akteure erarbeitet. Der Umfang der Beteiligung war allerdings unterschiedlich. So gestalteten insbesondere die Regionen, die kurz vorher ein ILEK erstellt hatten, dessen Weiterentwicklung zu einem Leader-REK eher pragmatisch.

Aufgabe eines REK ist es, Informationen zum Gebiet herauszuarbeiten, Potenziale zu identifizieren und einen handlungsleitenden Rahmen zu setzen. Aus Sicht der überwiegenden Zahl der befragten LAG-Mitglieder und der Regionalmanagements (RM) ist es mit den REK gelungen, regionsspezifische Besonderheiten herauszuarbeiten bzw. Potenziale zu identifizieren. Eine wichtige Voraussetzung für eine Steuerungswirkung ist die Bekanntheit der Entwicklungsstrategie bei den LAG-Mitgliedern. Hier zeigt ein Vergleich der Befragungsergebnisse von 2009 und 2013, dass der Wissensstand zur Entwicklungsstrategie zurückgegangen ist. Dies deutet darauf hin, dass die Gesamtstrategie in der alltäglichen Arbeit nicht im Detail genutzt wurde.

**Abbildung 51:** Einschätzung der LAG-Mitglieder zur Steuerungsrelevanz des REK



Quelle: Eigene Darstellung (LAG09\*, LAG13\*).

Die tatsächliche Steuerungsrelevanz war aus Sicht des überwiegenden Teils der LAG-Mitglieder gegeben (vgl. **Abbildung 51**). Die Einschätzungen der RM zur Nützlichkeit als Arbeitsgrundlage

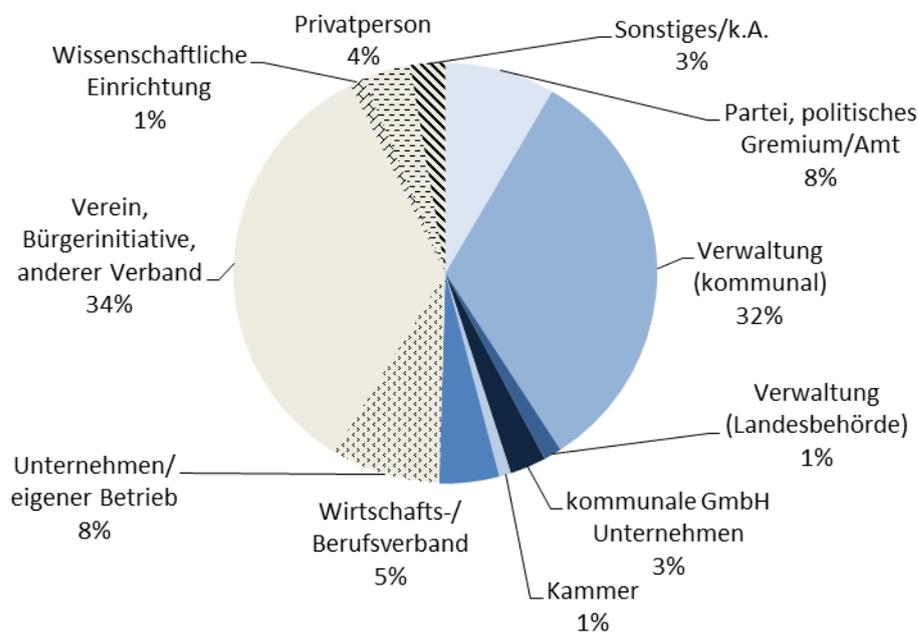
fielen etwas zurückhaltender aus, was auch darauf zurückzuführen ist, dass einzelne Handlungsansätze der Regionen innerhalb der Fördermöglichkeiten von PROFIL nicht umsetzbar waren. Den geringsten Nutzen hatte das REK als Grundlage zur Messung der Zielerreichung.

Grundsätzlich besteht die Herausforderung bei der Erarbeitung einer Entwicklungsstrategie in der Balance zwischen inhaltlicher Breite („Alle mitnehmen“) und Fokussierung auf einzelne Schwerpunkte (= konkrete Handlungsgrundlage). Die Befragung der LAG-Mitglieder 2013 zeigte hier einen Trend zur Fokussierung.

### Lokale öffentlich-private Partnerschaften

Bei Leader sollen öffentliche Akteure gemeinsam mit WiSo-Partnern mit der LAG eine lokale Partnerschaft bilden, die lokales Wissen aus unterschiedlichen Themenfeldern in den Prozessen bereitstellt und die Umsetzungsentscheidungen trägt. Zur HZB lag ein Schwerpunkt auf der Analyse der LAGn (siehe Fengler und Raue, 2010).

**Abbildung 52:** Anteil der verschiedenen Institutionentypen an den stimmberechtigten LAG-Mitgliedern in Niedersachsen (2012)



Quelle: Eigene Darstellung (XLS\*12).

Die Zusammensetzung der LAGn ist über die Jahre hinsichtlich der Anteile von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft weitgehend konstant geblieben. In den Daten aus 2012 zeigte sich in sieben LAGn ein Anteil der öffentlichen Akteure von über 50 %. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass von den LAGn als WiSo-Partner gezählte kommunale Unternehmen sowie Kammern

von uns den öffentlichen Akteuren zugerechnet wurden.<sup>75</sup> Beide Zuordnungsvarianten sind begründet. **Abbildung 52** gibt einen Überblick über die insgesamt beteiligten Institutionstypen.

Insgesamt dominieren kommunale Verwaltungen und Vereine. Andere Akteurstypen haben nur einen geringen Anteil. Bereits in der HZB wurde u. a. der geringe Anteil an Wirtschaftsakteuren kritisch angemerkt.

Frauen sind in den LAGn unterrepräsentiert. Der Frauenanteil an den stimmberechtigten Mitgliedern lag im Durchschnitt bei 28 %, bei einer Schwankungsbreite zwischen 6 und 47 %. Gründe waren u. a. der geringere Anteil von Frauen in leitenden Positionen in den Kommunalverwaltungen (Samtgemeindebürgermeisterinnen) und den beteiligten Vereinen und Verbänden. Fünf LAGn mit Frauenanteilen von über 40 % bei den stimmberechtigten Mitgliedern, dass eine (fast) ausgewogene Beteiligung von Männern und Frauen möglich ist. Auch hinsichtlich der Altersstruktur waren die LAGn insgesamt eher homogen. Der Anteil der 41- bis 65-jährigen lag bei 71 % (LAG09\*29) und lediglich 8 % waren 40 und jünger (Fengler und Raue, 2010). Insgesamt lässt sich das typische LAG-Mitglied als männlich, Akademiker und zwischen 41 und 65 Jahre alt charakterisieren.

Die Größe der LAGn variiert incl. beratender und stellvertretender Mitglieder zwischen 16 und 60 Mitgliedern und liegt im Durchschnitt bei 33 Mitgliedern. Die Angemessenheit der LAG-Größe ist nach Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder überwiegend gegeben. Ein Viertel ist jedoch der Ansicht, dass ihre LAG zu groß ist. Zwischen der Bewertung der Größe der LAG und der tatsächlichen Größe lässt sich kein statistisch belastbarer Zusammenhang nachweisen. Allerdings zeigt sich schon eine leichte Häufung der eher negativen Einschätzungen in den größten LAGn.

### Management der LAG

Zum Management von Leader auf lokaler Ebene sind funktionsfähige Strukturen und qualifizierte Akteure erforderlich. Dies beinhaltet die LAG als Entscheidungsgremium, ein RM sowie ggf. weitere Gremien, z. B. einen LAG-Sitzungsvorbereitenden Beirat oder Vorstand. Das RM als organisatorischer Kern hat dabei eine besondere Bedeutung.

In über der Hälfte der Leader-Regionen betrug im Jahr 2011 die verfügbare wöchentliche Arbeitszeit 35 Stunden und mehr. Im Vergleich zeigt sich, dass ehemalige LEADER+-Regionen eher besser ausgestattet waren als „neue“ Regionen. Im Durchschnitt wurden 29 % der Arbeitszeit für Prozesssteuerung (z. B. Sitzungsmanagement, Mitgliederverwaltung, Datenmanagement, Selbstbewertung) aufgewendet und etwa 42 % für das Projektmanagement (Beratung/Betreuung von

---

<sup>75</sup> Die Vorgabe der EU ist 50 % (DG Agri, 2011b). Wenn kommunale Unternehmen und Kammern (z. B. IHK) den nicht-öffentlichen Akteuren zugerechnet werden, wird dieses Quorum eingehalten.

(potenziellen) Projektträgern, Kontakt mit Bewilligungsstellen etc.). Die Schwankungsbreite war erheblich.

Die Qualität des RM wurde von den befragten LAG-Mitgliedern 2009 und 2013 insgesamt sehr positiv bewertet. Verbesserungspotenzial wurde im Bereich Öffentlichkeitsarbeit, aber auch bei der Koordination und Vernetzung gesehen. Dass hier keine Steigerung der Zufriedenheit gelungen ist, deutet auf weiteren Handlungsbedarf hin.

Weder die Organisationsstruktur (Angestellte vs. Externes Büro) noch der Umfang der Personalausstattung hatte einen signifikanten Einfluss auf die Zufriedenheit der Akteure<sup>76</sup>. Einen gewissen Einfluss hatte die Präsenz des RM in der Region (vgl. LR, BW und entera, 2015).

Alle LAGn haben eine Geschäftsordnung, in der Aufgaben, Organe, Entscheidungsverfahren (z. B. Vorstandswahl, Projektauswahl) etc. und Regeln zur Sicherstellung der sog. 50/50-Regel<sup>77</sup> bei Projektauswahlentscheidungen festgelegt sind.

Die Arbeitsprozesse innerhalb der LAGn (Verfügbarkeit von Informationen, Ablauf von Entscheidungsprozessen, Arbeitsatmosphäre und Umgang mit Konflikten) wurden bereits 2009 von den befragten LAG-Mitgliedern überwiegend sehr positiv bewertet. Die Befragung 2013 ergab das gleiche Bild mit geringfügigen Verbesserungen.

Auch die Interviews mit den Projektträgern sowie die schriftliche ZWE-Befragung bestätigten die positive Zusammenarbeit. Hinsichtlich der Transparenz der Projektauswahlentscheidungen gibt es aber Verbesserungsbedarf. Auf die Frage „In welchem Maße ist das Verfahren zur Auswahl von Projekten durch die LAG aus Ihrer Sicht verständlich und nachvollziehbar?“ gab es von der überwiegenden Mehrheit der befragten Projektträger zwar positive Einschätzungen. Der Anteil der Antworten mit eher zurückhaltenden Bewertungen oder der Angabe „kann ich nicht einschätzen“ war bei den nicht aktiv in den Leader-Prozess involvierten ZWE aber vergleichsweise hoch.

Die Durchführung von **systematischen Selbstbewertungen** zur Reflexion der Arbeit in den Regionen kann einen Beitrag zur Steuerung leisten, um ggf. Entwicklungen zu optimieren und Lernprozesse zu initiieren. Die Regionen haben 2010 und zum Abschluss der Förderperiode, zum Teil auch als begleitenden Prozess eine Selbstbewertung durchgeführt.<sup>78</sup> Alle REK enthalten ein Kapi-

---

<sup>76</sup> Die Beurteilungen der LAG-Mitglieder sind von deren Kenntnissen über die Ressourcenausstattung des RM beeinflusst, so dass bei gleicher Zufriedenheit – je nach Personalausstattung – ganz unterschiedliche Leistungen vorliegen können.

<sup>77</sup> Mindestens 50 % der stimmberechtigten LAG-Mitglieder bei Projektauswahlentscheidungen sind VertreterInnen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

<sup>78</sup> Die EvaluatorInnen haben den RM die Ergebnisse der LAG-Befragung zur Verfügung gestellt sowie Leitfragen für eine Selbstbewertung erstellt. Eine kurze Darstellung mit Anregungen zur Selbstbewertung findet sich auch bei Pollermann, Raue und Schnaut (2009). Die Regionen haben dies in unterschiedlichem Umfang angenommen. Zum Teil wurden ergänzende eigene Erhebungen durchgeführt oder auch die Selbstevaluation mit Unterstützung Externer durchgeführt.

tel zu Evaluierung und Monitoring. Diese in den Regionen vorgesehenen Ansätze für die Selbstbewertung zeichnen sich durch eine unterschiedliche Qualität aus. Ansätze zur Wirkungserfassung sind selten. Die Nützlichkeit der Entwicklungsstrategie als „Grundlage zur Messung der Zielerreichung“ wird auch von den RM unterschiedlich und eher schlechter eingeschätzt als andere Funktionen der REK. Insgesamt lässt sich daraus schließen, dass das Potenzial von Selbstbewertung als Managementinstrument noch nicht in den LAGn verankert ist.

### **Bottom-up-Ansatz**

Der Bottom-up-Ansatz beinhaltet zwei Aspekte: Zum einen die Möglichkeit, ohne Einschränkungen „von oben“ lokale Entwicklungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen, und zum anderen die Einbeziehung einer breiten Mitarbeit „von unten“.

Die effektive Entscheidungskompetenz der LAGn über Projekte, die aus ihrem Planungsbudget finanziert wurden, war grundsätzlich gegeben. Den Bewilligungsstellen oblag lediglich die förderrechtliche Prüfung und Abwicklung. Allerdings haben die Akteure in vielen Regionen die Fokussierung der Fördermöglichkeiten auf die *PROFIL*-Maßnahmen, die Komplexität der Regelungen, den Zwang zur Kofinanzierung mit öffentlichen Mitteln sowie den hohen Verwaltungsaufwand als einschränkend wahrgenommen (Raue, 2010). Dabei handelte es sich aber um kein spezifisch niedersächsisches Problem.

Als Hinweis auf die tatsächlich wahrgenommene Entscheidungskompetenz kann die Beteiligung an den LAG-Sitzungen herangezogen werden. Dabei zeigte sich durchgängig eine leicht überproportionale Präsenz öffentlicher Akteure und eine nicht ihrem Anteil in der LAG entsprechende Beteiligung der Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Insbesondere Akteure aus der Wirtschaft waren in den Jahren 2011 und 2012 deutlich weniger auf den LAG-Sitzungen präsent, als es ihrem Anteil entsprochen hätte.<sup>79</sup>

Auch die Zufriedenheit mit dem Projektauswahlprozess ist ein wichtiger Indikator für eine effektive Entscheidungskompetenz. Es zeigte sich ein positives Bild. Die Zustimmung war im Vergleich zu den eher allgemeinen Aspekten der LAG-Arbeit aber deutlich geringer. Die vergleichsweise geringe Zustimmung zur Aussage „Projekte werden konsequent abgelehnt ...“ deutet darauf hin, dass das Bestreben, alle EU-Mittel zu nutzen, offensichtlich dazu führte, dass auch „unpassende“ Projekte gefördert werden. Zum anderen ist ein wichtiger Faktor letztendlich das Vorhandensein nationaler Kofinanzierung: „Es wird das gemacht, was die Mitgliedsgemeinden wünschen! Wer kofinanziert, sagt auch, was gefördert wird!“ (LAG13\*12).

Die Offenheit für die Beteiligung weiterer Akteure über die LAG (Entscheidungsgremium) hinaus zeigt sich z. B. in der Einrichtung von Arbeits- und Projektgruppen (AG/PG). 26 LAGn machten

---

<sup>79</sup> Dies beinhaltet keine Aussage zum Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf einzelnen Sitzungen.

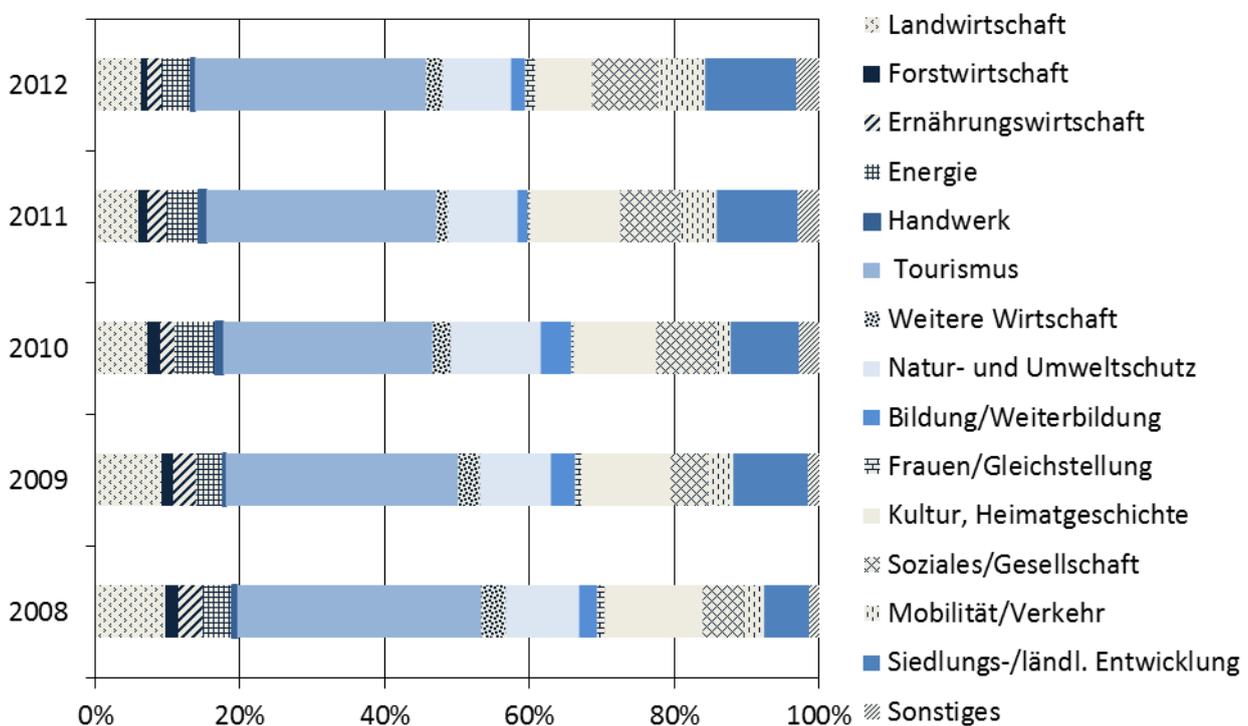
hierzu detailliertere Angaben. So wurden z. B 2011 in insgesamt 115 AG/PG über 1.500 Akteure beteiligt. Der Anteil privater Akteure in diesen AG/PG lag bei 65 %. Betrachtet man die Durchschnittswerte pro LAG, so zeigt sich eine relativ hohe Kontinuität des Umfangs der Beteiligungsstrukturen im Zeitablauf.

**Multisektoraler Ansatz**

Die integrierte und multisektorale Konzeption und Umsetzung der Strategie ist eines der wesentlichen Merkmale des Leader-Ansatzes und beinhaltet zwei zusammenhängende Aspekte:

- die Einbindung und Zusammenarbeit von Akteuren aus verschiedenen Bereichen in der Erarbeitung und Umsetzung der Entwicklungsstrategie und
- die Verknüpfung verschiedener Politikfelder bzw. Sektoren der ländlichen Wirtschaft und Gesellschaft in der Entwicklungsstrategie und der Umsetzung von Projekten.

**Abbildung 53:** Themenvielfalt der Beteiligungsgremien der Leader-Regionen 2008 bis 2012



Quelle: Eigene Darstellung (XLS\*).

Die thematische Zusammensetzung der LAGn wies insgesamt eine große Vielfalt unterschiedlicher Bereiche auf. In den einzelnen LAGn waren zwischen sechs und zwölf Themenbereiche vertreten. Neben dem Themenbereich Siedlungs-/allg. ländliche Entwicklung (vertreten durch überwiegend die kommunalen LAG-Mitglieder) waren am häufigsten Akteure aus den Themenbereichen Tourismus, Landwirtschaft und Kultur in den LAGn vertreten. Tourismus war relativ konstant das häufigste Thema (vgl. **Abbildung 53**). Die Bearbeitung der mit den demografischen Ver-

änderungen verbundenen Themenfelder Soziales, Mobilität und Siedlungs-/allg. ländl. Entwicklung hat kontinuierlich an Bedeutung gewonnen, während die Themen Landwirtschaft, Energie und Kultur an Bedeutung verloren haben.

In der Projektumsetzung haben rund 60 % der befragten ZWE mit anderen Akteuren zusammengearbeitet. Auch wenn es Kooperationen mit neuen Partnern gab, überwog insgesamt die Zusammenarbeit mit bewährten Partnern. Hinsichtlich der Art der Kooperationspartner zeigt sich ein heterogenes Bild. Bei den Projekten der ELER-Codes 313 (Tourismus) und 322 (Dorfentwicklung) hatten die Partner in über 50 % der Projekte den gleichen thematischen Hintergrund, während bei den ELER-Codes 321 (Dienstleistungseinrichtungen) und 323-D (Kulturerbe) die Partner vorwiegend verschiedene thematische Hintergründe hatten.

Die Integration verschiedener Politikfelder beinhaltet zum einen die inhaltliche Koordination. Zum anderen umfasst sie auch die Koordination zwischen den verschiedensten Bundes-, Landes- und EU-Politiken zur Förderung regionaler und lokaler Entwicklungsprozesse vor Ort.

Projekte wurden gebündelt und aufeinander abgestimmt. Für 60 % der LAG-Mitglieder traf die Aussage, dass die Projekte durch den Entscheidungsprozess in der LAG gut aufeinander abgestimmt sind, zu. Weniger als 20 % der Befragten antworteten eher ablehnend.

Hinsichtlich der Integration anderer Fördermöglichkeiten wurden von den Leader-Regionen neben *PROFIL*<sup>80</sup> vor allem die Strukturfonds, und hier in erster Linie der EFRE, genutzt. Daneben spielten auch Bundes-, Landes- und kommunale Mittel eine Rolle. Die außerhalb von *PROFIL* realisierten Projekte wiesen eine große inhaltliche Vielfalt auf. Die Abstimmung und Koordination mit anderen (parallelen bzw. sich überlagernden) regionalen Entwicklungsprozessen fand in den Leader-Regionen in großem Umfang statt. Die meisten von den RM genannten anderen Prozesse (XLS\*) bezogen sich auf Regionen, die größer als die Leader-Region sind, z. B. die Metropolregionen, REK Weserbergland plus, EUREGIO. Mit diesen gab es laut Angaben der RM überwiegend eine Zusammenarbeit oder zumindest einen Informationsaustausch.

### **Innovative Ansätze**

Innovation wird in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert (vgl. Kap. 9.10). Im Leader-Kontext wird immer wieder betont, dass etwas neu für die Region sein muss. Dabei geht es nicht nur um technische Neuerungen, sondern auch um soziale Innovation (Dargan und Shucksmith, 2008; Dax et al., 2016; Schnaut, Pollermann und Raue, 2012). Da Innovation an sich in diesem Kontext kaum zu operationalisieren ist, beziehen sich die Analysen zum einen auf die Frage, ob Bedingungen zur Entstehung von Innovation (wie Heterogenität in der LAG, eine gute Kommuni-

---

<sup>80</sup> Hierzu liegen Angaben von 139 Projekten vor, die ohne *PROFIL*-Mittel realisiert wurden und zur Umsetzung des REK beitrugen.

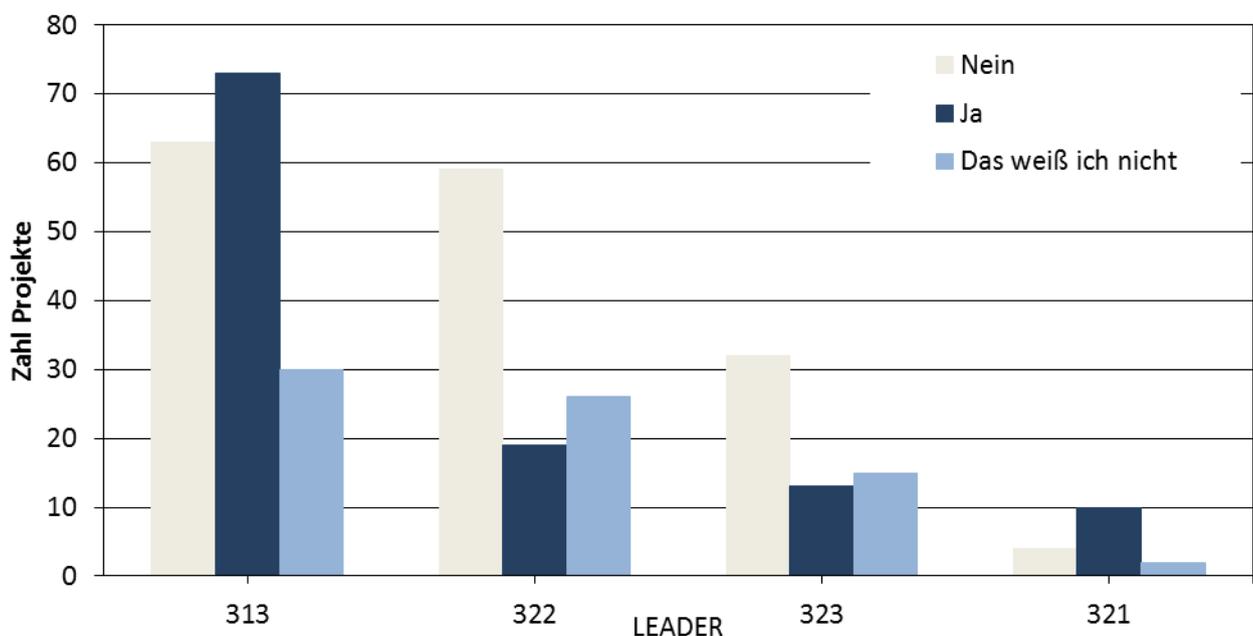
kations- und Kooperationskultur und geeignete Förderbedingungen) gegeben waren. Zum anderen liefern Einschätzungen der befragten ZWE Hinweise darauf, ob innovative Projekte und Aktionen realisiert wurden.

Die Heterogenität als eine theoretische Ausgangsbedingung zur Entstehung neuer Ideen war in den LAGn eher gering ausgeprägt. Auch wenn die LAGn hinsichtlich der thematischen und institutionellen Zusammensetzung durchaus vielfältig waren, war die personelle Zusammensetzung hinsichtlich Geschlecht, Alter und Bildungsstand eher homogen. Das Kommunikations- und Kooperationsklima in den LAGn war hingegen überwiegend gut, was allerdings den Mangel an Heterogenität nicht unbedingt ausgleichen konnte.

Die suboptimalen Ausgangsbedingungen in der LAG-Zusammensetzung spiegelten sich auch in der eher zurückhaltenden Einschätzung der Innovationsbereitschaft der beteiligten Akteure durch das RM (Fengler und Raue, 2010, S. 96) wider und wurden verstärkt durch die aus Sicht der RM einschränkenden Förderbedingungen.

Trotzdem ist es in den meisten Regionen gelungen, neue Themen in die regionale Diskussion einzuspeisen und damit auch Impulse zu setzen. Etwa 75 % der LAG-Mitglieder stimmten der Aussage zu, dass durch den Leader-Prozess insgesamt neue Möglichkeiten zur Entwicklung der Region aufgezeigt wurden. Ebenfalls 75 % sagten, dass Leader neue Themen auf die Agenda der Region bringt.

**Abbildung 54:** Wurden durch Ihr gefördertes Projekt innovative, d. h. für die Leader-Region neue Ideen oder Handlungsansätze umgesetzt?



Quelle: Eigene Darstellung (ZWE\*).

In welchem Umfang nach Einschätzung der befragten ZWE in den Projekten innovative Ansätze realisiert wurden, zeigt **Abbildung 54**. 43 % der befragten ZWE touristischer Projekte (313) und 61 % der befragten ZWE von Dienstleistungseinrichtungen (321) waren der Ansicht, dass mit ihrem Projekt innovative Ansätze gefördert wurden. Vor dem Hintergrund der wiederholten Kritik an den aus Sicht der Akteure relativ engen Fördermöglichkeiten ist es positiv zu vermerken, dass „Innovation“ im regionalen Kontext stattgefunden hat. Bei den ZILE-Projekten war der Anteil von Projekten mit innovativen Handlungsansätzen deutlich geringer. Dies zeigt, dass der Leader-Ansatz auch unter ungünstigen Rahmenbedingungen in der Lage war, Innovation zu generieren.<sup>81</sup>

### Kooperation

Kooperation zwischen den Regionen ist ein zentrales Element des Leader-Ansatzes. In Niedersachsen wurden insgesamt 41 Kooperationsprojekte<sup>82</sup> realisiert, in erster Linie zwischen benachbarten LAGn. Im Vergleich zu LEADER+ hat die Kooperation zwischen LAGn in der Förderperiode 2007-2013 damit deutlich zugenommen. Auch das Output-Ziel von 15 Projekten wurde damit deutlich übertroffen. Die dafür genutzten Mittel blieben aber hinter den Planansätzen von 2009 zurück. Transnationale Projekte gab es keine. Bei den Projekten handelte es sich überwiegend um Konzeptentwicklungen, Beschilderung von Wegen, Informationsmaterial und ähnliches. Die durchschnittlichen FFK der Projekte waren entsprechend geringer als bei den Projekten zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie (411, 413).

Die geringe Inanspruchnahme der Mittel für Kooperationsprojekte, insbesondere für transnationale Projekte, findet sich auch in anderen Bundesländern und weiteren Mitgliedsstaaten und konnte auch schon in der letzten Förderperiode beobachtet werden (vgl. Albrech, Königstein und Driessen, 2005; ENRD, 2014; MCON, 2005; Raue, 2005).

Zur Vorbereitung/Entwicklung von Kooperationsprojekten gab es zwischen den LAGn zahlreiche Arbeitsgruppen. Einzelne Beispiele sind die Projektgruppe Ith-Hils-Wanderweg der LAGn Östliches Weserbergland, Leinebergland und Voglerregion im Weserbergland, Lenkungsgruppen zur gemeinsamen Präsentation mehrerer Leader- und ILE-Regionen auf der Grünen Woche, die Kooperation der LAGn Hümmling, WERO, Wildeshäuser Geest und der ILE-Regionen Mittleres Ammerland und Soestniederung zum Küstenkanalradweg.

### Vernetzung

Neben der Beteiligung am nationalen Netzwerk ländliche Räume, das Gegenstand einer eigenständigen Evaluierung ist, haben die niedersächsischen LAGn auf verschiedensten Ebenen Netz-

---

<sup>81</sup> Auch wenn ein Teil der Einschätzungen vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass Leader-Projektträger eher „innovativ“ als sozial erwünschte Kategorie ankreuzen.

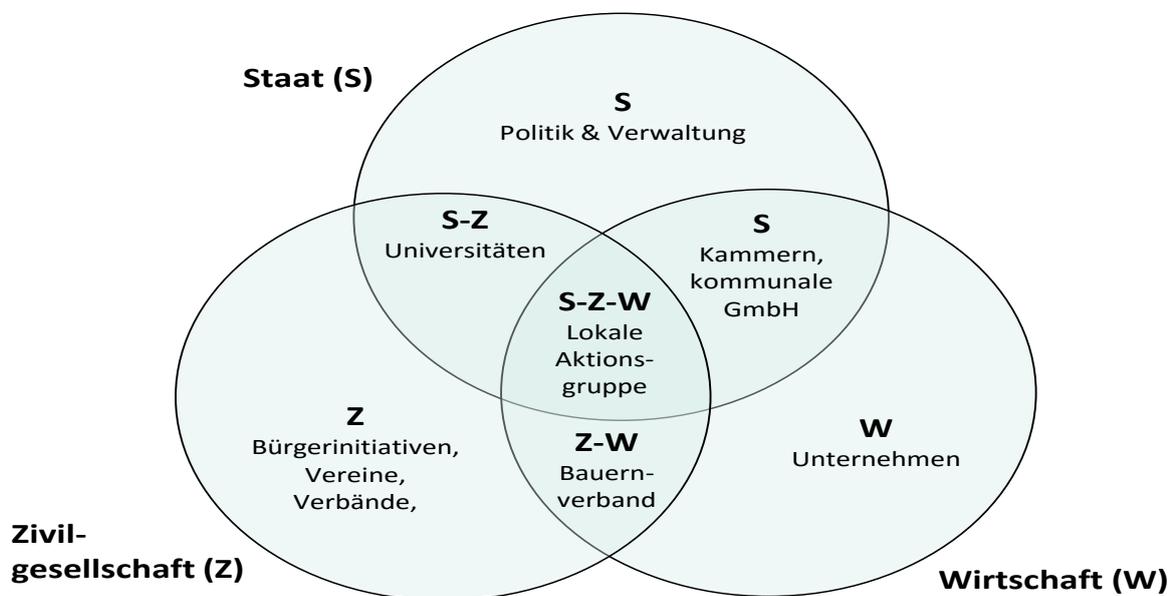
<sup>82</sup> Zur HZB wurde bereits darauf hingewiesen, dass auch Kooperationsprojekte zwischen Leader-Regionen nicht immer formell über 421 abgewickelt wurden (Fengler und Raue, 2010, S. 114), um den Verwaltungsaufwand zu minimieren.

werke etabliert und Austauschtreffen durchgeführt, z. B. das Kooperationsnetzwerk Ems-Dollart-Region oder die Kooperation der Weserbergland-LAGn. Daneben gab es auf Landesebene den Leader-Lenkungsausschuss als gemeinsames Gremium von Land, LAG-VertreterInnen und der Bewilligungsbehörde AfL sowie die Landesarbeitsgemeinschaft der LAGn.

### 8.2.3 Verbesserung der Local Governance

Der Begriff der Governance hat nicht nur im Bereich der ländlichen Regionalentwicklung Konjunktur. Er hat eine wissenschaftlich-analytische (vgl. Geißel, 2009, S. 77) und eine normative Dimension. Letztere wird häufig als Zielformulierung von Politikinterventionen genutzt, allerdings nicht immer mit der notwendigen Operationalisierung/Konkretisierung.

**Abbildung 55:** Sphärenmodell des Governance-Arrangements von Leader



Quelle: Verändert nach Fürst, Lahner und Pollermann (2006).

Unter Local<sup>83</sup> Governance wird eine Form der gesellschaftlichen Steuerung im ländlichen Raum bezeichnet, die auf netzwerkartigen Kooperationen zwischen Akteuren der staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sphäre zur Bearbeitung von Aufgaben der regionalen Entwicklung basiert. Somit wird kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure (mit unterschiedli-

<sup>83</sup> In der deutschsprachigen Fachdiskussion wird für Governance-Prozesse auf Leader-Ebene eher der Begriff „Regional Governance“ statt „Local Governance“ verwandt (letztere hat eher kleinräumigere Bezüge), in der internationalen Diskussion ist aber „local“ passend, da dort „regional“ oftmals noch größere Bezugsräume klassifiziert. Da dementsprechend der Ex-post-Leitfaden mit dem Begriff „local“ arbeitet, wird dies im Folgenden übernommen.

chen Handlungslogiken) ermöglicht (Fürst, 2007; Fürst, Lahner und Pollermann, 2006; Grieve und Weinspach, 2010). Im Kontext von Leader ist die LAG incl. RM der organisatorische Kern des zu betrachtenden Governance-Arrangements<sup>84</sup>, in dem Akteursgruppen der drei unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären (siehe **Abbildung 55**) zusammenarbeiten.

Zur Bewertung der Frage „Inwieweit hat Leader zur Verbesserung von Local Governance beigetragen?“ (Frage 24) werden die folgenden Kriterien herangezogen:

- Qualität von Local Governance hat sich verbessert,
- Empowerment lokaler Akteure ist erfolgt,
- LAG fördert das Einbeziehen der lokalen Gemeinschaft und Öffentlichkeit,
- Koordination von verschiedenen Ebenen hat sich verbessert (Multilevel-Governance).

### Qualität von Local Governance

Zur Bewertung des Kriteriums sind anknüpfend an die eben erfolgte Definition hinsichtlich der Qualität von Governance verschiedene Aspekte zu betrachten: Zentraler Indikator zur **Funktionalität des Governance-Arrangements** ist die Zufriedenheit der drei gesellschaftlichen Sphären (siehe **Abbildung 56**) mit verschiedenen Aspekten der Zusammenarbeit und deren Entwicklung im Zeitablauf. Die Bereitschaft zum weiteren Engagement wird als Indikator für die **Stabilität des Arrangements** herangezogen. Um die Quantität und Qualität regionaler Kooperation zu analysieren, werden zum einen die **Veränderungen** der Einschätzungen der LAG-Mitglieder zu **Arbeitsweise und Wirkungen** der Leader-Prozesse im Vergleich der Sphären betrachtet. Zum anderen sind die **Beziehungen zwischen den Akteursgruppen** als Hinweis auf Verbesserungen des Sozialkapitals (Teilmann, 2012) sowie die Verbesserung der interkommunalen Kooperation wesentliche Aspekte.

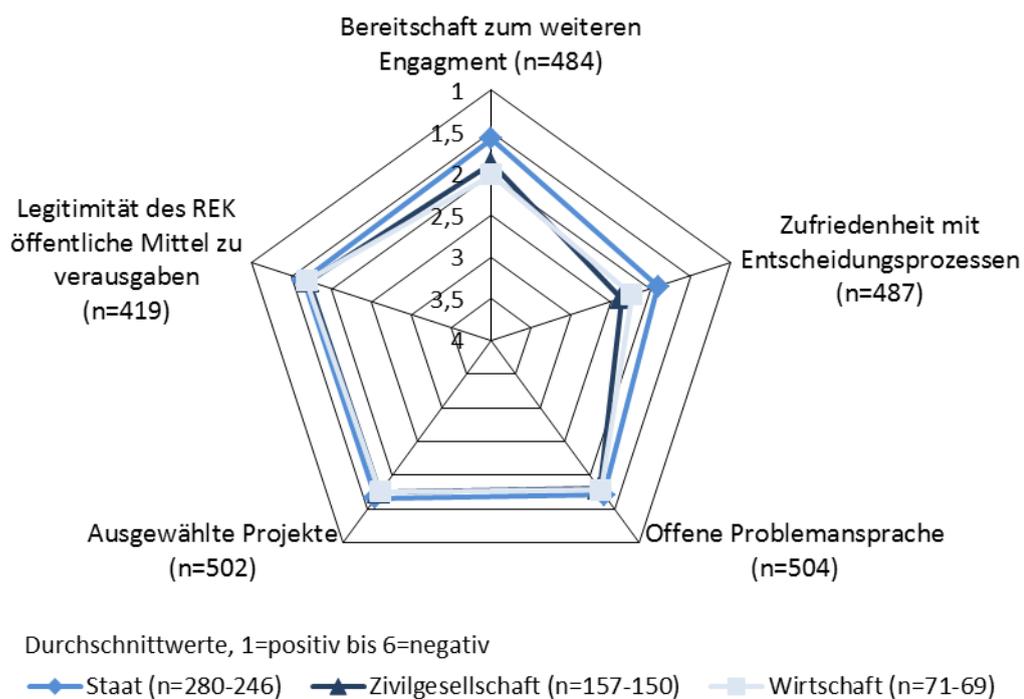
Zentrale Indikatoren zur **Funktionalität des Governance-Arrangements** werden in **Abbildung 56** dargestellt. Insgesamt bewegt sich die Zufriedenheit auf einem hohen Niveau. In einzelnen zentralen Aspekten gibt es aber deutliche Unterschiede zwischen den Sphären, z. B. in der Zufriedenheit mit dem Entscheidungsverfahren. Die öffentlichen Akteure (Staat) sind statistisch signifikant zufriedener als Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Dies gilt auch für das Entscheidungsergebnis (ausgewählte Projekte). Die Bereitschaft zum weiteren Engagement, als wichtiges Indiz für die **Stabilität von Governance-Arrangements**, unterscheidet sich ebenfalls deutlich und statistisch signifikant zwischen den Sphären. Sie ist bei den öffentlichen Akteuren ausgeprägter, hat aber im Vergleich der Befragungen auch bei den Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft zugenommen.

---

<sup>84</sup> Die Analyse der Arrangements erfolgt in Weiterentwicklung von Ansätzen des akteurszentrierten Institutionalismus (vgl. Fürst et al., 2008; Mayntz und Scharpf, 1995), wonach als wesentliche Elemente die Akteure, Akteurskonstellationen sowie die wirkenden Institutionen und die Situation zu erfassen sind.

Diese Ergebnisse zeigen, dass die Erwartungen der Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft an den Leader-Prozess nur teilweise erfüllt wurden und eine gewisse kommunale Dominanz vorhanden war. Die Befragungsergebnisse legen aber auch den Schluss nahe, dass die Zusammenarbeit und die LAG-Sitzungen durch ein faires Miteinander geprägt waren, wie zum einen das durchgängig hohe Niveau der Zufriedenheiten zeigt, zum anderen aber auch die positiven Wertungen zum Aspekt „Probleme können offen angesprochen werden“, die sich kaum zwischen den Gruppen unterscheiden.

**Abbildung 56:** Zentrale Governance-Indikatoren in Leader (Mittelwerte nach Sphären)



Quelle: Eigene Darstellung (LAG13\*).

### Verbesserungen zeigten sich im Vergleich der Befragungen 2009 und 2013

- bei den Wirtschaftsakteuren am deutlichsten bei der Zufriedenheit mit dem Gesamtprozess und mit den ausgewählten Projekten, was auf eine stärkere Output-Orientierung dieser Akteursgruppe hinweist;
- bei den Akteuren aus der Zivilgesellschaft sowie bei den staatlichen Akteuren insbesondere im Verständnis für die Sichtweisen anderer Akteursgruppen, bei der Einschätzung, dass die gesamte Region im Vordergrund steht, sowie bei Gesamtzufriedenheit, Verbundenheit mit der Region und Bereitschaft zum weiteren Engagement;
- bei den staatlichen Akteuren auch hinsichtlich der „Zusammenarbeit über kommunale Grenzen hinweg“.

Die **Beziehungen zwischen den Akteursgruppen** haben sich positiv entwickelt. Die größten Auffälligkeiten sind dabei, dass bei den Befragten aus der Sphäre Wirtschaft die Beziehungsverbesserung zur Verwaltung am häufigsten war und bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren die Beziehungsverbesserung zu Vereinen (also innerhalb der eigenen Sphäre).

Insgesamt zeigt sich sowohl aus den Ergebnissen der LAG-Befragung als auch der ZWE-Befragung eine deutliche Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, die in den ehemaligen LEADER+-Regionen etwas geringer ausfiel. Knapp 60 % der befragten ZWE in den ehemaligen LEADER+-Regionen und rund 70 % in den in der FP 2007-2013 neuen Leader-Regionen schrieben der Förderung hier einen positiven Einfluss zu, z. B. durch gemeinsame Projektentwicklung, Austausch von Ideen (ZWE\*), die auch zu neuen Formen von Zusammenarbeit geführt hat.

### **Empowerment**

Empowerment heißt Selbstermächtigung bzw. die Befähigung von Akteuren zu eigenständigem Handeln und Artikulation sowie Durchsetzung ihrer Interessen. Der Begriff beschreibt damit einen emanzipatorischen Ansatz, d. h. Menschen eignen sich Macht an. Empowerment beschreibt aber auch einen „fürsorglichen Ansatz“, der beinhaltet, dass marginale Bevölkerungsgruppen und Individuen befähigt werden müssen bzw. sollen, um gesellschaftliche Teilhabe zu erlangen bzw. einzufordern. Im Kontext von Leader wird im Folgenden vor allem die Repräsentanz verschiedener Akteursgruppen (z. B. junge Menschen, Frauen, PolitikerInnen etc.) betrachtet.

Die institutionelle und thematische Zusammensetzung der LAGn wurde bereits dargestellt. Festzuhalten bleibt, dass in den LAGn ähnlich wie in anderen Gremien (z. B. Gemeinderäten, vgl. Egner, Krapp und Heinelt, 2013) ein bestimmter Teil der Gesellschaft – gut ausgebildet, überwiegend männlich, im mittleren Alter – überwiegt und andere Gruppen eher über hauptamtliche Interessenvertretungen, z. B. Gleichstellungsbeauftragte, Jugendverbandsvertretungen präsent sind. Weitere Möglichkeiten zur Mitarbeit gab es in rund 80 % der LAGn. Diese wurden auch in größerem Umfang von privaten Akteuren genutzt (bis zu 60 % aller Beteiligten). Jedoch stand nur knapp ein Drittel der Arbeits- und Projektgruppen ohne Beschränkung der ganzen Bevölkerung offen, während sich knapp ein Fünftel an bestimmte Zielgruppen (z. B. alle LandwirtInnen) richtete. Bei der Hälfte wurde eine noch engere Auswahl (beispielsweise die für ein Projekt relevanten Akteure) vorgenommen.

Zur Einschätzung eines Empowerment bei den LAG-Mitgliedern im Sinne eines Kapazitätsaufbaus können auch deren Einschätzungen zu positiven Effekten, die über die Projekte und das Kennenlernen der LAG-Mitglieder hinausgehen, herangezogen werden (LAG13\*22). So bejahten 54 % der Befragten (270), dass sich für sie „Eigene Lernprozesse: z. B. neues Wissen, neue Fähigkeiten, neue Informationskanäle“ ergaben. Immerhin noch 32 % bejahten Zugewinne für „Eigenes Handeln: z. B. Umsetzung von Projekten (die nicht aus Leader gefördert wurden), aktive Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, neue Kooperationen“. Andere Effekte benannten 8 % der Befragten (49 Nennungen).

### **Einbeziehung der lokalen Gemeinschaft/Öffentlichkeit durch Leader**

Dieses Kriterium basiert auf der englischsprachigen Formulierung: „LAG actively encourages the community involvement“. Mit lokaler Gemeinschaft sind hier die in der Region lebenden Menschen und deren Aktivitäten zur Mitgestaltung der Region gemeint. Zur Operationalisierung dienen Output-Indikatoren zu Art und Umfang der Öffentlichkeitsarbeit, der Umfang von Veranstaltungen zur Einbeziehung der Bevölkerung sowie die Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit der Öffentlichkeitsarbeit. Zudem wird betrachtet, inwieweit es gelungen ist, dass unterschiedliche Akteursgruppen die Arbeit der LAG unterstützen.

Der überwiegende Anteil der RM wendet 10 bis 15 % der Arbeitszeit für Öffentlichkeitsarbeit auf. Relevante Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit sind vor allem Pressearbeit, das Internet und Veranstaltungen. Die Anzahl und Teilnehmerzahl an Veranstaltungen war in den Regionen sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt wurden in den Jahren 2010 bis 2012 von 21 Regionen knapp drei Veranstaltungen pro Region und Jahr realisiert. Die Zufriedenheit der LAG-Mitglieder mit der Öffentlichkeitsarbeit der RM war prinzipiell hoch, fiel gegenüber den anderen abgefragten Kategorien aber etwas ab. Dies weist auf einen grundsätzlichen Optimierungsbedarf für die zukünftige Öffentlichkeitsarbeit hin.

Zur Unterstützung der LAG durch unterschiedliche Akteursgruppen aus der Region zeigte die LAG-Befragung ein differenziertes Bild. Insgesamt überwogen positive Einschätzungen, d. h. die Aktivitäten zu Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung zeigten positive Resultate. Am größten war die Unterstützung durch die politischen Entscheidungsträger der Region, demgegenüber fiel die Unterstützung durch die Zivilgesellschaft und insbesondere durch die Wirtschaft deutlich ab.

### **Koordination von verschiedenen Governance-Ebenen (Multilevel-Governance)**

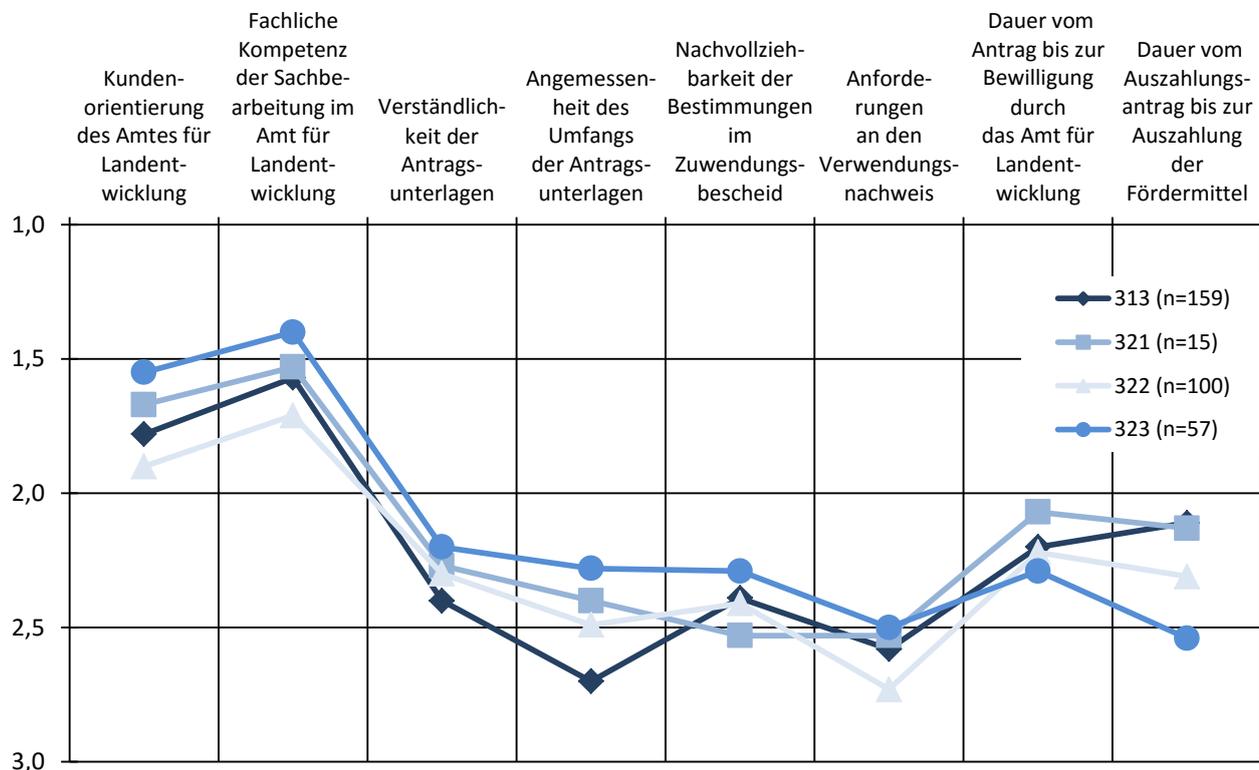
Für die Umsetzung von Leader sind weitere steuerungsrelevante Ebenen im Sinne einer Multilevel-Governance (Pollermann, Raue und Schnaut, 2014) von besonderer Relevanz. Dies betrifft insbesondere die verschiedenen Institutionen des „ELER-Systems“ und ihre Art der Interaktion sowie die vorgeschriebenen Verwaltungsabläufe und den daraus resultierenden Grad von Autonomie für die LAG (Grieve und Weinspach, 2010, S. 24). Im Detail beinhaltet dies insbesondere

- die Kommunikation zwischen Ministerium/Fachreferat und Bewilligungsstellen bzw. LAGn sowie zwischen LAGn und Bewilligungsstellen und
- die Angemessenheit der Umsetzungsverfahren und Regelungen.

Die Einschätzungen der LAG-Managements zur Kommunikation mit Fachreferat und Bewilligungsstellen wurden bereits zur HZB abgefragt. Dabei zeigten sich eine hohe Zufriedenheit mit den Bewilligungsstellen und eine eher zurückhaltende Bewertung des Fachreferats. Diese zurückhaltende Bewertung war u. a. den Herausforderungen des Lernprozesses der Anfangsphase geschuldet. Das Fachreferat hat seitdem seine Unterstützungsaktivitäten erweitert, u. a. wurden die Sitzungen des Leader-Lenkungsausschusses seit 2010 zweitägig durchgeführt. Die hohe Zufrie-

denheit mit den Bewilligungsstellen spiegelte sich auch in den Ergebnissen der ZWE-Befragung (vgl. **Abbildung 57**).

**Abbildung 57:** Zufriedenheit der befragten Leader-ZWE mit verschiedenen Aspekten der administrativen Umsetzung nach Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung (ZWE\*, Skala von 1 =sehr zufrieden bis 6= gar nicht zufrieden).

Bei der Angemessenheit der Umsetzungsprozeduren und Regelungen ist der Aspekt der Flexibilität bzw. der Offenheit für nicht standardisierbare Vorhaben und Abläufe wichtig. Daneben ist aber auch die Praktikabilität und Handhabbarkeit der verschiedenen Verfahrensschritte für die ZWE, insbesondere für nichtöffentliche Träger, von Bedeutung. Auch hier spiegeln sich die bereits in der HZB aufgezeigten Defizite in den Ergebnissen der ZWE-Befragung. Die Zufriedenheit mit den abgefragten Aspekten zu Dokumenten und Verfahrensschritten fallen gegenüber der Zufriedenheit mit den kommunikativen Aspekten deutlich ab, wie Abbildung 57 zeigt. Dabei unterscheidet sich die Bewertung der ZWE von Leader-Projekten nicht von der Bewertung der ZWE von ZILE-Projekten.

Sowohl die Ergebnisse der HZB als auch die in Abbildung 57 dargestellten Ergebnisse der ZWE-Befragung weisen auf das grundsätzliche Problem hin, dass die Rahmensetzungen für die Förderung investiver nicht-standardisierter Projekte kaum geeignet sind. Eine ausführliche Diskussion der Problematik erfolgt in 10.2\_MB.

## 8.2.4 Kapazitätsaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung

Die Frage „Inwieweit hat Leader zur Bildung lokaler Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung beigetragen?“ (Frage 21) ist eine neue Bewertungsfrage des Ex-post-Leitfadens. Die beispielhaft hierzu vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren fokussieren auf direkte Beschäftigungseffekte und die Anzahl geförderter Unternehmen in den Bereichen Gründung und Diversifizierung.

Grundsätzlich standen die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung von Unternehmen nicht im Fokus von Leader in Niedersachsen. Insgesamt wurde lediglich ein Projekt zur Errichtung eines neuen Betriebszweigs auf einem landwirtschaftlichen Unternehmen gefördert.

Als Kriterium zur Beantwortung der Bewertungsfrage werden im Folgenden die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte kurz skizziert. Weitere sozio-ökonomische Wirkungen von Leader werden bei der Beantwortung der Bewertungsfrage 22 (Kap. 8.2.5) betrachtet.

### Direkte Beschäftigungseffekte

Für den Ergebnisindikator R8 wurden für Leader keine Arbeitsplatzeffekte berichtet. Die Ergebnisse der ZWE-Befragung zeigen, dass es in geringem Umfang Projekte mit direkten Beschäftigungseffekten gab (vgl. **Tabelle 69**). In einzelnen Projekten hatten diese auch einen nennenswerten Umfang.

**Tabelle 69:** Arbeitsplatzeffekte der befragten Leader-Projekte

Code	Maßnahme	Art des Projektträgers	Anzahl befragte Projekte	Anzahl Projekte mit Arbeitsplatzeffekten	Anzahl geschaffener Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten	
					brutto	ohne 100 % Mitnahme*
313	Tourismus	öffentlich	166	6	17	16
321	Dienstleistungseinrichtungen	öffentlich	16	4	8	1
322	Dorferneuerung	öffentlich	104	14	34	32
323-D	Kulturerbe	öffentlich	57	1	1	1

\* Wenn ZWE in der Befragung angaben, dass sie ihr Projekt auch ohne Förderung genauso realisiert hätten, ist dies eine 100-prozentige Mitnahme. Die Wirkungen wären auch ohne Förderung eingetreten.

Quelle: Eigene Darstellung (ZWE\*).

Angesichts der geringen Anzahl von Projekten, in denen die Arbeitsplätze entstanden sind, erscheint eine Hochrechnung der Arbeitsplatzeffekte nicht sachgerecht.

Indirekte Beschäftigungseffekte entstehen durch Infrastrukturmaßnahmen z. B. zur Verbesserung der Attraktivität als Tourismusstandort, die dann Beschäftigungseffekte an anderer Stelle nach sich ziehen. Bei den befragten Leader-Projekten wurden von bis zu einem Drittel der ZWE weitere Beschäftigungseffekte erwartet bzw. bereits beobachtet (vgl. **Tabelle 70**). Insgesamt dürften die indirekten Beschäftigungseffekte die direkten daher deutlich übersteigen.

**Tabelle 70:** Anteil der befragten Leader-Projekte, in den indirekte Beschäftigungseffekte beobachtet bzw. erwartet wurden.

	313 (n=168)	321 (n=16)	322 (n=106)	323 (n=61)
% der befragten Projekte mit indirekten Beschäftigungseffekten	35%	19%	11%	25%

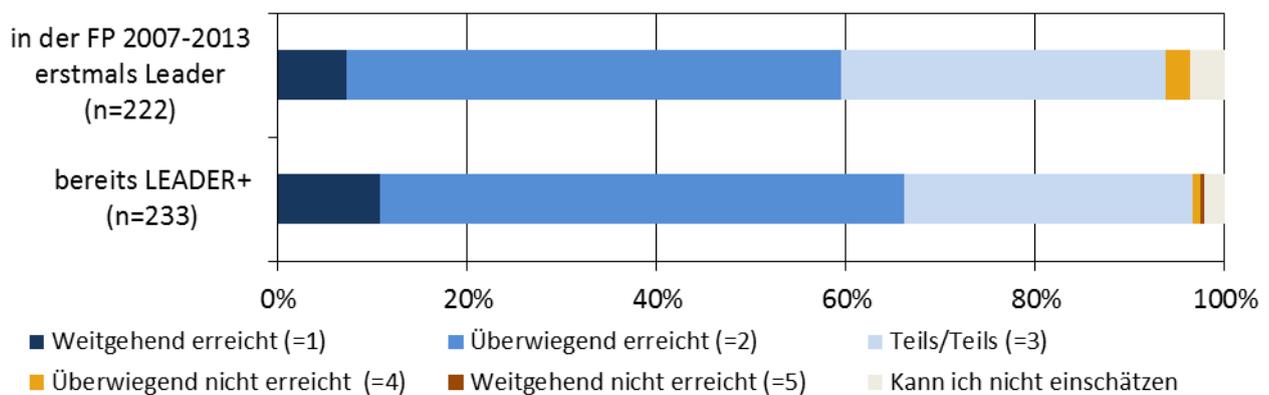
Quelle: Eigene Darstellung (ZWE\*).

### 8.2.5 Beitrag zu Zielen der REK und des EPLR

#### Beitrag zu Zielen der Entwicklungsstrategien

Da sowohl die Ziele der REK der 32 niedersächsischen Leader-Regionen als auch die jeweiligen Kontextbedingungen höchst vielfältig sind, war eine Einschätzung der Zielerreichung der jeweils spezifischen Entwicklungsziele der Regionen und ihre Bewertung vor dem regionsspezifischen Kontext nur im Rahmen eigenständiger Selbstbewertungen der Regionen möglich. Auf Ebene des gesamten Leader-Schwerpunkts kann als Indikator die Einschätzung der LAG-Mitglieder, inwieweit die Ziele der Entwicklungsstrategie insgesamt erreicht wurden, herangezogen werden.

**Abbildung 58:** Einschätzung der befragten LAG-Mitglieder: In welchem Umfang wurden aus Ihrer Sicht bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Ziele der Entwicklungsstrategie erreicht?

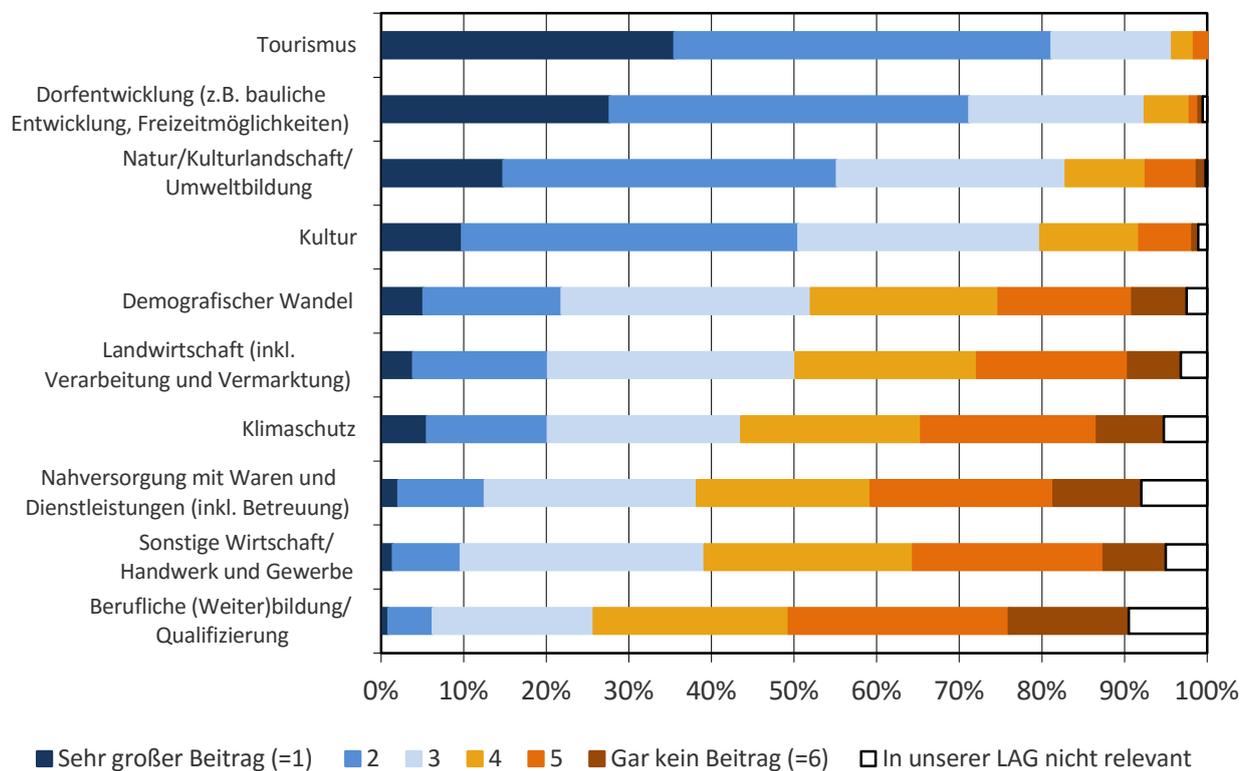


Quelle: Eigene Darstellung nach LAG13\*18.

Der überwiegende Teil der befragten LAG-Mitglieder sah die Ziele der jeweiligen Entwicklungsstrategie zum Zeitpunkt der Befragung als weitgehend oder überwiegend erreicht an (63 % der Befragten, siehe **Abbildung 58**). 33 % verorteten sich im Mittelfeld. Da die Projektumsetzung zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht abgeschlossen war und noch knapp zwei Jahre fortgesetzt werden konnte, dürften sich die Einschätzungen weiter positiv entwickelt haben.

Wie zu erwarten, war der größte Wirkungsbeitrag von Leader in den Bereichen Tourismus und Dorfentwicklung zu finden (siehe **Abbildung 59**). Auch in den Wirkungsbereichen Natur/Kulturlandschaft/Umweltbildung und Kultur kann man noch von einem „größeren“ Wirkungsbeitrag sprechen. In allen anderen abgefragten Bereichen wurde der Beitrag von Leader eher im mittleren Bereich gesehen oder als gering eingestuft.

**Abbildung 59:** Einschätzung der LAG Mitglieder zum Beitrag von Leader in verschiedenen Bereichen der ländlichen Entwicklung in ihrer Region (n=574)



Quelle: Eigene Darstellung (LAG13\*20).

Auf die offene Frage nach Handlungsfeldern, in denen sie mehr Beiträge von Leader erwartet hätten, antworteten 18 % der Befragten. Am häufigsten wurden die Themen Umwelt- und Naturschutz und Landwirtschaft genannt, gefolgt von Wirtschaft/Arbeit, Tourismus und Energie/Klima. Die große Vielfalt der weiteren Nennungen deutet darauf hin, dass in vielen Fällen regionspezifische Handlungsfelder genannt wurden (LR et al., 2013). Gründe wurden vor allem in aktorsbe-

zogenen Aspekten gesehen, wie z. B. mangelnde Akzeptanz, fehlende Initiative vor Ort, mangelnde Beteiligungsbereitschaft, fehlende Akteure (z. B. wenig junge Mitglieder) und mangelnde Kooperationsbereitschaft/Vernetzung (z. B. „Hier kocht jeder sein eigenes Süppchen“, „Abstimmung zwischen Netzwerken u. Partnern fehlt“).

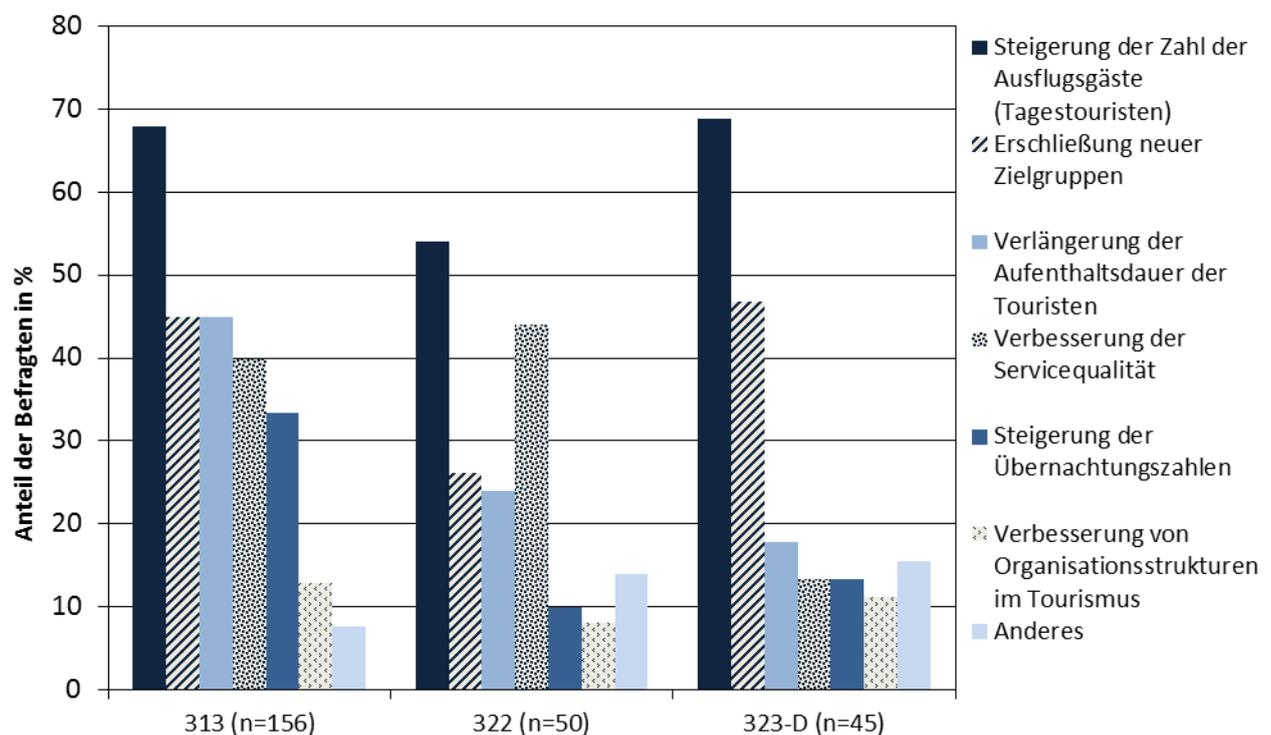
### Beitrag zu Zielen des Entwicklungsprogramms

Leader ist sowohl von den spezifischen Zielen her als auch in der Ausgestaltung nicht darauf ausgerichtet, einen Beitrag zu allen Programmzielen zu leisten. Inhaltlich haben die Regionen einen Schwerpunkt auf die Themenfelder Tourismus, Dorf- und Siedlungsentwicklung, Natur/Kulturlandschaft/Umweltbildung und Kultur gelegt. Damit wurde in erster Linie der SP 3 angesprochen. Im Folgenden werden daher als Kriterium die Wirkungsbeiträge der geförderten Projekte in den jeweiligen Bereichen beleuchtet.

#### Tourismus

Neben 94 % der 313-Projekte gaben auch die Hälfte der befragten ZWE der DE-Projekte (322) und knapp 80 % der Kulturerbe-Projekte (323-D) an, dass ihr Projekt Wirkungen im Bereich Tourismus entfaltet. Insgesamt stand dabei die Stärkung des Tagestourismus im Vordergrund (vgl. **Abbildung 60**). Daneben spielte vor allem die Erschließung neuer Zielgruppen eine Rolle, bei den DE-Projekten die Verbesserung der Servicequalität.

**Abbildung 60:** Wirkungsbereiche der Leader-Projekte im Tourismus (Einschätzung der ZWE, Mehrfachnennungen waren möglich)



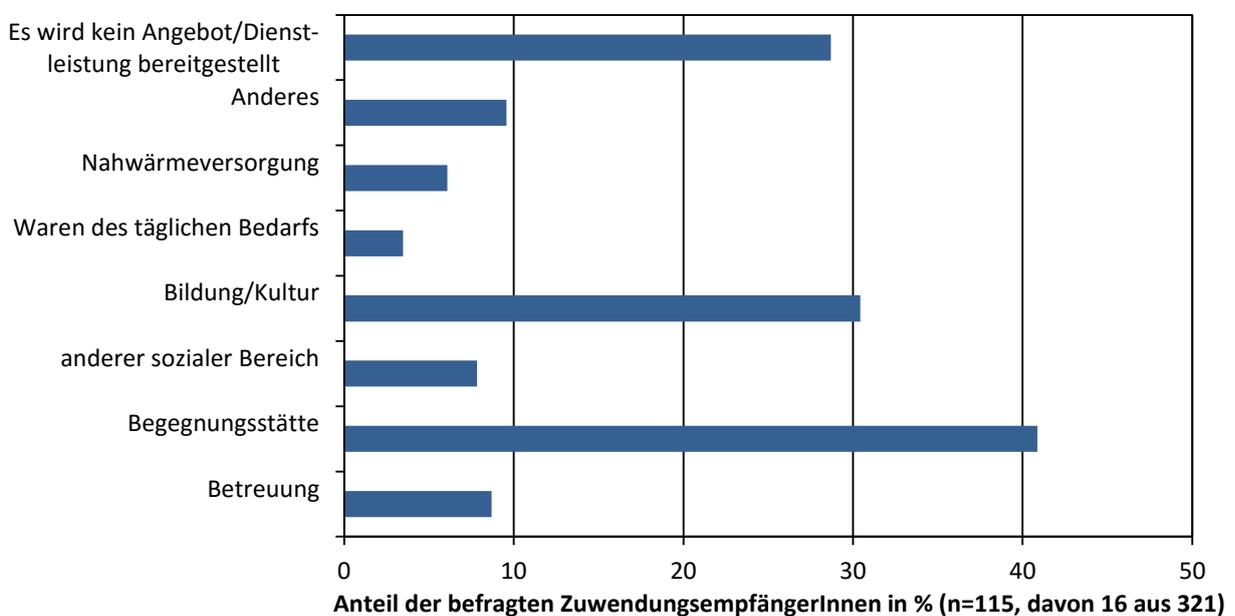
Quelle: Eigene Darstellung (ZWE\*).

Zur Naherholung trugen 77 % der befragten Tourismusprojekte, knapp 58 % der Kulturerbe- und 22 % der DE-Projekte bei.

### Dorfentwicklung

Im Bereich der Dorfentwicklung bezogen sich die realisierten Leader-Projekte vor allem auf die Bereiche „Dorfgemeinschaft“ und „Verkehrsinfrastruktur“. Dies spiegelt sich auch in den Angaben der befragten Leader-DE-Projekte zu ihren Inhaltliche Schwerpunkten. Diese lagen vor allem im sozialen Bereich (Begegnungsstätten, 41 % der befragten DE-Projekte) und bei Bildung/Kulturangeboten (30 % der befragten Projekte), andere Aspekte wie Betreuungsangebote oder Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs waren deutlich seltener. 29 % der Befragten gaben an, dass mit ihrem Projekt kein Angebot/keine Dienstleistung bereitgestellt wird (vgl. **Abbildung 61**).

**Abbildung 61:** Angebots- bzw. Dienstleistungssegmente der befragten Leader-Projekte (322, 321, Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Darstellung (ZWE\*).

Von den Projekten, die sich auf ein Angebot/eine Dienstleistung bezogen, ist bei 34 % der Projekte mit der Förderung ein neues Angebot entstanden und durch 53 % wurde das Angebot verbessert, bei 13 % blieb das Angebot unverändert. Vom überwiegenden Teil der befragten Projekte (63%) profitierte die gesamte Bevölkerung, in 22 % der Projekte besonders Kinder und Jugendliche und in 21 % der Projekte besonders SeniorInnen.

Insgesamt 49 % der Befragten der Maßnahmen 322 und 321 gaben auch an, dass ihr Projekt für SeniorInnen eine verbesserte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Beispiele hierfür sind das mit Nahwärme beheizte Schwimmbad, das durch das warme Wasser für SeniorInnen

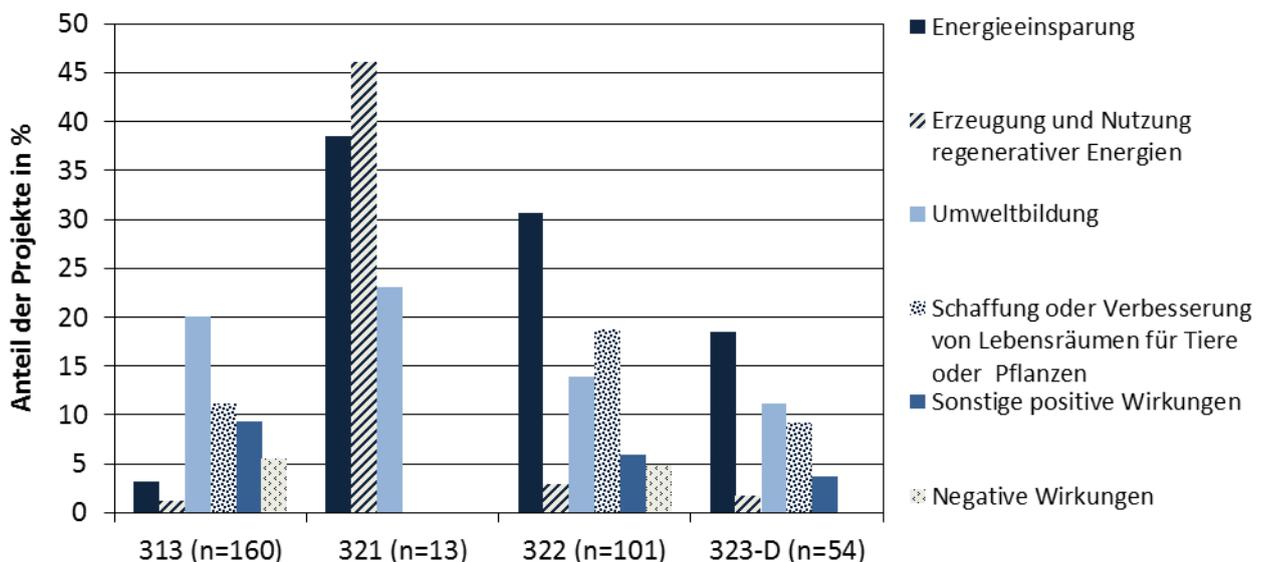
attraktiver geworden ist, oder der Bau von Sanitäranlagen bei einer Kirche, wodurch die Teilnahme von SeniorInnen am Kirchenbesuch zunahm.

### *Natur/Umweltbildung/Kulturlandschaft/*

In diesem Themenfeld wirkten vor allem Nicht-ZILE-Projekte, insbesondere die nach der Richtlinie NuL (323-A) geförderten Projekte, aber auch die Projekte zur Fließgewässerentwicklung (323-B).

Die Bandbreite der Projekte ist außerordentlich weit und umfasst sowohl klassische Maßnahmen des Biotop- und Artenschutzes (Anlage von Kleingewässern, Heidepflege) wie auch Vorhaben im Bereich Naturerleben oder Umweltbildung (Rollendes Storchennest, Rollende Ameisenschule). Die Förderung von Naturschutzvorhaben über Leader stellte eine wichtige Ergänzung zu der Fördermaßnahme NuL (323-A) dar (siehe Kap. 7.6). Im Rahmen von NuL wurden in erster Linie Vorhaben zur Umsetzung von Natura 2000 finanziert. Wie die Auswertungen zu NuL gezeigt haben, waren kleinere Vereine oder Gemeinden als Antragsteller dort nur relativ schwach vertreten. Auch die Fördergegenstände „Kulturlandschaftspflege“ und „Umweltbildung“ wurden über NuL kaum bedient. Da die Förderung von Naturschutzprojekten über Leader nicht an die landesweiten Auswahlkriterien gebunden war, bestanden größere Chancen, auch kleinere Projekte von eher regionaler Bedeutung zu fördern. Diese wiesen Wirkungen im Bereich Biodiversität auf, daneben wurden aber auch die Aspekte Kulturlandschaft (z. B. Förderung der Streuobstwiesenpflege) und Umweltbildung sowie auch soziale Aspekte (z. B. Zusammenarbeit mit Behinderteneinrichtungen) berücksichtigt.

**Abbildung 62:** Wirkungsbereiche der Umweltwirkungen von befragten Leader-Projekten



Quelle: Eigene Darstellung (ZWE\*).

Von den befragten nach der ZILE-RL geförderten Projekten gaben 54 % der DE-Projekte und 50 % der Dienstleistungseinrichtungen an, dass ihr Projekt Umweltwirkungen hat (vgl. **Abbildung 62**).

Bei den Tourismus- und Kulturerbe-Projekten lag dieser Anteil bei 35 % bzw. 37 %. Bei den Dienstleistungseinrichtungen gab es erwartungsgemäß vor allem Effekte im Bereich der Energie. Ansonsten sahen die befragten Projektträger Wirkungen vor allem im Bereich Umweltbildung, bei den DE-Projekten auch in der Schaffung/Verbesserung neuer Lebensräume für Tier und Pflanze. Unter den sonstigen positiven Wirkungen wurde vor allem „Besucherlenkung“ genannt. Als negative Wirkung wurde hauptsächlich Flächenversiegelung genannt.

### *Kultur*

Beiträge wurden hier insbesondere von den Kulturerbe-, aber auch von den DE- und Tourismus-Projekten geleistet. Im Vordergrund stand dabei die traditionelle Kultur, d. h. der Erhalt bzw. die Inwertsetzung von historischer Gebäudesubstanz und Landschaftselementen, aber auch die Bewahrung von Brauchtum, Geschichte und plattdeutscher Sprache. Weitere Aspekte waren die Stärkung regionsspezifischer Gegenwartskultur, z. B. im Bereich regionaler Esskultur, oder die Unterstützung bzw. Etablierung von kulturellen Veranstaltungen.

## **8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

### **8.3.1 Schlussfolgerungen**

Grundsätzlich gab es in dieser Förderperiode durch die enge Kopplung der administrativen Abwicklung an die anderen programmierten Maßnahmen von *PROFIL* im Vergleich zu LEADER+ deutlich eingeschränkte Umsetzungsmöglichkeiten, die nicht nur von den niedersächsischen LAGn kritisiert wurden (Raue, 2010). So hat u. a. die Pflicht zum Aufbringen der nationalen öffentlichen Kofinanzierung durch die Akteure der Leader-Regionen bzw. potenzielle Projektträger die Dominanz kommunaler Akteure sowohl in der Projektumsetzung als auch zum Teil in Entscheidungsprozessen begünstigt.

Auch die EU-KOM hat diese Probleme wahrgenommen, was sich in den veränderten Rahmenbedingungen für die Förderperiode 2014-2020 zeigt. So dürfte die Reduzierung der erforderlichen nationalen Kofinanzierung auf 20 % der öffentlichen Mittel und die inhaltliche Offenheit der ELER-VO im Hinblick auf Leader den Gestaltungsspielraum der Regionen deutlich erhöhen. Es ist zu begrüßen, dass NI diesen Spielraum mit einer eigenen LEADER-Richtlinie nutzt.

Die Erfahrung der vergangenen Förderperioden hat gezeigt, dass insbesondere bei Leader veränderte Rahmenbedingungen am Beginn der Förderperiode zu hohen Lernkosten bei lokalen Akteuren und den zuständigen Agrarverwaltungen geführt haben (DG Agri, 2010; Fengler und Raue, 2010; MCON, 2003; Schuh et al., 2006). Daher ist auch für die Förderperiode 2014-2020 damit zu rechnen, dass die durchaus begrüßenswerte Erweiterung des Gestaltungsspielraums für die Leader-Regionen in der Anfangsphase im Prozess der Ausbalancierung zwischen rechtssicherer Abwicklung und Nutzung der neuen Möglichkeiten zu erheblichen Lernkosten bei lokalen Akteuren und Förderverwaltung führen werden.

Die IK-Analyse hat gezeigt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Umsetzung investiver Projekte grundsätzlich zu einem erheblichen Aufwand führen, der umso größer ist, je vielfältiger die geförderten Vorhaben sind (vgl. Kap. 10.2).

### **Etablierung des Leader-Ansatzes**

Insgesamt ist es in NI weitgehend gelungen, die Besonderheiten von Leader umzusetzen. In einzelnen Aspekten zeigten sich aber durchaus Unterschiede zwischen den Regionen. So ist es zwar in der Mehrheit, aber nicht in allen Regionen gelungen, geeignete Gebiete als Leader-Regionen abzugrenzen und auf den regionalen Besonderheiten aufbauende REK zu erarbeiten, die einen handlungsleitenden Rahmen bieten. Als Grundlage zur Überprüfung der Zielerreichung benötigen die REK noch eine Weiterentwicklung.

Auch die Etablierung der LAGn als lokale Partnerschaften ist erfolgt. Gleichwohl beschränkte sich die Lokale Partnerschaft weitgehend auf eine bestimmte Bevölkerungsgruppe (Männer zwischen 40 und 65), sodass weite Teile der Bevölkerung in den LAGn nicht präsent waren und deren Interessen allenfalls über „Beauftragte“ eingebracht wurden.

Das Management der LAGn funktionierte gut. Die meisten LAG-Mitglieder waren sowohl mit den Arbeitsprozessen in der LAG als auch mit der Arbeit des RM zufrieden. In einzelnen Aspekten gibt es aber noch Entwicklungsmöglichkeiten. Die ZWE-Befragung hat gezeigt, dass es hinsichtlich der Verständlichkeit von Projektauswahlentscheidungen für Nicht-LAG-Mitglieder noch Optimierungsbedarf gibt. Auch das Potenzial von Selbstbewertungen als Managementinstrument ist noch nicht in den Regionen verankert.

Der Bottom-up-Ansatz wurde überwiegend erfolgreich umgesetzt. Die effektive Entscheidungskompetenz über die Projektförderung lag bei der LAG. Die Rahmenbedingungen haben dabei eine leichte Dominanz kommunaler Akteure in den Entscheidungsprozessen begünstigt. Die Beteiligung weiterer Akteure über Arbeits- und Projektgruppen fand in vielen, aber nicht allen, LAGn mit großer Kontinuität statt.

Die erfolgreiche Umsetzung des multisektoralen Ansatzes zeigte sich u. a. in der thematischen Vielfalt der LAG-Zusammensetzung und der Inhalte der Arbeits- und Projektgruppen, in der Nutzung der Strukturfonds als ergänzende Quelle zur Umsetzung der REK sowie in der Zusammenarbeit mit anderen regionalen Entwicklungsprozessen im gleichen Raum.

Trotz der begrenzten Umsetzungsbedingungen fand auch auf der Projektebene Innovation statt, vor allem in Tourismusprojekten und Dienstleistungseinrichtungen.

Das Thema Kooperation hat in *PROFIL* gegenüber LEADER+ an Bedeutung gewonnen. Die Output-Ziele wurden deutlich übertroffen. Die durchgeführten Projekte waren überwiegend Kooperationen benachbarter Regionen, die der touristischen Entwicklung der Regionen dienen.

## **Verbesserung der Local Governance**

Im Verlauf der Förderperiode hat eine Verbesserung der Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der Akteure in den Leader-Regionen stattgefunden. Dies zeigte sich sowohl in den Bewertungen zu verschiedenen Aspekten der Leader-Interventionslogik als auch in der Verbesserung von Beziehungen, Kontakten, Wissen und Fähigkeiten sowie in der Ausweitung von Kooperation und Vernetzung. Dennoch schien bei verschiedensten Aspekten das Problem kommunaler Dominanz durch, sei es, dass Kommunen stärker als Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft Verbesserungen wahrnahmen, sich stärker einbrachten, oder auch dass vereinzelt direkte Kritik geäußert wurde.

## **Sozio-ökonomische Wirkungen**

Die Ziele der Entwicklungsstrategien wurden in den meisten Regionen überwiegend oder zum Teil erreicht. Hauptsächlich wurden Wirkungen in den Bereichen Tourismus, Dorfentwicklung, Natur/Umweltbildung und Kultur erreicht. Direkte Beschäftigungseffekte spielten eine untergeordnete Rolle.

Die inhaltliche Ausrichtung war auch bedingt durch die Rahmensetzungen der Förderung. Für die Zukunft zeichnen sich in den LAGn bereits eine stärkere inhaltliche Auffächerung und die Orientierung auf neue gesellschaftliche Herausforderungen ab.

## **8.3.2 Empfehlungen**

### **An die Regionen**

Es sollte weiterhin eine Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit angestrebt werden. Bei der Prozesssteuerung sollte stärker als bisher darauf geachtet werden, private Akteure auch wirklich mitzunehmen und Entscheidungsmodi transparent nach außen zu kommunizieren.

Auch wenn für das RM ein Planungsbüro beauftragt wird, sollte angestrebt werden, dass ein Ansprechpartner kontinuierlich mit vor Ort präsent ist.

Die sich aus den LAG-Befragungen ergebenden regionsindividuellen Optimierungsbedarfe z. B. hinsichtlich Gebietszuschnitt oder LAG-Größe sollten nicht aus den Augen verloren werden.

### **An das Land**

Insbesondere in der ersten Hälfte der Förderperiode sollten ein intensiver Austausch und eine Unterstützung der ÄrL als Bewilligungsstellen stattfinden, um die Entscheidungssicherheit im Spannungsfeld zwischen rechtssicherer Abwicklung und Nutzung der neuen Möglichkeiten in Richtung „Nutzung der Möglichkeiten“ zu stärken.

Anknüpfend an die Intention der EU-Vorgabe zur LAG-Zusammensetzung, die ein Übergewicht der staatlichen Sphäre oder anderer Interessengruppen verhindern soll,<sup>85</sup> sollten kommunale Unternehmen oder andere von öffentlichen Akteuren dominierte Organisationen, die letztendlich kommunale/öffentliche Interessen repräsentieren, unabhängig von ihrer Rechtsform eindeutig den öffentlichen Akteuren zugerechnet werden.

Die Erfordernisse einer ausreichenden Ausstattung des Regionalmanagements sowie einer stärkeren Beteiligung von Frauen in den LAGn wurden als Kriterien im Leader-Auswahlverfahren bereits berücksichtigt. Allerdings könnten die Ansprüche sowohl hinsichtlich der RM-Ausstattung als auch hinsichtlich der Beteiligung von Frauen pointierter formuliert werden. Die tatsächlichen Entwicklungen sollten hier im Verlauf der Förderperiode sorgfältig beobachtet und daraus ggf. entsprechende Konsequenzen in der Gestaltung etwaiger Auswahlkriterien für die Förderperiode nach 2020 gezogen werden.

Zur besseren Sichtbarkeit der Leader-Regionen in der Öffentlichkeit sollte das Land seine Öffentlichkeitsarbeit intensivieren und die Regionen bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit aktiv unterstützen.

Hinsichtlich der Beteiligung von Frauen in der LAG ist zu bedenken, dass der relevante Akteurskreis (EntscheiderInnen in kommunaler Verwaltung und in Organisationen von Wirtschaft und Zivilgesellschaft) in Niedersachsen (wie in anderen westdeutschen Bundesländern auch) stark männerlastig ist. Über das Fördergeschäft hinaus sollten daher von der niedersächsischen Landesregierung grundsätzlich Aktivitäten zur Stärkung der Chancengleichheit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt werden, insbesondere im Hinblick auf Leitungspositionen. Dies könnte auch zu mehr Heterogenität in den LAGn führen und so die Entstehung von Innovation begünstigen.

Auch hinsichtlich anderer unterrepräsentierter Bevölkerungsgruppen, z. B. Nicht-Akademiker, junge Menschen oder Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft, sollte auf eine stärkere Beteiligung in den Regionen hingewirkt werden.

Vernetzung und Austausch zwischen und mit den Regionen sollte weiterhin gefördert werden. Ggf. sollte angesichts der gestiegenen Anzahl der Regionen über eine stärkere „regionale“ Vernetzung z. B. auf der räumlichen Ebene der regionalen Landesbeauftragten nachgedacht werden. Auf jeden Fall sind für die Gestaltung der Kommunikation zwischen Fachreferat, LAGn und Bewilligungsstellen mehr Ressourcen erforderlich als in der Förderperiode 2007-2013.

Die bereits gute Koordination der Nutzung verschiedener Förderprogramme (ELER, Strukturfonds) in den Regionen sollte vom Land stärker aktiv unterstützt werden, u. a.

---

<sup>85</sup> Auf der Ebene der Entscheidungsfindung müssen die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere Vertreter der Zivilgesellschaft mindestens 50% der lokalen Partnerschaft stellen (DG Agri, 2011a).

- durch die Vereinheitlichung von einzelnen Aspekten in den Umsetzungsverfahren der ESI-Fonds in NI und
- durch die Berücksichtigung von Beiträgen zu Leader-REK in den Auswahlkriterien relevanter Maßnahmen der EFRE-Förderung.

Hinsichtlich der dringend gebotenen Vereinfachung des Förderverfahrens für ZWE, insbesondere für nichtöffentliche Akteure, sei auf die Empfehlungen des Kapitels 10.2 verwiesen.

#### **An die EU-KOM:**

Vor dem Hintergrund, dass die Förderung von gebietsübergreifenden und insbesondere von transnationalen Kooperationsprojekten nicht erst seit dieser Förderperiode in vielen Mitgliedstaaten auf einem sehr niedrigen Niveau blieb, sollte diese Maßnahme grundsätzlich überdacht werden. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob Kooperationsprojekte das geeignete Instrument zur Verbreitung von „Good practice“ etc. sind, oder ob nicht Instrumente zur Förderung eines thematisch fokussierten Austauschs zwischen LAGn sachdienlicher wären. Abgesehen davon sollte die Kooperationsdatenbank des ENRD insbesondere hinsichtlich der Filterfunktionen benutzerfreundlicher gestaltet werden (ENRD, 2014).

Es ist zu begrüßen, dass sich die Handlungsspielräume für Leader-Regionen in der FP 2014-2020 wieder verbessert haben und in Verbindung damit die Anforderungen an Dokumentation und Selbstbewertung entsprechend erhöht wurden. Wünschenswert wäre, dass auch seitens der EU-KOM angestrebt wird, mit der rechtlichen Rahmensetzung für die ländliche Regionalentwicklung Kontinuität und Verlässlichkeit herzustellen, sodass Regionen und Fachverwaltungen nicht alle sieben Jahre vor (fast) völlig neuen Spielregeln stehen.

Hinsichtlich der dringend gebotenen Vereinfachung des Förderverfahrens sei auf die Empfehlungen der Kapitel 10.2 und 11.3 verwiesen.

## 9 Programmwirkungen

### 9.1 Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft (Frage 1)

Der Beitrag von *PROFIL* zum Wirtschaftswachstum in ländlichen Räumen ist durch den Wirkungsindikator „Wirtschaftswachstum“, gemessen als zusätzliche Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und in den Nicht-Primärsektoren, zu quantifizieren. Der mit dieser Frage ebenfalls in Verbindung stehende Wirkungsindikator „Arbeitsproduktivität im Agrarsektor“ wird in Kap. 9.5 betrachtet. Die Analyse der Wachstumswirkungen von *PROFIL* ist ausführlich im Modulbericht 9.1\_MB Wirtschaft und Arbeit nachzulesen.

Die Bewertungsfrage 1 lautet: „Inwieweit hat das EPLR zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen?“ Sie geht auf die erneuerte Lissabon-Strategie zurück, zu deren Erreichen die ländliche Entwicklungspolitik beitragen soll. Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie war es, die Europäische Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.<sup>86</sup> Dem ELER wird dabei die Aufgabe zugesprochen, Wachstum und Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen, insbesondere durch zukunftsorientierte Investitionen in Menschen, Innovationen, Know-how, Informations- und Kommunikationstechnologien sowie in die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (EU-KOM, 2005). Der Bezug zur Lissabon-Strategie unterstreicht, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte von *PROFIL* im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Dabei ist insbesondere der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung des Primärsektors und der Gesamtwirtschaft zu prüfen.

Die *PROFIL*-Förderung hat sowohl finanziell als auch inhaltlich eine geringe Bedeutung für die Unterstützung des Wirtschaftswachstums: Im Verhältnis zu den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP und Finanzierungsinstrumenten mit vergleichbaren Förderinhalten (z. B. EFRE) ist der Ausgabenanteil von *PROFIL* mit 9 % (247 Mio. Euro/Jahr) in Niedersachsen bzw. 2 % (5 Mio. Euro) in Bremen gering (vgl. Abbildung 8 in 9.1\_MB\_Wirtschaft und Arbeit). Zudem sind Förderinstrumente wie die EFRE- und KfW-Förderung viel stärker auf das Ziel Wirtschaftswachstum – auch in ländlichen Räumen – ausgerichtet als *PROFIL*. Die Direktzahlungen dominieren die sektorbezogenen Effekte der agrarpolitischen Instrumente (inkl. *PROFIL*). Trotz der hohen öffentlichen Ausgaben wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum auch durch die Direktzahlungen nicht bzw. kaum beeinflusst.

Die Analyse der Ausgangssituation zeigt, dass die Relevanz einer auf den Primärsektor und auf ländliche Räume ausgerichteten Förderpolitik in Niedersachsen eher gering ist. Der Handlungsbedarf beschränkt sich auf wenige ländliche Kreise mit einer unterdurchschnittlichen Wirt-

---

<sup>86</sup> Das Ziel der erneuerten Lissabon-Strategie wurde nicht erreicht. Im Jahr 2010 wurde die Nachfolgestrategie Europa 2020 (Europäischer Rat, 2010) verabschiedet.

schaftskraft<sup>87</sup> und, bezogen auf den Primärsektor, auf ausgewählte Themenfelder (Infrastruktur, Beratung). Auch das Ziel des ELER-SP 3, die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, ist für NI nicht relevant, da die Wirtschaftsstruktur der ländlichen Räume ähnlich divers ist wie die der nicht-ländlichen Räume.

Die Konvergenzhypothese der neoklassischen Wachstumstheorie legt nahe, dass ein grundlegender Zielkonflikt zwischen dem Wachstum des Primärsektors bzw. ländlicher Räume (Ziel der ländlichen Entwicklungspolitik) und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum (Ziel der Lissabon-Strategie) besteht: Wenn sektor- und regionalpolitische Maßnahmen der Tendenz des Marktes zur Agglomeration entgegenwirken, so verhindert dies das Entstehen von positiven Spillover-Effekten. Der Eingriff in die regionale oder sektorale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten erhöht die Kosten von Innovationen und reduziert das gesamtwirtschaftliche Wachstum. PROFIL fördert vorrangig wirtschaftliche Aktivitäten innerhalb des Primärsektors. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wirken Agrarsubventionen einer volkswirtschaftlich optimalen Faktorallokation entgegen: Arbeit und Kapital werden durch Preisanreize im Agrarsektor gehalten, auch wenn diese in anderen Wirtschaftsbereichen eine höhere Wertschöpfung erzielen könnten.

In der empirischen Wirkungsanalyse werden alle PROFIL-Maßnahmen berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Wertschöpfung bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen haben. Zwischen 2007 und 2014 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder Wirkungen im Bereich Wertschöpfung 1,3 Mrd. Euro (46 % der Programmmittel) ausgegeben. Unter diesen Maßnahmen haben agrarstrukturelle und umweltbezogene Maßnahmen, wie das AFP (121), die Flurbereinigung und der Wegebau (125) sowie AUM (214) die größte finanzielle Bedeutung. Maßnahmen der SP 3 und 4 (313, 321, 41) mit Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume haben eine geringe finanzielle Bedeutung; das Hauptgewicht liegt hier auf investiven Maßnahmen in die bauliche Infrastruktur, u. a. auf dem Ausbau der Breitbandversorgung (321).

## Daten und Methoden

Die wichtigsten Datengrundlagen der Wirkungsanalyse sind, neben den Monitoringdaten (Finanzen, Output, Ergebnis), die maßnahmenspezifischen Förderdaten (Bewilligungs- und Auszahlungsdaten, Auflagenbuchführung etc.) und die Daten von ZWE-Befragungen. Für die regional-ökonomische Analyse wurde ein auf Arbeitsmarktregionen bezogener Datensatz verwendet, der die Bundesländer Niedersachsen/Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sowie die Untersuchungsjahre 2000 bis 2011 abbildet.<sup>88</sup> Der Datensatz enthält Informationen zur Wirtschafts-, Erwerbstätigen- und Bevölkerungsentwicklung der niedersächsischen Kreise sowie

---

<sup>87</sup> Ländliche Kreise mit einem BIP je Einwohner unter 75 % des EU28-Durchschnitts (2003 bis 2011) lagen im Braunschweiger Umland (Gifhorn, Wolfenbüttel, Helmstedt, Peine) und im Konvergenzgebiet (Osterholz, Harburg, Cuxhaven).

<sup>88</sup> Der Analysezeitraum konnte nicht auf die Jahre bis 2015 ausgedehnt werden, da die notwendigen Daten der regionalen VGR und der Erwerbstätigenrechnung zum Zeitpunkt der Bearbeitung nicht verfügbar waren.

zu den Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik (Zahlstellendaten für die 1. Säule und *PROFIL*) und der Europäischen Regionalpolitik (EFRE-Auszahlungsdaten).

Die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen von *PROFIL* wurden zunächst auf Ebene der Zuwendungsempfänger geschätzt und „bottom-up“ aggregiert. Ausgehend von den Ergebnisindikatoren, den Ergebnissen von Kontrollgruppenvergleichen und unter Berücksichtigung von Mitnahme- und Verdrängungseffekten wurden Nettowirkungen ermittelt. Aufgrund der methodischen Schwächen der mikroökonomischen Analyse sind deren Ergebnisse nur eingeschränkt für die Wirkungsquantifizierung nutzbar. Die Quantifizierung der Wirkungsindikatoren basiert daher im Wesentlichen auf den Ergebnissen der regionalökonomischen Analyse. Mit Hilfe eines statistischen Schätzmodells (dynamisches Panelmodell) wird „top-down“ untersucht, ob ein Zusammenhang zwischen der regionalen Wertschöpfungs- und Beschäftigtenentwicklung und der *PROFIL*-Förderung besteht. In der Modellschätzung werden – neben den *PROFIL*-Ausgaben – weitere Faktoren berücksichtigt, die Einfluss auf die Entwicklung der Gesamtwirtschaft oder des Primärsektors haben, z. B. die Bevölkerungszahl, regionale Standortfaktoren und die Direktzahlungen der 1. Säule der GAP.

Die Ergebnisse der mikro- und der regionalökonomischen Analysen zeigen, dass die bottom-up und top-down geschätzten Wirkungen nicht notwendigerweise übereinstimmen. Dies ist vor allem auf zwei Ursachen zurückzuführen: 1) Die einzelbetrieblich gemessenen Wirkungen sind zu klein, um diese auf regionaler Ebene messen zu können (fehlende kritische Masse). 2) Die Wirkungen auf Ebene der ZWE konnten methodisch nicht sauber bestimmt werden, da z. B. keine Informationen von Vergleichsgruppen ohne Förderung vorlagen.

### Wirkungseinschätzung

Für die Beurteilung des Beitrags von *PROFIL* zu den Lissabon-Zielen und für die Quantifizierung der Wirkungsindikatoren werden die Ergebnisse der theoretischen und empirischen Analyse zugrunde gelegt. In Analogie zum Wirkungsindikator „Schaffung von Arbeitsplätzen“ werden nur Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum berücksichtigt, die für die Dauer von zehn Jahren anhalten. Diese Wirkungen entstehen nur durch investive Maßnahmen, in der Regel jedoch nicht durch flächenbezogene, jährliche Zahlungen.<sup>89</sup>

Nach **Tabelle 71** bewirkte *PROFIL* eine zusätzliche Bruttowertschöpfung in Höhe von 11,1 Mio. KKS<sup>90</sup> (Ergebnis der Top-down-Schätzung) bis maximal 118 Mio. KKS (maximale Wirkung laut Bottom-up-Schätzung) pro Jahr. Bezogen auf die Bruttowertschöpfung Niedersachsens entsprach dies einem BWS-Zuwachs von maximal 0,06 % gegenüber dem Jahr 2007. Die Wirkungen

---

<sup>89</sup> Eine Ausnahme ist die Förderung des Ökologischen Landbaus im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen, durch die teilweise dauerhafte Strukturen für eine höhere Wertschöpfung geschaffen werden.

<sup>90</sup> Kaufkraftstandards (1 KKS entspricht ungefähr einem Euro).

entstanden fast ausschließlich im Primärsektor (121, 125, 311) sowie zu einem geringen Teil im Ernährungsgewerbe (123). Weitere Wertschöpfungseffekte in den Nicht-Primärsektoren entstanden durch infrastrukturelle Maßnahmen, insbesondere den Wegebau und die Flurbereinigung (125). Deren Größenordnung konnte nicht quantifiziert werden.

**Tabelle 71:** Quantifizierter Wirkungsindikator Wirtschaftswachstum

Wirkungsindikator	Einheit	Zusätzliche Bruttowertschöpfung pro Jahr	
		Bottom-up	Top-down
Wirtschaftswachstum, davon	Mio. KKS	20-118	0
Landwirtschaft	Mio. KKS	20-118	11,1
Forstwirtschaft	Mio. KKS	0	0
Nicht-Primärsektoren	Mio. KKS	< 5	0

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

Bottom-up = Wirkungen auf Ebene der ZWE, aggregiert/hochgerechnet auf alle ZWE.

Top-down = Wirkungen geschätzt auf Ebene der Kreise.

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen.

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

Durch PROFIL wurde zusätzliche Nachfrage nach Vorleistungen und Dienstleistungen generiert, z. B. durch die Anschaffung von Stallausrüstung oder durch die Beauftragungen eines örtlichen Bauunternehmens. Die konjunkturellen Wirkungen, die aufgrund der durch PROFIL ausgelösten Nachfrage entstanden, beliefen sich auf etwa 388 Mio. Euro pro Jahr (0,2 % zusätzliche BWS pro Jahr).

Die theoretische Analyse legt nahe, dass Maßnahmen mit einem positiven Effekt auf die BWS des Primärsektors nicht notwendigerweise das gesamtwirtschaftliche Wachstum unterstützen.<sup>91</sup> Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wirkt jegliche Art sektoraler Subventionen einer optimalen Faktorallokation entgegen. Dies verlangsamt den Abbau von Einkommens- und Produktivitätsunterschieden zwischen dem Primärsektor und anderen Sektoren. Im Lichte der Konvergenzhypothese der Neoklassischen Wachstumstheorie dürfte die Reduzierung agrarsektoraler Ausgaben die Umsetzung der Lissabon-Ziele am besten unterstützen.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die marginalen Wirkungen von *PROFIL* auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum legen nahe, dass die ländliche Entwicklungspolitik in Niedersachsen keinen Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Ziele geleistet hat. Dies ist der Art der geförderten Maßnahmen zuzuschreiben, die einen grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der Lissabon-Strategie und dem Ausgleichsziel der sektoralen und regionalen ELER-Maßnahmen offenbaren.

Aus diesem Grund sollte die EU-Kommission zukünftig die Kohärenz von politischen Zielen und Instrumenten zu deren Erreichung sicherstellen: Gesamtwirtschaftliches (Beschäftigungs-) Wachstum kann nicht durch die Förderung von Umweltmaßnahmen und des Agrarsektors erreicht werden. Die Fokussierung der Förderung des Schwerpunkts 3 auf ländliche Räume missachtet die funktionalen Raumbeziehungen wirtschaftlichen Handelns, welches sich an regionalen Arbeitsmärkten und nicht an strukturellen Kreistypen orientiert.

Vor dem Hintergrund der Analyseergebnisse und der faktischen Ausgestaltung des ELER ist eine Diskussion und Priorisierung der Ziele des ELER (Umwelt, regionales/sektorales Wachstum) im Verhältnis zu den Europa-2020-Zielen anzustreben.

- Sollte den originären Zielen des ELER Priorität eingeräumt werden, so sollte der Zielbezug zu Europa 2020 entfallen.
- Sind die Ziele von Europa 2020 prioritär, so müsste der ELER mit Blick auf die Ziele Beschäftigungswachstum und Armutsbekämpfung ausgestaltet werden. Allerdings würde der ELER dann Maßnahmenbereiche verlieren, in denen die derzeit höchsten und relevanten Wirkungen entstehen (Schwerpunkte 1 und 2) und die die „Identität“ des ELER ausmachen.
- Ein Zwischenweg ist die Optimierung des ELER im Hinblick auf die Ziele von Europa 2020. Ein Schritt in diese Richtung wäre die Aufgabe des Ziels Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors und der damit verbundenen Förderansätze (AFP, V&V, Diversifizierung). Die Förderung des ländlichen Raumes (SP 3) sollte in ein räumliches Gesamtkonzept integriert werden, welches

---

<sup>91</sup> Eine Ausnahme stellen in dieser Hinsicht die prosperierenden Regionen Oldenburger-Münsterland und Emsland-Bentheim mit einem starken Agrobusiness dar.

durch verschiedene Instrumente (EFRE, ELER, ESF) oder durch ein neu zu konzipierendes Instrument (anstelle von ELER, EFRE, ESF) umgesetzt werden könnte.

## 9.2 Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze (Frage 2)

Die Beschäftigungswirkung von *PROFIL* ist durch den Wirkungsindikator „Schaffung von Arbeitsplätzen“, gemessen als die Anzahl zusätzlicher, vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze (FTE), differenziert nach Sektoren, Geschlecht und Alter zu quantifizieren. Die zugehörige Bewertungsfrage 2 lautet „Inwieweit hat das EPLR einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet?“ und geht ebenfalls auf die erneuerte Lissabon-Strategie zurück.

Die Analyse der Beschäftigungswirkungen von *PROFIL* ist, zusammen mit den Wachstumswirkungen, im Modulbericht 9.1\_MB dargestellt. Die Aussagen der theoretischen Wirkungsanalyse sowie die verwendeten Untersuchungsmethoden sind für beide Fragestellungen gleich und im vorherigen Kap. 9.1 nachzulesen. Im Folgenden wird nur auf die für die Beschäftigung relevanten Aspekte und Wirkungen eingegangen.

Die *PROFIL*-Förderung hat sowohl finanziell als auch inhaltlich eine geringe Bedeutung für die Unterstützung des Beschäftigungswachstums. Finanziell bedeutsamere Instrumente mit möglichem Einfluss auf die Beschäftigung sind z. B. die Direktzahlungen der 1. Säule der GAP (870 Mio. Euro pro Jahr) und die Aktive Arbeitsmarktpolitik (710 Mio. Euro). Das Finanzvolumen der gewerblichen Wirtschaftsförderung (EFRE, GRW, KfW) entspricht in etwa dem von *PROFIL*. Aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung der Förderung auf gewerbliche Unternehmen ist das Potenzial dieser Instrumente, Arbeitsplätze zu schaffen, ungleich höher als das der *PROFIL*-Förderung.

Die Relevanz einer beschäftigungspolitisch orientierten Förderpolitik ist mit Blick auf die ländlichen Räume Niedersachsens gering. Arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf besteht in NI eher in nicht ländlichen Gebieten, da dort die Arbeitslosenquoten im Landesvergleich höher sind.

In der empirischen Wirkungsanalyse werden alle *PROFIL*-Maßnahmen berücksichtigt, die ein Ziel oder eine beschäftigungsrelevante Wirkung haben. Zwischen 2007 und 2014 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder Wirkungen im Bereich Beschäftigung 0,9 Mrd. Euro (33 % der Programmmittel) ausgegeben. Unter den berücksichtigten Maßnahmen haben das AFP (121) und AUM (214) die größte finanzielle Bedeutung. Das größte Potenzial zur Schaffung von Beschäftigung liegt in der Förderung von Leader (41), Dienstleistungseinrichtungen (321) und des Fremdenverkehrs (313), also finanziell eher kleineren Maßnahmen.

### Wirkungseinschätzung

*PROFIL* hatte in den ländlichen Gebieten Niedersachsens eine geringe Bedeutung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. **Tabelle 72** zeigt, dass durch *PROFIL* zwischen 223 und 285 (Ergebnis der Bottom-up-Analyse) neue Vollzeitarbeitsplätze außerhalb des Primärsektors geschaffen wurden.

Bezogen auf die Erwerbstätigen in Niedersachsen/Bremen im Jahr 2007 entsprach dies einem Anstieg um 0,01 %. Das Beschäftigungsziel von *PROFIL*, 85 neue Arbeitsplätze außerhalb des Primärsektors zu schaffen, wurde erreicht.

Positive Beschäftigungseffekte (223 bis 285 FTE) hatten die Maßnahmen Toursimus (313), Dienstleistungseinrichtungen (321), Kulturerbe (323-D) und Leader. Die Beschäftigungswirkung dieser Maßnahmen war allerdings eher ein zufälliger als ein systematischer Effekt: Neue Arbeitsplätze wurden nur in etwa 10 % der geförderten Projekte geschaffen. Die erhobenen Beschäftigungseffekte basieren ausschließlich auf schriftlichen Erhebungen und sind daher nur begrenzt belastbar. In Bremen wurden keine Projekte im Rahmen der genannten Maßnahmen 313, 321 und 323-D und 41 umgesetzt bzw. Leader wurde überhaupt nicht angeboten. Dementsprechend sind keine neuen Arbeitsplätze außerhalb des Primärsektors entstanden. Auch die regionalökonomische Analyse zeigte keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Beschäftigungsentwicklung in den Arbeitsmarktregionen Niedersachsens und Bremens und der *PROFIL*-Förderung. Dies ist in Anbetracht der geringen, bottom-up ermittelten Beschäftigungswirkungen plausibel.

**Tabelle 72:** Quantifizierter Wirkungsindikator Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze

Wirkungsindikator	Einheit	Zusätzliche Arbeitsplätze	
		Bottom-up	Top-down
Neue Arbeitsplätze	FTE	-212 bis 243	0
Landwirtschaft	FTE	-443 bis -41	0
Forstwirtschaft	FTE	0	0
Nicht-Primärsektoren	FTE	223-285	0
Männer	FTE	45	0
Frauen	FTE	122	0
Personen bis 25 Jahre	FTE	14	0
Personen über 25 Jahre	FTE	153	0

Hinweise: FTE = Vollzeitäquivalente.

Bottom-up = Wirkungen auf Ebene der ZWE, aggregiert/hochgerechnet auf alle ZWE.

Top-down = Wirkungen geschätzt auf Ebene der Kreise.

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen.

Die Beschäftigungseffekte von *PROFIL* im Primärsektor sind tendenziell negativ, aber hinsichtlich ihrer Größenordnung zu vernachlässigen. Durch AFP-geförderte Investitionen gingen laut Bottom-up-Analyse bis zu 443 Arbeitsplätze in Milchviehbetrieben verloren. Diese Arbeitsplätze wären vermutlich auch ohne das AFP entfallen, da der Arbeitsplatzabbau vorrangig auf die Investition und nicht auf die Förderung zurückzuführen war. Die regionalökonomische Analyse zeigte, dass das AFP, inklusive der Umnutzung (311), keinen signifikanten Effekt auf die Erwerbstätigenzahl des Primärsektors hatte. Die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen geht mit einem erhöhten Arbeitskräftebedarf in landwirtschaftlichen Betrieben einher (+150 FTE pro Jahr). Hierbei

handelte es sich überwiegend um Arbeitsplätze, die für die Dauer der Förderung gesichert wurden, jedoch nicht um neue Dauerarbeitsplätze im Sinne des CMEF.

Diese konjunkturellen Beschäftigungswirkungen von *PROFIL* beliefen sich auf knapp 2.400 zusätzliche oder gesicherte Arbeitsplätze pro Jahr in Niedersachsen/Bremen. Dies entsprach etwa 0,1 % der Erwerbstätigen in NI/HB (Bieritz, Distelkamp und Ulrich, 2010).

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

*PROFIL* war kein beschäftigungspolitisches Programm für den ländlichen Raum Niedersachsens und wird – als Nachfolgeprogramm mit der gleichen strategischen Ausrichtung – auch keines werden. In Analogie zum Ziel Wirtschaftswachstum wird empfohlen, eine Priorisierung der Ziele des ELER im Verhältnis zum Beschäftigungsziel der Wachstumsstrategie Europa 2020 vorzunehmen (siehe oben).

## **9.3 Beitrag zum Ressourcenschutz (Frage 3)**

Die Beantwortung der Frage 3 fokussiert auf die Biodiversität, da es sowohl zu Wasser als auch Klima spezifische Fragen gibt (Frage 7 und 8). Die Wirkungen von *PROFIL* auf die biologische Vielfalt, d. h. auf die Vielfalt innerhalb und zwischen den Tier- und Pflanzenarten, sowie die Mannigfaltigkeit der Lebensräume wurden im Rahmen des Vertiefungsthemas Biodiversität untersucht. Der konzeptionelle Ansatz, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen sind dem Modulbericht 9.3\_MB zu entnehmen, der bereits 2014 fertiggestellt wurde. In den folgenden Ausführungen wurden die Daten, wo möglich und sinnvoll, aktualisiert.

Die Bewertungsfrage 3 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR dazu beigetragen, natürliche Ressourcen und Landschaften, einschließlich der biologischen Vielfalt und der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, zu schützen und zu verbessern?“ Der Schutz der Biodiversität ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zur Verpflichtung von Göteborg bzw. der nachfolgenden Biodiversitätsstrategie, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren, die zum Health Check erneut in den Fokus der EPLR gerückt wurde. Zur Beantwortung der Fragen soll u. a. auf die Wirkungsindikatoren Feldvögel und High Nature Value Farmland (HNV) zurückgegriffen werden.

### **Daten und Methoden**

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfrage waren neben den Monitoringdaten (Finanzen, Output) maßnahmenspezifische Förderdaten und Ergebnisse maßnahmenspezifischer Wirkungskontrollen aus NI/HB, die fortlaufende Erfassung der Feldvogel- (Stand 2010 und 2013) und HNV-Basisindikatoren (Stand 2012 und 2014) sowie die Programmdokumente zu verschiedenen Zeitpunkten. Methodisch wird EU-seitig ein Bottom-up-Ansatz vorgesehen, in dem die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen ermittelt werden.

Ausgangspunkt der Untersuchung war zunächst eine Analyse der Verankerung einer Interventionsstrategie für die biologische Vielfalt in *PROFIL*. Die Ergebnisse zeigen, dass die strategischen Ansätze von *PROFIL* die Ziele der Göteborg-Verpflichtung aufgreifen und bis auf die Maßnahmenebene herunterbrechen. Dabei erfolgt auch eine Ausrichtung auf das Natura-2000-Netzwerk. Allerdings waren die Vorgaben der EU-KOM für eine formale, an den vier ELER-Schwerpunkten orientierte Programmierung wenig hilfreich, einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Innerhalb der AUM erfolgte eine Abstimmung und Kombination von Maßnahmen im sogenannten Baukastensystem. Ein echtes Querschnittsziel Biodiversität lässt sich nicht erkennen. Eine Fallstudie im Heeseberg-Gebiet (vgl. 9.3\_MB) zeigte jedoch, dass in der Praxis die Steuerung und Kombination naturschutzfachlicher Instrumente aus unterschiedlichen Schwerpunkten – trotz eines fehlenden strategischen Überbaus – erfolgreich gelingen kann.

Mittels eines wirkungspotenzialbezogenen Maßnahmenscreenings wurden zwölf Maßnahmen mit ihren Teilmaßnahmen und Fördervarianten identifiziert, die in eine vertiefte Analyse einbezogen wurden. Darüber hinaus wurde das gesamte Maßnahmenspektrum hinsichtlich seiner Förderausgestaltung daraufhin geprüft, ob negative Wirkungen von einzelnen Maßnahmen vermieden und positive Kuppelprodukte von Maßnahmen mit anderweitigen Zielen ausgelöst wurden, um den Nutzen des Programms im Hinblick auf Biodiversitätsziele zu maximieren.

Dieser Bottom-up-Ansatz ist stark qualitativ ausgerichtet, um die Biodiversitätswirkungen sehr unterschiedlicher Maßnahmentypen (Flächenmaßnahmen, investive Maßnahmen, Informations-/Ausbildungsmaßnahmen) auf vergleichbare Weise abbilden zu können. Quantitative Analysen können für die Beschreibung der Zusammenhänge zwischen AUM und HNV-Vorkommen eingesetzt werden. Nicht für alle Maßnahmen ließen sich Aussagen zur Biodiversitätswirkung treffen, u. a. weil hypothetische Wirkungsketten sehr indirekt waren (z. B. Berufsbildung, 111), Wirkungen von Einzelprojekten aufgrund der Datenlage kaum zu ermitteln waren (z. B. Dorferneuerung, 322) oder Maßnahmen nicht oder nur in sehr geringem Umfang umgesetzt wurden (z. B. Waldumweltmaßnahmen, 225).

### **Wirkungseinschätzung**

Positive Biodiversitätswirkungen wurden insbesondere bei Maßnahmen aus dem SP 2 sowie zwei Maßnahmen aus dem SP 3 festgestellt.<sup>92</sup> Von besonderer Bedeutung waren die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (KoopNat) sowie einige Maßnahmen des NAU/BAU auf rd. 35.500 ha (im Durchschnitt über den Förderzeitraum) mit sehr hohen positiven Wirkungen auf Arten und Lebensräume, mit Schwerpunkt im Grünland. Damit wurden knapp fünf Prozent des Dauergrünlands erreicht. Bei einigen Zielarten des KoopNat bestand eine Schnittmenge zum Artenset des niedersächsischen Feldvogelindicators. Die NAU/BAU-Maßnahmen waren tendenziell unspezifi-

---

<sup>92</sup> Es bestanden umfangreiche Förderkombinationen innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen sowie z. T. zum investiven Naturschutz, die nicht herausgerechnet werden konnten. Die im Folgenden verwendeten Bruttowerte zeichnen daher ein zu positives Bild.

scher angelegt, wiesen mit weit verbreiteten Arten wie z. B. Feldlerche, Goldammer oder Rotmilan aber ebenfalls Bezüge zum Feldvogelindikator auf. Hochwertige KoopNat-Flächen, insbesondere im Grünland und in der Heide, trugen darüber hinaus zur Erhaltung von HNV-Beständen bei.

Die Maßnahmen aus dem vielfältigen Angebot des NAU/BAU entfalteten im Schnitt der Förderperiode auf 114.000 ha<sup>93</sup> überwiegend gering positive Wirkungen auf 4,3 % der LF. Insgesamt wurden mit positiv wirkenden Flächenmaßnahmen rd. 321.200 ha brutto erreicht (**Tabelle 73**), das waren 6,4 % der LF bzw. rd. 17 % des Dauergrünlands und 2,2 % des Ackerlandes. Höhere Flächendeckung erzielten die AUM in Natura-2000-Gebieten. Dort wurden brutto 16,5 % der LF und 25,5 % des Grünlands mit positiv wirkenden Maßnahmen erreicht. Die forstwirtschaftlichen Maßnahmen erreichten mit 152.436 ha knapp 15 % des Waldes bzw. 23 % des Privat- und Kommunalwaldes, davon waren 90 % aber Bodenschutzkalkung und Standortkartierungen.

**Tabelle 73:** Zusammenfassung der Bottom-up-Wirkungsbewertung Biodiversität

Wirkungsstärke	Wirkungsumfang brutto <sup>4)</sup> , gemessen in					Wirkungskosten <sup>3)</sup> Mio. Euro
	Maßnahmen <sup>1)</sup>	Anzahl Vorhaben <sup>2)</sup>	erreichte Fläche			
			gesamt (ha)	der LF (%)	des Waldes (%)	
-- sehr negativ	1	640	0	0,0	0,0	981,9
- negativ	1	0	0	0,0	0,0	1,8
0 keine/neutral	1	0	21.298	0,8	0,0	18,1
+ positiv	12	3.746	258.337	4,5	13,7	503,1
++ sehr positiv	17	582	62.858	1,9	1,2	228,8
/ keine (ohne Ziel)	5	4.380	416.462	15,9	0,0	539,9
Summe/Schnitt	37	9.348	758.954	23,1	14,9	2.273,6

Datenstand 12/2014.

- 1) Im Sinne von (Teil-)Maßnahmen/Vorhaben und innerhalb der Teilmaßnahmen ggf. unterschiedliche Wirkungspfade.
- 2) Vorhaben bezogen auf Projekte oder betriebliche Förderungen, d. h. ohne Fördertatbestände, die als Fläche quantifiziert werden.
- 3) Werte können unvollständig sein, da nicht für alle Wirkungspfade belastbare Finanzdaten zugeordnet werden konnten. Die öffentlichen Ausgaben für AUM wurden anteilig entsprechend den Jahresausgaben 2011 auf die Bewertungsklassen verteilt.
- 4) Brutto-Ergebnisse enthalten Flächenüberschneidungen und berücksichtigen nicht mögliche Mitnahmeeffekte.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im investiven Bereich wurden insgesamt 9.348 Vorhaben, Projekte und betriebliche Investitionen mit positiven Biodiversitätswirkungen umgesetzt, darunter 689 Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Erbes (323-A und 323-B) mit einem Schwerpunkt in der Fließgewässerrenaturierung. Außerdem wurden durch Qualifizierungsmaßnahmen für den Naturschutz 2.577 Teilnehmer für

<sup>93</sup> Unter Vernachlässigung der Maßnahmen MDM-Verfahren (A2) und Zwischenfrüchte (A7) mit hohen Mitnahmapotenzialen und zusammen im Schnitt 135.100 ha Förderfläche.

Biodiversitätsbelange sensibilisiert und für eine Teilnahme am KoopNat geworben. Die 1.055 Vorhaben in der Flurbereinigung (125-A) können dann positive Wirkungen entfalten, wenn sie der Flächenbereitstellung für den Naturschutz oder für die Wasserwirtschaft dienen. Negative Biodiversitätswirkungen können von Hochwasser- und Küstenschutzmaßnahmen sowie von Teilen des Wegebbaus ausgehen. Bei diesen Maßnahmen kommt es in starkem Maße auf die Umsetzung und die räumliche Verortung an.

Der Anteil der bis Ende 2014 verausgabten öffentlichen Mittel für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen lag bei rd. 37 % der insgesamt eingesetzten öffentlichen Mittel. Der entsprechende Anteil von Maßnahmen mit potenziell negativen Wirkungen lag bei 35 % der eingesetzten öffentlichen Mittel.

Die Ergebnisse der Wirkungsbewertung, die auf den zwei Indikatoren Feldvögel und HNV basierte, zeigten positive Zusammenhänge zwischen der Umsetzung der AUM und der Ausprägung der Wirkungsindikatoren. Die statistischen Auswertungen zum HNV-Indikator ließen starke Korrelationen<sup>94</sup> zwischen dem KoopNat und HNV-Vorkommen erkennen. Für die NAU/BAU-Maßnahmen fielen die Werte durchweg geringer aus. Die Korrelationsanalyse bestätigte damit die qualitativen Auswertungen, nach denen insbesondere die AUM (214), aber auch Maßnahmen zur Entwicklung des natürlichen Erbes (323) HNV-Typen erhalten oder sogar neu entwickeln können. Diese Wirkungen sind überwiegend für HNV-Grünlandtypen und assoziierte Landschaftselemente, z. B. Gräben, zu erwarten. Die qualitative Einschätzung der Wirkung der AUM auf das Artenset des Feldvogelindikators zeigte, dass der überwiegende Anteil der Maßnahmen ausschließlich positiven Einfluss auf die Indikatorvogelarten hatte, wenn auch mit sehr unterschiedlichen Wirkungstärken. Dabei wurden allerdings häufig nur Teilhabitate der Arten optimiert. Positive Einflüsse sind vorrangig auf die Nahrungsgrundlagen zu erwarten, weitaus seltener auf die Bruthabitate. Dem auf Wiesenvögel ausgerichteten Vertragsnaturschutz konnte hier eine deutlich bessere Wirkung zugeschrieben werden als den meisten NAU/BAU-Maßnahmen.

Sowohl die maßnahmenbasierte Bottom-up-Analyse als auch die Anwendung der zwei Wirkungsindikatoren Feldvögel und HNV zeigen, dass von den betrachteten Maßnahmen überwiegend positive Wirkungen auf die Biodiversität ausgingen. So hatten drei Viertel aller untersuchten (Teil-)Maßnahmen und Fördervarianten geringfügig oder deutlich positive Auswirkungen auf Arten und Lebensräume. Fast alle AUM leisteten mehr oder weniger starke positive Beiträge zur Erhaltung von Feldvogelpopulationen. AUM lagen zu fast drei Vierteln auf HNV-Flächen, womit starke Zusammenhänge zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen nahegelegt werden. Allerdings ließen sich Korrelationen zwischen Maßnahmen- und HNV-Vorkommen statistisch nur für ausgewählte Vertragsmuster des KoopNat absichern.

---

<sup>94</sup> Spearmans Rangkorrelation  $Rho = 0,77$ , hoch signifikant.

Die flächenhafte Wirkung von PROFIL auf die Biodiversität, auch hier insbesondere der Maßnahmen aus SP 2, war sowohl in der Normallandschaft (auf gut 6 % der gesamten LF) als auch in den Schutzgebieten (auf rund 17 % der LF) als gering einzustufen. In Bremen wurden höhere Flächenanteile erreicht. Der Anteil der *dark-green*-Wirkungen lag bei einem Fünftel der mit positiven Wirkungen erreichten LF. Die investiven Maßnahmen waren, abgesehen vom Waldumbau, in ihrer flächenhaften Wirkung für die Biodiversität schwer einzuschätzen, lokal aber von sehr hoher Bedeutung. Zum Teil wirkten sie auch weit über das Projektgebiet hinaus, so z. B. bei Vorhaben zur Verbesserung der Durchlässigkeit von Fließgewässern. Im Optimalfall wirkten sie synergetisch, wie z. B. der Spezielle Arten- und Biotopschutz (216) mit dem KoopNat (214). Als Wirkungsinitiator, aber auch als Garant für eine bessere Maßnahmenumsetzung diente die Qualifizierung für den Naturschutz (331-B) in synergetischer Wirkung mit AUM.

Mehr als ein Drittel der verausgabten öffentlichen Mittel wurde für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen eingesetzt. Davon floss ein erheblicher Teil mit gut 19 % der gesamten öffentlichen Mittel in Maßnahmen mit anspruchsvolleren Regelungen (*dark-green*-Maßnahmen), maßgeblich durch die Naturschutzmaßnahmen in 323 bedingt.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus PROFIL waren nur geringe Beiträge zur Erhaltung der Biodiversität in Niedersachsen und Bremen zu erwarten. Anhand der beiden Basis- bzw. Wirkungsindikatoren für Flächen mit hohen ökologischen Wertigkeiten (HNV) und Feldvögel ist diese Schlussfolgerung nachvollziehbar. Sie zeigten für die Feldvögel und für die HNV-Bestände deutlich negative Trends in der Programmlaufzeit. Die geschilderten Zusammenhänge deuten allerdings darauf hin, dass ohne die Umsetzung von PROFIL noch stärkere negative Trends bei den Wirkungsindikatoren zu verzeichnen gewesen wären. Die verfehlte Trendumkehr bei den Indikatoren scheint einerseits durch die zu geringe Flächenrelevanz der hochgradig wirksamen Maßnahmen bedingt, andererseits spielten starke externe Wirkungsfaktoren, wie der Grünlandverlust, Intensivierung der Landnutzung durch verengte Fruchtfolgen, vielschüriges Grünland oder auch durch Energiepflanzenanbau, eine erhebliche Rolle bei der Entwicklung der Basisindikatoren.

- Die wichtigsten Empfehlungen an die Länder NI/HB adressieren eine höhere finanzielle Ausstattung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen aus allen Schwerpunkten. Der Instrumentenmix als solcher ist sinnvoll und sollte beibehalten werden, auch in Kombination mit einem weitgehenden Grundschutz über ordnungsrechtliche Maßnahmen.
- Die Anteile von *dark-green*-Maßnahmen in Schutzgebieten sollten erhöht und eine sinnvolle Kombination aus fünfjährigen Flächenmaßnahmen, investiven Maßnahmen und dauerhaft begleitender Beratung etabliert werden.
- *Light-green*-Maßnahmen mit hohen Mitnahmepotenzialen sollten gestrichen oder soweit möglich durch zusätzliche Auflagen für den Biodiversitätsschutz deutlich aufgewertet werden. Biodiversitätsziele sollten bei zukünftigen Förderstrategien als Querschnittsziele etabliert und konkurrierende Ziele transparent gemacht werden.

## 9.4 Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien (Frage 4)

Der Beitrag von *PROFIL* zur Bereitstellung erneuerbarer Energien wurde im Rahmen des VT Klima untersucht. Die Bewertungsfrage 4 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Bereitstellung von erneuerbaren Energien beigetragen?“ Eine Darstellung des niedersächsischen/bremischen Gesamtkonzeptes zum Klimaschutz erfolgt im Kap. 9.7. Dies betrifft u. a. Strategie und Interventionslogik, Gesamtwirkungen und Empfehlungen.

Die meisten der angebotenen Maßnahmen mit Klimazielsetzungen waren auf die Reduzierung von THG-Emissionen gerichtet. Die Erzeugung erneuerbarer Energien wurde durch *PROFIL* nicht direkt gefördert, lediglich ihre Verteilung und Nutzung über Nahwärmenetze (321) kann zur Effizienzsteigerung erneuerbarer Energien gewertet werden. Die Wirkungen fielen mit konservativ geschätzten Treibhausgaseinsparungen von durchschnittlich 2 kt CO<sub>2</sub>Äq pro Jahr aus landesweiter Sicht sehr gering aus (weniger als 0,01 % der jährlichen landwirtschaftlichen Emissionen Niedersachsens). Auf einen Abschreibungszeitraum von 15 Jahren ergab sich somit eine Gesamtwirkung in Höhe von 30 kt CO<sub>2</sub>Äq und eine Kosten-Wirksamkeit der eingesetzten öffentlichen Mittel von 4,60 Euro je kg CO<sub>2</sub>Äq. Die Effizienz der Maßnahme lag damit im Mittelfeld des betrachteten Maßnahmenspektrums (siehe Kap. 9.7).

## 9.5 Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft (Frage 5)

Der Beitrag von *PROFIL* zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors (Bewertungsfrage 5: „Inwiefern hat das EPLR zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den Sektoren Land- und Forstwirtschaft beigetragen?“) ist durch den Wirkungsindikator „Arbeitsproduktivität“ unterlegt, gemessen als BWS je vollzeitäquivalent Beschäftigtem. Die mit dieser Frage in Verbindung stehenden Wirkungsindikatoren „Wirtschaftswachstum“ und „Beschäftigung“ werden in Kap. 9.1 und 9.2 betrachtet. Die Analyse der Determinanten und Wirkungen von *PROFIL* auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors ist Gegenstand des Modulberichts „Beitrag der EPLR zur Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors“ (9.5\_MB Wettbewerbsfähigkeit Agrarsektor).<sup>95</sup>

Die Ländliche Entwicklungspolitik strebt an, einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu leisten. Insbesondere Investitionen in Human- und Sachkapital sollen eine Umstrukturierung und Modernisierung des Sektors bewirken. Dies unterstreicht, dass sektorale Effekte von *PROFIL* im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

---

<sup>95</sup> Aus methodischen Gründen wurde im Vertiefungsthema nur die Landwirtschaft betrachtet, nicht die Forstwirtschaft.

Allerdings operiert die Ländliche Entwicklungspolitik nicht isoliert, sondern die Wirkung von *PROFIL* auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit wird durch eine Vielzahl verschiedener Faktoren beeinflusst. Explorative Datenanalysen haben gezeigt, dass es keinen monokausalen Zusammenhang zwischen der Veränderung der Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren und der Höhe der Förderintensitäten gibt. Zu anderen Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit wie Betriebsgröße und Pachtstrukturen bzw. Pachtaufwendungen konnten deutlich stärkere Zusammenhänge nachgewiesen werden. Regional spezifische Agrarstrukturen und Entwicklungspfade spielen eine zentrale Rolle bei der sektoralen und ökonomischen Entwicklung (siehe z. B. Margarian, 2010; Midmore et al., 2010; Schrader et al., 2001; Schrader; Hachmöller et al., 2001). Daher sind insbesondere regionale Einflussfaktoren zu identifizieren und die Wirkungen von *PROFIL* durch regionalökonomische Analysen zu prüfen.

Grundsätzlich ist die Arbeitsproduktivität im niedersächsischen Agrarsektor im nationalen Vergleich relativ hoch. Wenn es auch regionale Unterschiede in der Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren gibt, lässt sich hier nur bedingt Handlungsbedarf ableiten. Allerdings besteht Handlungsbedarf bei der Instandhaltung und Verbesserung ländlicher Infrastruktur (Wege und Brücken) sowie im Hinblick auf neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement, zum einen durch einen relativen hohen Wachstumsdruck und zum anderen durch gesellschaftliche Anforderungen (z. B. Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Tierwohl) an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor.

Im Verhältnis zu den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP hat *PROFIL* eine relativ geringe finanzielle Bedeutung, bietet allerdings die Möglichkeit, zielgerichtet Humankapital sowie die ländliche Infrastruktur zu fördern. Neben Investitionen in Human- und Sachkapital wurden in der regionalen Wirkungsanalyse alle *PROFIL*-Maßnahmen berücksichtigt, die ein Ziel oder eine Wirkung auf die Arbeitsproduktivität haben. Zwischen 2007 und 2014 wurden für Maßnahmen mit Zielen und/oder Wirkungen im Bereich Wettbewerbsfähigkeit 1,1 Mrd. Euro (40 % der Programmmittel) ausgegeben. Unter diesen Maßnahmen hatten das AFP (121), die Flurbereinigung (125-A) und der Wegebau (125-B) sowie die AUM (214) die größte finanzielle Bedeutung. Maßnahmen zur Förderung von Humankapital (111 und 114) und V&V (123) waren dagegen finanziell weniger bedeutend.

## **Daten und Methoden**

Als Datengrundlage zur Darstellung der Indikatoren auf sektoraler und regionaler Ebene wurde auf die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) sowie die Erwerbstätigenrechnung zurückgegriffen. Die VGR bietet einen konsistenten Datensatz für die landwirtschaftliche BWS, Erwerbstätige und den Arbeitskräfteeinsatz in FTE sowie daraus resultierend für die sektorale Arbeitsproduktivität. Weitere wichtige Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfrage sind Agrarstrukturdaten, Monitoringdaten (Finanzen, Output, Ergebnis) sowie die maßnahmenspezifischen Förderdaten.

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wurden statistische/ökonometrische Ansätze mit vertiefenden qualitativen Untersuchungen in Fallstudienregionen kombiniert. Der gewählte „mixed methods case study“-Ansatz baut auf einer Reihe vorheriger Studien (z. B. Midmore et al., 2010; Midmore et al., 2008; Terluin und Roza, 2011) zur Bewertung ländlicher Entwicklungspolitiken in der EU auf. Auf der Grundlage einer explorativen Analyse der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors unter Berücksichtigung der Förderintensitäten auf regionaler Ebene wurden vertiefende qualitative Analysen in Fallstudienregionen durchgeführt. Darin wurden wesentliche regionale Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert und deren Einfluss auf die Wirkungen der EPLR mit Hilfe von vertiefenden Interviews mit Landwirten, Beratern und weiteren Experten untersucht.

Die durch *PROFIL* induzierten Änderungen und Anpassungen auf betrieblicher Ebene wirken sich in der Gesamtheit auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit aus. In der Analyse müssen Verdrängungseffekte auf nicht geförderte Betriebe in die sektorale Betrachtung einbezogen werden. Allerdings wurde unter Abwägung fehlender Informationen für Betriebe ohne Förderung und Schwächen der kontrafaktischen Ansätze sowie der daraus resultierenden geringen Aussagekraft eines quantitativen Bottom-up-Ansatzes nur eine qualitative Bewertung der Wirkungsrichtungen und -intensitäten vorgenommen.

Parallel dazu wurde auf die Ergebnisse des statistischen Schätzmodells (dynamisches Panelmodell) im Vertiefungsthema Wirtschaftswachstum (siehe Kap. 9.1) zurückgegriffen, um quantitative Aussagen zu den direkten und indirekten Wirkungen von *PROFIL* auf den Wirkungsindikator Arbeitsproduktivität zu ermöglichen und top-down zu untersuchen, ob ein Zusammenhang zwischen der regionalen Entwicklung der Arbeitsproduktivität im Agrarsektor und der *PROFIL*-Förderung besteht.

### **Wirkungseinschätzung**

Grundsätzlich wird die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors maßgeblich durch Marktpreisentwicklungen, Kosten für Produktionsfaktoren und Marktstrukturen beeinflusst. Wichtige regional-spezifische Einflussfaktoren sind die Biogas- und Windenergieproduktion, die geographische Lage (z. B. Nähe zu Ballungsgebieten) und der Flächenverbrauch für außerlandwirtschaftliche Nutzungen. Da es sich überwiegend um Faktoren handelt, die außerhalb des Handlungsfeldes der ELER-Förderung angesiedelt sind, ist das Potenzial von *PROFIL*, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, insgesamt begrenzt. **Tabelle 74** zeigt die Bewertung sektoraler Wirkungen relevanter Maßnahmen von *PROFIL*.

Positive Wirkungen von *PROFIL* auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors resultierten aus der Förderung ländlicher Infrastruktur (125), Investitionen in Humankapital (111) und die Beratung zu Neuen Herausforderungen (114).

**Tabelle 74:** Wirkungseinschätzung relevanter Maßnahmen für die Wettbewerbsfähigkeit

Code	Relevante Maßnahme	Ziel Wettbewerbsfähigkeit	Bewertung				Öffentliche Ausgaben 2007-2014 (Mio. Euro)	
			Mitnahmeeffekte (%) <sup>1)</sup>	Verdrängungseffekte (%) <sup>3)</sup>	Wirkungsdauer	Wirkung	Verausgabte Mittel	Wirksame Mittel <sup>4)</sup>
111	Qualifizierung	ja	12	0	--->	+	4,6	4,1
114	Beratungsdienste	ja	12	0	--->	+	10,7	9,4
121	AFP	ja	25	20-50	--->	+	344,5	201,5
123	V&V	ja	16	90-100	--->	0	33,2	2,8
125-A	Flurbereinigung	ja	0	0	--->	++	245,4	245,4
125-B	Ländlicher Wegebau	ja	0	0	--->	++	86,4	86,4
125-D	Beregnung	ja	0	0	--->	+	3,4	3,4
212	Ausgleichszulage	nein	100	0	---	/	42,6	0,0
213	Erschwernisausgleich	nein	0	0	---	/	18,1	18,1
214	AUM	nein	58 <sup>2)</sup>	0	---	/	354,3	148,8

1) Anteil der Ist-Ausgaben mit 100 % Mitnahme.

2) Anteil Förderfläche mit Mitnahme.

3) Verdrängung innerhalb Niedersachsens.

4) Ohne Mittel für Projekte mit 100 % Mitnahme und Verdrängung.

Bewertung: ++ leistet im Rahmen des vorhandenen Budgets einen klar erkennbaren Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors,  
 + trägt in geringem Umfang zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors bei,  
 0 Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziels,  
 / Wirkung zu vernachlässigen, ohne Ziel,  
 - ist in seinen Auswirkungen eher negativ einzuschätzen,  
 -- ist in seinen Auswirkungen eindeutig negativ einzuschätzen.

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Zustand des Wegenetzes und der Brücken wurde in den Fallstudien als wesentlicher Einflussfaktor für die zukünftige Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors hervorgehoben. Die Breite der Wege ist für neue Maschinen nicht mehr ausreichend und der Unterbau der Wege ist nicht stabil genug für die größeren Gewichte. Viele Brücken sind nicht für die höheren Gewichte neuer Maschinen ausgelegt und in einem schlechten Zustand. Der Ausbau vorhandener Wegtrassen und die Verbesserung der Tragfähigkeit als Ergebnis der Wegebauförderung (125-B) leisten einen klar erkennbaren Beitrag zur Verbesserung der BWS und der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft. Der Arbeitsaufwand und die Effizienz der Flächennutzung wurden durch den Wegebau verbessert. Schätzungen der Wirkungen des geförderten Wegebbaus deuten Senkungen der Produktionskosten von fast 3 Mio. Euro pro Jahr an (siehe auch Kap. 5.7). Der geringere Arbeitsaufwand per Hektar und eine Erhöhung der Wertschöpfung durch den ermöglichten Einsatz von modernen und größeren Maschinen resultiert in einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität.

Der besondere Beitrag der Flurbereinigung (125-A) (im Vergleich zur alleinigen Wegebauförderung in 125-B) entsteht aus der Kombination der Verbesserung des Wegenetzes mit der Entflechtung von Nutzungskonflikten und einer Verbesserung der Rechtssicherheit auf dem Bodenmarkt.

Die Flurbereinigung mit einem Schwerpunkt auf den Wegebau leistet einen klar erkennbaren Wirkungsbeitrag auf die BWS und Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft. Die Kostenvorteile der Landwirtschaft durch die Flurbereinigung wurden auf 7,5 Mio. Euro pro Jahr geschätzt (siehe auch Kap. 5.6). Den positiven Wirkungen von Bodenordnung und Wegebau steht grundsätzlich eine negative Wirkung des Landabzugs gegenüber. Dieser ist für die aktiven Landwirte aber zu meist von untergeordneter Bedeutung, da aufgebende Landwirte Flächen zur Verfügung stellen.

Ausbildung und Beratung wurden als wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert. Schlüsselaspekte sind hierbei die Ausbildung und Beratung von Junglandwirten und die Integration neuer Herausforderungen durch Wachstumsdruck und neue gesellschaftliche Anforderungen (Energieeffizienz, klimarelevante Aspekte und Tierwohl) in das Betriebsmanagement. Veränderte Management-Herausforderungen an die Betriebsleiter resultieren aus dem Betriebswachstum vom klassischen Familienbetrieb zum Lohnunternehmen. Personalmanagement und die Koordination der Tätigkeiten insbesondere von schnell gewachsenen Betrieben stellen neue Herausforderungen für die Betriebsleitung dar.

Die Qualifizierungs- und Beratungsmaßnahmen (111 und 114) haben einen positiven Beitrag zur qualitativen Verbesserung des Humankapitals geleistet. Weiterbildungsangebote haben zur Verbesserung der Umwelt und des Tierschutzes beigetragen, und Bildungs- und Informationsmaßnahmen führten bei teilnehmenden Personen zu höherer Motivation und besseren Kenntnissen und erhöhten somit die Managementfähigkeiten für notwendige Anpassungen im Betriebsmanagement zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Bessere Kenntnisse und Fähigkeiten der Betriebsleiter und Mitarbeiter lassen auch positive Wirkungen auf die Arbeitsproduktivität durch Veränderungen im betrieblichen Management und Umstrukturierungen von Arbeitsbereichen erwarten, die allerdings nur schwer quantifizierbar sind. Positive Effekte für die betriebliche Wertschöpfung lassen sich nur begrenzt ableiten.

Zwar lässt sich ein positiver Einfluss der einzelbetrieblichen Investitionen im AFP auf die betrieblichen Strukturen (z. B. höhere Tierbestandsgrößen), Rationalisierung und Produktivitätssteigerung der geförderten Betriebe (z. B. eine höhere BWS/AK) identifizieren, ob aber dieser Effekt angesichts des hohen realisierten Mitteleinsatzes effizient im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist, bleibt offen. Außerdem sind relativ hohe Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu berücksichtigen, sodass die positiven Wirkungen des AFP auf sektoraler Ebene insgesamt als gering zu bezeichnen sind.

Während die Investitionen der Maßnahme V&V (123) eine positive Wirkung auf die BWS der geförderten Betriebe hatten, konnte eine positive Wirkung der Maßnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors nicht belegt werden. Aufgrund der relativ geringen Reichweite der Förderung waren positive sektorale Effekte durch die Maßnahme begrenzt. Da außerdem den positiven Bruttoeffekten der Maßnahme relativ hohe Mitnahmeeffekte und Verdrängungseffekte gegenüber stehen, ist die sektorale Wirkung der Maßnahme insgesamt zu vernachlässigen.

Insgesamt lässt sich nur ein geringer Einfluss von *PROFIL* auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und BWS des Primärsektors ableiten. Diese Einschätzung wird auch durch die Ergebnisse der regionalökonomischen Analyse in Kap. 9.1 bestätigt.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Im Kontext einer zukünftigen Förderung eines modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektors sollte die ELER-Förderung auf die zielgerichtete Unterstützung von Humankapital und auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) konzentriert werden. Einzelbetriebliche Förderansätze haben u. a. aufgrund hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur eine geringe Wirksamkeit bezogen auf die Ziele Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors.

Insgesamt ist eine wichtige Rolle der Beratung und Ausbildung für die zukünftige Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors hervorzuheben. Dazu wird empfohlen, die Entwicklung und Umsetzung konzeptioneller Ansätze zu prüfen und die Beratungsmaßnahmen mit zielgerichteten Investitionsanreizen zur Verbesserung der Energieeffizienz, klimarelevanter Aspekte und Tierwohl sowie ggf. regionaler Wertschöpfungsketten zu verknüpfen. Ein besonderes Augenmerk und ein Schwerpunkt sollten auch zukünftig auf die Förderung der ländlichen Infrastruktur gelegt werden. Eine Verbesserung des Zustandes der Wege und Brücken bleibt ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors.

## **9.6 Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors (Frage 6)**

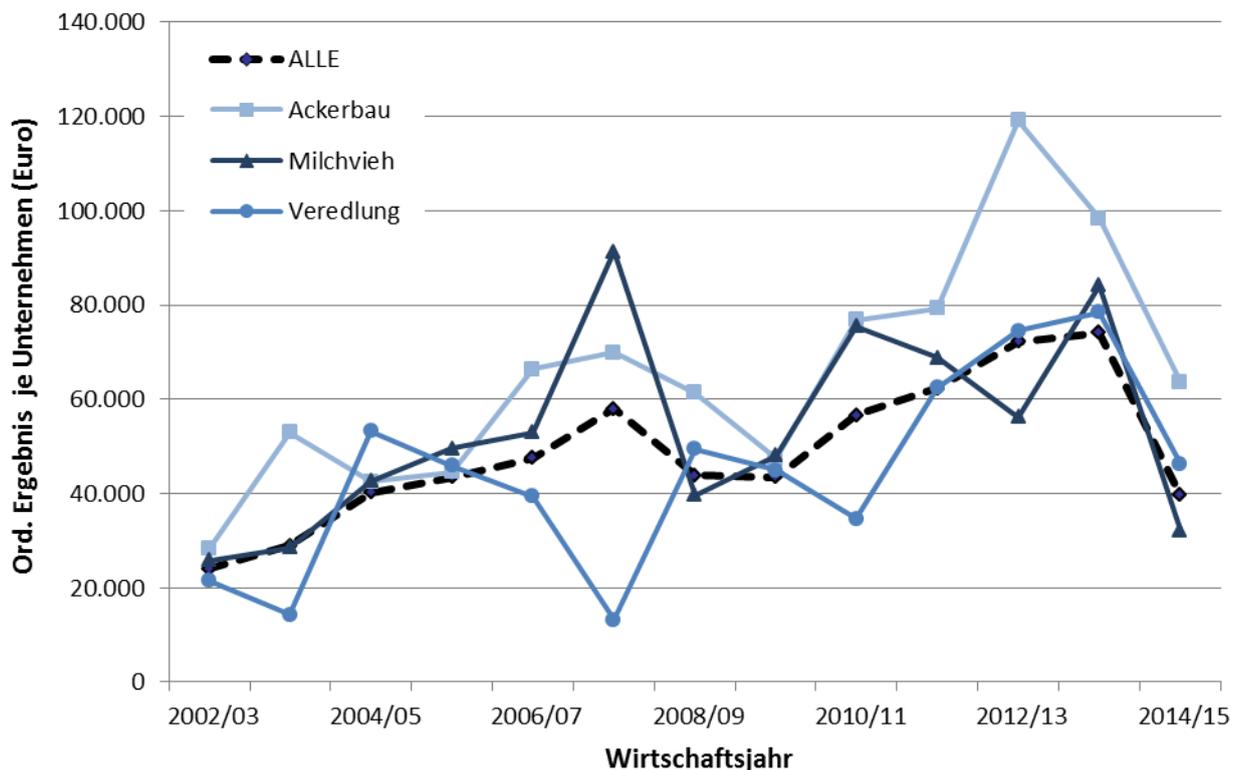
Die Umstrukturierung des Milchsektors wurde in Deutschland vor dem Hintergrund der Marktliberalisierung schon zum Zeitpunkt der Programmerstellung von *PROFIL* diskutiert. Bereits mit der GAP-Reform im Jahr 2003 war beschlossen worden, dass sich der Staat aus der Milchmarktstützung weitgehend zurückzieht und dies durch entkoppelte Prämien begleitet. Die Milchquotenregelung wurde damals letztmalig bis zum 31.3.2015 verlängert (BMELV, 2006). Der wesentliche Schritt zum Ausstieg aus der Milchmengenregelung war, nach dem Abbau der Marktstützung, die kontinuierliche Erhöhung der Referenzmengen im Rahmen des HC (EU-KOM, 2008a). Mit dem HC wurden auch die ELER-Mittel aufgestockt, um damit geeignete Maßnahmen zur Reaktion auf die „Neue Herausforderung“ Umstrukturierung des Milchsektors zu finanzieren.

Die förderpolitische Begleitung der Milchmarktliberalisierung durch das EPLR ist ein Thema der Ex-post-Bewertung. Der Evaluierungsleitfaden des EEN (2014) enthält hierzu die Bewertungsfrage 6: „In welchem Umfang hat das EPLR die Umstrukturierung des Milchsektors begleitet?“ Die folgende Analyse zeigt auf, a) welche Rahmenbedingungen den Milchsektor in der Programmperiode prägten, b) welche *PROFIL*-Maßnahmen auf den Milchsektor wirkten und c) welche Empfehlungen sich aus den Erkenntnissen der Analyse für die Begleitung des Milchmarktes in den kommenden Jahren ableiten lassen.

### Rahmenbedingungen und Entwicklungen des Milchsektors im Förderzeitraum

In NI/HB ist die Milcherzeugung seit 2005 vergleichsweise stark und kontinuierlich angestiegen. Sie hat bis 2014 um knapp 30 % zugenommen, während in Deutschland im gleichen Zeitraum insgesamt eine Zunahme um rund 14 % zu beobachten war. Die Milchpreise wiesen während dieser Zeit starke Schwankungen auf. Dies war die Folge der Öffnung des EU-Milchmarktes und des Einflusses der Entwicklungen auf dem Weltmarkt. In den Jahren 2009 und 2015 war ein starker Preiseinbruch gegenüber den Vorjahren zu verzeichnen. Der durchschnittlich gezahlte Milchpreis in Niedersachsen lag in den vergangenen zehn Jahren etwa 1 ct/kg Milch unter dem westdeutschen Durchschnittsniveau (AMI, 2015), was bei Unternehmen mit 1.000 t Milch pro Jahr einen Einnahmeunterschied von 10.000 Euro pro Jahr ausmacht.

**Abbildung 63:** Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses je Unternehmen in Niedersachsen (WJ 2002/03 bis 2014/15)



Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz; eigene Berechnungen.

Im Vergleich der Betriebsformen wiesen die Milchviehbetriebe in Niedersachsen im Durchschnitt der letzten zehn Wirtschaftsjahre leicht überdurchschnittliche Unternehmensgewinne auf. Die Ackerbaubetriebe lagen deutlich über dem Durchschnittsniveau, die Veredlungsbetriebe deutlich darunter. Tendenziell war in der Förderperiode 2007-2013 ein Anstieg der Unternehmensgewinne festzustellen. Das Wirtschaftsjahr 2014/15 und – noch ausgeprägter – das aktuelle Wirtschaftsjahr 2015/16 weisen dagegen massive Einkommenseinbußen im Vergleich zu den Vorjahren auf, die für viele Betriebe existenzgefährdend sind (vgl. **Abbildung 63**).

In die Förderperiode 2007-2013 fiel der schrittweise Übergang zu landeseinheitlichen Flächenprämien für Acker- und Grünland. Die bis dato gewährten betriebsindividuellen Prämien, wie die Bullen- und Milchprämie, wurden in dieser Zeit zugunsten der einheitlichen Flächenprämien abgeschmolzen. Von diesem Abschmelzen waren insbesondere größere Betriebe mit intensiver Milchviehhaltung negativ betroffen, während Betriebe mit extensiver Grünlandbewirtschaftung tendenziell profitierten (Kleinhanß und Hüttl, 2004).

Gleichzeitig erlebte die Erzeugung erneuerbarer Energien (Biogas und Photovoltaik) in der Förderperiode 2007-2013 eine Phase mit hohem Anlagenzubau. Niedersachsen ist mit 1.562 Biogasanlagen und 884 MW installierter elektrischer Leistung (Fachverband Biogas e.V., 2015) führend unter den deutschen Bundesländern. Auch viele Milchviehbetriebe dürften damit ihr Einkommen diversifiziert und zusätzlich stabilisiert haben. Andererseits führte der gestiegene Gärsubstratbedarf der Biogasanlagen u. a. zu einer verstärkten Flächenkonkurrenz.

Vor diesem Hintergrund findet in der niedersächsischen Milchviehhaltung weiterhin ein starker Strukturwandel statt. Nach Angaben des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik (NLS, 2008; NLS, 2014) sank die Anzahl Milchvieh haltender Betriebe im Betrachtungszeitraum um nahezu 20 %, während die Anzahl Milchkühe um 17,6 % und damit die durchschnittliche Herdengröße von ca. 50 auf ca. 73 Milchkühe je Halter anstieg (Bundesdurchschnitt 56 Milchkühe je Halter).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich im Laufe der Förderperiode 2007-2013 die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft und insbesondere für Milchvieh haltende Betriebe erheblich veränderten und die Märkte volatiler wurden. Dies führte zu einem deutlichen Strukturwandel der Milchproduktion.

### **Relevante Maßnahmen**

In NI/HB diente die AFP-Förderung (121) als zentrale Maßnahme zur Abfederung des Milchquotenausstiegs. Das eingesetzte Budget betrug rund 279 Mio. Euro (ca. 17 % des *PROFIL*-Finanzrahmens) incl. rund 47,3 Mio. Euro HC-Mittel. Rund 87 Mio. Euro rein nationale Fördermittel kamen noch dazu. Diese zusätzlichen Mittel dienen ausschließlich der „Neuen Herausforderung“ Umstrukturierung des Milchsektors (vgl. 5.4\_MB(a)). Das AFP kann zu einer schnelleren und umfangreicheren Umsetzung von Investitionsvorhaben bei den geförderten Unternehmen beitragen. In der Förderperiode 2007-2013 wurden schwerpunktmäßig Milchviehställe mit entsprechender Innentechnik gefördert.

Wenn man die Anzahl der geförderten 2.066 Milchviehbetriebe auf die Zahl aller Betriebe mit Milchvieh im Haupterwerb (n=11.528) in Niedersachsen bezieht (Destatis, 2011), resultiert daraus eine Quote von etwa 18 %. Alleine mit den zusätzlichen HC-Mitteln konnten 459 Förderfälle mit einem Investitionsvolumen von 234,7 Mio. Euro unterstützt werden. Die Wirkungen der zusätzlichen Mittel lassen sich nicht von den im Modulbericht 5.4\_MB(a) für die Milchviehbetriebe insgesamt dargestellten Wirkungen separieren, da sie vollständig in die bestehende AFP-Förderung integriert wurden. Insgesamt ist belegbar, dass Betriebe mit sehr umfangreichen Investitio-

nen in den Jahren mit hohen Milchpreisen tendenziell sehr positive Ergebnisse erzielten, wohingegen sie im zuletzt vorliegenden Wirtschaftsjahr 2014/15 besonders starke Ergebnismrückschläge hinnehmen mussten. Hinzuweisen ist auch auf die Marktwirkungen der aufstockenden und leistungssteigernden Betriebe, die zum derzeitigen starken Milchangebot und dem daraus resultierenden aktuellen Preistief überproportional beitragen dürften.

Daneben wurden im Berichtszeitraum auch Maßnahmen mit Grünlandbezug eingeführt (z. B. AZ, AUM), die bei zahlreichen Milchviehbetrieben einkommenswirksam wurden. Diese Maßnahmen hatten jedoch keinen primären Bezug zur neuen Herausforderung „Umstrukturierung des Milchsektors“ und werden daher hier nicht betrachtet.

### Schlussfolgerungen

Im Laufe der Förderperiode 2007-2013 änderten sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere für Milchvieh haltende Betriebe erheblich. Ein deutlicher Strukturwandel in der Milchproduktion hin zu weniger Milchviehhaltern mit größeren Herden war die Folge. Die für die Begleitung der Umstrukturierung relevante Maßnahme AFP verursachte zwiespältige Wirkungen auf diesen Prozess. Einerseits konnten die Produktionskapazitäten modernisiert oder erweitert werden. Andererseits führten die gesteigerten Milchmengen besonders in den Milchwirtschaftsjahren 2014/15 und 2015/16 zu deutlichen Preisrückgängen, die zahlreiche Erzeugerbetriebe in Existenzprobleme brachten. Die Gesamtwirkungen der zusätzlichen HCMittel auf die sektorale Entwicklung dürften insgesamt marginal sein. Dagegen dürften andere Entwicklungen, wie vor allem das EEG, einen relativ starken Einfluss auf die Aufwendungen und Erträge der Milchviehbetriebe gehabt haben. Damit zeigt sich, dass mit förderpolitischen Instrumenten der 2. Säule der GAP kaum gegen die Kräfte der Märkte gewirkt werden kann.

## 9.7 Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (Frage 7)

Die Bewertungsfragen 4 (vgl. Kap. 9.4) und 7 betreffen den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung. Zu deren Beantwortung wurden die Wirkungen von *PROFIL* auf die Erzeugung erneuerbarer Energien, die Reduktion von THG-Emissionen, die Kohlenstoff-Sequestrierung sowie die Anpassung an die Folgen des Klimawandels im Rahmen des VT Klima untersucht. Der konzeptionelle Ansatz des VT Klima, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse und Schlussfolgerungen/Empfehlungen werden im Modulbericht 9.7\_MB erläutert.

Die programmbezogene gemeinsame Bewertungsfrage 4 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Minderung des Klimawandels und zur Anpassung an ihn beigetragen?“ Der Klimaschutz ist eine Gemeinschaftspriorität mit Bezug zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels, die zum Health Check erneut in den Fokus des EPLR gerückt wurde.

## Daten und Methoden

Die wichtigsten Datengrundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfragen waren maßnahmen-spezifische Förderdaten, Projektlisten, InVeKoS-Daten für die AUM und die Programmdokumente für NI/HB zu verschiedenen Zeitpunkten. Methodisch wird EU-seitig ein Bottom-up-Ansatz vorge-sehen, in dem die Programmwirkungen ausgehend von den Maßnahmenwirkungen ermittelt werden. Für alle Maßnahmen gilt, dass nur unmittelbare Klimaschutzwirkungen erfasst wurden, mögliche Verlagerungs- und Rebound-Effekte konnten nicht berücksichtigt werden. Bei den AUM betrifft das z. B. eine Produktionsminderung durch Düngeverzicht, wenn dafür der Minderertrag an anderer Stelle (national, international) ausgeglichen wird. Da bei Rebound- und Verlagerungs-effekten selten einfache kausale Wirkungsketten bestehen, lassen sich die Größenordnungen kontraproduktiver Wirkungen kaum quantifizieren. Das gilt insbesondere auch für Maßnahmen, die Klimaschutzeffekte als Nebenwirkungen produzieren und deren Hauptziele woanders liegen (z. B. Wasserschutz bei Maßnahmen in den Schwerpunkten 2 und 3 oder Diversifizierung/Lebens-qualität in den SP 3 und 4).

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Analyse der Verankerung einer Interventionsstrategie für den Klimaschutz in *PROFIL*. Die Ergebnisse zeigen, dass die strategischen Ansätze von *PROFIL* die Ziele des Kyoto-Protokolls aufgreifen. Allerdings waren die Vorgaben der EU-KOM für eine formale, an den vier ELER-Schwerpunkten orientierte Programmierung wenig hilfreich, einen schwerpunktübergreifenden Strategieansatz zu etablieren. Die Prüfung der Interventionslogik zeigte daher auch wenig Stringenz zwischen strategischer und Maßnahmenebene. Gleichwohl waren in allen Schwerpunkten Maßnahmen mit Klimazielen vertreten, die jedoch unterschiedlich gut begründet wurden. Indikatoren waren nur z. T. vorhanden und Zielquantifizierungen die Aus-nahme.

In die Analyse der Programmwirkungen wurden auch Maßnahmen ohne Klimaziel einbezogen, die entweder positive oder unbeabsichtigte negative Nebenwirkungen auf den Klimaschutz ha-ben. Schließlich wurden 40 relevante (Teil-)Maßnahmen und Fördervarianten identifiziert. Die meisten bewirkten eine Reduktion von Treibhausgasen, entweder durch verbesserte Stickstoffef-fizienz oder durch die zusätzliche Bindung von CO<sub>2</sub> in Holz- oder Humusvorräten. Einen Beitrag zu erneuerbaren Energien leistete das Programm kaum (siehe Kap. 9.4). Zur Klimafolgenanpassung waren insbesondere die Hochwasser- und Küstenschutzmaßnahmen geeignet, aber auch die Ent-lastung von Grundwasservorräten bei der Feldberegnung und entsprechende Themen in der Be-ratung und der beruflichen Qualifizierung. Für fast alle (Teil-)Maßnahmen ließen sich quantifizier-te Aussagen zur Klimawirkung treffen, in wenigen Fällen waren nur qualitative Einschätzungen möglich. Datenqualität und Analysemethodik variieren jedoch erheblich, sodass unterschiedlich belastbare Ergebnisse vorliegen.

## Wirkungseinschätzung

Insgesamt war das Programm mit Maßnahmen aus allen Schwerpunkten breit aufgestellt. Maß-gebliche Wirkungen waren im SP 2 zu erwarten, einerseits durch die Reduktion von Lachgasemis-sionen aus der Düngung, andererseits durch Kohlenstoffbindung in Holzvorräten. Soweit es die

Datengrundlagen zuließen, wurden die Wirkungen in Kilotonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten angegeben. Die erforderlichen Daten stammen aus maßnahmenspezifischen Projektlisten und Förderdatenbanken und sind teilweise recht heterogen, wodurch die Vergleichbarkeit der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Effizienz erschwert wurde. So kam es zu Unterschieden beim Betrachtungszeitraum und/oder bei der Berücksichtigung von Kostenarten. Die Wirkungsszenarien (Minimal-, Maximal-, Best-guess-Szenarien) zeigen dementsprechend große Spannbreiten. Daher können Tendenzen beurteilt werden, nicht jedoch exakte Werte. Da bereits bei der Wirkungsermittlung große Unsicherheitsspannen auftraten, erlauben die Ergebnisse vorrangig einen relativen Vergleich zwischen den betrachteten Maßnahmen. Mögliche Mitnahmeeffekte wurden nicht quantitativ berücksichtigt, aber im Text diskutiert. Im Agrarumweltbereich können Mitnahmeeffekte weit über die Hälfte der potenziellen Wirkungen ausmachen und damit die Netto-Wirkungen erheblich reduzieren. Weitere Wirkungsreduktionen sind durch Verlagerungs- und Reboundeffekte wahrscheinlich. Die zeitliche Bezugsgröße schwankt je nach Maßnahme, beim Waldumbau wurde z. B. eine 120-jährige Umtriebszeit angenommen, bei den AUM ein 5-jähriger Bewilligungszeitraum. Alle Szenarienergebnisse wurden auf einen jährlichen Wirkungsbeitrag umgerechnet, damit die Größenordnungen vergleichbar sind. **Tabelle 75** zeigt die Szenarien-Ergebnisse als jährliche Werte in CO<sub>2</sub>Äq/a.

Entsprechend den Klimazielsetzungen waren die meisten der angebotenen Maßnahmen auf die Reduzierung von THG-Emissionen gerichtet. Besonders große positive Klimawirkungen waren von den AUM mit Verzicht auf Stickstoffdünger, N-Effizienzsteigerung und Humusaufbau sowie von waldbaulichen Maßnahmen zu erwarten. Im Best-guess-Szenario (Mittel) wurden durch alle betrachteten Maßnahmen jährlich insgesamt 918 kt CO<sub>2</sub>Äq-Emissionen (brutto) vermieden. Das entsprach ca. 1,4 % der Emissionen aus dem niedersächsischen Primärenergieverbrauch im Jahr 2010 bzw. 3,1 % der landwirtschaftlichen Emissionen im Jahr 2009. Im Minimalszenario, das tendenziell mögliche Mitnahmeeffekte, insbesondere bei den AUM, besser abbildet, wurden ca. 600 kt CO<sub>2</sub>Äq-Emissionen vermieden, was rund 1 % der Emissionen aus dem niedersächsischen Primärenergieverbrauch bzw. 2 % der landwirtschaftlichen Emissionen entsprach.

Innerhalb des Schwerpunkts 1 konnten die Flurbereinigung (125-A) und der Landwirtschaftliche Wegebau (125-B) über Kraftstoffeinsparung beziehungsweise verkürzte Fahrstrecken zur Einsparung von THG-Emissionen beitragen. Aus den Schwerpunkten 3 und 4 konnten die im Rahmen der Dorferneuerung oder den Leader-Regionen durchgeführten Projekte zur energetischen Gebäudesanierung und zum Ausbau von Nahwärmenetzen (321, 322, 323-D, Leader) als wirksame Maßnahmen angerechnet werden.

Da die Erzeugung erneuerbarer Energien durch *PROFIL* nicht direkt gefördert wurde, konnte nur ihre Verteilung und Nutzung über Nahwärmenetze (321) zur Effizienzsteigerung erneuerbarer Energien gewertet werden. Die Wirkungen fielen mit konservativ geschätzten 2 kt CO<sub>2</sub>Äq pro Jahr aus landesweiter Sicht sehr moderat aus.

**Tabelle 75** Übersicht der Szenarien-Ergebnisse zu den Klimaschutzbeiträgen

Code	Maßnahme	Szenarien-Ergebnisse THG-Einsparungen (kt CO <sub>2Äq</sub> /a) <sup>3)</sup>		
		Minimum	Mittel	Maximum
111	Berufsbildung	0	0	0
114	Beratungsdienste	+	+	+
121	AFP	-	0	+
123	Verarbeitung u. Vermarktung	0	+	+
125-A	Flurbereinigung	2	2	2
125-B	Wegebau	0	+	+
125-C	Wegebau Forst	-5	13	30
125-D	Beregnung		- Folgenanpassung -	
126-A	Hochwasserschutz		- Folgenanpassung -	
126-B	Küstenschutz		- Folgenanpassung -	
212	Ausgleichszulage	0	0	0
214	Agrarumweltmaßnahmen <sup>1)</sup>	370	673	979
221, 223	Erstaufforstung landw./sonst. Flächen	11	11	11
227	Nichtprod. Invest. Forst	169	169	169
311	Diversifizierung	0	0	0
321	Dienstleistungseinrichtungen	2	2	2
322	Dorferneuerung	2	4	7
323-A	Entwicklung Natur u. Landschaft	+	+	+
323-B	Fließgewässerentwicklung	0,1	0,1	0,1
323-C	Gewässerschutz <sup>2)</sup>	42	42	42
323-D	Kulturerbe	0,1	0,2	0,4
41	Leader	0,7	0,7	0,7
<b>Gesamt</b>		<b>595</b>	<b>918</b>	<b>1.244</b>

1) Inkl. der Freiwilligen Vereinbarungen im Kooperationsprogramm Trinkwasserschutz (Art. 89 finanziert).

2) Ergebnisse unter Fördercode 323-C werden von der Grundwasserschutzberatung dominiert.

3) Brutto-Ergebnisse ohne Berücksichtigung möglicher Verlagerungs-, Reboundeffekte.

Mitnahmeeffekte konnten z. T. im Minimum-Szenario berücksichtigt werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Einen Beitrag zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels leisteten insbesondere die zahlreichen Maßnahmen im Bereich Hochwasser- und Küstenschutz, mit denen einem steigenden Meeresspiegel sowie extremen Niederschlagsereignissen begegnet wird. Auch der Waldumbau in stabile Mischwälder kann zu den Anpassungsmaßnahmen gerechnet werden.

Als besonders effizient haben sich die AUM (ohne Berücksichtigung von Verlagerungseffekten) und die Forstmaßnahmen zur Einsparung von THG-Emissionen erwiesen. Eine Ausnahme stellten die Förderbausteine dar, bei denen hohe Mitnahmeeffekte zu erwarten waren. Deutlich höhere Kosten zur THG-Vermeidung wurden bei den Maßnahmen des Schwerpunkts 3, den Gebäudesanierungen und der Förderung von Nahwärmenetzen berechnet. Dies galt auch für die Leader-Maßnahmen. Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass viele Maßnahmen Klimaschutzeffekte als Nebenwirkung realisierten und ihre Effizienz daher deutlich positiver zu beurteilen ist.

Die Beiträge von *PROFIL* zur Reduktion von THG-Emissionen werden als marginal eingeschätzt. Auch der Beitrag zu erneuerbaren Energien über geförderte Nahwärmenetze ist als nicht relevant zu bezeichnen.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Vor dem Hintergrund bestehender und eingesetzter Instrumente zum Klimaschutz (z. B. Energieeinsparverordnung) und zur Förderung erneuerbarer Energien (z. B. EEG) sowie weiterer Optionen mit z. T. wesentlich höheren Wirkungspotenzialen (z. B. EU Emissions Trading System, Abgaben auf Düngemittel, konsequente Umsetzung der Düngeverordnung), wird empfohlen, das ELER-Programm nicht vorrangig als strategisches Instrument für den Klimaschutz auszubauen. Andere Instrumente sind effektiver und vermutlich auch effizienter. Handlungsfelder, die sinnvoll über den ELER adressiert werden können, sind die Klimafolgenanpassung sowie die Berufsbildung und die betriebliche Beratung. Forst- und Moorschutzmaßnahmen stellen wichtige Handlungsfelder dar, bei denen auch erhebliche Synergien zu anderen Bereichen (Biodiversität, Wasserschutz, Boden- und Kulturlandschaftsschutz) genutzt werden können. Der Moorschutz wird in der neuen Förderperiode insbesondere aus dem EFRE adressiert, vorbereitendes Instrument bleibt aber die ELER-geförderte Flurbereinigung, die um eine gezielt auf Umwelt- und Klimabelange ausgerichtete Maßnahme erweitert wird.

## **9.8 Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung (Frage 8)**

Die Wirkung von *PROFIL* auf die Wasserbewirtschaftung wurde im Rahmen des VT Wasser untersucht. Der konzeptionelle Ansatz, Daten und Analysen sowie detaillierte Ergebnisse sind dem Modulbericht 9.8\_MB zu entnehmen. Die zugehörige Bewertungsfrage 8 lautet: „In welchem Umfang hat das EPLR zu einer verbesserten Wasserwirtschaft beigetragen (Qualität, Verwendung und Quantität)?“

Zur Wasserbewirtschaftung sind europäische Leitlinien, auf die auch die ELER-Förderung Bezug nimmt, niedergelegt im Regelungsrahmen der WRRL. Die Frage 8 nach der Verbesserung der Wasserbewirtschaftung beinhaltet den Aspekt der Gewässerqualität und zusätzlich den Einfluss der Intervention auf den Wasserverbrauch und die Wassermenge. Sie greift damit Teilziele der WRRL auf, die im Folgenden getrennt behandelt werden.

### **Daten und Methoden**

Zur Bewertung der Wirkung von *PROFIL*-Maßnahmen für die Verbesserung der Wasserbewirtschaftung wurden Wirkungsindikatoren genutzt, die emissionsseitig die wichtigsten Wirkungspfade für Beeinträchtigungen der Gewässerqualität abbilden. Durch das CMEF ist auf Programmebene der Wirkungsindikator „Veränderung von Nährstoffbilanzen“ vorgegeben, der für Stickstoff (N) und Phosphor (P) zu bearbeiten ist. Im Folgenden werden auch weitere Wirkungspfade bzw. -ansätze betrachtet, die über die Minderung von Nährstoffbilanzsalden hinausgehen.

In der Interventionslogik von *PROFIL* steht das Ziel der Verbesserung der Oberflächen- und Grundwasserqualität im Vordergrund. Konkret wird primärer Handlungsbedarf im Hinblick auf Minderung der Nährstoffüberschüsse und -einträge in die Gewässer festgestellt. Zur Verbesserung der Gewässerqualität von Oberflächengewässern wird in der Programmstrategie ein Schwerpunkt bei der Verbesserung der Durchgängigkeit und Gewässerstruktur gesehen. Die Programmziele gehen damit explizit auf die erheblichen Defizite ein, die auch im Rahmen der Bestandsaufnahme zur WRRL beim chemischen und ökologischen Zustand von Grund-, Oberflächen- und Küstengewässern in Niedersachsen und teilweise auch in Bremen festgestellt worden sind.

In *PROFIL* waren diesen Zielen entsprechende Maßnahmen aus drei Schwerpunkten zugeordnet. Die Verringerung von Nährstoffüberschüssen und -einträgen in Gewässer sollte vor allem mit Flächenmaßnahmen aus dem SP 2 (AUM und Forstmaßnahmen) sowie mit Maßnahmen zur Humankapitalbildung (Bildung, 111, und Beratung 114 und 323-C) realisiert werden. Die FGE (323-B) und als unterstützendes Instrument die Flurbereinigung (125-A) dienten der Verbesserung der Gewässerstruktur und -durchgängigkeit. Die Maßnahmen sind im Laufe der Förderperiode Bestandteil der landesweiten Bewirtschaftungsplanung zur WRRL geworden, die neben ordnungsrechtlichen Instrumenten und den ELER-Maßnahmen auch auf wichtige, rein landesseitig finanzierte Bausteine (z. B. mit dem Ziel des Trinkwasserschutzes) setzt.

Die Abschätzung der Programmwirkungen erfolgte bottom-up auf Grundlage der Maßnahmenbewertungen. Maßnahmen mit Wasserschutzzielen standen im Vordergrund; berücksichtigt wurden aber auch Maßnahmen, die relevante Nebenwirkungen bezogen auf das Förderziel erwarten ließen. Soweit möglich wurden Wirkungen quantitativ abgeschätzt. Besonders um Wirkungen sehr unterschiedlicher Maßnahmentypen (Fläche, Investition, Wissen) vergleichbar zu machen, wurden für einzelne Aspekte auch qualitative Bewertungen vorgenommen. Alle quantitativ berechneten oder der Literatur entnommenen<sup>96</sup>, einzelflächenbezogenen Effekte wurden mithilfe von Förderdaten zu landesweiten Schätzwerten extrapoliert. Die Summe der Maßnahmeneffekte wiederum stellte die Wirkung von *PROFIL* insgesamt dar und konnte in Bezug zu (landesweiten) Reduktionszielen bzw. Belastungsgrößen gesetzt werden.

### **Wirkungseinschätzung**

In **Tabelle 76** ist das Ergebnis der geschätzten mittleren Wirkungsbeiträge der relevanten Maßnahmen in Bezug auf die Minderung von Nährstoffbilanzen und von Nähr- und Schadstoffausträgen in Gewässer dargestellt. Die Maßnahmen haben in sehr unterschiedlicher Höhe einen Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität geleistet. Insgesamt standen rund 425,5 Mio. Euro und damit 15 % der verausgabten Programmmittel mit Wirkungen bezogen auf Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität in Verbindung. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2014 wurde der

---

<sup>96</sup> Grundlage aller Wirkungsabschätzungen waren systematische Literaturlauswertungen und Expertenbefragungen, die auch in der Halbzeitbewertung Grundlage für die Berechnung von Schätzwerten waren (Osterburg und Runge, 2007).

Zielwert für ein erfolgreiches Landmanagement durch die in Anrechnung gebrachten AUM deutlich überschritten. Auch die Forstmaßnahmen mit Wasserschutzwirkung haben das Ziel für erfolgreiches Forstmanagement um gut das Doppelte übertroffen.

Zur Ex-post-Bewertung wurden für den CMEF-Wirkungsindikator „Veränderungen von Nährstoffbilanzen“ die Wirkungsannahmen der HZB anhand eines statistischen Vergleichs betrieblicher Bilanzsalden von Teilnehmer- und Nichtteilnehmerbetrieben verifiziert. Dazu standen Kontrolldaten zu Nährstoffvergleichen nach Düngeverordnung (DüV) zur Verfügung. Im Ergebnis konnten für die meisten analysierten AUM die Annahmen der Literatur bestätigt werden.<sup>97</sup> Aber auch für Betriebe in den Trinkwasserkooperationen (214-Top-ups, 323-C) sowie für Teilnehmer an der einzelbetrieblichen Beratung zur Nährstoffeffizienz (114) konnten im Gruppenvergleich Minderungseffekte bei den Nährstoffsalden nachgewiesen werden.

Summarisch lag der Beitrag der quantifizierbaren Maßnahmen zur Reduzierung **der Stickstoffbilanz** in Niedersachsen und Bremen auf dem Höchststand der Förderperiode (Brutto-Reduktion) bei rund 15.000 t N pro Jahr. Auf die gesamte LF bezogen ergibt dies rechnerisch im Mittel einen Minderungsbetrag von 5,8 kg N/ha. Gemessen am landesweiten Saldo im Jahr 2010 (Höper et al., 2014) bedeutet dies einen Anteil von 6,5 %. Nach Abzug von Mitnahmen, die vor allem bei den NAU/BAU-Maßnahmen eine erhebliche Einschränkung der wirksamen Fläche mit sich brachten, betrug der Minderungseffekt 10.700 t N bzw. 4,1 kg N/ha. Den größten Anteil am geschätzten Effekt erreichten mit knapp 85 % des reduzierten Stickstoffs die AUM (inkl. Top-up-Maßnahmen). Unter den AUM leistete der Ökolandbau in der Nettobetrachtung mit Abstand den höchsten Wirkungsbeitrag, gefolgt von der umweltfreundlichen Gülleausbringung. Der Wirkungsanteil der GSL-Maßnahmen wurde in erster Linie durch die freiwilligen Vereinbarungen (Top-up-Förderung) erzielt. Die 2010 neu eingeführten GSL-Fördervarianten waren dagegen aufgrund der zunächst geringen Nachfrage<sup>98</sup> kaum von Bedeutung. Die beiden Beratungsmaßnahmen kamen zusammen auf einen Wirkungsanteil von 15 %.

---

<sup>97</sup> Für Maßnahmen mit geringer Teilnehmerzahl wurde die Wirkung weiter auf Basis von Literatur- und Expertenangaben oder im Fall der Erstaufforstung mittels Analogieschlüssen aus den Nährstoffvergleichsdaten abgeschätzt.

<sup>98</sup> Die genannten GSL-Fördervarianten erreichen im laufenden PFEIL-Programm einen Flächenumfang von 60.000 ha, was einer Steigerung im Vergleich zu *PROFIL* auf das Vierfache gleichkommt.

**Tabelle 76:** Wirkungsbeitrag von PROFIL-Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässerqualität

Titel	Maßnahmen	Input		Reduktionseffekt für			Mitnahme 2)	Erläuterung
		Öffentliche Ausgaben 1.000	Wirk-samer Anteil %	N-Saldo <sup>1)</sup> brutto t	P-Saldo <sup>1)</sup> brutto t	Nähr-/Schadstoff-austrag i		
111	Berufsbildung	4.607	2	n.e.	n.e.	i.	12	Kurse im Ökolandbau (184), u.a. zur Düngplanung, Verhinderung von Nährstoffauswaschungen
114	Inanspruchnahme Beratungsdienste	10.694	100	850	283	i.	30	CC-Mindestanforderungen, 3.605 Beratungen neue Herausforderung Wasserschutz (z.B. Nährstoffeffizienz)
214-A	NAU/BAU	217.848	100	9.785	1.103	++	0-75	463.800 ha wirksame Fläche (MW 2007-2014)
214-B	GSL inkl. Freiwillige Vereinbarungen (FV)	73.702	100	2.239	823	+ / ++	0	16.376 ha wirksame Fläche GSL (MW 2007-2014), 164.540 ha wirksame Nettofläche FV (2012)
214-C	Koop/Nat	62.588	50	663	215	0	0	25.077 ha wirksame Flächen (MW 2007-2014)
221/223	Erstaufforstung	5.492	100	28	7	++	10	404 ha Neuwaldflächen
227	Nichtproduktive Investitionen Forst	61.570	98	n.e.	0	+	0-75	11.100 ha Waldumbau (Kulturbegründung), 42.900 ha Bodenschutzkalkung, 3.900 ha Bestandspflege
323-B	Fließgewässer-entwicklung	40.600	100	n.r.	n.r.	n.r.	0	324 km naturnah entwickelte Gewässerstrecke, 120 ha Gewässerrandstreifen + Entwicklungsflächen, 183 Projekte zur Beseitigung ökologischer Sperren
323-C	Gewässerschutz	37.783	100	1.450	483	i.	0	Beratung: 186.400 Stunden, 50 ha Flächenkauf, 3 Modellvorhaben

MW = Mittelwert n.e. = nicht ermittelbar n.r.= Indikator nicht relevant i.= indirekt.

- 1) Für Maßnahmen aus SP 2 lag der Berechnung die mittlere Förderfläche aus 2007-2014 zu Grunde. Für Code 114 basiert die Berechnung auf der LF der Betriebe mit Nährstoffeffizienzberatung im Jahr 2012 (zur Vermeidung von Doppelzählungen nur Betriebe außerhalb von Trinkwasserkooperationen und ohne AUM-Teilnahme). Für Code 323-C geht die LF der Betriebe aus Trinkwasserkooperationen für das Jahr 2012 in die Berechnung ein, die nicht an Freiwilligen Vereinbarungen oder AUM teilgenommen haben.
- 2) Die Prozentangaben beziehen sich bei Maßnahmen der SP 1 und 3 auf den Mittelanteil, der in Projekte mit 100%-Mitnahme geflossen ist, bei Maßnahmen aus dem SP 2 hingegen auf den Flächenanteil.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Laufe der Förderperiode konnten die Minderungseffekte bei N-Bilanzsalden deutlich gesteigert werden, was vor allem durch die starke Zunahme von wirksamen Förderflächen des NAU/BAU und durch das neue Förderangebot der Nährstoffeffizienzberatung erreicht wurde. Allein die wirksamen AUM inklusive der Top-ups erreichten auf dem Förderhöchststand eine Fläche von 778.000 ha. Dies entspricht 30 % der LF Niedersachsens und Bremens. Trotz dieses beachtlichen Anteils ist der landesweite N-Saldo nach neuesten Zahlen im Laufe der Förderperiode nicht gesunken. PROFIL konnte insgesamt also nur gegenläufige Trends kompensieren.

Abhängig von der Akzeptanz der wirksamen Maßnahmen ist zudem von beträchtlichen regionalen Unterschieden bei der Minderung der N-Bilanzen auszugehen. Hervorzuheben ist der Zuwachs wirksamer Maßnahmenfläche gerade in den Problemgebieten mit hohen N-Überschüssen, der trotz Mitnahmen vor allem auf die Förderung umweltfreundlicher Gülleausbringung zurück-

zuführen ist. Allerdings wurde in der Zielkulisse der WRRL das in der Bewirtschaftungsplanung anvisierte Minderungsziel für N-Austrag in das Grundwasser deutlich verfehlt, vor allem wegen der geringen Inanspruchnahme der 2010 neu eingeführten GSL-Varianten.

Der Minderungseffekt bei den **Phosphorbilanzen** konnte im Förderzeitraum geringfügig gesteigert werden, primär über die neu eingeführte Nährstoffeffizienzberatung. Auf dem Förderhöchststand im Jahr 2012 wurde mit geschätzten knapp 3.000 t Reduktionswirkung rein rechnerisch der zuletzt für das Jahr 2007 kalkulierte landesweite P-Überschuss (Ackermann et al., 2015) deutlich um ca. 15 % gesenkt. Der Wirkungsbeitrag der Beratung lag mit 25 % des Gesamteffektes höher als beim N-Saldo. Unter den AUM trugen nur wenige Förderangebote in nennenswertem Umfang zur P-Saldominderung bei, vor allem über die Reduktion des Wirtschaftsdüngeraufkommens. Zu nennen sind hier der Ökologische Landbau, die Grünlandextensivierung und Teile der Freiwilligen Vereinbarungen.<sup>99</sup>

Die Minderung der **N-Austräge ins Grundwasser** wird über den Teilindikator Herbst- $N_{\min}$  bewertet. Anhand statistischer Mit-Ohne-Vergleiche von Monitoringdaten aus den niedersächsischen Trinkwasserkooperationen (Schmidt und Osterburg, 2011) wurden signifikante Reduktionseffekte der AUM-Förderung nachgewiesen, die spezifisch auf die Konservierung des Stickstoffs im Boden während der Sickerwasserperiode zurückzuführen sind. Der Umfang der wirksamen Förderflächen hat sich vergrößert. Auf Forstflächen konnten durch Waldumbaumaßnahmen die Herbst- $N_{\min}$ -Werte verbessert werden. Für Bildung und Beratung können indirekte Wirkungen angenommen werden, am ehesten durch die Trinkwasserschutzberatung. Da aber die N-Überschüsse außerhalb von Trinkwassergewinnungsgebieten bisher nicht entscheidend verringert wurden und gleichzeitig der Anbau von Kulturarten mit hohem N-Austragspotenzial (Mais, Raps) zugenommen hat, haben sich die Grundwasserbelastungen in vielen Teilen Niedersachsens am Ende des ersten Bewirtschaftungszeitraum bislang nicht verbessern können (MU, 2015). Im Landesmittel sind jedoch innerhalb der TGG sowohl die Hoftorbilanzsalden (von 95 kg N/ha auf 66 kg N/ha) gesunken als auch die Nitratgehalte in den Erfolgskontrollmessstellen (NLWKN, 2015d).

Zur Quantifizierung der Wirkung im Hinblick auf den **P-Austrag in die Fließgewässer** wurde auf die Methodik von Fier und Schäfer (2007), unter Nutzung von Bodendaten des LBEG, zurückgegriffen. Minderungseffekte wurden für AUM ermittelt, die auf den P-Austrag infolge von Erosion und Abschwemmung Einfluss nehmen. Berechnet wurde eine Minderung für das P-Austragspotenzial von 12 % (entspricht laut Modell 220 t) und für das P-Eintragspotenzial von 9 % (entspricht 40 t). Minderungseffekte traten nicht nur in Gebieten mit besonders hoher Erosionsgefährdung auf, sondern die AUM waren generell bei Fruchtfolgen mit einem hohen Anteil an Mais-

---

<sup>99</sup> Die Auswertungen der Nährstoffvergleiche nach DüV geben Hinweise darauf, dass Beratung bei Nährstoffüberschüssen auch verstärkte Nährstoffexporte zur Folge haben kann. Ob dadurch aber ein Verlagerungseffekt eintritt, lässt sich anhand der verfügbaren Daten nicht klären. Solche theoretischen Effekte finden hier daher keine Berücksichtigung.

oder Hackfrüchten besonders effektiv. Auch die Erstaufforstung trug kleinflächig zur Minderung der P-Austräge bei.

Unter Minderung des Schadstoffaustrags subsumiert ist in Tabelle 76 auch der **Austrag von Pflanzenschutzmitteln (PSM)** in die Gewässer. Als Hilfsindikator dient dabei die Reduzierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes durch *PROFIL*-Maßnahmen. Das Programm enthielt allerdings kein Wirkungsziel bezüglich des PSM-Einsatzes, sodass hier positive Nebeneffekte der Maßnahmen angerechnet wurden. Weiterbildungskurse und Beratung unterstützten Betriebe bei der Erfüllung der Grundanforderungen. Bei AUM ergaben sich auflagenbedingte Nebeneffekte im Hinblick auf die Reduzierung des PSM-Einsatzes. Der wichtigste, in seiner Größenordnung aber stagnierende Wirkungsbeitrag entstand wiederum durch Förderung des Ökolandbaus. Insgesamt ist der Beitrag von AUM in der Förderperiode aber eher gesunken, weil gleichzeitig Förderangebote zunehmend in Anspruch genommen wurden, die mit einem erhöhten PSM-Einsatz verbunden sein können (MDM-Verfahren, Zwischenfruchtanbau). Diese Entwicklung ist kritisch zu beurteilen, weil die PSM-Intensität landesweit angewachsen ist und eine steigende Zahl von PSM-Funden sowohl im Grund- als auch im Oberflächengewässer zu verzeichnen war. Großflächig Schadstoffaustrag verringert (Aluminium und Schwermetalle) hat die Bodenschutzkalkung im Forst.

**Verbesserung des ökologischen Zustands der Oberflächengewässer:** Neben Maßnahmen zur Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer trugen weitere Maßnahmen von *PROFIL* dazu bei, auch deren strukturelle Defizite zu beheben und die Durchgängigkeit zu verbessern und damit das WRRL-Ziel des guten ökologischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials sukzessive zu erreichen. Der Großteil der relevanten Fördermittel wurde dabei über die Maßnahme 323-B (FGE) umgesetzt (36,15 Mio. Euro). Damit konnten rund 324 km Fließgewässer naturnah entwickelt werden, die durch zusätzlichen Flächenkauf (120 ha) und Anlage von Gewässerrandstreifen (ca. 50 km) in ihrer Wirkung verstärkt wurden. Die Schwerpunkte lagen in der Beseitigung von Wanderhindernissen an Querbauwerken (42 %). Strukturverbessernde Maßnahmen und die Förderung der eigendynamischen Entwicklung gewannen aber zunehmend an Bedeutung.

Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch vier Projekte zur Fließgewässerentwicklung, die über Leader umgesetzt wurden, sowie durch zehn Projekte zur Entwicklung von Fließ- und Stillgewässern überwiegend in innerörtlichen Lagen, die aus der Dorferneuerung (322) finanziert wurden. Unterstützt wurden die relevanten Förderprojekte durch Flächenbereitstellung über Flurbereinigungsverfahren, zum einen an Fließgewässern, aber auch bei der Umsetzung integrierter Sanierungskonzepte an den niedersächsischen Binnenseen (Dümmer, Großes Meer). Zusätzlich wurden im Rahmen der Flurbereinigung eigene bauliche Maßnahmen an Gewässern sowie die Einrichtung von Randstreifen umgesetzt. Insgesamt standen rund 142,5 Mio. Euro oder knapp 5 % der verausgabten Programmmittel im Zusammenhang mit der Verbesserung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern. Einen direkten Beitrag leisteten rund 37 Mio. Euro (= 1 %).

### **Beitrag zur Erhaltung des Wassermenge und Verringerung des Wasserverbrauchs**

Bezogen auf die Wassermenge war die Strategie von *PROFIL* nicht eindeutig. Defizite aus der Bestandsaufnahme der WRRL sind zwar in der Problemlage beschrieben, in der Strategie wird dieses Thema aber nicht aufgegriffen. Erst mit dem 3. Änderungsantrag wurde eine entsprechende Zielsetzung durch die Maßnahme Beregnung (125-D) neu ins Programm aufgenommen (ML, 2009a). Ziel war die Entlastung der Grundwasserkörper und der Fließgewässer von der Wasserentnahme, was der Umsetzung der WRRL-Ziele insbesondere in Gebieten mit Vorbelastung in Bezug auf den mengenmäßigen Zustand diene. Der Bau eines Speicherbeckens von 400.000 m<sup>3</sup> als alternative Wasserquelle außerhalb des Grundwasserkörpers konnte zu einer Entlastung des Grundwasserhaushaltes beitragen. Es wurden 3 Mio. Euro Fördermittel verausgabt. Als positiver Nebeneffekt konnte die Effizienz des Wasserverbrauchs bei Investitionen in der V&V (123) verbessert werden, wengleich die verbrauchte Wassermenge in den Unternehmen insgesamt angestiegen ist.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung können nur eingeschränkt Schlussfolgerungen und Empfehlungen in Bezug auf die Senkung der Nährstoffüberschüsse formuliert werden, da wegen der ausstehenden Novellierung der DüV die zukünftige Baseline völlig unklar ist. Da AUM weiter ein wichtiges Instrument zur Zielerreichung sein werden, sollte in der Bewirtschaftungsplanung der angestrebte AUM-Beitrag im Verhältnis zu anderen Maßnahmen/Instrumenten genauer quantifiziert und unter Effizienzgesichtspunkten bewertet werden. Der AUM-Mitteleinsatz bedarf einer Optimierung, das Maßnahmenportfolio sollte besser auf die aktuelle Problemlage zugeschnitten sein, die Akzeptanz in Problemregionen und -betrieben muss gesteigert werden, ggf. ist die Zielkulisse zu hinterfragen. Die positiven Effekte der Beratung sollten gestärkt und ausgebaut werden. Innovationsprojekte z. B. zur Etablierung von Gülleexporten oder zur Konfliktlösung bei Wasserknappheit können helfen, bei Problemlagen neue Lösungen auszuprobieren. Die Förderung der FGE ist bewährt und wird aus fachlicher Sicht weiterhin erforderlich sein.

## **9.9 Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung (Frage 9)**

Die Verbesserung der Lebensqualität ist ein erklärtes Ziel der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum im Rahmen der ELER-VO und eine strategische Priorität der EU. Die Untersuchung der Wirkungen von *PROFIL* auf die Lebensqualität in ländlichen Räumen erfolgte in einem eigenen Vertiefungsthema. Die hier folgenden Ausführungen beruhen auf dem Modulbericht 9.9\_MB, der das Untersuchungskonzept des VT Lebensqualität, die verwendeten Daten und umgesetzten Analysen sowie detaillierte Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen enthält.

Die für die Ex-post-Bewertung neu formulierte Bewertungsfrage 9 lautet: „Inwiefern hat das EPLR dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?“ (EEN, 2014). Im Rahmen des VT Lebensqualität wurde das

multidimensionale Konzept der Lebensqualität, wie es seit den 1970er Jahren vornehmlich in den Sozialwissenschaften entwickelt und verwendet wird, in ein theoriegeleitetes Untersuchungskonzept der Evaluierung von *PROFIL* umgesetzt.

In *PROFIL* (ML, 2013a; ML, 2013c) werden Schwächen ländlicher Räume hinsichtlich der Infrastrukturausstattung und Daseinsvorsorge sowie der Wohnattraktivität identifiziert, aus denen ein Handlungsbedarf abgeleitet wird. Für Regionen, die besonders von den Folgen des demografischen Wandels betroffen sind, verstärken sich vor allem die infrastrukturellen Anforderungen. Benannt 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.

Zum Verständnis des Begriffs der Lebensqualität enthält das Programm keine Definition oder Begriffserklärung. Die Strategie für die Verbesserung der Lebensqualität fällt eher diffus aus. Ein Beitrag der ELER-Förderung im Rahmen von *PROFIL* für die Verbesserung der Lebensqualität soll vorrangig mit den Maßnahmen der SP 3 und 4 sowie dem Ansatz der Integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) und Leader erreicht werden. Erwartet werden auch Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung, auch wenn die stabilen Werte des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Arbeitslosigkeit in den meisten ländlichen Räumen nicht auf eine besondere Problemlage hindeuten. Mit Hilfe des Programms sollen endogene Potenziale gestärkt und relevante Akteure in ländlichen Räumen zusammengeführt werden. Auf Projektebene in den Dörfern und Regionen kann das synergetische Zusammenwirken der Maßnahmen eine Verbesserung der Lebensqualität bewirken. Damit vermag das Programm eine Lücke für die ländlichen Räume in Niedersachsen und Bremen zu füllen.

## **Daten und Methoden**

Der Bewertung wurde das Konzept der Dimensionen von Lebensqualität nach der SSF-Kommission (Stiglitz, Sen und Fitoussi, 2009) mit entsprechenden Anpassungen zugrunde gelegt. Das entwickelte Set der Lebensqualitäts-Dimensionen stellt **Tabelle 77** dar.

Einer Analyse der räumlichen Verteilung der Förderung liegen die verausgabten Fördermittel sowie sozio-ökonomische Indikatoren (BBSR, 2016b) auf Ebene der Landkreise 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 darin widerspiegelte. Die Bewertung der Maßnahmenwirkungen beruht auf den Förderdaten der Maßnahmenbewertungen. Weiterhin konnten die Ergebnisse aus Zuwendungsempfängerbefragungen und Fallstudien genutzt werden.

## **Wirkungseinschätzung**

Die quantitative Analyse der regionalen Verteilung der Fördermittel zeigt, dass die Fördermaßnahmen im Hinblick auf die Lebensqualität nur sehr unspezifisch waren. Teilweise ergaben sich positive Zusammenhänge mit den Bedarfen, zuweilen widersprach die Verteilung der finanziellen

Mittel den Problemlagen. Die Mittel flossen 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 Antragstellende aus dem land- und forstwirtschaftlichen Bereich.

Die Wirkungsanalyse auf Maßnahmenebene beruht auf den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen. In der folgenden **Tabelle 77** sind die Fördersummen der relevanten Maßnahmen sowie ihre Wirkungen/Beiträge in den Dimensionen von Lebensqualität dargestellt. Durch die Zuordnung wird deutlich, wo die Wirkungen der Maßnahmen gegeben sind.

**Tabelle 77:** Zuordnung zu den Dimensionen von Lebensqualität

ELER-Code	(Teil-)Maßnahme	öffentliche Ausgaben in Euro 2007 bis 2014 <sup>1</sup>	Materieller Wohlstand (Erwerbsarbeit) <sup>2</sup>	Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)	Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit	Gesundheit	Bildung	Soziale Beziehungen	Politische Partizipation	Wohnstandortbedingungen	Umweltbedingungen <sup>2</sup>
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 Dezember 2014, inkl. Art.-89-Mittel.

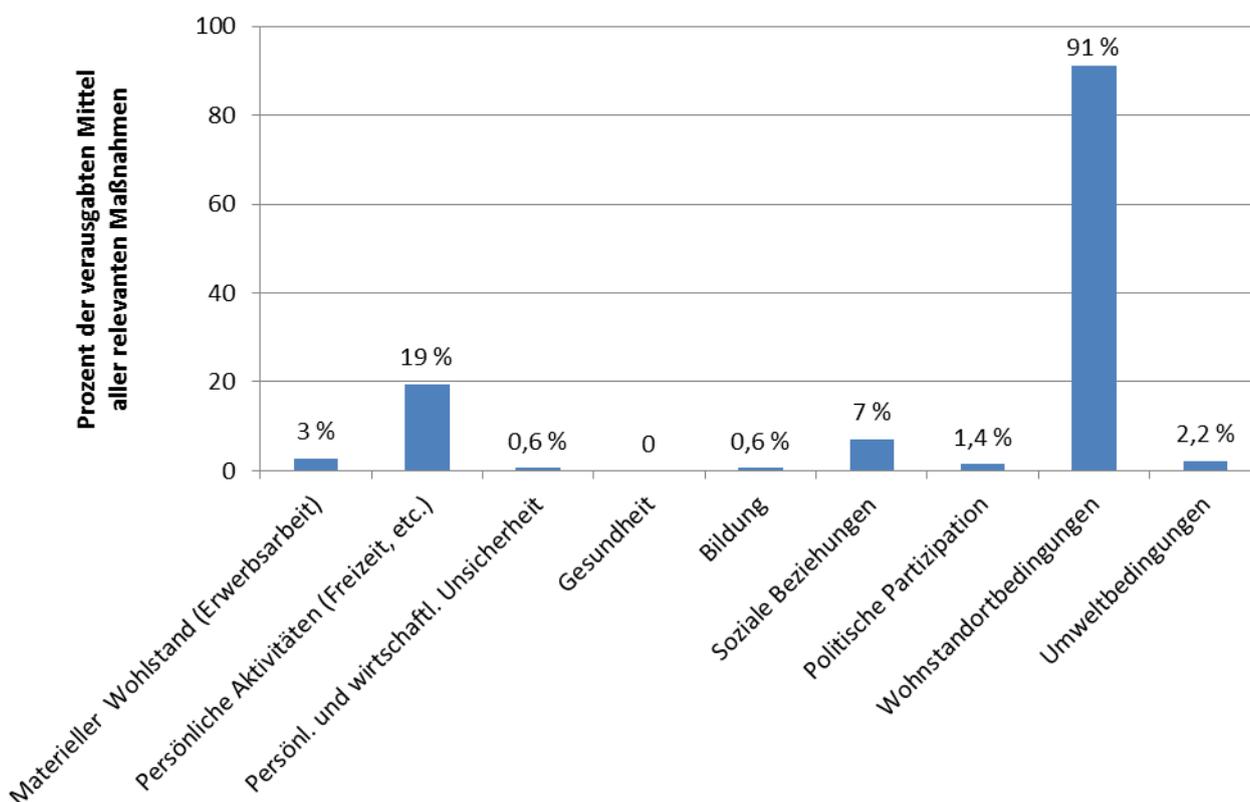
2) Wirkungsindikator in PROFIL zugewiesen.

Quelle: Eigene Darstellung nach ML (2013a; 2015a; 2013c).

**Abbildung 64** veranschaulicht die zu den Dimensionen aggregierten Anteile der Fördermittel 2007 bis 2014. Die verausgabten Fördermittel wurden dabei z. T. auch mehreren Dimensionen oder auch nur anteilig zugeordnet, entsprechend der Maßnahmenbewertung.

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 mit 91 % in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“, zu der fast alle Maßnahmen zugeordnet wurden (besonders relevant 125-A und -B, 322, 413, daneben 323-D). Weitere Dimensionen von Bedeutung sind „Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)“, gefolgt von „Soziale Beziehungen“, hierfür waren insbesondere die Maßnahmen 125-A und B, 313, 321 und 322 relevant. Entgegen den formulierten Zielsetzungen in PROFIL und dem Fokus auf dem Wirkungsbereich „Wirtschaft und Beschäftigung“ wurden nur wenige der Maßnahmen in den Dimensionen „Materieller Wohlstand“ sowie „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ zugeordnet. Die Dimensionen „Bildung“, „Gesundheit“ und „Politische Partizipation“ hatten keine bzw. eine sehr untergeordnete Bedeutung. Hier bot der ELER zwar Ansatzmöglichkeiten, die in PROFIL aber nicht genutzt wurden.

**Abbildung 64:** Anteile (in Prozent) der in den Dimensionen der Lebensqualität eingesetzten Fördermittel 2007 bis 2014



Quelle: Eigene Darstellung der Förderdaten des SLA.

Die Aspekte Wohnqualität, Aufenthaltsqualität (Freiflächen und Verkehrsraum) und Ortsbilderscheinung (sanierte, insbesondere ortstypische Gebäude) stellten den Schwerpunkt in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ dar. Einen eher geringen Beitrag leisteten die Maßnahmen 321 und 322 wie auch Leader für die Verbesserung der Daseinsvorsorge (soziale, medizinische Einrichtungen, Versorgung für den täglichen Bedarf). Bedeutung als soziale Gemeinschaftseinrichtungen haben die in der Dorfentwicklung (322) geförderten Dorfgemeinschaftshäuser. In geringem Maße sind Einrichtungen der Daseinsvorsorge wie z. B. Einkaufsmöglichkeiten, in Einzelfällen Einrichtungen für Kinderbetreuung oder die medizinische Versorgung entstanden. Hier zeigt sich der fehlende Fokus in der Förderausgestaltung. Die Wirkungen der integrierten Entwicklungsprozesse bzw. in Leader-Prozessen blieben gering.

Die umgesetzten Projekte in der Flurbereinigung und im Wegebau (125-A und B) zielten auf eine Verbesserung der Infrastruktur in ländlichen Räumen. Die entstandenen Wege dienen der Entzerrung und Entlastung des örtlichen Verkehrs in Dörfern. Sie werden als Verbindungswege und auch als Fahrradwege genutzt. Die Maßnahmen trugen in den Dimensionen „Persönliche Aktivitäten (Freizeit etc.)“ und „Wohnstandortbedingungen“ zur Mobilität, zu Freizeit- und Naherholungsmöglichkeiten sowie zur Aufenthaltsqualität bei. In der Maßnahmenbewertung wurde aber gleichzeitig deutlich, dass wesentlich höhere Investitionen umgesetzt wurden, als dies die Nutzung der Wege durch die Bevölkerung erfordern würde, um den Nutzungsansprüchen der landwirtschaftlichen Betriebe zu entsprechen. Knappe kommunale ebenso wie sonstige öffentliche Mittel müssen in hohem Maße zulasten anderer öffentlicher Belange, wie z. B. Daseinsvorsorgeeinrichtungen, aufgewendet werden. Aus den investiven Agrarfördermaßnahmen (besonders Tierhaltung) können negative Nebeneffekte für die Lebensqualität wie ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, Lärm- und Geruchsemissionen etc. entstehen. Eine genaue Untersuchung der tatsächlichen Konfliktfelder wurde im Rahmen des Vertiefungsthemas jedoch nicht vorgenommen.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Anhand des mehrdimensionalen Konzepts konnte das Ziel „Verbesserung der Lebensqualität“ für die Politik operationalisiert 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 in Dörfern und Gemeinden erheben. Die vorgenommene quantitative Analyse fokussierte als ein erster Orientierungspunkt auf die objektiven Lebensbedingungen. Zukünftige Evaluierungen sollten für eine weitere Wirkungsanalyse auf Landkreisebene geeignete Indikatoren erfassen. In Bezug auf die Wirkungen im Bereich der Daseinsvorsorge und Infrastruktur wird empfohlen, das Maßnahmenspektrum konkreter auszurichten und die Förderung im Bereich der Dienstleistungs- und Gemeinschaftseinrichtungen zu verstärken.

In der Projektumsetzung in den Regionen und Dörfern kommt dem Zusammenspiel von Akteuren der 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 hierfür gut. In der Förderausgestaltung sollte der Rahmen für Beteiligung der Be-

völkerung sowie für 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.

## 9.10 Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze (Frage 10)

Zu Beginn der Förderperiode war Innovation zwar schon ein Entwicklungsaspekt (z. B. in der Lisbon-Strategie), aber noch nicht Bestandteil des CMEF. Erst mit dem Ex-post-Leitfaden kam die neue programmbezogene Bewertungsfrage 10 hinzu: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Einführung innovativer Ansätze beigetragen?“ Die folgende Analyse soll aufzeigen,

- welche Innovationsansätze mit *PROFIL* angedacht waren,
- bei welchen Maßnahmen welche Innovationspotenziale identifiziert wurden, sowie
- in welchem Umfang innovationsrelevante Maßnahmenbestandteile umgesetzt wurden.

### Was sind innovative Ansätze im ELER-Kontext?

Innovation und Innovationsprozesse werden in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Ein übergreifendes Verständnis liegt allerdings darin, dass es sich um einen Prozess handelt, der, wenn er abgeschlossen wird, eine Neuerung (Invention: neue Idee oder neuen Gegenstand) in Anwendung bringt. Da der Prozess aus verschiedenen Schritten besteht, können die Maßnahmen bei den unterschiedlichen Schritten und in unterschiedlicher Weise beitragen. Offen ist die Definition und Beurteilung der „Anwendung“ der Innovation.

Unter Innovation versteht die EU-KOM die Fähigkeit, „(...) neue Ideen aufzugreifen und sie durch die Verwendung neuer Verfahren, Produkte und Dienstleistungen besser und schneller als die Konkurrenz in kommerzielle Ergebnisse umzusetzen“ (EU-KOM, 2010a). Daneben gibt es Innovationen, die nicht unmittelbar auf neue Produkte und Märkte, Einkommensschaffung oder ökonomische Inwertsetzung abzielen. Der Innovationsbegriff wird auch in sozialen, kulturellen, organisatorischen oder Umweltkontexten verwendet. Vier Innovationstypen spielen dabei zumeist eine Rolle: organisatorische, geschäftsfeldbezogene, institutionelle und soziale Innovationen.

Für die unterschiedlichen Ansätze der ELER-Förderung ist ein an einzelnen Maßnahmen(-typen) angepasstes Innovationsverständnis notwendig. Es gibt dadurch unterschiedliche Ansatzpunkte, Zielsetzungen und Definitionen<sup>100</sup> Der Innovationsprozess im **engeren** Sinn umfasst lediglich die Aktivitäten, die für die Markteinführung der Produkte bzw. für die Prozesseinführung im landwirtschaftlichen Betrieb/Unternehmen notwendig sind. Das Produkt bzw. das Verfahren ist auf-

---

<sup>100</sup> Zum Beispiel anhand der Frage für wen die Innovation neu sein soll, bzw. wer davon profitiert (gesellschaftliche Teilgruppen, Betrieb, Organisation, „Region“).

grund von Aktivitäten in Forschung und Entwicklung (F&E) bereits verfügbar. Innovation im **weiteren** Sinn bezieht neben der eng gefassten Sichtweise die F&E sowie weitere Aktivitäten mit ein. Dieser Innovationsprozess beinhaltet den Entstehungszyklus (F&E und Produktionseinführung) und den Marktzyklus (Markteinführung, Marktdurchsetzung und Konkurrenzentstehung) (Borchert und Hagenhoff, 2003; Stummer, Günther und Köck, 2006).

### Relevante Maßnahmen

Einen Zielbezug zur Innovation enthält die Entwicklungsstrategie in *PROFIL* nur zu zwei Maßnahmen des SP 1: 111 Qualifizierung und 123 V&V. **Tabelle 78** zeigt alle Maßnahmen, zu denen Innovationsansätze in der Entwicklungsstrategie oder den Maßnahmenbeschreibungen in *PROFIL* enthalten sind bzw. in den Projektauswahlkriterien berücksichtigt werden. Maßnahmen zur ILE und zu Leader sind zu einem innovativen strategischen Ansatz mit Eigeninitiative, Kooperation und Innovation verzahnt worden. In den jeweiligen Förderrichtlinien der Maßnahmen wird Innovation nicht weiter erwähnt.

**Tabelle 78:** *PROFIL*-Maßnahmen mit Innovationsansätzen

Code	Maßnahme	Innovationsansätze in Entwicklungsstrategie bzw. Maßnahmenbeschreibung in <i>PROFIL</i>	Projektauswahlkriterien zu Innovation
111	Berufsbildung	Landwirtschaftlichen Unternehmern soll eine fortlaufende Anpassung der Produktion an <b>neue Konzepte, Technologien und Forschungsergebnisse</b> .... ermöglicht werden	--
121	AFP	Investitionen, die ... zur <b>Innovationsförderung</b> dieser Betriebe führen. Dies dient zur Erfüllung innovativer Anforderungen an die Landwirtschaft auch im Bereich Tierschutz und der Tierhygiene.	Investitionen von <b>innovativen</b> Projekten
123	V&V	Einführung <b>innovativer Produkte</b> und/oder <b>Prozesse</b> zur Verbesserung der Innovationskraft der geförderten Unternehmen (2 Indikatoren zu Innovation)	5. Einführung einer <b>Innovation auf Produkt- oder Produktionsebene</b>
323-C	GWS	u. a. Modell- und Demonstrationsvorhaben zur <b>Entwicklung und Erprobung neuer innovativer Maßnahmen</b> zum Grundwasserschutz	3. ... <b>Innovationsgrad der Modell- und Demonstrationsvorhaben</b>
341-A	ILEK	Verzahnung mit Leader-Ansatz (insbesondere bei Kooperationsprojekten in Code 421)	--
341-B	REM		--
411-413	Leader - Umsetzung	Umsetzung innovativer Maßnahmen und Projekte. Bei Projekten ist die Innovation und wirtschaftliche Tragfähigkeit durch entsprechende Konzepte, Markt- oder Standortanalysen nachzuweisen.	Auswahl der Projekte erfolgt eigenständig durch die LAG. Darüber hinaus können <b>innovative Maßnahmen</b> , die den Zielen von <i>PROFIL</i> entsprechen gefördert werden.
421	Kooperation	Enger Zusammenhang zu ILEK und REM (v. a. bei Kooperationsprojekten in Code 341)	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von *PROFIL*.

### Umfang der innovationsrelevanten Maßnahmenbestandteile

**Berufliche Weiterbildung** (111) vermittelt neue Kenntnisse und baut Vorbehalte ab. Dadurch können z. B. Anstöße für nachhaltiges Wirtschaften oder Entwicklung und Innovation gegeben werden (vgl. 5.2\_MB). Die Maßnahme setzt auf der persönlichen und betrieblichen Ebene an. In

Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe konnte nachgewiesen werden, dass rund 10 % der befragten Betriebe infolge der Teilnahme an Kursen ihr bestehendes Dienstleistungs- bzw. Produktangebot erweitert haben. Ob es sich dabei um innovative Angebote handelte, wurde nicht erhoben. Festzustellen war, dass im Laufe der Förderperiode die Angebotsbreite und die Anzahl der Kurse zum Tierwohl (z. B. Naturheilverfahren in der Tierhaltung und Gesundheitscheck für die Milchviehhaltung) deutlich zugenommen haben. Derartige Angebote gab es vor 2007 nicht. Im Kurs zu Naturheilverfahren wurden aktuelle, aber auch neue Behandlungsverfahren vorgestellt, diskutiert und praxisnah vorgeführt. Nach den Angaben im EU-Monitoring betrug im Themenbereich „Neue technische Verfahren und Maschinen/innovative Praktiken“ der Anteil unter den Teilnehmenden und öffentlichen Ausgaben rund 1,2 respektive 1,3 %.

Die **Einzelbetriebliche Beratung** (114) hat für die Steigerung der Produktivität, der Modernisierung und Innovationsförderung in den Betrieben eine große Bedeutung (vgl. 5.3\_MB). Sie war bei Programmeinreichung 2007 noch keine Maßnahme, bei der ein Innovationspotenzial gesehen wurde. Mitte der Förderperiode kamen jedoch neue und für viele Betriebe auch innovative Beratungsinhalte hinzu (Energieberatung und danach zu den „Neuen Herausforderungen“). Die Umsetzung der dazu ausgesprochenen Beratungsempfehlungen hat auf den Betrieben zu Verbesserungen und auch betrieblichen Neuerungen geführt. Dies waren zumeist betriebliche Innovationen zur Verbesserung der Technik, d. h. keine Innovation im weiteren Sinn.

Die **AFP-Förderung** (121) sorgt in der Regel für einen schnelleren Übergang von Neuheiten/neuer Technik in die Praxis. Nach den Angaben der AFP-Bewilligungsstelle war das Auswahlkriterium Innovation schwer zu operationalisieren, zudem sei der Stellenwert von Innovation deutlich überbewertet worden. Sie ging am Ende der Förderperiode nicht davon aus, dass es in Zukunft viele innovative Maßnahmen geben würde. Die Abgrenzung, was innovativ ist, war extrem schwierig. Zumeist handelte es sich eher um den Stand der Technik (vgl. Kap. 5.4). In der Förderperiode konnten im Rahmen der Maßnahmenbewertung keine AFP-Projekte mit echten Innovationen, sondern ausschließlich mit betrieblichen Innovationen identifiziert werden (z. B. automatisierte Melksysteme, neue Fütterungssysteme und neue Haltungssysteme auf den Betrieben).

Die Investitionen zum ELER-Code 123 waren überwiegend auf die **Verarbeitung und Vermarktung** von bestehenden Produkten ausgerichtet und nicht auf die Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien. Dies geht aus den Investitionszielen der befragten Betriebe hervor. Rund 60 % gaben Innovation als ein mit der geförderten Investition beabsichtigtes Ziel an. In weniger als 50 % der Investitionen wurden neue Technologien eingeführt. Bei 10 % handelte es sich um Technologien, die bislang kaum in der Branche vorhanden waren und deshalb am ehesten eine Innovation im weiteren Sinne darstellten. Innovationen im engeren Sinne wurden mit der Maßnahme nicht gefördert (vgl. 5.5\_MB). Rund 40 Betriebe gaben an, über 80 neue Produkte und 12 neue Produktlinien entwickelt zu haben (überwiegend im Fleischsektor). In Bezug auf die Gesamtheit der Förderfälle war diese Veränderung jedoch gering.

Auf die Frage, ob die geförderte Investition (123) in Verbindung mit der Einführung von Innovationen stand, gaben drei Viertel der Unternehmen an, dass sie nach eigener Beurteilung den Stand der Technik, jedoch keine Innovation eingeführt haben. Auf betrieblicher Ebene stellt jede Investition eine Neuerung dar. Zur Verbesserung der Innovationskraft wurde die V&V-Förderung als ungeeignet eingestuft. Die Untersuchungen offenbarten deutliche Probleme bei der Erfassung und Bewertung von Innovation. Besonders die unterschiedliche Begriffsdefinition (im engeren/weiteren Sinn) und die in der Praxis schwierige Differenzierung für Befragte (z. B. Produkt- bzw. Prozessinnovation im Betrieb, in der Region oder Branche) erschweren Untersuchungen zum Umfang von Innovation.

Zur Maßnahme **Schutz der Gewässer** (323-C) gab es drei Modellprojekte mit innovativen Inhalten. Sie beleuchteten unterschiedliche Aspekte des Grundwasserschutzes, die im Hinblick auf die Umsetzung der Beratungsarbeit bzw. die Priorisierung von Maßnahmen landesweit von Bedeutung sind (vgl. 7.8\_MB). Ein Projekt lieferte z. B. neue Ergebnisse zur Messung der Denitrifikation im Grundwasser (Instrument zur Optimierung der Prioritätensetzung und Erfolgskontrolle im Grundwasserschutz).

Innovative Handlungsansätze gab es im Rahmen der **ILE und Leader** (341 und SP 4) nach Einschätzung der befragten Projektträger vor allem bei den Projekten der Maßnahme 321 und den Leader-Tourismus-Projekten (313), in geringerem Umfang auch bei den weiteren Leader-Projekten. 43 % der befragten ZWE touristischer Projekte (313) und 61 % der befragten ZWE von Dienstleistungseinrichtungen (321) waren der Ansicht, dass mit ihrem Projekt innovative Ansätze gefördert wurden. Bei den Projekten der ZILE-Richtlinie, die über SP 3 gefördert wurden, war der Anteil von Projekten mit innovativen Handlungsansätzen deutlich geringer. Dies lässt den Schluss zu, dass der Leader-Ansatz in der Lage ist, Innovation zu generieren (LR, BW und entera, 2014).

Rund zwei Drittel der befragten ZWE gaben an, dass es sich um das Angebot neuer Produkte oder Dienstleistungen handelt, bei jeweils einem Drittel<sup>101</sup> handelte es sich um die Erschließung neuer Märkte/Kundengruppen bzw. um die Erprobung neuer Formen der Zusammenarbeit oder Organisation. Zwei Beispiele verdeutlichen die innovativen Aspekte:

- Neues Produkt- und Dienstleistungsangebot: Moorlabore zur Information über die Belange ländlichen Arbeitens und Lebens (Kulturlandschaften Osterholz). Innovativer Aspekt: Bisher gab es kein Angebot im Bereich Umweltbildung, das auch vermarktet wurde.
- Erprobung neuer Formen der Zusammenarbeit oder Organisation: Entwicklung des Ith-Hils-Wanderweges. Innovativer Aspekt: 1. Zusammenarbeit von sechs Kommunen aus drei Landkreisen und drei Leader-Regionen, 2. Schaffung einer einheitlichen touristischen Vermarktung.

---

<sup>101</sup> Mehrfachnennungen waren möglich. Die Summe der Anteile der Nennungen ergibt über 100 %.

## Schlussfolgerungen

Innovationsansätze in *PROFIL* konnten in der Entwicklungsstrategie und den Maßnahmenbeschreibungen zu vier Maßnahmen (111, 121, 123 und 323-C) und zum Komplex der miteinander verzahnten Maßnahmen der ländlichen Entwicklung und Leader (341 und SP 4) identifiziert werden. In den maßnahmenbezogenen Förderrichtlinien war Innovation – wenn überhaupt – nur am Rand verankert.

Die Einordnung und Bewertung des Gesamtkomplexes Innovation war nur mit Einschränkungen möglich, weil den Maßnahmen ein unterschiedliches Verständnis von Innovation innewohnt und auf Maßnahmenebene keine klaren bzw. überhaupt keine Definitionen vorlagen. Zu den Vorhaben fehlten auf Maßnahmenebene nähere Informationen, um erkennen zu können, inwieweit vom Titel her potenzielle Projekte zumindest in Teilen oder sogar in ihrer Gesamtheit tatsächlich eine Neuerung bzw. Innovation darstellen. Eine entsprechende Kennung für Projekte war nicht vorgesehen. Ein weiteres Problem war die schwierige Einstufung und Differenzierung, z. B. zwischen Produkt- oder Prozessinnovation im Betrieb, in der Branche oder in der Region. Die Einschätzung konnte sich zudem im Laufe der Förderperiode ändern, wenn bestimmte Lösungen nur noch den neuen Stand der Technik und keine Innovation im engeren Sinne mehr darstellten. Die Einordnung erfordert außerdem sehr gute Kenntnisse über die regionale bzw. landesweite Situation. Die Ergebnisse hängen stark von der Person ab, die diese Einstufung vornimmt. Erschwerend kommen dezentrale Umsetzungsstrukturen bei unterschiedlichen Maßnahmeninhalten und -zielen hinzu.

Obwohl in einigen Maßnahmen Innovationen planmäßig eine wichtige Rolle beigemessen wird, wurden vorwiegend „Standardprojekte“ mit geringem Innovationsgehalt umgesetzt:

- Zum AFP (121) konnten keine Projekte mit echten Innovationen, sondern ausschließlich mit betrieblichen Innovationen identifiziert werden.
- Die geförderten V&V-Investitionen (123) beinhalteten bei drei Viertel der Unternehmen nach deren Beurteilung den Stand der Technik und nicht eine Innovation. Nur wenige Unternehmen haben tatsächlich eine Innovation eingeführt. Zur Verbesserung der Innovationskraft wurde die V&V Förderung als ungeeignet eingestuft. Die Maßnahmenbewertung zeigt allerdings deutliche Probleme bei der Erfassung und Bewertung von Innovation auf.
- Bei der Maßnahme 341 (Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement) ist der Prozess als solcher in den Regionen als Innovation zu werten. Es entstehen neue Kooperationsstrukturen und neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den regionalen Akteuren. Im Hinblick auf „Innovation“ zeigt der Vergleich zu ILE die Fähigkeit von Leader, ein innovationsförderndes Klima zu schaffen. Die Ausprägung der Innovation ist von regionsindividuellen Aspekten abhängig.
- Aufgrund ihrer breiten thematischen Möglichkeiten und dem Hebelansatz „Neues“ auf betrieblicher und persönlicher Ebene zu transferieren, haben die vom Finanzvolumen her relativ

kleinen Maßnahmen zur Wissensverteilung und -aneignung 111 und 114 eine hohe Bedeutung. Wirkungen konnten jedoch nur allgemein und nicht konkret belegt werden.

- Forschung und Entwicklung spielt in PROFIL 2007 bis 2013 keine Rolle. Studien- und Begleitforschungen zu Innovation z. B. im Rahmen der Technischen Hilfe sowie die Einbindung von Forschungseinrichtungen (z. B. bei Produktentwicklungen) konnten nicht identifiziert werden.

Das Innovationsförderungssystem ist generell in den Ländern stark nach Zielgruppen segmentiert. Zwischen der Land- und Forstwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft wird zumeist trennscharf unterschieden. Diese Förderausrichtung kommt dem Prozess der Innovation jedoch vermutlich nicht entgegen, da (technologische) Innovationen vielfach gerade an den Schnittstellen der vor- und/oder nachgelagerten Bereiche der Wertschöpfungskette erfolgen. In diesen Prozessen sind Akteure unterschiedlicher Bereiche involviert. Ein Ausschluss bspw. eines Sektors von den Förderrichtlinien erschwert damit insgesamt den Innovationsprozess. Insgesamt bedarf es verstärkt einer integrierten Sichtweise (problem- und zielorientiert) anstelle der rein sektoralen Zielgruppensegmentierung. So soll eine Weiterentwicklung der Beratungs- und Bildungsangebote für Innovation, insbesondere durch einen Übergang von sektoralen auf problem- und zielorientierte, kooperative und regionale Ansätze (z. B. entlang von Wertschöpfungsketten, regionales Lernen etc.) angestrebt werden.

Der Ansatz in der neuen Förderperiode (z. B. der Maßnahme Europäische Innovationspartnerschaften (EIP)) mit Kooperation aus Praxis und Wissenschaft betont stärker das Ziel einer Innovation. Dabei geht es um die Lösung ausgewählter Probleme, zu denen im Vorfeld die Problemlage und die angestrebte Innovation konkret darzulegen sind. Dies scheint eine gute und zielgerichtete Herangehensweise zu sein.

## 9.11 Beitrag zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet (Frage 11)

Die schlechtere Versorgung von ländlichen Räumen mit Breitbandinternet wurde bereits in der SWOT von *PROFIL* thematisiert und als Schwäche erkannt. Eine entsprechende Bewertungsfrage wurde erst mit dem neuen Leitfaden zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) formuliert: „In welchem Umfang hat das EPLR zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet beigetragen?“ Die folgende Analyse soll aufzeigen,

- welche Relevanz das Thema hat und wie es sich in den politischen Rahmen einordnet,
- und in welchem Umfang relevante Maßnahmenbestandteile umgesetzt wurden.

### Relevanz des Themas und Einordnung in den politischen Rahmen

Breitbandnetze haben sich zu einer Grundvoraussetzung für unsere Wissens- und Informationsgesellschaft entwickelt. Neben der privaten Nutzung sind sie auch für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und für die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen von hoher Bedeutung. Digitale Anwendungen finden sich in nahezu allen Branchen, z. B. im Gesundheitswesen (Stich-

wort „eHealth“), im Bildungsbereich, in der öffentlichen Verwaltung und auch in der Landwirtschaft usw.

Mit der zunehmenden Komplexität und Multimedialität der Internetanwendungen steigt auch die benötigte Bandbreite. Dieser Trend wird sich fortsetzen, denn Themen wie Fernsehen über das Internet oder Cloud-Computing werden immer stärker nachgefragt und benötigen Anschlüsse mit hohen Übertragungsraten. Der Begriff „Breitband“ ist nicht abschließend definiert. Er wird heute pauschal für schnelle Internetanschlüsse verwendet. Eine allgemeingültige Abgrenzung, welche Übertragungsraten bei Breitband gegeben sein müssen, liegt nicht vor.

In Deutschland existieren für den Internetzugang derzeit mehrere Infrastrukturtypen nebeneinander. Dazu gehören die auf Kupfer-Telefonkabeln basierenden DSL-Netze, die auf dem TV-Kabelnetz aufbauende internetfähige Infrastruktur sowie die Funknetze. Die Glasfaser ist heute das leistungsfähigste Medium für die Breitbandversorgung. Datenraten von weit über 100 Mbit/s sind unabhängig von der Entfernung möglich. Unterschieden werden die verschiedenen Glasfasertechnologien nach dem Punkt, bis zu dem das Signal über Glasfaser übermittelt wird, bevor es auf die vorhandene Kupferinfrastruktur übergeht. Folgende Technologien sind vorhanden: FTTN („Fiber-to-the-Node“) und FTTC („Fiber-to-the-Curb“) – das Signal geht hier an einem Kabelzweiger auf das herkömmliche Kupferkabel über. FTTB („Fiber-to-the-Basement“) und FTTH („Fiber-to-the-Home“) bedeuten, dass der Endabnehmer direkt an das Glasfasernetz angeschlossen wird (BLE, 2014).

Langfristig gibt es zu dem flächendeckenden Ausbau einer Glasfaserinfrastruktur keine tragfähige Alternative. Die Weiterentwicklung der Mobilfunktechnologie bietet hierzu eine sinnvolle Ergänzung, weil gerade für die Internetnutzung unterwegs eine Verbesserung von Verfügbarkeit und Bandbreite erreicht werden kann.

Der wachsende Bedarf nach schnelleren Datenverbindungen kann nur durch einen kontinuierlichen Ausbau der Breitbandnetze gedeckt werden. In städtischen/verdichteten Räumen erfolgt dieser Ausbau zumeist marktgetrieben durch private Netzbetreiber. Durch die hohe Anzahl der Nutzer können sich die Investitionskosten für den Ausbau schneller amortisieren. In ländlichen/dünn besiedelten Räumen sind die Ausbaukosten pro Anschluss deutlich höher. Der Ausbau ist allein aus wirtschaftlicher Sicht nicht rentabel (Wirtschaftlichkeitslücke), daher wird keine flächendeckende Versorgung geschaffen (Belson, 2014; LfULG, 2013; Sietmann, 2014).

Im Hinblick auf den Zugang zu schnellem Internet liegt Deutschland im internationalen Vergleich höchstens im Mittelfeld. In vielen Ländern (z. B. Schweiz, Niederlande, Schweden, Finnland) haben mehr Haushalte schnellere Internetverbindungen (Lischka und Reißmann, 2013). Grund hierfür ist die Dominanz von DSL-Anschlüssen und die vergleichsweise geringe Glasfaserquote in Deutschland (TÜV Rheinland, 2015). Innerhalb von Deutschland und auch von Niedersachsen sind es insbesondere die ländlichen Regionen, die deutlich weniger Breitbandverfügbarkeit haben (vgl. **Tabelle 79**).

Der Bedarf für den Ausbau der Breitbandinfrastruktur ist weiterhin groß. Um tatsächlich einen umfassenden Ausbau in Deutschland zu erreichen, wären mehr Anstrengungen (insbesondere von Seiten des Bundes) nötig. Der flächendeckende Ausbau von Glasfasernetzen bis in die Gebäude ist die zukunftsfähigste Lösung und sollte mit allen Mitteln vorangebracht werden. Die bisherigen Förderansätze über die GAK, das Bundesprogramm und die zusätzlichen Bemühungen der Bundesländer lassen hier keine bundesweit gebündelte Gesamtstrategie erkennen.

**Tabelle 79:** Anteil Breitbandverfügbarkeit bezogen auf Haushalte über alle Technologien

Raumkategorie	≥ 6 Mbit/s		≥ 16 Mbit/s		≥ 30 Mbit/s	
	D	NI	D	NI	D	NI
Städtisch	99,6 %	99,7 %	95,8 %	97,4 %	90,2 %	94,8 %
Halbstädtisch	96,5 %	97,2 %	77,6 %	82,2 %	66,0 %	74,8 %
Ländlich	89,0 %	90,4 %	57,3 %	60,2 %	42,5 %	47,9 %

Quelle: TÜV Rheinland (2015), GAK-Rahmenplan 2011-2014.

Neben der Frage des Ausbaus des Breitbandnetzes stellt sich auch die Frage, wie die Nutzung unterstützt werden kann. Ein neu vorhandenes oder leistungsfähigeres Breitbandnetz stellt nicht automatisch sicher, dass auch eine breite wirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzung stattfindet. Untersuchungen zeigen, dass das Internet z. B. von älteren Menschen, sozial Schwächeren und auch von Frauen deutlich weniger genutzt wird. Die Verringerung dieser digitalen Kluft ist insgesamt in Niedersachsen auch als Ziel formuliert.

### Relevante Maßnahmen

Mit *PROFIL* und ELER-Kofinanzierung wurden im Rahmen der Maßnahme 321 „Dienstleistungseinrichtungen“ u. a. Pilotvorhaben zur Versorgung des ländlichen Raumes mit Breitbandtechnologie gefördert. Insgesamt wurde ein Pilotvorhaben im Rahmen der Maßnahme unterstützt. Es hatte die Nutzung und die Untersuchung der technischen Möglichkeiten zum Inhalt (Machbarkeitsstudie für die funkbasierte WiMAX-Breitbandtechnologie). Dieses Projekt sollte landesweit nutzbare und ggf. übertragbare Ergebnisse liefern.

Die weitere Breitbandförderung zur Erschließung unterversorgter Gebiete erfolgte in Niedersachsen mit GAK-Mitteln (Top-up) im Rahmen von *PROFIL* und aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz im Rahmen des Konjunkturpaketes II.

Für die Förderung der GAK galt eine Aufgreifschwelle mit einem Wert von zwei bzw. sechs Megabit pro Sekunde (Mbit/s) im Download. Das heißt, Förderung kam nur in Gebieten in Frage, die unterhalb dieses Wertes lagen. Wie Tabelle 79 zeigt, sind dies auch 2015 noch rund zehn Prozent der ländlichen Gebiete Niedersachsens. Gebiete, die eine bessere Breitbandverfügbarkeit von z. B. 16 Mbit/s hatten, konnten nicht gefördert werden, obwohl auch mit dieser Geschwindigkeit viele bereits heute verfügbare Internetangebote nur eingeschränkt genutzt werden können.

Mit rein nationalen Mitteln der GAK wurden insgesamt 207 Projekte mit rund 18,5 Mio. Euro Fördermitteln unterstützt. Der stark überwiegende Teil dieser Projekte hatte die Förderung der Wirtschaftlichkeitslücke zum Inhalt. Die Fördergegenstände Informationsveranstaltungen und Machbarkeitsuntersuchungen sowie Leerrohre wurden nur in den Jahren 2009 und 2010 in Anspruch genommen. Über die Art der Projekte, die über das Konjunkturpaket II gefördert wurden, lagen für die Evaluierung keine landesweiten Daten vor.

Über den reinen Ausbau von Breitbandinfrastruktur hinaus bot *PROFIL* auch die Möglichkeit, die Nutzung des Internets durch die Bevölkerung zu unterstützen. Hier gab es z. B. in der Maßnahme Berufsbildung Ansatzpunkte: Im Rahmen von mehrtägigen Kursen konnte auch die gezieltere Nutzung des Internets für betriebliche Zwecke enthalten sein (z. B. bei der Agrarbürofachkraft). Kurse, die ausschließlich die Nutzung des Internets zum Inhalt hatten, wurden nicht durchgeführt. Im Rahmen anderer Maßnahmen und Förderansätze, z. B. in den Leader- und ILE-Prozessen, gab es keine speziellen Aktivitäten für die Ausweitung der Internetnutzung.

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Förderung hat einen Beitrag zum Ausbau der Breitbandnetze in Niedersachsen geleistet. Allerdings ist der Beitrag angesichts des großen und weiter wachsenden Bedarfs überschaubar. Um im weltweiten Vergleich mithalten zu können, wäre ein Gesamtansatz zum Ausbau der Breitbandinfrastruktur auf Bundesebene die sinnvollste Lösung. Die Restriktionen der Förderung über die GAK mit u. a. einer Aufgreifschwelle von 2 bis 6 Mbit/s sind sehr niedrig. Beim Ziel der Versorgung mit min. 50 Mbit/s sind noch viele weitere Gebiete schlecht versorgt, die bei dieser Förderung nicht berücksichtigt werden können.

Neben dem Ausbau der Netze ist auch die bessere Nutzung durch Wirtschaft und Bevölkerung ein Thema, das bearbeitet werden muss. Hier wurden im Rahmen von *PROFIL* nur wenige Ansätze realisiert; dies kann bei der Umsetzung der Förderung in Zukunft noch verstärkt werden (z. B. im Bildungsbereich oder in Leader- und ILE-Regionen).

## 9.12 Programmspezifische Frage Tierschutz: Tierschutzwirkungen von *PROFIL*

Für große Teile der Gesellschaft ist die Tiergerechtigkeit<sup>102</sup> der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung ein wichtiges Thema. In aktuellen Umfragen geben 60 bis 96 % der Befragten an, dass eine tiergerechte Nutztierhaltung wichtig sei und dass die Tierhaltung diesen Anforderungen nicht entspreche (EFSA und EU-KOM, 2010; TNS Emnid, 2012; Wippermann, 2014). In wissenschaftlichen Untersuchungen wird die Tiergerechtigkeit anhand von Indikatoren gemessen. Hierbei werden bspw. hohe Anteile lahmer Tiere bei Milchkühen, Verhaltensstörungen und Verletzungen bei Sauen und Schwanzspitzennekrosen bei Mastbullen festgestellt (EFSA, 2008; EFSA, 2005).

In Niedersachsen ist das Thema Tierwohl aufgrund der hohen Tierbestände in den Veredlungsregionen und der leistungsstarken Milchviehhaltung in den Grünlandregionen von besonderer Bedeutung. Das Land hat mit dem „Tierschutzplan Niedersachsen“ (ML, 2011e) für verschiedene Handlungsfelder Maßnahmen definiert, Verantwortliche benannt und Zeithorizonte festgelegt. Im Zusammenhang mit der strohlosen Haltung von Mastbullen auf Vollspaltenböden (S. 9) und der Sauenhaltung (S. 10) wird hierbei spezifisch auf Fördermaßnahmen eingegangen. Bei den anderen Themenfeldern, bei denen Haltungsverfahren (z. B. Stallstrukturen in der Haltung von Enten, Kaninchen, Puten) oder das Management (Schwänze kupieren bei Mastschweinen, Schnäbel kupieren bei Legehennen) eine bedeutende Rolle spielen, werden andere Lösungswege vorgeschlagen.

In *PROFIL* (ML et al., 2007) wird das Thema Tierwohl im Zielkanon der öffentlichen Güter angesprochen („Verbesserung des Umwelt-, Natur und Tierschutzes“, S. 112). Als Ansatzpunkte für eine Verbesserung von Tiergesundheit und Tierschutz werden einerseits Qualifizierungsmaßnahmen und andererseits Modernisierungen der Ställe genannt (S. 60).

### Daten und Methoden

Nachfolgend wird auf das in *PROFIL* angebotene Maßnahmenspektrum sowie auf die Bewertung der Tierschutzwirkungen der Maßnahme AFP und der einzelbetrieblichen Beratung eingegangen. Bei beiden Maßnahmen erfolgt eine Verdichtung der maßnahmenbezogenen Bewertungsergebnisse, die in den Modulberichten detailliert beschrieben sind (vgl. 5.4\_MB(b), 5.3\_MB).

---

<sup>102</sup> Die Begriffe Tiergerechtigkeit und Tierwohl umfassen die Aspekte Gesundheit, Verhalten und Emotionen. Während es beim Tierwohl um den Zustand des Tieres selbst geht, bezieht sich der Begriff Tiergerechtigkeit auf das Haltungsumfeld des Tieres, also das Haltungsverfahren und das Management. Unter Tierschutz werden die Aktivitäten verstanden, die zu einer tiergerechten Haltung und Management führen sollen (z. B. Erlass von Tierschutzgesetzen). In diesem Text werden die drei Begriffe der Einfachheit halber weitgehend synonym verwendet. Eine detaillierte Definition der Begriffe ist dem Modulbericht zu den Tierschutzwirkungen des AFP zu entnehmen (siehe 5.4\_MB(b), Kapitel 2).

## Relevante Maßnahmen

Die Politik kann grundsätzlich mit verschiedenen Instrumenten auf eine Verbesserung der Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung einwirken. Hierunter fallen bspw. die Verschärfung rechtlicher Rahmenbedingungen, die Unterstützung von Entscheidungshilfen für den Kauf tiergerecht erzeugter Produkte wie Produktkennzeichnungen (Tierschutz-Label) und die Förderung von entsprechenden Forschungsvorhaben. Im ELER besteht die Möglichkeit der Förderung einer tiergerechten Haltung durch Prämien (215) und Investitionsbeihilfen (121), die Verbesserung der Kompetenzen durch Bildungs- und Beratungsangebote (111/114) und die Information von Bürgern und Verbrauchern (331-A). NI/HB haben im Förderzeitraum 2007-2013 Maßnahmen im Bereich der investiven Förderung (121) sowie ab 2012 der Bildung und Beratung (114) zum Bereich Tierschutz angeboten. Der Fokus der Maßnahme „Transparenz schaffen“ (331-A) lag nicht speziell auf der Bereitstellung von Informationen zur Tiergerechtigkeit von Nutztieren. Die Prämienförderung tiergerechter Haltungsverfahren (215) war kein Bestandteil von PROFIL.<sup>103</sup>

Mit diesem „Fördermix“ konnten in den Verfahren, in denen Verbesserungen mit höheren laufenden Kosten verbunden sind (bspw. aufgrund von Stroheinstreu), keine Veränderungen induziert werden. Denn weder durch investive Maßnahmen noch durch Beratung können diese Kosten gedeckt werden. Für viele der aktuellen Tierwohlprobleme in der Nutztierhaltung (z. B. Schwanzbeißen bei Mastschweinen, Fußballennekrosen bei Mastgeflügel, Schwanzspitzennekrosen bei Mastbullen) stehen die aus fachlicher Sicht geeigneten Maßnahmen mit einer Erhöhung der laufenden Kosten (durch Einstreu und verbessertes Management) im Zusammenhang. Auf diese Probleme hatte die Förderung im Zeitraum 2007-2013 aufgrund des Fehlens geeigneter Maßnahmen keinen Einfluss.

## Tierschutzberatung im Rahmen der Maßnahme 114

Das Angebot einer Beratung zu Tierschutzthemen ist grundsätzlich sinnvoll, denn Landwirte bekommen unabhängig davon, ob sie eine Ausbildung an einer Universität, einer Fachhochschule oder der Landwirtschaftsschule absolviert haben, nur wenige Lerninhalte zu diesem Thema vermittelt.

In den geförderten Tierwohl-Beratungen wurden relevante Probleme thematisiert (z. B. Kannibalismus, unzureichende Wasserversorgung, Betäubung bei Amputationen, ungeeignete Spaltenböden). Manche der genannten Beratungsthemen sind auch im Tierschutzgesetz angesprochen (z. B. Zugang zu Trinkwasser, § 3 TierschG, oder Spaltenbreite, § 22 TierSchNutzTV) und die Bera-

---

<sup>103</sup> Maßnahmen wie die Flurbereinigung, bei denen unter Umständen ein besserer Zugang zu Weideflächen ermöglicht wird, oder Agrarumweltmaßnahmen mit Auflagen zur Weidehaltung können ggf. die Tiergerechtigkeit von Nutztieren beeinflussen. Für diese Maßnahmen wurden aber keine gesonderten Untersuchungen durchgeführt.

tung übernimmt die Funktion, einen nach geltenden Tierschutzgesetzen nicht zulässigen Zustand abzustellen.<sup>104</sup>

Bei einigen Beratungsthemen traten Zielkonflikte zwischen betriebswirtschaftlicher und Tierwohl-Beratung auf. Beispiele sind:

- Stroheinstreu: mehr Stroh hat viele Vorteile für das Tierwohl (weniger Verschmutzungen, weichere Liegeflächen, weniger Gelenkschäden), führt aber aufgrund höherer Kosten (für Stroh, Einstreu und Entmistungsarbeiten) zu betriebswirtschaftlichen Nachteilen,
- Merzen von Kümmerern in der Schweineaufzucht: Die Tötung schwächerer Ferkel ist im Gegensatz zur aufwendigeren Verwendung von (künstlichen) Ammen ökonomisch sinnvoll, aus Tierschutzsicht aber problematisch.

Diese Zielkonflikte können nicht im Rahmen der Beratung gelöst werden. Der Einsatz von Prämiem oder anderen geeigneten Instrumenten wäre zu prüfen. Beratungsansätze sind besonders dort geeignet, wo durch ein besseres Know-how positive Effekte für das Tierwohl und ggf. sogar für Tierleistungen erreicht werden können. Beispiele wären z. B. Lahmheitsprävention und Verbesserungen der Fütterung.

### **Agrarinvestitionsförderung (121)**

Der Milchviehbereich hatte in der Förderperiode 2007-2013 die größte Bedeutung bei den geförderten Stallbauten. Während Investitionen in über 1.700 Milchviehställe gefördert wurden, spielte die Förderung bei anderen Nutzungsrichtungen und Tierarten eine deutlich geringere Rolle (z. B. 270 Sauen- und 68 Mastschweineeställe). Bezogen auf den Gesamt-Tierbestand Niedersachsens wurden rund 22 % der Milchkühe, 17 % der Sauen und 1,7 % der Mastschweine erreicht.

Ein Großteil der geförderten Ställe (90 %) wurde als „Regelförderung“, also ohne den erhöhten Fördersatz für „besonders tiergerechte Haltungsverfahren“ gebaut. Mit der Regelförderung konnten sowohl Ställe gebaut werden, die zwar den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen, aber nicht unbedingt eine tiergerechte Haltung gewährleisten (wie z. B. Ställe mit Vollspaltenbuchten in der Rindermast), als auch Ställe, die hohen Ansprüchen an das Tierverhalten gerecht werden, wie Boxenlaufställe für Milchkühe mit Auslauf (vgl. Kap. 5.4). Aufgrund fehlender Daten kann keine Aussage dazu gemacht werden, ob die geförderten Investitionen zu einer Verbesserung oder Verschlechterung der Haltungsverfahren auf den Betrieben geführt haben.

---

<sup>104</sup> Die Beratung kompensiert hier also Schwächen in der Gesetzeskontrolle, bzw. eine stringenter Kontrolle des Tierschutzgesetzes würde zum selben Ergebnis führen.

Mit der Anlage 1<sup>105</sup> wurden erhöhte Anforderungen an die Ställe definiert, die im Vergleich zum rechtlichen Mindeststandard eine Verbesserung darstellen, aber für einige Produktionsrichtungen (z. B. Mastschweine) dennoch mit starken Einschränkungen für das Tierverhalten verbunden sind. Lediglich im Bereich der Legehennen lag der Anteil der „Anlage-1-Förderung“ bei über 50 %. Die so geförderten Betriebe investierten überwiegend in die aus Tierwohlsicht positiv bewertete Freilandhaltung.

Der Abstand zwischen der Regelförderung und dem erhöhten Fördersatz für die tiergerechte Haltung betrug in den ersten drei Förderjahren 5 %-Punkte und danach 10 %-Punkte. Für einige Haltungsverfahren reicht dieser „Förderabstand“ nicht als Anreiz aus, um aus betriebswirtschaftlichen Gründen (und rein auf die Investitionskosten bezogen) eine Entscheidung für das tiergerechtere Verfahren zu treffen. Die Möglichkeiten des AFP, Verbesserungen in der Tiergerechtigkeit zu erreichen, waren in der Förderperiode 2007-2013 insbesondere dort gegeben, wo für tiergerechtere Verfahren höchstens geringfügig höhere, über die Anlage 1 zu kompensierende Investitionskosten angefallen sind, aber keine höheren laufenden Kosten.

Da mit dem AFP rentable Investitionen gefördert werden und landwirtschaftliche Betriebe solche Investitionen aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie umsetzen, kann davon ausgegangen werden, dass ein großer Teil der mit dem AFP geförderten Investitionen (wenn auch zum Teil später, in mehreren Teilschritten oder in anderer Ausführung) auch ohne die Förderung umgesetzt worden wäre. Diese Mitnahmeeffekte schränken die potenziellen (positiven wie negativen) Wirkungen der Förderung auf die Tiergerechtigkeit ein.

## **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

### *An die Länder NI/HB*

Das Thema Tierschutz wird die Landwirtschaft und damit die Agrarpolitik in den kommenden Jahren weiter herausfordern. NI/HB haben für die Förderperiode 2014-2020 Veränderungen vorgenommen, die diesen Bereich betreffen. So wurde die Investitionsförderung stark auf die Förderung tiergerechter Haltungsverfahren ausgerichtet. Für Legehennen und Mastschweine werden Maßnahmen angeboten, mit denen eine tiergerechte Haltung in Form von Prämien honoriert wird. Die auf Mastschweine ausgerichtete Maßnahme ist dabei ergebnisorientiert und bezieht sich auf den Indikator „intakter Ringelschwanz“.

Aus Sicht der Evaluation stellen diese Entwicklungen einen Schritt in die richtige Richtung dar. Um substantielle Veränderungen zu erreichen und die Förderung effektiver zu gestalten, wären weitere Schritte sinnvoll:

---

<sup>105</sup> Anlage 1 zum Agrarinvestitionsförderungsprogramm, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007-2010.

- Um Verbesserungen in der Tiergerechtheit für **alle Nutztierarten** zu erreichen, sollte für jede Tierart und Nutzungsrichtung ein Konzept entwickelt werden, mit welchen Maßnahmen die bestehenden Probleme am besten adressiert werden können.
- Um die Maßnahmen zielgerichtet einsetzen zu können, wäre eine Prüfung der zur Lösung der verschiedenen Tierwohl-Probleme **geeigneten Maßnahmen** hilfreich. Während die Beratung sich auf „win-win“ Situationen (Tierschutz und Ökonomie) konzentrieren sollte, wäre im Falle der Investitionsförderung zu prüfen, ob das Instrument der „nichtproduktiven Investitionen“ genutzt werden könnte, um Tierschutz-Investitionen zu induzieren, die Vorteile fürs Tierwohl, aber keine Vorteile für den Betrieb haben. Ähnliche Effekte könnten mit einer Lockerung der AFP-Vorgaben bezüglich der Wirtschaftlichkeit und einer entsprechenden Erhöhung der Fördersatzte erreicht werden.
- Manche Tierwohl-Probleme können am ehesten über eine **Kombination** verschiedener Maßnahmen gelöst werden. Wenn die Umstellung auf ein tiergerechtes Verfahren neben Investitionskosten auch mit höheren laufenden Kosten verbunden ist, sollte mit einer koordinierten Förderung von AFP und Prämien gearbeitet werden (in der Förderperiode 2014-2020 ist diese Kombination aufgrund der Bedenken einer „Doppelförderung“ jedoch ausgeschlossen).
- Bei rein handlungsorientierten Vorgaben kann zwar die Ausführbarkeit des Normalverhaltens gewährleistet und damit der Aspekt „Verhalten“ des Tierwohls berücksichtigt werden. Die Tiergesundheit lässt sich so aber nicht einbeziehen. **Ergebnisorientierte Honorierungsansätze** bzw. Förderinstrumente, die handlungs- und ergebnisorientierte Ansätze kombinieren, bieten die Möglichkeit, die Tiergerechtheit umfassend (also im Hinblick auf Gesundheit, Verhalten und Emotionen) zu verbessern. NI/HB bieten in der Förderperiode 2014-2020 erstmals eine solche ergebnisorientierte Prämie für Mastschweine an. Für die Zukunft wäre zu prüfen, inwieweit sich dieser Ansatz auf andere Tierarten/Nutzungsrichtungen anwenden und mit handlungsorientierten Maßnahmen verbinden lässt.
- Langfristig sollte die vorhandene Zahlungsbereitschaft von Konsumenten für tiergerecht erzeugte Lebensmittel genutzt werden, damit die höheren Kosten dieser Verfahren nicht nur über Steuergelder (Fördermaßnahmen), sondern auch über höhere Erzeugerpreise finanziert werden können. Hierfür sind neben geeigneten Produktkennzeichnungen umfangreiche **Informationsmaßnahmen** notwendig. Die Maßnahme „Transparenz schaffen“ könnte zu diesem Zweck weiterentwickelt werden.

#### *An die EU*

Obwohl die Tiergerechtheit der Nutztierhaltung europaweit ein gesellschaftlich relevantes Thema ist (EFSA und EU-KOM, 2010), spielt die Förderung tiergerechter Haltungsverfahren im ELER eine untergeordnete Rolle. Dies spiegelt sich in dem im Vergleich zum Umweltbereich sehr begrenzten Maßnahmenspektrum, der „Freiwilligkeit“ der Umsetzung von Tierschutzmaßnahmen (im Umweltbereich ist eine Programmierung von 25 % der Mittel verpflichtend) und nicht zuletzt im Fehlen entsprechender Evaluierungsfragen wider. Dies hat sich in der Förderperiode 2014-2020 nicht geändert, in der die Tiergerechtheit kein eigener Schwerpunktbereich wurde.

Die EU hat die ELER-Förderung für die Programmperiode 2014-2020 (VO (EU) Nr. 1305/2013) stark an der Strategie „Europa 2020“ (Europäischer Rat, 2010) ausgerichtet, in der Ziele für die Bereiche Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie formuliert wurden. Dadurch werden Themen, zu denen der ländliche Raum und der Agrarsektor nur einen geringen Beitrag leisten können, betont, während primär landwirtschaftliche Themen wie die Tiergerechtigkeit der Nutztierhaltung ohne Stellenwert bleiben. In den strategischen Überlegungen zum Thema Tierschutz, der „Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015“ (Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments, 2012) spielen wiederum die ELER-Fördermaßnahmen keine Rolle. Hier liegt der Schwerpunkt der geplanten Maßnahmen auf der verbesserten Ausgestaltung und Umsetzung rechtlicher Rahmenbedingungen.

Empfohlen wird auf EU-Ebene die Entwicklung einer umfassenden Tierschutzstrategie, die nicht nur den rechtlichen Bereich umfasst, sondern auch im Bereich der Förderung zu einer konzertierten Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente führt. Dies sind Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, die Förderung von investiven Vorhaben, die Auszahlung von Prämien sowie Informationsmaßnahmen für Bürger und Konsumenten. In diesem Zusammenhang sollten klare Vorgaben für mögliche Schnittstellen zwischen den Maßnahmen formuliert werden. Nur so können die Anlastungsbedenken der Länder wegen einer möglichen „Doppelförderung“ zerstreut werden und sinnvolle Kombinationen zwischen Prämien (Deckung höherer laufender Kosten) und Investitionsförderung ausgeschöpft werden. Zudem sollten geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, um neue Förderinstrumente wie die ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen erfolgreich umsetzen zu können. Eine Prämiendefinition auf der Basis von entgangenen Nutzen und höheren Kosten, wie sie für die handlungsorientierten Maßnahmen vorgegeben wird, ist für ergebnisorientierte Maßnahmen nicht geeignet.<sup>106</sup>

### 9.13 Beitrag von PROFIL zum Querschnittsziel Gleichstellung

Die Frage der Gleichstellung war zur HZB Bestandteil des CMEF. Im Leitfaden zur Ex-post-Bewertung wird sie nicht mehr thematisiert. Sie ist aber weiterhin ein landespolitisches Ziel. Im Rahmen einer Analyse der Entwicklungshemmnisse von Regionen stellte das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) die Notwendigkeit zur Erschließung von Qualifikationsreserven bei Frauen anhand einer durchgreifenden Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf heraus. Erforderlich hierfür sind zudem umfassende Bildungs- und Qualifizierungsstrategien v. a.

---

<sup>106</sup> Bei ergebnisorientierten Maßnahmen sind die Betriebe in der Wahl der Maßnahmen, die sie zur Erreichung der Fördervorgaben einsetzen, völlig frei. Um bspw. Schweine mit intakten Ringelschwänzen halten zu können, werden manche Betriebe mit eingestreuten Verfahren arbeiten, andere mit Flüssigmistverfahren und einem großen Angebot an Beschäftigungsmaterial sowie einem hohen Platzangebot. Die Kosten dieser unterschiedlichen Vorgehensweisen lassen sich nicht analog zu den handlungsorientierten Maßnahmen mit ihren Platz- und Managementvorgaben anhand von Faustzahlen berechnen.

auch für ländliche Räume (Jung, 2007). *PROFIL* formuliert das Ziel, dass „Frauen verstärkt mit Maßnahmen wie Qualifizierung, Diversifizierung für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten, Dienstleistungen zur Grundversorgung angesprochen und darüber hinaus auch in Planungsprozesse eingebunden werden. So ist etwa bei der Zusammensetzung der LAGn auf die Ausgewogenheit der Geschlechter Rücksicht zu nehmen“ (ML et al., 2007, Kapitel 15). Vor diesem Hintergrund werden die Potenziale und tatsächlichen Effekte von *PROFIL* analysiert und kurz umrissen.

### **Klassifizierung der Maßnahmen nach ihrer Gleichstellungsrelevanz**

Im Rahmen der HZB von *PROFIL* wurde eine Methode entwickelt, um den Beitrag des Programms zu gleichstellungspolitischen Zielen abbilden zu können. Sie beruht im Wesentlichen auf der Klassifizierung der Maßnahmen nach ihren Potenzialen für gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder und der Intensität der Ausrichtung der Maßnahmen. Berücksichtigte Wirkungsfelder sind:

- Beschäftigung und UnternehmerInnentum,
- Qualifizierung/berufliche Weiterentwicklung sowie Kapazitätsaufbau von Akteuren für Fragen der Gleichstellung und des Gender-Mainstreaming.
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Mobilität, verbesserte Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und (regionale) Telekommunikationsinfrastruktur,
- Teilhabe an Entscheidungsprozessen.

Die Intensität der Ausrichtung wird differenziert danach, ob die Maßnahmen

- gleichstellungsneutral sind, d. h. nicht auf gleichstellungsrelevante Wirkungsfelder abzielen,
- potenziell gleichstellungsorientiert sind, d. h. Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten,
- gleichstellungssensibel sind, d. h. Wirkungen in einem gleichstellungsrelevanten Wirkungsfeld entfalten und gleichstellungspolitische Ziele und Auswahlkriterien formulieren,
- gleichstellungsaktiv sind, d. h. gezielt die Verbesserung der Gleichstellung als Ziel verfolgen.

Gleichstellungspolitische Potenziale lassen sich danach sowohl in den sektorbezogenen Maßnahmen (SP 1) als auch in den Schwerpunkten 3 und 4 finden. **Tabelle 80** ordnet die Maßnahmen und die ausgezahlten Fördermittel den vier gebildeten Intensitätsstufen zu.

Geschlechterdifferenzierte Output- oder Wirkungsziele und dementsprechende Auswahlkriterien waren bei keiner Maßnahme vorhanden. So gab es in *PROFIL* weder explizit gleichstellungssensibel ausgestaltete Maßnahmen noch gleichstellungsaktive Maßnahmen. Durch das im Förderverlauf weiter angewachsene finanzielle Gewicht der Maßnahmen ohne Bezug zu den o. g. gleichstellungspolitischen Wirkungsfeldern lag der Anteil der potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen gemessen am Mittelvolumen letztlich nur bei 28 %.

**Tabelle 80:** Gleichstellungsrelevanz der ausgezahlten öffentlichen Mittel 2007-2014

Merkmal in Bezug auf Gleichstellung	Maßnahmen von PROFIL (ELER-Codes)	Anteil an Gesamtausgaben in %
1 gleichstellungsneutral	125, 126, 212, 213, 214, 216, 221 - 227, 323-A,B,C	72,0
2 potenziell gleichstellungsorientiert	111, 114, 121, 123, 311, 313, 321, 322, 323-D, 331, 341, 41, 511	28,0
3 gleichstellungssensibel	keine	0,0
4 gleichstellungsaktiv	keine	0,0

Quelle: Eigene Darstellung.

### Beiträge zum Ziel der Gleichstellung nach Wirkungsfeldern

#### *Beschäftigung und UnternehmerInnentum*

Von den insgesamt im Zusammenhang mit der PROFIL-Förderung im Bereich der ländlichen Entwicklung geschaffenen Netto-Arbeitsplätzen von 272 FTE entfallen rund 70 % auf Frauen (vgl. hierzu 9.1\_MB). Die Beschäftigungseffekte sind durch vereinzelte Vorhaben der Maßnahmen Fremdenverkehr (6 FTE), Dienstleistungseinrichtung (9), Kulturerbe (56) und Leader (201) entstanden, u. a. durch Projekte der Nahversorgung (Dorfläden, Nahwärmenetze), im touristischen Bereich (Museen, Cafés etc.) sowie in der Tagespflege und -betreuung. Häufig handelt es um Teilzeittätigkeiten oder geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.<sup>107</sup> In vielen Projekten der Maßnahme 311 übernehmen Familienarbeitskräfte die zusätzlichen Aufgaben, zumeist Frauen. Die Effekte sind vor dem Hintergrund gleichstellungspolitischer Ziele ambivalent. Zum einen bedarf es mehr (wohnortsnaher) Erwerbsmöglichkeiten für Frauen bzw. Familien in ländlichen Räumen. Die entstandenen, wenn auch geringen, Effekte sind zu begrüßen. Zum anderen trägt der Anteil der atypischen Beschäftigungsverhältnisse zu einer Verfestigung struktureller Benachteiligungen von Frauen gegenüber Männern bei.

Zu Wirkungen auf gleichstellungspolitische Ziele in geförderten Betrieben der Maßnahmen 121 (AFP) und 123 (V&V) lassen sich mit den vorliegenden Daten keine Aussagen machen.

#### *Qualifizierung und Kapazitätsaufbau für Genderkompetenz*

Bei den Maßnahmen der Qualifizierung (111, 331-A) konnte auch bei einer deutlichen Ausweitung der TeilnehmerInnenzahlen gegenüber der HZB (Verdreifachung) der hohe Frauenanteil von

<sup>107</sup> Die Beschäftigungswirkungen dieser Maßnahmen wurden im Rahmen schriftlicher Befragungen erhoben. Daher sind diese grundsätzlich mit Vorsicht zu interpretieren. Im Rahmen von PROFIL wird in der Regel die „bauliche Hülle“, z. B. das zum Museum umgebaute denkmalgeschützte Haus, gefördert, aber nicht die Unternehmung selbst. Der kausale Zusammenhang zwischen der ELER-Förderung und der Wirkung ist daher nicht gesichert. Im Monitoring finden sich deutlich weniger geschaffene Arbeitsplätze.

60 % bzw. 62 % gehalten werden.<sup>108</sup> Dies gilt bei der Maßnahme 331-A auch für die Teilnehmenden aus der Landwirtschaft: 773 waren Männer, 1.166 Frauen.

Gegenüber der letzten Förderperiode wurde insbesondere in Maßnahme 111 die Notwendigkeit einer stärkeren Ausrichtung des Angebots auf Frauen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und Erwerbsperspektive sowie der Professionalisierung und Steigerung ihres Beitrags zum Betriebseinkommen verstärkt aufgegriffen. Nachfrage und Angebot folgten dabei regionalen Verteilungsmustern: Hohe Anteile in der Region Weser-Ems und im nördlichen Teil der Region Lüneburg, jedoch eine unterdurchschnittliche Teilnahme in der Region Braunschweig. Die Ursachen sind die vorherrschenden Betriebsarten in den Regionen, ein breites Angebot zur Tierhaltung und eine gute Nachfrage dieser Angebote bei Frauen, z. B. Qualifizierungen für Frauen zu Milchvieh und Management, Top-Fit-Kurse für Bäuerinnen zur Milchviehfütterung oder Ferkelerzeugung sowie Kurse zu Naturheilverfahren in der Rinderhaltung. Die Nachfrage nach speziell auf Einkommensdiversifizierung ausgerichteten Angeboten wie „Aktion Grüner Schneeball“ (Gartenführerin, Kräuterexpertin, ...) blieb zum Teil hinter den Erwartungen zurück.

Die Maßnahme 331-A wurde insgesamt sehr gut von Frauen angenommen. Das zeigte sich auch in den im Rahmen der Maßnahmenbewertung durchgeführten Gruppendiskussionen. Umweltpädagogik ist ein weibliches Berufsfeld und in den Betrieben als zweites Standbein meistens von den Frauen bearbeitet. Hierin liegt auch ein Potenzial der Maßnahme, tradierte Rollenbilder auf landwirtschaftlichen Betrieben zu thematisieren und zu hinterfragen.

Ein vernachlässigtes Gebiet und zukünftig ggf. stärkeres Handlungsfeld ist der Kapazitätsaufbau für gleichstellungspolitische Ziele und Genderkompetenz bei zentralen Akteuren wie DozentInnen, BeraterInnen, Planungsbüros, Regionalmanagements und in der umsetzenden Verwaltung.

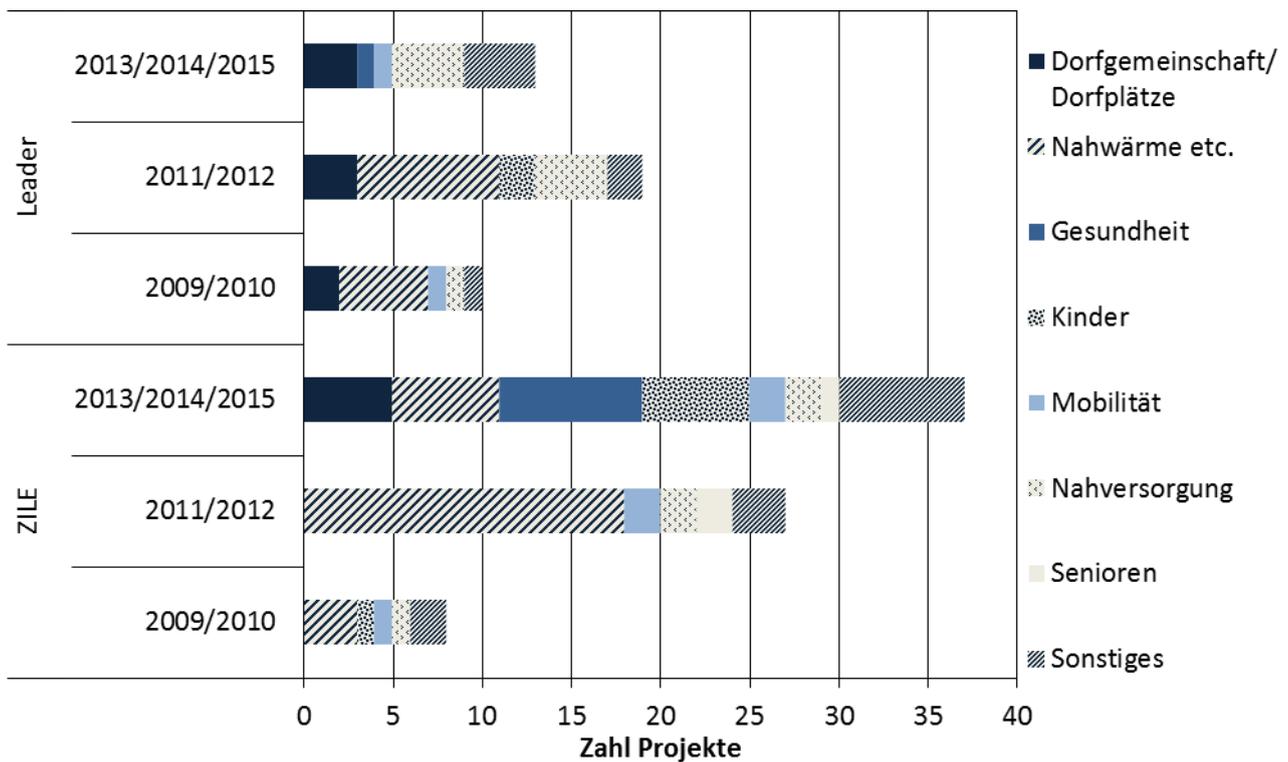
#### *Vereinbarkeit: Mobilität, Breitband, Daseinsvorsorge, kurze Wege*

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Verwirklichung eigener Lebensentwürfe sind von gesellschaftlichen Faktoren abhängig, die nur bedingt durch die ELER-Förderung beeinflusst werden können. Ansatzpunkte sind jedoch das Mobilitätsangebot, die Breitbandversorgung, kurze Wege zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge und Betreuungseinrichtungen etc. Im Rahmen von *PROFIL* wurden insgesamt 207 Projekte zum Ausbau der Breitbandinfrastruktur mit rund 18,5 Mio. Euro Fördermitteln unterstützt. Durch den Breitbandausbau werden Erwerbsarbeit und Zeitmanagement erleichtert (z. B. Home Office, e-government und Organisation sozialer Netze). Der Beitrag von *PROFIL* ist aber gering, zudem wird über die GAK nur ein geringer Ausbaustandard gefördert.

---

<sup>108</sup> Zu den Maßnahmen 114 und 331-B gibt es keine Differenzierungen nach Geschlecht der BetriebsinhaberInnen.

**Abbildung 65:** Projektinhalte der ZILE- und Leader-Projekte der Maßnahme 321 (Stand 12/2015)



Quelle: Modulbericht 7.2\_MB ILE Leader.

Die Projekte der für dieses Wirkungsfeld zentralen Maßnahme 321 (sowohl unter ZILE als auch Leader) haben seit der HZB deutlich an „Gleichstellungsrelevanz“ gewonnen. Insgesamt war die Anzahl der Projekte bezogen auf das Flächenland Niedersachsen sehr gering. **Abbildung 65** zeigt die Vielfalt der Projektinhalte und verdeutlicht deren Veränderung im Zeitablauf. Insbesondere bei den ZILE-Projekten haben Investitionsbereiche wie Gesundheitsinfrastruktur (z. B. Arzthäuser) oder Verbesserung von Freizeit- und Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche im Zeitablauf an Bedeutung gewonnen.

#### *Teilhabe an Entscheidungen und Prozessen*

Einer der am häufigsten in der Öffentlichkeit verwandten Gradmesser für die Gleichstellung ist die Repräsentanz von Frauen und Männern in Führungspositionen und Entscheidungsfunktionen. Die EU spricht vom Ziel einer „ausgewogenen Mitwirkung von Frauen und Männern am Entscheidungsprozess“. Dabei wird jedoch „ausgewogen“ nicht definiert. Gleichwohl ist eine paritätische Besetzung anzustreben. Die meisten EU-Länder sehen einen Anteil von 30 Prozent als „kritische Masse“ für eine wirksame Einflussnahme von Frauen bzw. Männern an. Der durchschnittliche Frauenanteil in Niedersachsen an den Mandaten in den Kreistagen und in den Räten der kreisfreien Städte sowie in der Regionsversammlung Hannover bei der Kommunalwahl 2011 betrug 26,8 Prozent; 2006 waren es 24,4 Prozent (MS, 2012).

Teilhabe an partizipativen Maßnahmen und an der Programmsteuerung ist im Rahmen von *PROFIL* an mehreren Stellen möglich. **Tabelle 81** gibt einen Überblick über die Geschlechterverhältnisse in den verschiedenen Gremien und relevanten Funktionen zur Gestaltung regional partizipatorischer Prozesse (ILE- und Leader-Regionalmanagement). Gerade über diese Ansätze werden potenziell gleichstellungsorientierte Maßnahmen initiiert.

**Tabelle 81:** Geschlechterverhältnis in den verschiedenen Gremien bzw. Funktionen

Gremium/Funktion	Frauenanteil in %	Anmerkungen	Tendenz gegenüber HZB
LAG (n=29)	28 <sup>1)</sup>	27 % der LAGn haben einen Frauenanteil von unter 25 %.	in etwa gleich
ILE-Lenkungsgruppen (n= 15)	7,5 <sup>1)</sup>	In sieben Regionen ist gar keine Frau vertreten, und keine Gruppe erreicht einen Anteil von mehr als 25 %.	nochmals gesunken
Begleitausschuss <i>PROFIL</i> (n=37)	30 <sup>2)</sup>	Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um Verwaltungsvertreterinnen, der weibliche WiSO-Partneranteil ist gering.	gesunken
ILE-Management (n=36)	56	Die Vergabe muss zwingend an ein Büro erfolgen. Es gibt eine hohe Fluktuation und es überwiegen Berufsanfängerinnen.	gestiegen
Leader-Management (n=57)	61	Vergabe kann auch an Einzelpersonen erfolgen.	gesunken

<sup>1)</sup> Stand 2012, bezogen auf stimmberechtigte Mitglieder, mindestens einmal teilgenommen.

<sup>2)</sup> Liste der Mitglieder, Stand 24.11.2015.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Maßnahmenbewertung.

Legt man die von der EU-KOM in ihrem aktuellen Aktionsplan für die Gleichstellung (EU-KOM, 2010c) erneut formulierte Zielgröße von 30 % Frauen in Unternehmensvorständen bzw. 40 % der Mitglieder von Ausschüssen und Expertengruppen an, sind einige Gremien bereits auf einem guten Weg, andere weit entfernt. Wie die Spalte „Tendenz gegenüber der HZB“ zeigt, sind die Entwicklungen zu mehr Teilhabe von Frauen nicht unumkehrbar. Der weiter gesunkene und sehr geringe Frauenanteil in den ILE-Lenkungsgruppen von 7,5 % ist negativ zu bewerten, aber wenig überraschend, da in diesen Gremien Samtgemeindebürgermeister dominieren.

Die Geschäftsordnung des *PROFIL*-Begleitausschusses formuliert den Anspruch, dass die stimmberechtigten Mitglieder bei der Auswahl ihrer VertreterInnen für eine jeweils angemessene Beteiligung von Männern und Frauen Sorge zu tragen haben. Der Einfluss des BGA-Vorsitzenden auf die Entscheidungen der Mitgliedsorganisationen in Bezug auf die in den BGA entsandte Person ist dabei aber begrenzt. Der Frauenanteil ist von seinem „Höchststand“ von 41 % im Jahr 2011 auf nunmehr 30 % gesunken. Dieser Entwicklung sollte zumindest durch Überzeugungsarbeit entgegengewirkt werden.

Positive Wirkungen auf das soziale Leben und die Partizipation sind ein wichtiges Ziel der Dorferneuerung in Niedersachsen. Das Selbstentwicklungspotenzial in den geförderten Dörfern soll

deutlich erhöht werden. Dies geschieht über die Einrichtung von Dorferneuerungsarbeitskreisen, die gemeinsam mit einem Planungsbüro den Dorferneuerungsplan erarbeiten. Die Größe der Arbeitskreise in den geförderten Dörfern lag zwischen 13 und 24 Mitgliedern. Teilnehmende waren zumeist VertreterInnen der dörflichen Interessengruppen (Vereine, Landwirte, zum Teil Gemeindevertreter usw.). Frauen und Jugendliche waren deutlich unterrepräsentiert (vgl. 7.2\_MB).

Das Verhältnis von Frauen und Männern ist nur ein indirekter Indikator für die Berücksichtigung spezifischer Belange in der Förderung bzw. in Entscheidungsprozessen. So waren 40 % der 2009 befragten LAG-Mitglieder der Meinung, dass frauenspezifische bzw. gleichstellungspolitische Belange zu wenig durch die REK verfolgt oder thematisiert werden. Das war neben den Themen Jugend und Wirtschaft das „schlechteste“ Ergebnis. 2012 vertraten nur 0,1 % der stimmberechtigten Mitglieder der ILE-Lenkungsgruppen und 1,7 % der stimmberechtigten Mitglieder der LAGn frauenspezifische bzw. gleichstellungspolitische Belange.

Ein Motor für eine stärkere Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Ziele könnte im Bereich des Regionalmanagements liegen. Hier liegt der Frauenanteil besonders hoch (siehe Tabelle 81). Die starke Positionierung von Frauen in Schlüsselpositionen des regionalen Fördermanagements kann sich auch auf eine andere Wahrnehmung der Fördermaßnahmen und eine gezielte Ansprache von Frauen auswirken. Beschäftigungspolitisch problematisch (oder symptomatisch) ist zu bewerten, dass es sich hier um unsichere und für die Arbeitsbelastung relativ schlecht bezahlte Stellen handelt, für die sich Männer tendenziell weniger zur Verfügung stellen. Insofern spiegelt der hohe Frauenanteil auch die bestehenden strukturellen Defizite in Bezug auf Bezahlung und „Qualität“ der Beschäftigung von Frauen und Männern wider (siehe hierzu näher Projektgruppe GIB, 2010).

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Trotz des förderpolitisch begrenzten Potenzials, das der ELER zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele bietet, gibt es Ansatzpunkte, Gender-Aspekte zukünftig stärker zu berücksichtigen:

- Die Maßnahmen mit Gleichstellungspotenzial sollten konsequenter durch spezifische (qualitative) Ziele, Indikatoren oder Auswahlkriterien profiliert werden, um Bewertungsmaßstäbe sichtbar zu machen und die aktiven Bemühungen in den Verwaltungen zu intensivieren.
- Diversifizierungsmaßnahmen sind mit einem Potenzial für Beschäftigung/Unternehmerinnen-tum von Frauen verbunden, sodass die Einführung einer solchen Maßnahme in das Förderprogramm erwogen werden sollte.
- Es sollte über stringenteren Vorgaben für die Beteiligungsgremien, v. a. bei Leader und den ILE-Lenkungsgruppen, sowie zukünftig für den BGA für die VertreterInnen der WiSo-Partner nachgedacht werden. Die Zielwerte der EU liegen bei 40 % Frauenanteil in Entscheidungsgremien. Zudem sollte für relevante Themen gezielt die Frauenperspektive durch externe ExpertInnen eingeholt werden.

- In allen Dokumenten und Veröffentlichungen sollten Leitfäden für eine gendersensible Sprache (in Wort und Bild), die nicht nur Frauen mit meint, sondern Frauen sichtbar macht, berücksichtigt werden (ISOE, 2005).
- In den umsetzenden Verwaltungen sollte z. B. durch entsprechende Trainings oder gezielte Wissenstransfers aus anderen Ländern und Politikfeldern die Genderkompetenz und -sensibilität gestärkt werden. Generell wäre es bei allen trägerbezogenen Fördermaßnahmen ein sinnvoller Ansatz, die Genderkompetenz der Träger/BeraterInnen/RM zu stärken, indem man dies zur Voraussetzung für die Anerkennung macht und unterstützend Qualifizierungsmaßnahmen dazu fördert. Hierzu könnten Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt werden.
- Für die Maßnahme 331-A sollte geprüft werden, inwieweit der Aspekt Lebenswirklichkeiten und -perspektiven von „Frauen als Betriebsleiterinnen“ in das Angebot eingebaut bzw. als Nebenziel verfolgt werden kann. Dies wurde vom Fachreferat aufgegriffen.
- Bei bestimmten Themen (Ärztliche Versorgung, Versorgung täglicher Bedarf, ...) ist eine explizite Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenswelten und Bedürfnisse z. B. von Männern und Frauen, Familien, Menschen verschiedener ethnischer Herkunft in der Konzeptions- und Planungsphase von Projekten stärker einzufordern.

## 10 Durchführung von *PROFIL*

Das Kapitel zur Programmdurchführung gliedert sich in die Beantwortung der Fragen 13 (Unterstützungsleistung der Technischen Hilfe für das Erreichen der Programmziele) und 14 (Effizienz des Ressourceneinsatzes).

### 10.1 Technische Hilfe (Frage 13)

Mit den Leitlinien zur Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) wurde die Frage zum Einsatz der Technischen Hilfe (TH) auf ihren Beitrag zu Erreichung der Programmziele verkürzt. Wir möchten die Aspekte der ursprünglichen CMEF-Frage „Inwieweit hat die technische Unterstützung die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung von Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligter Partner verstärkt?“ und die im EPLR gesetzten Ziele (ML et al., 2007) zur Operationalisierung nutzen. Demnach sind folgende Zielbereiche zu berücksichtigen:

- Effiziente Konzeptionierung und Umsetzung des Förderprogramms (Aufstellung, Durchführung, Verwaltung, Kontrolle),
- Begleitung und Bewertung,
- Koordination mit Strukturfonds und komplementären Fördermaßnahmen,
- Information und Publizität.

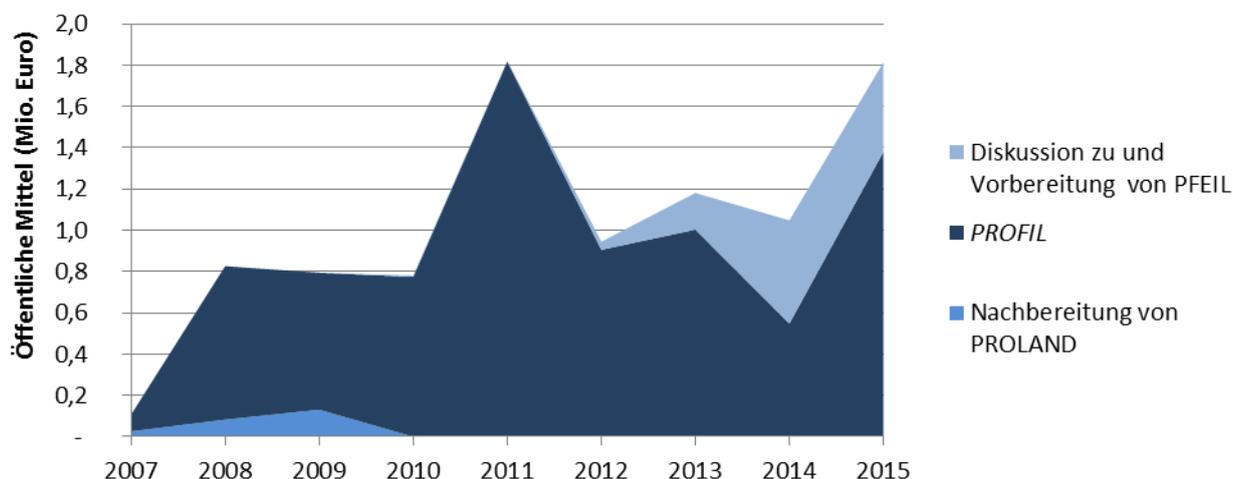
NI/HB verfügen über eine umfangreiche Datenbasis zur TH, mit der eine Vielzahl von Informationen erfasst wird. Zusätzlich wurde im Rahmen der Evaluation ein Fragebogen für aus der TH finanzierte Veranstaltungen entwickelt und eingesetzt. Ergebnisse hierzu sind im Modulbericht 10.1\_MB zusammengefasst.

#### Umsetzung der Technischen Hilfe

NI/HB verfügten in *PROFIL* 2007 bis 2013 über einen Ansatz von 23,6 Mio. Euro öffentlichen Mitteln für die TH; das waren 1,4 % des Programmvolumens, unter Berücksichtigung von Artikel-89-Maßnahmen 1 % (ML, 2009d). Dieser Ansatz wurde mit dem Änderungsantrag 2013 auf 8,7 Mio. Euro abgesenkt. Der Ausgabenstand zum 31.12.2015 lag bei 10,1 Mio. Euro (43 % des Planansatzes 2009).

**Abbildung 66** stellt den Verlauf der Auszahlungen im Rahmen der TH dar. Im Wesentlichen bezog sich der Einsatz der TH-Mittel auf *PROFIL*. Aufgrund der Überlappung der Förderperioden wurden zu Beginn noch Aktivitäten im Zusammenhang mit PROLAND abgewickelt. Ein Teil der aus der TH finanzierten Aktivitäten hatte ab 2012 inhaltlich auch stärker mit der Vorbereitung des neuen Programms PFEIL ab 2014 zu tun.

**Abbildung 66:** Öffentliche Mittel für aus der TH finanzierte Aktivitäten nach ihrem inhaltlichen Programmbezug



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auszahlungsdaten (Staatskanzlei Niedersachsen und ML, 2016).

**Tabelle 82:** Überblick über die Fördergegenstände der TH (Stand: 31.12.2015)

Fördergegenstände	Öffentliche Mittel (Euro) <sup>1)</sup>	in % von Gesamt
Entwicklungskonzepte, Studien, Analysen, Berichte	4.233.837	45,42
Software	2.261.292	24,26
zusätzliches Personal	1.592.293	17,08
Erstellung/Änderung PROFIL	450.055	4,83
Hinweistafeln/Erinnerungstafeln	296.492	3,18
Infoveranstaltungen/Seminare/Workshops für Dritte	132.245	1,42
Ausstellungen/Messen	115.417	1,24
Broschüren/Faltblätter/Mitteilungsblätter	76.266	0,82
Bund-Länder-Referentensitzungen, Lenkungsausschuss, sonstige Dienstbesprechungen	63.872	0,69
Sonstiges Werbematerial	45.005	0,48
Begleitausschuss (Vorbereitung/Durchführung)	30.974	0,33
Sonstiges	13.047	0,14
Schulungen/Qualifizierungsmaßn./Workshops zur internen Fortbildung	5.992	0,06
Hardware	3.825	0,04
<b>Gesamt</b>	<b>9.320.611</b>	<b>100,00</b>

1) Auszahlungen im Jahr 2009 in Höhe von rund 700.000 Euro für Leader+-Projekte wurden nicht berücksichtigt.

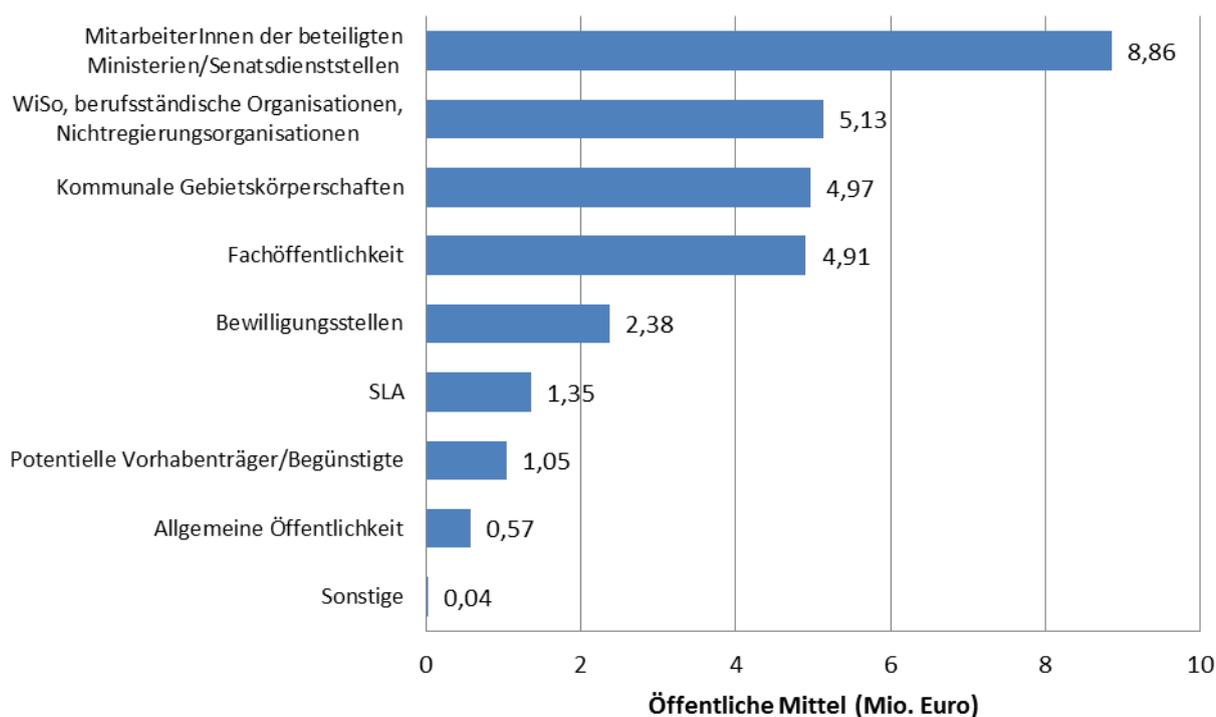
Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Auszahlungsdaten (Staatskanzlei Niedersachsen und ML, 2016).

Bis Ende 2015 wurde das Gros der TH-Mittel von rund 9,3 Mio. Euro für die Erstellung von Evaluationsberichten und sonstigen Studien aufgewendet (45 %, vgl. **Tabelle 82**). An zweiter Stelle folgt die Finanzierung von Software, hier v. a. die Kosten im Zusammenhang mit der „Monitoring-Suite“. Für zusätzliches Personal wurden rund 17 % der Mittel verausgabt. Die restlichen 13 % der Mittel verteilen sich auf sehr unterschiedliche Fördergegenstände.

Insgesamt handelt es sich bei 82 % der ausgezahlten öffentlichen Mittel um Sachkosten, 17 % entfallen auf Personalkosten und lediglich 1 % auf Reisekosten.

Die TH richtet sich an unterschiedliche Zielgruppen. Ordnet man die insgesamt getätigten Ausgaben den Zielgruppen zu (siehe **Abbildung 67**), dann wird deutlich, dass Ministerien und Senatsdienststellen im Vordergrund stehen, gefolgt von den WiSo-Partnern, kommunalen Gebietskörperschaften und der Fachöffentlichkeit. Die allgemeine Öffentlichkeit ist eher von untergeordneter Bedeutung als Zielgruppe der TH.

**Abbildung 67:** Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Mittel auf Zielgruppen der TH (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Auszahlungsdaten (Staatskanzlei Niedersachsen und ML, 2016).

Im Folgenden werden die verschiedenen für die TH vorgesehenen Zielbereiche diskutiert.

### **Effiziente Konzeptionierung und Umsetzung des Förderprogramms (Aufstellung, Durchführung, Verwaltung, Kontrolle)**

Nur für die Zielbereiche Aufstellung, Durchführung und Verwaltung sind TH-Mittel geflossen. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern haben NI/HB keine Mittel im Bereich der Zahlstelle (ZS) und Bescheinigenden Stelle (BS) eingesetzt (Kontrolle).

Die **Programmaufstellung** haben NI/HB sowohl für PROFIL als auch für PFEIL extern vergeben und in Teilen aus der TH finanziert. Hinzu kommen die Ex-ante-Bewertung (Tietz et al., 2015), die Er-

stellung der SWOT, die Strategische Umweltprüfung und die für die Förderperiode 2014-2020 erforderlichen Überprüfungen der Prämienberechnungen. Zusätzliches Personal wurde in der Phase der PFEIL-Erstellung „eingekauft“; eine Phase, die durch die parallele Abwicklung des alten und Erstellung des neuen Programms sehr arbeitsintensiv (und in NI zudem durch die Umressortierung belastet) war. Aus der TH finanziert wurden auch die vielfältigen Veranstaltungen mit WiSo-Partnern im Zuge der Programmaufstellung respektive die Teilnahme an Bund-Länder-Sitzungen. Auch die Abstimmungsgespräche mit der EU-KOM wurden durch die TH unterstützt (Reisekosten). Der Einsatz der TH-Mittel für die Programmaufstellung ist sinnvoll. Aufgrund der sich überlappenden Perioden ist auch nicht nachzuvollziehen, dass nicht schon in den EU-Verordnungen geregelt ist, dass TH-Mittel nicht nur zur Ausfinanzierung von Aktivitäten im Zusammenhang mit der Vorperiode, sondern auch für die Nachfolgeperiode eingesetzt werden können.

Unabhängig vom Einsatz der TH-Mittel muss die Frage diskutiert werden, welche Vor- und Nachteile eine externe Vergabe der Programmerstellung im Vergleich zu einer ausschließlich ministeriumsintern organisierten Programmerstellung hat. Vorteile liegen in der hohen Schlagkraft eines externen Dienstleisters und einem zusätzlichen kritischen Blick von außen auf die zu erstellenden Dokumente. Nachteile sind sicherlich die zusätzliche Schnittstelle, die immer neu auszuhandelnde Zuständigkeiten in einem sehr dynamischen und lange Zeit von unklaren Rahmensetzungen geprägten Prozess mit sich bringt, und eine ggf. geringere Identifikation insbesondere der Fachreferate mit dem Endprodukt.

**Durchführung und Verwaltung** wurden durch zusätzliches Personal unterstützt, in erster Linie bei der VB, in geringerem Umfang auch beim NLWKN und auf Fachreferatebene. Das Personal auf der Programmsteuerungsebene war vor allem im Bereich Partnerschaft/Begleitausschüsse und Begleitung/Bewertung eingesetzt. Der EuRH sieht gerade die Finanzierung von Personal aus der TH sehr kritisch. Dieser Kritik ist nur bedingt zu folgen. Die Implementationskostenanalyse (IKA) hat gezeigt, dass die angemessene personelle Ausstattung auf der Steuerungsebene erfolgskritisch ist (vgl. Kap. 10.2). Im Vergleich zur Größe und Komplexität des Programms (2-Länder-Programm NI/HB, Konvergenz-/Nichtkonvergenzgebiet, Beteiligung von MU und Bremen) war die Personalausstattung knapp bemessen. Natürlich könnte man argumentieren, dass das ML selbst für eine angemessene Personalausstattung aus dem Landeshaushalt sorgen sollte. Dies verkennt aber die Probleme im Stellenkegel des Landes und die Einsparzwänge.

24 % der TH-Mittel sind in die (konzeptionelle) Weiterentwicklung der IT-Systeme geflossen. Neben der sogenannten Monitoring-Suite (s. u.) wurden aus der TH IT-Anwendungen für folgende Maßnahmen (weiter-)entwickelt: Qualifizierung (111), die forstliche Förderung (Forstförderprogramm FFP) und das AFP (121), letzteres in Vorbereitung der neuen Förderperiode. Eine funktionale Informationstechnik (IT) ist eine wesentliche Voraussetzung für eine effektive Programmumsetzung, sodass der Einsatz der TH-Mittel sachgerecht ist. Die Entwicklungskosten sind allerdings hoch angesichts der kurzen Programmlaufzeit und des z. T. stark gewandelten Rahmens zwischen den Förderperioden. So werden die Forstmaßnahmen in PFEIL nicht mehr angeboten; Qualifizie-

ung wird nicht mehr teilnehmerbezogen, sondern wieder als Flaschenhalsförderung (über den Bildungsträger) umgesetzt. Beim erstenen wird aber die Auszahlung der nationalen Maßnahmen weiter über die ZS laufen; beim zweiten sind umfassende Anpassungen der eingesetzten Software erforderlich.

Sowohl im Bereich Personal als auch IT war klar festgelegt, dass keine Aktivitäten finanziert werden, bei denen die Kosten zwischen der 1. und 2. Säule hätten aufgeteilt werden müssen, um einen anteiligen ELER-Betrag zu berechnen.<sup>109</sup>

Zwei Maßnahmenbereiche wurden besonders mit Mitteln der TH unterstützt: Leader und AUM. Bei Leader lag der Schwerpunkt auf den Auswahlverfahren der Leader-Regionen für PROFIL und das Nachfolgeprogramm PFEIL. Des Weiteren wurden die Vernetzung innerhalb des Landes und Deutschlands unterstützt, sowohl der LAGn als auch der umsetzenden Verwaltungen. Dieser Austausch ist vor allem zum Programmstart sehr wichtig, um Umsetzungsfragen zu klären.

Bei den AUM lag ein Schwerpunkt auf der Finanzierung von Wirkungskontrollen (s. u.), internen Fortbildungsveranstaltungen und Aktivitäten im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der AUM (Konzeption, Prämienkalkulationen). Klimaschutz war ein weiterer Themenbereich. So wurde beispielsweise auf der EU-Ebene 2012 in Brüssel eine Veranstaltung zum Thema Klimaschutz unter Einsatz der TH durchgeführt, in der die „Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor“ (Flessa et al., 2012) vorgestellt wurde.

Zusammenfassend betrachtet, haben NI/HB ihre TH zur Begleitung und Bewertung sowie zur Beseitigung von Engpässen eingesetzt und mit Leader einen sinnvollen inhaltlichen Schwerpunkt gesetzt. Auch die Austauschprozesse bei den AUM zwischen LWK Niedersachsen, SLA, ML und MU sind wegen des komplexen Umsetzungsrahmens wichtig.

### **Begleitung, Bewertung und Wirkungskontrollen**

Rund 68 % der Mittel der TH sind in die Bereiche Begleitung, Bewertung und Wirkungskontrollen (ab 2009) geflossen. Rund 50 % dieser Mittel (3 Mio. Euro) standen für Bewertungsaktivitäten zur Verfügung. Die übrigen Mittel verteilten sich auf Begleitung (1,6 Mio. Euro) und Wirkungskontrollen (1,7 Mio. Euro). **Tabelle 83** zeigt die Aufteilung der jeweiligen Mittel auf Fördergegenstände.

Bei den Kostenarten stehen Sachkosten im Vordergrund (87 %), gefolgt von Personalkosten (12 %). Die Höhe der Reisekosten im Zusammenhang mit Veranstaltungen zu Begleitung/Bewertung ist zu vernachlässigen. Bei den aus der TH finanzierten Begleitaktivitäten stehen die Kosten für die Software und Anpassungsprogrammierungen im Vordergrund (siehe Tabelle 83).

---

<sup>109</sup> Dies war Kritikpunkt des EuRH (2015): Risiko der Nichtzuschussfähigkeit bei zwischen der ersten und zweiten Säule aufgeteilten Kosten.

**Tabelle 83:** Verteilung der öffentlichen Mittel für Begleitung, Bewertung und Wirkungskontrollen auf Fördergegenstände (in %)

	Begleitung	Bewertung	Wirkungskontrollen
Entwicklungskonzepte, Studien, Analysen, Berichte	11,65	80,86	83,15
Software	65,04		
zusätzliches Personal	23,02	12,60	16,85
Erstellung/Änderung PROFIL <sup>1)</sup>		6,12	
Infoveranstaltungen, Seminare, Workshops für Dritte		0,07	
Bund-Länder-Referentsitzungen, Lenkungsausschuss, sonstige Dienstbesprechungen	0,15	0,24	
Sonstiges	0,14	0,09	
Hardware		0,01	

1) Ex-ante-Bewertung PFEIL.

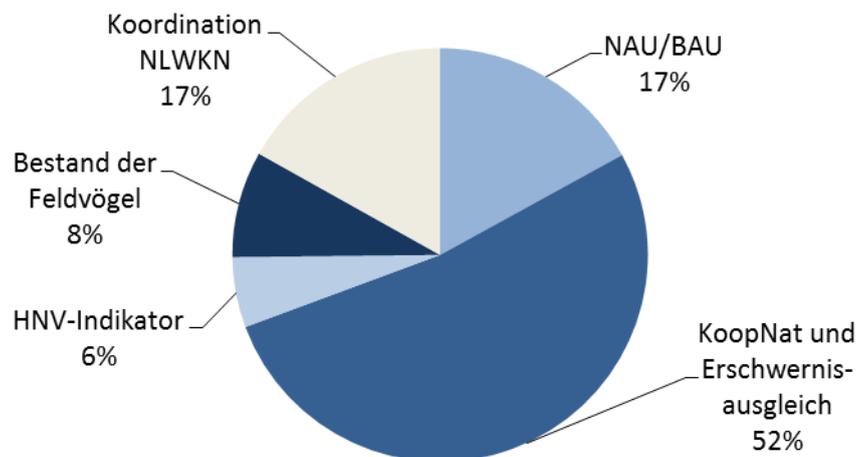
Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Auszahlungsdaten (Staatskanzlei Niedersachsen und ML, 2016).

Niedersachsen hat schon zu Beginn der Förderperiode erkannt, dass es sinnvoll ist, konzeptionell das Monitoring gut aufzusetzen. Parallel zu dem Prozess eines deutschlandweiten Handbuchs hat das ML daher die Erstellung einer Variablenliste (Grajewski et al., 2008) für die PROFIL-Fördermaßnahmen beauftragt, die auch die Grundlage für die Monitoring-Suite gebildet hat. Ab 2009 wurde zusätzliches Personal im Bereich der Begleitung eingestellt. Trotz der Monitoring-Suite, die konzeptionell auf Nutzung des Zahlstellenbuchungssystems (MBW/ZEUS) als zentrales System zur Datenhaltung und Datenaustausch aufbaut (ML, 2010a), und des personellen Kapazitätsaufbaus ist es bis zum Ende der Förderperiode zu Verzögerungen in der Datenbereitstellung gekommen. Zurückzuführen ist dies v. a. auf die Förderbereiche, deren Vorsysteme keine Schnittstelle zu ZEUS aufwiesen, oder solche mit umfangreichen Artikel-89-Maßnahmen, die in Bewilligungssträngen unabhängig von denen ELER-kofinanzierter Maßnahmen umgesetzt wurden.

Die Erstellung der jährlichen Durchführungsberichte wurde mit dem Auftrag zur laufenden Bewertung extern vergeben. Die meisten Mittel im Bereich der Bewertung sind in die externe Beauftragung der Bewertung geflossen (86 %). Aber auch im Themenfeld Bewertung hat ein Kapazitätsaufbau in der Verwaltung stattgefunden. Über die TH finanziertes Personal kümmerte sich neben der grundsätzlich zuständigen VB und Staatskanzlei (ab 2013) zusätzlich um Fragen der Bewertung und Indikatoren. Externes Know-How zur Durchführung von Ausschreibungsverfahren im Zusammenhang mit der Vergabe der laufenden Bewertung wurde zugekauft. Kosten im Zusammenhang mit dem Lenkungsausschuss der 7-Länder-Evaluation wurden aus der TH bezahlt. Wirkungskontrollen wurden in erster Linie bei den AUM und zur Ermittlung von übergeordneten Wirkungsindikatoren (HNV- und Feldvogelindikator) durchgeführt, wie **Abbildung 68** zeigt. Das

Gros der Mittel ist in Wirkungskontrollen ausgewählter Vertragsvarianten des NAU/BAU (Teilmaßnahmen B1, B2, B3 und A5/A6), des KoopNat (einschließlich Erschwernisausgleich) und NuL (2009) geflossen. Der Fokus lag auf Biodiversität.<sup>110</sup>

**Abbildung 68:** Verteilung der öffentlichen Mittel für Wirkungskontrollen (Kartierung/Be-rechnung) nach ihrer Zweckbestimmung



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Auszahlungsdaten (Staatskanzlei Niedersachsen und ML, 2016).

Vor dem Hintergrund der erheblichen finanziellen Bedeutung des ELER-Programms in NI/HB zur Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt sind umfangreiche, fachlich fundierte und nachhaltig angelegte Wirkungskontrollen für relevante Programmbestandteile durchzuführen. Der NLWKN stellt dies im Auftrag des MU und ML sicher. Dafür erscheint es gerechtfertigt, umfangreiche Mittel aus der TH einzusetzen. Die Ergebnisse der Wirkungskontrollen fließen in die laufende Evaluierung ein. Diese Wirkungskontrollen können jedoch nicht ein landesweit erforderliches Basis-Monitoring ersetzen. So mangelt es in NI z. B. an aktuellen Informationen über den Umfang schutzwürdigen Grünlands sowie von FFH-Lebensraumtypen. Ggf. ließen sich Aufgaben der ELER-Wirkungskontrollen und eines Monitoring allgemeiner Biodiversitätstrends kombinieren, indem ein repräsentatives Stichprobenraster für ein fortlaufendes Monitoring eingerichtet wird. So ergänzt z. B. Schleswig-Holstein die stichprobenbasierte HNV-Erfassung durch zusätzliche Untersuchungsgegenstände, und NRW nutzt seit Jahren die Ökologische Flächenstichprobe (ÖFS) mit vielfältigen floristischen und faunistischen Indikatoren, die z. B. den HNV- und Feldvogelindikator bedienen können.

<sup>110</sup> Wirkungskontrollen im Bereich Wasserschutz wurden im Rahmen der Maßnahme 323-C (siehe Kapitel 7.8) finanziert.

### **Koordination mit Strukturfonds und komplementären Fördermaßnahmen**

Obleich im Programmplanungsdokument als Ziel aufgeführt, gab es in Zusammenhang mit *PROFIL* so gut wie keine aus der TH finanzierten Aktivitäten in diesem Bereich. Finanziert wurde die Teilnahme von VB-VertreterInnen an den Begleitausschüssen der anderen Strukturfonds und die Teilnahme an fondsübergreifenden Fortbildungen.

Mit der Förderperiode ab 2014, angestoßen durch die Partnerschaftsvereinbarung und den Neuzuschnitt auf Landesebene (Verlagerung von Zuständigkeiten aus der ELER-VB in ein Koordinierungsreferat EFRE ESF ELER bei der Staatskanzlei) gibt es deutlich mehr Aktivitäten. Dazu zählen fondsübergreifende Informationsveranstaltungen in den Regionen und eine fondsübergreifende Öffentlichkeitsarbeit. Knapp über 100.000 Euro wurden diesbezüglich verausgabt, knapp 60 % für eine fondsübergreifende Kommunikations- und Marketingstrategie.

Erste konkrete materielle Änderungen für eine stärkere Angleichung der Umsetzungsbestimmungen zwischen den ESI-Fonds wurden inzwischen auf den Weg gebracht. Konkrete Aktivitäten sind z. B. die Einführung der gemeinsamen Regelungen in Bezug auf die MwSt. per Erlass und die Erarbeitung von ANBest-ELER (in Angleichung an die ANBest EFRE/ESF), die 2016 veröffentlicht wurden.

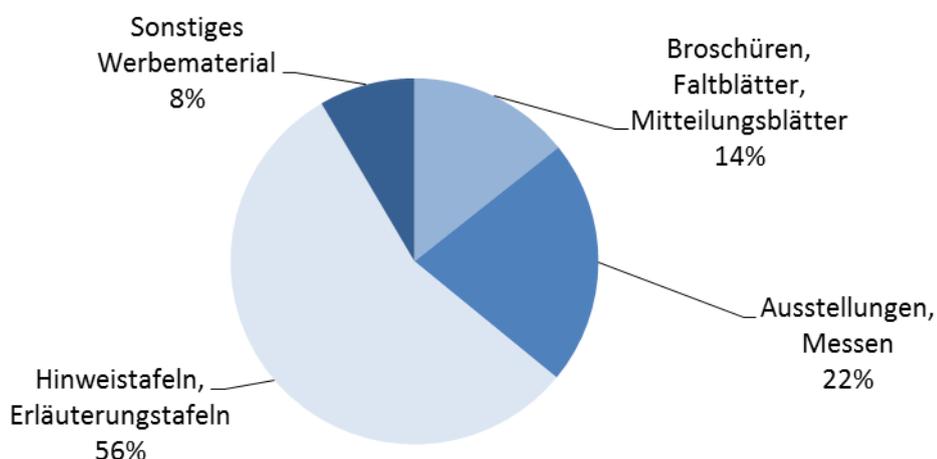
### **Information und Publizität**

Rund 6 % der TH (0,5 Mio. Euro) wurden für den Bereich Information und Publizität mit dem Fokus auf die allgemeine Öffentlichkeit verausgabt. Den größten Anteil daran haben Hinweis- und Erläuterungstafeln, die im Zusammenhang mit geförderten Vorhaben erstellt wurden (vgl. **Abbildung 69**). Für *PROFIL* insgesamt und für ausgewählte Maßnahmen wurden Broschüren und Flyer erstellt. Die Auflage der Printmedien lag bei rund 85.000 Exemplaren. Die höchsten Auflagen hatten der Förderwegweiser *PROFIL* (2008, mit Überarbeitung 2010/2011), Flyer zu den verschiedenen Vertragsvarianten des KoopNat (mit Neuauflage in 2009), eine ZILE-Broschüre (mit Nachdruck 2009) und LAG-Flyer zur Präsentation auf der ELER-Messe. Daneben wurden weitere Printmedien für die Auftaktmesse und die ELER-Messe „Mit *PROFIL* in die Zukunft“ gefertigt, u. a. maßnahmenspezifische Poster. Angesichts der Bedeutung des Internets als Informationsquelle erscheint es uns sinnvoll, Printmedien nur in begrenztem Umfang zu nutzen, weil diese schnell veralten. Besser ist es, den Internetauftritt zu den Förderangeboten übersichtlich zu gestalten und immer aktuell zu halten.

Eine ELER-Messe „Mit *PROFIL* in die Zukunft“ wurde im Jahr 2011 durchgeführt. An dieser Messe nahmen rund 290 Personen teil. Die Auswertung des eingesetzten Veranstaltungsbogens (der Rücklauf lag allerdings nur bei 20 %) gab eine insgesamt positive Rückmeldung. Bemängelt wurde allerdings, dass das Ziel verfehlt wurde, Bürger zu informieren. Das Gros der Teilnehmenden kam aus dem Umfeld von *PROFIL* (beruflich oder WiSo-Partner). So wurde besonders positiv der Netzwerkcharakter der Veranstaltung herausgestellt. Das Ziel, u. a. mit der ELER-Messe auch die breitere Öffentlichkeit zu erreichen, wurde aber verfehlt. „Dazu hätte es einer intensiveren Werbung bedurft“ (siehe 10.1\_MB). Neben der Organisation einer eigenen Veranstaltung hat sich die VB an

fondsübergreifenden Aktivitäten beteiligt, z. B. an der IdeenExpo (2013 und 2015) und dem Tag der Deutschen Einheit am 2./3.10.2014 in Hannover. Aus unserer Sicht sollte das fondsübergreifende Profil solcher Veranstaltungen deutlich gestärkt werden. Werbematerial für PROFIL wurde vor allem im Zusammenhang mit größeren Veranstaltungen beschafft.

**Abbildung 69:** Einsatz der öffentlichen Mittel der TH für Information und Publizität



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Auszahlungsdaten (Staatskanzlei Niedersachsen und ML, 2016).

Die meisten Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit laufen ohne Finanzierung aus der TH. Dies betrifft insbesondere den Internetauftritt und die Pressearbeit der Ministerien. Diese sind beispielhaft in den Jahresberichten beschrieben. Darüber hinaus führen die Fachreferate und die Bewilligungsstellen vielfältige Veranstaltungen durch.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

NI/HB haben den ursprünglichen Rahmen für die TH bei Weitem nicht ausgeschöpft. Dies lag auch an einer restriktiven Handhabung der Auswahl möglicher Aktivitäten, bei der grundsätzlich darauf geachtet wurde, dass keine Abgrenzungsprobleme zur 1. Säule auftreten. Demzufolge waren aber viele Bereiche, vor allem in der IT, aber auch Personal in der ZS, in der BS und teilweise im SLA, ausgeschlossen.

Der Einsatz der TH-Mittel ist gut dokumentiert, weil nicht nur aussagefähige Projektbeschreibungen, sondern auch zusätzliche Variablen (z. B. Zielgruppen) erfasst wurden. Rund die Hälfte des Mitteleinsatzes bezog sich auf verpflichtende Bestandteile der Programmumsetzung, wie beispielsweise die externe Bewertung, die Erfassung und Auswertung von Begleitdaten oder Erläuterungstafeln. Der erforderliche Mitteleinsatz ist ex ante kaum steuerbar, da die Vergabe über z. T. europaweite Ausschreibungen läuft.

Die andere Hälfte der TH unterstützte die Verwaltung in der Erstellung und Umsetzung des Programms (durch zusätzliches Personal, die externe Vergabe der Programmerstellung und der Be-

gleitberichte, die Entwicklung von IT und vielfältige Netzwerkaktivitäten sowie kapazitätsaufbauende Maßnahmen). Ein kleiner Teil floss auch in die Öffentlichkeitsarbeit. Die Unterstützungsleistungen für die Verwaltung kann man im Einzelfall kritisch hinterfragen. Die meisten Aktivitäten waren aber zusätzlich und wären ohne TH gar nicht oder in einem deutlich reduzierten Umfang realisiert worden. Dies gilt beispielweise für die Wirkungskontrollen bei AUM oder zweitägige BGA-Sitzungen mit Exkursion (zur Veranschaulichung der Maßnahmen in den Schwerpunkten des EPLR). Der Verzicht auf TH z. B. bei der Entwicklung von IT-Systemen hätte die Umsetzung der Maßnahme 111 (angesichts der von der EU geforderten TeilnehmerInnenförderung) noch weiter verteuert, der Verzicht auf die externe Unterstützung von Programmänderungsdokumenten hätte das ohnehin langwierige Änderungsverfahren zum Health Check noch weiter verzögert.

Die EU-KOM hat im Zuge der Programmerstellung 2014-2020 neue Leitlinien zur TH veröffentlicht (DG Agri, 2014). Die Umsetzung wird deutlich komplizierter, da die TH zwar keine Maßnahme ist, aber im Hinblick auf das Verwaltungs- und Kontrollsystem sinngemäß wie eine „investive Fördermaßnahme“ angesehen wird. Es wurde (wie auch bereits für *PROFIL*) eine Leitlinie zur Technischen Hilfe PFEIL mit insgesamt 13 Anlagen (Stand Oktober 2015) entwickelt. Diese wird derzeit überarbeitet, da Anpassungen aufgrund von EU-, nationalen und landesspezifischen Vorgaben erforderlich sind. Der Verwaltungsaufwand zur Abwicklung der TH wird damit deutlich steigen.

NI/HB wird die Empfehlung gegeben, auch weiterhin den Einsatz der TH-Mittel flexibel zu handhaben, um auf die ex ante zum Teil gar nicht abschätzbaren Bedarfe reagieren zu können. Des Weiteren sollte die Erstellung von Werbematerial auch weiterhin nur geringen Umfang einnehmen. Die bisherige Fokussierung auf AUM und Leader ist sachgerecht, sollte aber zukünftig auf neue Maßnahmen wie die EIP ausgedehnt werden. Die Organisation von Messen oder die Beteiligung an solchen sollte konzeptionell besser vorbereitet werden. Die breite Öffentlichkeit als Zielgruppe ist ohnehin schwierig mit ELER-Themen zu erreichen. Für die Vernetzung von Akteuren (auch der regionalen Ebene) bieten sich andere Formate besser an.

## 10.2 Bewertung der Effizienz des Ressourceneinsatzes (Frage 14)

In der ursprünglichen Version des CMEF fehlten Fragen zum Einfluss der Programmadministration sowie des institutionellen und rechtlichen Rahmens auf den Programmserfolg sowie zur Effizienz des Ressourceneinsatzes. Daher wurde bereits zur HZB der Katalog der gemeinsamen Durchführungsfragen um eine Frage zur Realisierung der Vereinfachung und Stärkung der Fördereffizienz ergänzt. Die Auswirkungen der Durchführungsbestimmungen von EU und NI/HB auf die Programmumsetzung wurden umfassend analysiert und Empfehlungen abgeleitet (Fährmann et al., 2010). Ein zentrales Ergebnis lag darin, dass das Ziel der Vereinfachung für diese Förderperiode im Wesentlichen als verfehlt angesehen werden kann und der Durchführungsrahmen zahlreiche Ineffizienzen im Umsetzungssystem verursacht hat.

Durch den Ex-post-Leitfaden (EEN, 2014) wurde mit Frage 14 der Aspekt des effizienten Ressourceneinsatzes erstmalig explizit adressiert. Für die Bearbeitung der Fragestellung wurden die wesentlichen Erkenntnisse aus der HZB in einer Implementationskostenanalyse vertieft untersucht. Der Beantwortung von Frage 14 liegt dabei ein umfassendes Verständnis des Ressourceneinsatzes zugrunde. Die Ressourcen beziehen sich sowohl auf die verwendeten öffentlichen Fördermittel als auch auf die Kosten für die Umsetzung (Implementationskosten). Zudem werden hierunter auch Aspekte von Mitnahmen oder Synergien betrachtet, da diese die Effizienz der eingesetzten Mittel beeinflussen. Daraus ergeben sich vier Dimensionen für die Beantwortung der Frage:

- Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und Implementationskosten (IK),
- Ausmaß von Mitnahmeeffekten, fehlender Additionalität und Fehlallokationen,
- Auftreten von Synergieeffekten,
- Effizienz der Förderung: Diskussion von Kosten im Verhältnis zu den erzielten Wirkungen.

### 10.2.1 Effizienz der Förderabwicklung: Implementationsstrukturen und -kosten

#### Daten und Methoden

Im Folgenden wird im Wesentlichen auf die Ergebnisse der IKA zurückgegriffen (siehe 10.2\_MB). Diese stützt sich auf zwei methodische Herangehensweisen:

- Quantitative Analysen der Kosten für die Leistungserstellung: Hierzu wurden die absoluten IK und die relativen IK im Verhältnis zu den ausgezahlten Fördermitteln ermittelt und diskutiert. Letztere dienen als eine Kenngröße für die Umsetzungseffizienz des Programms und seiner Maßnahmen. Die IK der Programmumsetzung wurden für das Jahr 2011 anhand einer fragebogengestützten Vollerhebung bei allen relevanten Verwaltungsstellen auf Maßnahmenebene und auf Ebene des Programm-Overheads erfasst. Die Kostenermittlung umfasst Personal-, Sach- und IT-Kosten. Der Kalkulation der Personalkosten beruht auf Schätzungen von Arbeitszeitanteilen und Personalkostenpauschalen sowie Daten aus Systemen der Kosten-Leistungsrechnung. Im Rahmen der Analysen wurde versucht, den Anteil der auf EU-spezifischen Anforderungen basierenden IK zu identifizieren.
- Qualitative – in erster Linie interviewbasierte – Analysen zu Erklärungsgründen der Höhe der (relativen) IK sowie der Stärken und Schwächen des Umsetzungsrahmens.

Zur besseren Einordnung der Ergebnisse wurde in beiden Bausteinen auch ländervergleichend gearbeitet.

### 10.2.1.1 Kostenstruktur von *PROFIL* und seinen Maßnahmen

In der Analyse wurden die absoluten und die relativen IK unterschieden. **Tabelle 84** bildet die absoluten und die relativen IK mit Bezug auf die durchschnittlich ausgezahlten öffentlichen Fördermittel der Jahre 2010 bis 2012 ab. Unterschieden werden die drei Maßnahmengruppen ELER-InVeKoS, ELER-Investiv und ELER-Forst.

#### Absolute Implementationskosten

Insgesamt waren 2011 knapp 370 Vollzeit-AK innerhalb der Landesverwaltung, der LWK NI, der geförderten ILE- und Leader-Regionalmanagements und der UNBn mit der Umsetzung von *PROFIL* befasst. Hiermit waren IK von knapp 27 Mio. Euro verbunden. Auf den Programm-Overhead entfielen mit 3,6 Mio. Euro und fast 42 AK rund 13,5 % der IK. Die größten Kostenträger innerhalb der *PROFIL*-Fördermaßnahmen waren die Dorferneuerung (322) und das NAU/BAU (214-A). Gut 75 % der IK entfielen auf die zehn kostenintensivsten Fördermaßnahmen der im Rahmen der Analyse unterschiedenen insgesamt 29 Maßnahmen und Teilmaßnahmen. Dies waren neben den beiden schon erwähnten Maßnahmen die Naturnahe Gewässerentwicklung, die forstliche Förderung, die Flurbereinigung, die Leader-Umsetzung, das KoopNat, der Erschwernisausgleich, das AFP und der ländlichen Wegebau.

Viele der eher kleiner dimensionierten Maßnahmen (Fördervolumen unter einer Mio. Euro) wiesen ein überproportionales Verhältnis der Anteile an den absoluten IK zu Anteilen an den Fördermitteln auf (siehe 10.2\_MB, Tabelle 10). Großdimensionierte Maßnahmen waren hingegen durch ein unterproportionales Verhältnis gekennzeichnet. So hatten die Dorferneuerung und das NAU/BAU einen Anteil von 13 % an den maßnahmenbezogenen IK, umfassten aber 22 % der Fördermittel. Eine Sonderrolle spielte die Maßnahme 126 (Hochwasser- und Küstenschutz). Obwohl auch für diese, nach Aussagen der Bewilligungsstelle, der Aufwand in der aktuellen Förderperiode gestiegen ist, waren doch die für den ELER-Bereich extrem hohen Fördersummen pro Förderfall ein Alleinstellungsmerkmal. So entfielen auf die Maßnahme Küstenschutz (126-B) nur 0,81 % der absoluten IK. Gleichzeitig machte das Fördervolumen gut 20 % der öffentlichen Fördermittel des Jahres 2011 aus.<sup>111</sup>

#### Relative IK von *PROFIL* und seinen Maßnahmen

Die relativen IK sind ein Maß für den Aufwand der Verwaltung, der erforderlich ist, um einen Euro Fördermittel für eine bestimmte Maßnahme auszugeben (Umsetzungseffizienz). Aus ihnen lässt sich keine Aussage über Vorzüglichkeit oder Effektivität der Maßnahmen ableiten. Dies ist nur unter Betrachtung der Wirksamkeit der Maßnahmen möglich (siehe Kap. 10.2.2).

---

<sup>111</sup> Da dieses Verhältnis einen wesentlichen Einfluss auf die Kostenstruktur von *PROFIL* hatte und andere Ergebnisse überdeckt, werden einige Ergebnisse mit und ohne diese Maßnahme dargestellt.

**Tabelle 84:** Absolute und relative Implementationskosten von PROFIL

Code	Maßnahme	Absolute IK	Öffentliche Förder-	Relative IK
		in Mio. Euro	mittel in Mio. Euro <sup>1)</sup>	in %
		2011	Ø 2010 - 2012	Ø 2010 - 2012
		[1]	[2]	[1]/[2]*100
111	Qualifizierung	0,26	0,63	41,4
114	EMS	0,23	1,01	22,6
121	AFP	1,45	41,65	3,5
123	Verarbeitung und Vermarktung	0,50	3,52	14,3
125-A	Flurbereinigung	1,86	29,37	6,3
125-B	Wegebau	0,79	14,58 <sup>3)</sup>	5,4
126-A	Hochwasserschutz	0,33	8,87 <sup>3)</sup>	3,7
126-B	Küstenschutz	0,19	46,80	0,4
311	Umnutzung	0,18	0,58	31,2
313	Tourismus	0,55	2,40	23,0
321	Dienstleistungseinrichtungen	0,24	0,89	27,0
323-D	Kulturerbe	0,60	2,82 <sup>4)</sup>	21,4
321-C	Breitband	0,10	2,50	4,0
322	Dorferneuerung	3,36	41,97	8,0
323-A	Natur und Landschaft	0,60	5,71 <sup>3)</sup>	10,5
323-B	Fließgewässerentwicklung	0,70	5,03 <sup>3)</sup>	13,9
323-C	Begleitender Gewässerschutz	0,47	5,87	8,1
331-A	Transparenz schaffen	0,17	0,53	31,4
331-B	Qualifizierung Naturschutzmaßnahmen	0,09	0,11	84,4
341	ILEK/Regionalmanagement	0,25	0,73 <sup>2)</sup>	34,9
41x	Leader Umsetzung	1,73	12,42	13,9
421	Leader Kooperationsprojekte	0,10	0,15	71,5
431	Leader Laufende Kosten	0,21	0,78 <sup>2)</sup>	27,0
<b>Summe ELER-Investiv</b>		<b>14,96</b>	<b>228,90</b>	<b>6,5</b>
<b>Summe ELER-Investiv ohne 126-B</b>		<b>14,77</b>	<b>182,10</b>	<b>8,1</b>
125-C	Wegebau Forst	0,28	1,50	18,8
221/223	Erstaufforstung	0,12	0,39	30,0
225	Waldumweltmaßnahmen	0,03	Vorhaltekosten	
226	Wiederaufbau forstwirtschaftliches Potenzial	0,01	Vorhaltekosten	
227	Nichtproduktive Investitionen	1,48	6,68	22,1
<b>Summe Forst</b>		<b>1,92</b>	<b>8,58</b>	<b>22,4</b>
212	Ausgleichszulage	0,17	14,10	1,2
213	Erschwernisausgleich	0,80	2,79	28,6
214	Agrarumweltmaßnahmen Gesamt	5,27	41,41 <sup>5)</sup>	12,7
<b>Summe ELER-InVekoS</b>		<b>6,24</b>	<b>58,30</b>	<b>10,7</b>
<b>Gesamtkosten Maßnahmen</b>		<b>23,12</b>	<b>295,78</b>	<b>7,8</b>
<b>Gesamtkosten Querschnittsaufgaben</b>		<b>3,66</b>	<b>295,78</b>	<b>1,2</b>
<b>Gesamtkosten Programm</b>		<b>26,77</b>	<b>295,78</b>	<b>9,1</b>
<b>Gesamtkosten Programm ohne 126</b>		<b>26,58</b>	<b>248,98</b>	<b>10,7</b>

1) Berechnung auf der Grundlage Jahresberichte 2010 - 2012; inkl. HC, Artikel-89-Maßnahmen; ohne TH.

2) Abzüglich Mittel für den Aufgabenbereich Projektentwicklung/Projektmanagement.

3) Enthalten sind die Fördermittel im Rahmen von LEADER für Vorhaben unter der Haushaltslinie 41x.

4) Ausschließlich EU-Mittel, da der Bewilligungsstrang für die nationalen Denkmalschutzmittel nicht berücksichtigt wird.

5) Für die Teilmaßnahmen A2, A7, B0 und B3 werden die Auszahlungen des Jahres 2012 zugrunde gelegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Maßnahmenbezogene IK und die IK des Programm-Overheads entsprechen in der Summe einem Anteil von rund 9 % der im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012 ausgezahlten öffentlichen Fördermittel. Die Spannweite der relativen IK war zwischen den Maßnahmen und Maßnahmengruppen sehr hoch.

Insgesamt wies die **Maßnahmengruppe ELER-Investiv** inklusive des Küsten- und Hochwasserschutzes (126) vergleichsweise niedrige relative IK von 6,5 % auf. Ohne die Maßnahme 126 beliefen sich diese auf gut 8 %. Die Spannweite der relativen IK reichte von 0,4 % beim Küstenschutz bis zu über 80 % bei Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen (331-B). Allgemein waren die auf Qualifizierung und Kapazitätsaufbau ausgerichteten Maßnahmen (111, 114, 331, 341, 431) mit hohen relativen IK verbunden. Im Durchschnitt lagen die relativen IK für diese Maßnahmen bei über 30 %. Hier wurde der Einfluss einer kleinteiligen Förderung (in Bezug auf Gesamtvolumen, Volumen pro Antrag) und von teilweise aufwendigen Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen (VOK) auf die IK besonders deutlich. Deutlich überdurchschnittlich mit mehr als 20 % waren unter anderem auch die relativen IK der Maßnahmen Kulturerbe (323-D), Umnutzung (311) und Dienstleistungseinrichtungen (321).

Der Durchschnittswert der **Gruppe ELER-InVeKoS** lag bei 10,7 %. Dieser niedrige Durchschnittswert wurde maßgeblich von der sehr günstig umzusetzenden Ausgleichszulage (212) beeinflusst. Um die Kostenstruktur der flächenbezogenen Maßnahmen und insbesondere der AUM näher zu beleuchten, schlüsselt **Tabelle 85** die AUM nach Teilmaßnahmen auf und setzt zusätzlich für alle flächenbezogenen Maßnahmen die IK in das Verhältnis zur geförderten Fläche (IK/ha).<sup>112</sup>

Wie für alle Bundesländer typisch, verursachten auch in NI/HB die Vertragsnaturschutzmaßnahmen (214-C) vergleichsweise hohe IK. Dabei konnte die Maßnahme gemessen an den relativen IK gegenüber der letzten Förderperiode eine umsetzungsbezogene Effizienzsteigerung realisieren. Lagen die relativen IK 2005 noch deutlich über 30 %, sind sie 2011 auf knapp 22 % (rd. 44,5 Euro/ha) gesunken. Dies lässt sich u. a. mit dem deutlich gestiegenen Finanzvolumen der Maßnahme, der gebündelten Umsetzung über die LWK NI und den im Vergleich zu anderen Bundesländern gut aufgestellten IT-Systemen erklären.<sup>113</sup> Bei den Teilmaßnahmen des NAU/BAU verursachten die mehrjährigen Blühstreifen mit gut 1.300 Euro/ha die höchsten IK, die die gewährte Prämie um ein Mehrfaches übertrafen.

Wie in allen Bundesländern, so lagen auch in NI/HB die relativen IK der **forstlichen Fördermaßnahmen** über dem Durchschnitt. Mit gut 22 % wies diese Maßnahmengruppe deutlich ungünsti-

---

<sup>112</sup> Die Schätzungen für die eingesetzten AK auf Ebene der Teilmaßnahmen des NAU/BAU (214-A) wurden zentral durch die LWK NI Fachbereich 2.2 vorgenommen, da diese Unterteilung nicht der Kosten-Leistungsrechnung entnommen werden konnte.

<sup>113</sup> Im Vergleich hierzu lagen die relativen IK für vergleichbare Vertragsnaturschutzmaßnahmen in Hessen bei 35 %, in NRW bei 45 % und in SH bei knapp 29 %. Hier konnten im Rahmen der IKA deutliche Organisationseffekte als Kostenverursacher identifiziert werden.

gere relative IK auf als das Mittel der PROFIL-Maßnahmen. Zudem fielen bei Teilmaßnahmen, die nicht in Anspruch genommen wurden, sogenannte Vorhaltekosten an. Die Ursachen für die ungünstige Kostenstruktur von forstlichen Fördermaßnahmen waren vielfältig. Sie lagen u. a. in den heterogenen Vorhaben und einem auf die Teilmaßnahmen bezogen geringen Mittelvolumen. Die hohen Fixkosten für die Maßnahmenumsetzung und eine weitgehende Reduzierung des Ermessens in der Förderabwicklung in Kombination mit der (witterungsbedingt) schlechten Planbarkeit ließen diese kleinstrukturierten Maßnahmen unter EU-Bedingungen sehr teuer werden.

**Tabelle 85** Relative IK und Gesamtkosten der flächenbezogenen Maßnahmen und Teilmaßnahmen (ELER-InVeKoS)

(Teil-)Maßnahmen Agrarumwelt	Absolute	Öffentl.	Relative IK	Förderumfang	IK/ha	Gesamt-
	IK in Mio. Euro	Fördermittel in Mio. Euro <sup>1)</sup>	in %		in Euro	kosten je ha
	2011 [1]	Ø 2010-2012 [3]	[1]/[3]*100	Ø 2010-2012 [4]	[1]/[4]	[1]+[3]/[4]
<b>212 Ausgleichszulage</b>	<b>0,17</b>	<b>14,10</b>	<b>1,2</b>	<b>405.800 ha</b>	<b>0,4</b>	<b>35</b>
<b>213 Erschwernisausgleich</b>	<b>0,80</b>	<b>2,79</b>	<b>28,6</b>	<b>20.850 ha</b>	<b>38,3</b>	<b>172</b>
<b>214-A NAU/BAU</b>	<b>3,22 <sup>2)</sup></b>	<b>31,07</b>	<b>10,4</b>	<b>275.143 ha</b>	<b>11,8</b>	<b>125</b>
<b>Ackerland (214-A-A)</b>	<b>1,83</b>	<b>17,42</b>	<b>10,5</b>	<b>4.354.324 ha</b>	<b>0,4</b>	<b>4</b>
214-A_A2 MDM	0,25	3,19	8,0	79.803 ha	3,2	43
214-A_A3 umweltfreundliche Gülleausbringung	0,30	5,19	5,7	4.200.000 m <sup>3</sup>	0,1 /m <sup>3</sup>	0
214-A_A5 einjährige Blühstreifen	0,50	4,43	11,2	8.245 ha	60,2	597
214-A_A6 mehrjährige Blühstreifen (lagegenau)	0,12	0,03	359,6	91 ha	1.310,5	1.675
214-A_A7 Zwischenfrucht, Untersaat	0,66	4,58	14,4	66.185 ha	10,0	79
<b>Grünland (214-A_B)</b>	<b>0,87</b>	<b>4,29</b>	<b>20,2</b>	<b>62.871 ha</b>	<b>13,8</b>	<b>82</b>
214-A_B0 klimaschonende GL-Bewirtschaftung	0,18	1,52 <sup>3)</sup>	12,0	35.068 ha	5,2	49
214-A_B1 GL-Extensivierung handlungsorientiert	0,45	2,46	18,4	25.014 ha	18,1	116
214-A_B2 GL-Extensivierung ergebnisorientiert	0,14	0,21	65,5	1.939 ha	71,1	180
214-A_B3 Betriebsruhe für Wiesenvögel	0,09	0,10 <sup>3)</sup>	98,5	850 ha	110,7	223
<b>Ökolandbau (214-A_C)</b>	<b>0,33</b>	<b>9,37</b>	<b>3,5</b>	<b>57.948 ha</b>	<b>5,7</b>	<b>167</b>
<b>214-B Grundwasserschonende Landbewirtschaftung</b>	<b>0,11</b>	<b>1,36 <sup>3)</sup></b>	<b>8,1</b>	<b>6.564 ha</b>	<b>16,8</b>	<b>225</b>
<b>214-C Kooperationsprogramm Naturschutz <sup>4)</sup></b>	<b>1,93</b>	<b>8,97</b>	<b>21,6</b>	<b>43.512 ha</b>	<b>44,5</b>	<b>251</b>

1) Berechnungen auf der Grundlage der Finanztabellen der Jahresberichte 2010 bis 2012 für die Maßnahme 214.

2) Kosten für Wirkungskontrolle aus TH enthalten; können nicht auf Teilmaßnahmen heruntergebrochen werden.

3) Für die Teilmaßnahmen B0 und B3 werden Auszahlungen von 2012 zugrunde gelegt, da 2012 erstmalig ausgezahlt.

4) Ohne die auslaufenden Altmaßnahmen Biotoppflege, Feuchtgrünland, Dauergrünland.

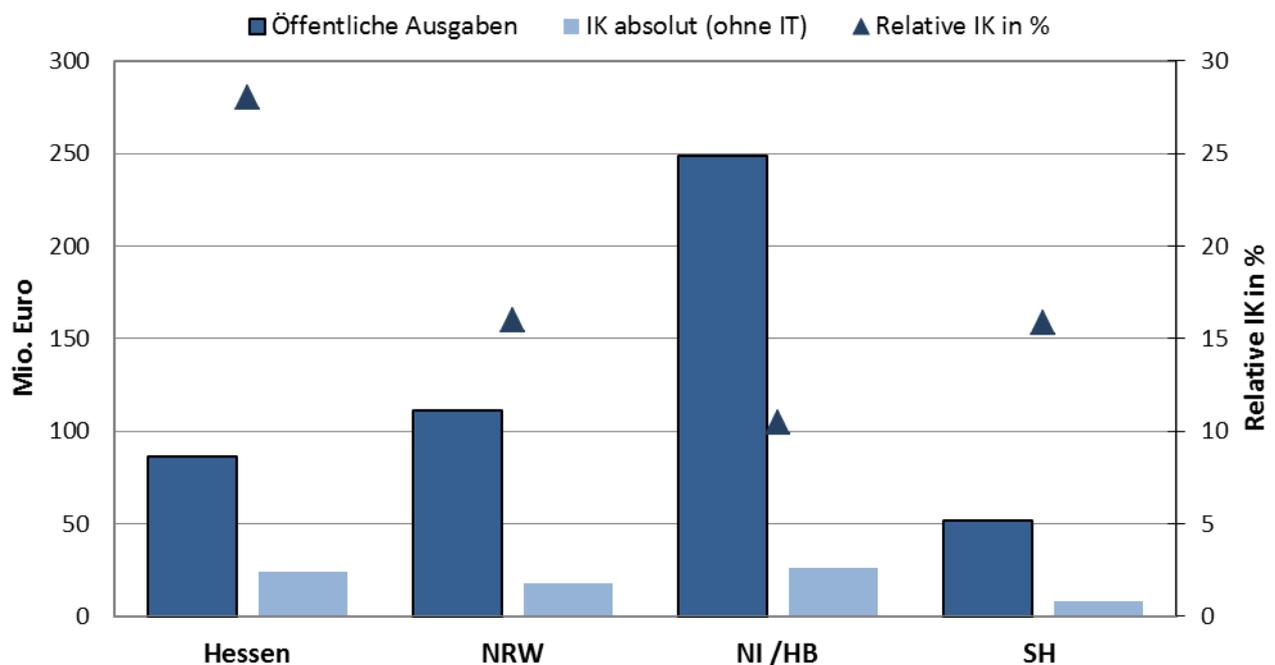
Quelle: Eigene Darstellung.

## IK im Ländervergleich

**Abbildung 70** verdeutlicht die großen Unterschiede zwischen den untersuchten Programmen im Hinblick auf das Fördervolumen sowie die damit verbundenen absoluten und relativen IK. Es ist festzustellen, dass die absoluten IK nicht mit der Programmgröße bzw. den ausgezahlten Mitteln korrelierten und auch keine eindeutigen Skaleneffekte auftraten. NI/HB zahlte das dreifache Mittelvolumen aus; die absoluten IK lagen aber nur 7 %-Punkte über denen von Hessen. NRW lag im Mittelvolumen deutlich über Hessen, blieb aber mit den IK ebenso deutlich darunter.

NI/HB wiesen im Vergleich der untersuchten Bundesländer mit Abstand das günstigste Verhältnis aus ausgezahlten Mitteln zu IK auf. Dies spiegelt sich auch im Fördermittelumsatz pro AK wider. Dieser betrug in NI/HB 0,67, in NRW 0,54, in SH 0,47 und in Hessen 0,31 Millionen Euro. Die Programmgröße führte zwar zu Verdünnungseffekten der hohen Fixkosten eines EU-Förderprogramms, insbesondere auf der Ebene des Programm-Overheads. Daneben konnten aber weitere wesentliche Einflussfaktoren auf die Höhe der IK identifiziert werden, wie z. B. der Umsetzungsrahmen (siehe Kap. 10.2.1.2) sowie die Förderstrategie und die Maßnahmenstruktur. Da letztere auch unmittelbar Auswirkungen auf die Effizienz der eingesetzten Fördermittel hatten, wird hierauf näher unter Kap. 10.2.4 eingegangen.

**Abbildung 70:** Absolute und relative IK in vier Bundesländern sowie die öffentlichen Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012\*



\* Ohne die Maßnahme Küstenschutz und die IT-Kosten; in SH beziehen sich die IK auf das Jahr 2010 und die ausgezahlten Mittel auf den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011, ohne Artikel-89-Maßnahmen. Zur Vergleichbarkeit der empirischen Daten in den Bundesländern siehe 10.2\_MB, Kap. 4.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das gemeinsame Programm von NI/HB war nach überschlägigen Berechnungen mit deutlichen Synergieeffekten verbunden. Bremen sparte einen großen Teil an Fixkosten (insbesondere IT-Kosten) für die ELER-Förderung ein und reduzierte deutlich das Risiko reiner Vorhaltekosten für Fördermaßnahmen, für die keine oder nur wenig Nachfrage erfolgte. Die IK-Analyse in der Ex-post-Bewertung 2008 hatte gezeigt, dass gerade Stadtstaaten mit ihrem kleinen Programmvolumen sehr hohe Verwaltungskosten aufwiesen (LR et al., 2008a).

### Entwicklung der IK gegenüber der Erhebung 2005

Insgesamt hat sich das Niveau der absoluten IK in NI/HB gegenüber 2005 analog zum stark gewachsenen Programmvolume deutlich erhöht, das der relativen IK auch, aber insgesamt weniger deutlich. Ein Anstieg der relativen IK war in allen Bundesländern zu beobachten.

Verantwortlich für die gestiegenen absoluten IK waren die Ausweitung des Maßnahmenspektrums, die Integration von Leader und v. a. die steigende AK-Zahl im Bereich des Programm-Overheads. Diese Entwicklung kann mit den zusätzlich erforderlichen Einrichtungen auf Programmebene wie der Zuständigen Behörde und einem deutlichen Anstieg der eingesetzten AK der Bescheinigenden Stelle für die ELER-Prüfungen erklärt werden. Für die BS haben sich nach Einführung der KOM-Leitlinien Prüfungstiefe und -umfang deutlich erhöht. Hinzu kommen die senatorischen Dienststellen zur Koordination der Programmumsetzung in Bremen. Auf Maßnahmenebene kam es zu unterschiedlichen Entwicklungen, wie **Abbildung 71** zeigt.

**Abbildung 71:** Entwicklung der IK 2011 ausgewählter Fördermaßnahmen gegenüber 2005\*

	Maßnahme	Mittelvolumen	absolute IK	relative IK	Gründe
214	KoopNat	↑	↗	↓	Routinegewinn
121	AFP	↑	↓	↓	Zentralisierung, IT- System
323-A	Natur und Landschaft	↑	↗	↗	Anforderungen an das Förderverfahren
125-B	Wegebau	↓	↗	↗	Anforderungen an das Förderverfahren
111	Qualifizierung	→	↗	↗	Anforderungen an das Förderverfahren
322	Dorferneuerung	→	↑	↗	Anforderungen an das Förderverfahren, Projekttypen
227	Forstliche Förderung	↓	↗	↑	Anforderungen an das Förderverfahren und die Verwaltungsorganisation

\* gemessen in AK-Anteilen

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein wesentlicher Grund lag auch in einem gestiegenen Aufwand für die zahlstellenkonforme Implementierung der Förderung, vor allem im Bereich ELER-Investiv. Diese Verkomplizierungen haben nach Auffassung der Akteure in allen Bundesländern Effizienzgewinne durch Aufbau von Routine oder Aufgabenbündelungen o. Ä. mehr als aufgezehrt.

### EU-induzierte Anteile an den IK

In Diskussionen um einen steigenden Aufwand für die Umsetzung von Förderprogrammen werden überwiegend die EU-Institutionen als Auslöser für einen „überbordenden“ Bürokratismus gesehen. Aufgrund der schwierigen klaren Zuweisung von Verantwortung für bestimmte Regelungen im System des „shared management“ zwischen EU-Mitgliedstaat und Region konnten in

den empirischen Untersuchungen die Einschätzungen nicht eindeutig belegt oder verworfen werden. Grobe Aussagen zu den Größenordnungen EU-bedingter Mehrkosten lassen sich jedoch ableiten. Die im Rahmen der Studie unterschiedenen Aufgabenbereiche Grundaufwand, Förderabwicklung sowie VOK und Ex-post-Kontrollen waren unterschiedlich stark durch EU-spezifische Anforderungen geprägt. Bei der Interpretation der empirischen Befunde bezüglich des Mehraufwands in der EU-Förderung ist die Frage der Referenz kritisch zu diskutieren. Zum Teil setzen der sehr strikte Verfahrensablauf und die Kontrolldichte auch nationale Vorgaben, z. B. im Vergaberecht oder der Berücksichtigung von Mehrwertsteuer, um, die in der nationalen Förderung oftmals unter erheblichen Vollzugsdefiziten kranken, wie immer wieder Berichte der Landesrechnungshöfe aufzeigen (LRH Niedersachsen, 2013).

Dem **Grundaufwand auf Programmebene** entspricht der programmbezogene Overhead (13,5 % der gesamten IK): Außer in den Bereichen Finanzmanagement, Auszahlungen und Verbuchung wären ohne die Abwicklung über ein EU-kofinanziertes Förderprogramm zahlreiche Einrichtungen und Aufgaben entfallen, nämlich die BS, die VB, die Zuständige Behörde und die EU-Zahlstelle. Die Kosten würden entfallen, wenn NI/HB gänzlich aus der ELER-Förderung ausstiegen. Dies stellt keine denkbare Option dar. Beeinflussbar sind die Kosten und der Aufgabenumfang durch die Anzahl der im Programm enthaltenen Maßnahmen und der damit verbundenen Prüf- und Dokumentationspfade, der zu überprüfenden und koordinierenden Akteure sowie der Änderungen des Programms, von Verfahrensabläufen und Zuständigkeiten.

Ein Großteil des **Grundaufwands für die Maßnahmenumsetzung** (28 % der maßnahmenbezogenen IK) ist auf EU-spezifische Anforderungen zurückzuführen. Dazu gehörten beispielsweise Genehmigungsverfahren, Programmierung entsprechend den Anforderungen des Zahlstellenverfahrens, Koordination und Abstimmung mit VB und EU-ZS, Berichtswesen, komplexes Finanzmanagement, Anforderungen aus Monitoring und Evaluierung sowie Aufwand für übergeordnete Kontrollen und Prüfungen, die bei einer rein nationalen Lösung nicht erforderlich gewesen wären. Hinzu kamen das Aneignen und Aufrechterhalten von EU-Expertise. Der Anteil des auf EU-Anforderungen zurückzuführenden Grundaufwands lag geschätzt bei mindestens 60 %.

Die **Förderabwicklung** selbst (63,4 % der maßnahmenbezogenen IK) unterschied sich in vielerlei Hinsicht nicht grundsätzlich von den nationalen Bestimmungen des Haushaltsrechts und des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Abweichungen bestanden vor allem in der Bearbeitungstiefe durch höhere Anforderungen im Bereich der Dokumentation und Kontrollen (Checklisten und Umfang der Antragsunterlagen), im Bereich des Finanzmanagements und der Anzahl der beteiligten Stellen. Der geschätzte Minderaufwand rein national finanzierter Maßnahmen gegenüber EU-kofinanzierten Förderfällen auf Ebene der Bewilligungsstellen fiel für einzelne Maßnahmentypen unterschiedlich aus:

- Sehr hoch ist das Delta bei den investiven Maßnahmen (ILE und AFP), bei denen der geschätzte Minderaufwand zwischen 30 und 50 % lag.
- Bei den flächenbezogenen Maßnahmen und der Forst fallen die Unterschiede geringer aus, da häufig ähnliche Verfahren für die nationale Förderung etabliert wurden. So war bei der Flä-

chenförderung auch bei rein nationaler Förderung der Abgleich mit dem Referenzflächensystem (1.-Säule-Direktzahlungen) über InVeKoS erforderlich.

**VOK und Ex-post-Kontrollen** (8,6 % der maßnahmenbezogenen IK): Dieser Aufgabenbereich ist vollständig auf EU-Vorgaben zurückzuführen. Kontrollen durch spezielle Prüfdienste würden bei rein national finanzierten Maßnahmen entfallen. Das Einsparpotenzial läge bei einem Ausstieg aus der EU-Förderung für diesen Aufgabenbereich bei 100 %. Zu einem geringen Anteil würde der Einspareffekt durch eine Intensivierung der Verwaltungskontrolle II bzw. durch zusätzliche Begehungen insbesondere bei flächenbezogenen Förderungen verringert.

### „Gold-Plating“

Der Begriff des Gold-Plating zielt darauf ab, dass aus Sicht der EU-Institutionen EU-Regularien nicht 1 zu 1 umgesetzt, sondern im nationalen Kontext über das erforderliche Maß hinaus verschärft werden. Darin wird eine zentrale Ursache für einen wachsenden Verwaltungs- und Erfüllungsaufwand gesehen. Eine Expertengruppe der EU-KOM kommt in ihren Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass fast ein Drittel der Verwaltungslasten, die auf EU-Rechtsetzung zurückgehen, durch die ineffiziente nationale Umsetzung des Rechts zurückzuführen sind (High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, 2011, S. 4).

Im Umfeld der EU-Förderregularien mit einer hohen Anzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, für die erst im Laufe der Zeit durch übergeordnete Prüfinstanzen (BS, Europäische Finanzkontrolle) mittels Rechtsauslegung das Maß des Erforderlichen festlegt wird, kann diese Trennlinie zwischen Erforderlichkeit und Gold-Plating nicht a priori gezogen werden. Auch gegenüber der EU-Zahlstelle NI/HB wurde von Seiten der Bewilligungsstellen in den qualitativen Erhebungen latent der Vorwurf erhoben, sie würde die EU-Vorgaben viel zu streng auslegen. Die EU-ZS stand allerdings vor der Aufgabe, einheitliche Regelungen für sehr heterogene Verwaltungsstrukturen und -praktiken durchzusetzen, um ein potenzielles Anlastungsrisiko zu verringern. Dieses Risiko besteht sehr konkret und kann aufgrund der Methode der Anlastungsberechnung der Europäischen Finanzkontrolle zu sehr großen Beträgen zulasten des Landeshaushalts anwachsen (LRH BW, 2015). Allein aus diesem Grund muss „die Bearbeitung jedes Einzelfalls (...) unabhängig von den Verwaltungskosten unangemessen genau sein“ (LRH BW, 2015, S. 60).

Nach den Ergebnissen der IKA geht die Diskussion um Gold-Plating in weiten Teilen an den Problemursachen vorbei (siehe hierzu mehr unter Kap. 10.2.1.2). Eine solche „Verantwortungszuweisung“ lenkt u. E. von den strukturellen Problemen einer von Fehlerratendiskussionen getriebenen Verwaltung und eines sehr komplexen und gleichzeitig stark sanktionsbewährten Rechtsrahmens ab. Zum Schutz der Landesinteressen reagieren Zahlstellen auf neue Rechtsauslegungen mit neuen Verfahrensregeln, deren Selbstbindungskraft – neben dem zusätzlichen Aufwand für die Bewilligungsstellen – wiederum zu einer neuen Fehlerquelle werden kann. Die Abschwächung dieser Dynamik sollte im Mittelpunkt zukünftiger Überlegungen zum Rechtsrahmen stehen.

### 10.2.1.2 Stärken und Schwächen des Durchführungsrahmens

Im Rahmen der qualitativen Analysen der IKA wurden die Einflussgrößen auf die IK in den Bereichen Rechtsrahmen (EU, Bund, Land), Organisationsstruktur der Umsetzung, Personalressourcen, Finanzmanagement und IT-Systeme untersucht (siehe hierzu ausführlich 10.2\_MB). Für NI/HB haben sich Faktoren der Organisationsstruktur einschließlich der IT und die Ausgestaltung des Rechtsrahmens als die wesentlichen Größen herausgestellt, die entweder IK-senkend oder -steigernd wirken. Die Personalressourcen sind ein zunehmend kritischer Faktor. Im Bereich des Finanzmanagements wurden keine grundlegenden Probleme identifiziert.

#### Rechtsrahmen

Die zentralen Probleme im Hinblick auf Ineffizienzen in der Förderumsetzung waren und sind die **Unbeständigkeit, kontinuierliche Ausdifferenzierung** und **rückwirkende Inkraftsetzung** von Änderungen des Europäischen Rechtsrahmens und seiner Auslegung durch Prüffeststellungen und Gerichtsurteile. Dadurch mussten in der letzten Förderperiode die Verwaltungs- und Kontrollpfade inklusive der IT-Systeme wiederholt nachjustiert (z. B. durch Änderungen der Kontrollverordnung, den HC und die Zuckerdiversifizierung) und zahlreiche Vorgänge wiederholt überarbeitet werden. Dieser Umstand stellte hohe Anforderungen an das Personal in den Bewilligungsstellen und die Programmsteuerung. Die ständigen Anpassungserfordernisse waren aber nicht nur EU-bedingt. Auch Förderrichtlinien wurden teilweise jährlich angepasst, z. B. durch Änderungen im Rahmenplan der GAK.

Die Vielzahl an **Kontrollen** und **Kontrollinstanzen** erforderte einen hohen Zeitaufwand für Vorbereitung, Prüfungstage und Nacharbeiten. In den Expertengesprächen standen in NI/HB weniger die externen Prüfinstanzen wie die BS im Zentrum der Kritik, sondern die EU-ZS und die Fachaufsicht. Aus Sicht der Bewilligungsstellen waren die Vorgaben der Zahlstellendienstanweisung (ZDA) und der darauf aufsattelnden Besonderen Dienstanweisungen sehr strikt und schränkten das Ermessen sehr ein. Gleiches galt für die Fachaufsicht. Allerdings spiegelte diese Ansicht auch ein unterschiedliches Rollenverständnis wider, da es die wesentliche Aufgabe einer ZS und auch der Fachaufsicht ist, landesweit gleiche Verfahren für alle Maßnahmen zu gewährleisten.

Neu in der Förderperiode 2007-2013 war die Übernahme einer **Sanktionsregelung** aus dem InVeKoS-Bereich für ELER-Investiv bei Abweichungen in den Auszahlungsanträgen von mehr als 3 % zu den bewilligten Kosten. Für investive Maßnahmen wurde von der Mehrzahl der Befragten die Sanktionsregelung kritisch gesehen, da sie einer gestaltenden und aktivierenden Förderung systemfremd sei und zu einer „Kriminalisierung“ der Antragstellenden führe. Angesichts der Komplexität der Bewilligungsbescheide sahen die Bewilligungsstellen eine Fürsorgepflicht in der Beratung der Antragstellenden, um diese nicht sanktionieren zu müssen. Der EFRE mit ähnlich gelagerten Förderfällen verfügte über keine Sanktionsregelung.

Die PROFIL-Bewilligungsstellen standen vor dem Problem, die korrekte Anwendung des **Vergaberechts** sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Antragstellenden zu prüfen. Vergabeverfah-

ren waren zuweilen so komplex, dass es schwierig war, entsprechende Expertise vorzuhalten. Auch für die EU-ZS war es eine andauernde Herausforderung, dieses komplexe Rechtsgebiet verfahrenstechnisch zu operationalisieren.

Die **Umsatzsteuer** als Teil der förderfähigen Kosten wurde in NI/HB bislang gefördert, soweit der ZWE nicht vorsteuerabzugsberechtigt war. Die Prüfung dieser Voraussetzung hat sich als aufwendig und fehleranfällig erwiesen. Trotz dieser Erkenntnis und Belastung für die Verwaltung wird diese Förderung auch mit PFEIL, u. a. aus Gründen der Regelungsvereinheitlichung zwischen den Fonds, weitergeführt.

Bei der Mehrheit der festgestellten Fehler im Bereich der **InVeKoS-Maßnahmen** handelte es sich um – zumeist nur geringe – Flächenabweichungen. Jede Flächenabweichung, die im Rahmen der Fernerkundung (Referenzflächenpflege) oder der klassischen VOK ermittelt wurde, führte zu einer (nochmaligen) Bearbeitung aller auf den Flächenangaben aufbauenden Datensätze. Dadurch waren gerade die mehrjährigen AUM in hohem Maß von Anpassungsschleifen betroffen. Des Weiteren wurden Messtoleranzen auf ein unverhältnismäßig niedriges Niveau abgesenkt. Hinzu kam, dass – anders als bei den Direktzahlungen – Landschaftselemente nicht förderfähig waren und herausgemessen werden mussten. Landschaftselemente verändern sich aber naturgemäß. Die vorzunehmenden Flächenkorrekturen waren teilweise für die Antragstellenden kaum nachvollziehbar. Durch die fehlende Bagatellregelung für Rückforderungen in den ELER-Rechtsgrundlagen waren auch Cent-Beträge zurückzufordern.<sup>114</sup> Die Kosten für die Bearbeitung und der Imageverlust standen in keinem Verhältnis zu den zurückgeforderten Beträgen.

### **Organisationsstruktur der *PROFIL*-Umsetzung**

Die Organisationsstruktur zur Umsetzung von *PROFIL* in NI/HB, d. h. deren Aufbau- und Ablauforganisation, war der zentrale Faktorenkomplex, der die Umsetzungseffizienz positiv beeinflusste. Diese zeichnete sich durch eine überwiegend gute Funktionsfähigkeit im Sinne der genannten Anforderungen aus. So konnten kaum ineffiziente Organisationslösungen als Kostenverursacher identifiziert werden. Hierfür sind mehrere Merkmale „qualitätsbestimmend“.

Prägend waren insbesondere die **Kontinuität im Organisationsgerüst**, das aus drei Bewilligungssträngen besteht: ÄrL, LWK und NLWKN. Die involvierten Institutionstypen waren zudem homogen, da das Programm ausschließlich durch Institutionen der Landesverwaltung oder in deren Auftrag nach Weisung umgesetzt wurde. Eine Kommunalisierung von Aufgaben wurde nicht vorgenommen. Damit wurden lange Implementationsketten und Reibungsverluste zwischen Institutionstypen vermieden.

---

<sup>114</sup> Beispiel: Ende 2012 wurden durch die LWK Rückforderungen an die Landwirte adressiert. Es handelte sich um rund 3.200 Rückforderungen von im Schnitt 20 Euro.

Die **Bewilligungsebene** war durch eine starke Bündelung und Kanalisierung gekennzeichnet. Für die AUM beispielsweise waren fünf Fachreferate (ML und MU (2), SUBV und WuH) zuständig. Sie wurden insgesamt aber nur von einer Bewilligungsbehörde mit zehn regionalen Bewilligungsstellen umgesetzt. Positiv zu werten ist auch die Entwicklung des AUM-Referats im ML zu einer fördertechnischen Koordinierungsstelle für die gesamten AUM, inklusive der MU-Maßnahmen. Dadurch wurden die integrierte Umsetzung und Harmonisierung der Umsetzungsprozeduren weiter vorangetrieben und fördertechnische EU-Expertise des ML auch für das MU nutzbar gemacht.

Im Verhältnis zur Landesfläche und zu anderen Bundesländern erreichte NI/HB einen hohen Grad an **zentralisierter Aufgabenwahrnehmung** und zentralisierten Bewilligungsstellen. Aus Sicht des EU-ZS-Referats sollten diese Bemühungen weiterverfolgt und intensiviert werden. Aus Sicht anderer Akteure der Programmumsetzung würde hingegen eine weitere Zentralisierung den erforderlichen Gestaltungsspielraum wesentlich einschränken. Einhellig fiel die Kritik an der zentralisierten Organisation der Ex-post-Kontrollen im Rahmen von ELER-Investiv aus. Diese wurde, anders als in den anderen Bundesländern, nicht von den Bewilligungsstellen durchgeführt, sondern zentral durch die Prüfgruppe Oldenburg.

Die **Steuerungsebene von *PROFIL*** war durch eine Vielzahl beteiligter Fachreferate geprägt. Diese Komplexität folgte dem breiten Maßnahmenspektrum, dem Ressortzuschnitt der Landesregierung sowie der Kooperation mit Bremen. Zu deren Koordination waren neben der VB im ML weitere Koordinationsstellen sowohl im MU als auch in Bremen erforderlich. Insgesamt wurde zum Zeitpunkt der Erhebungen die Zusammenarbeit aller Einrichtungen auf der Ebene des Programm-Overheads als effektiv und reibungsfrei gewertet.

Eine **Koordinierung** der Referate innerhalb des **MU** hat sich für die effektive Einbindung dieser Förderbereiche in die Umsetzung als unerlässlich erwiesen. Diese zentrale Aufgabe wurde erst 2010 mit einem eigenständigen Zuständigkeitsbereich ausgestattet. Die Aufgabe war seitdem in drei verschiedenen Referaten des MU verortet (seit April 2015 im Haushaltsreferat 12), was entsprechende Wechsel auf Leitungsebene bedingte. Personalfluktuationen gingen typischerweise zulasten der Kontinuität. Seit 2013 war der Personalbestand auf Bearbeitungsebene konstant.

Das Durchsetzungsvermögen zahlstellenrelevanter Aspekte innerhalb der Organisationsstruktur von *PROFIL* wurde entscheidend durch die organisatorische Verankerung des **EU-ZS-Referats** geprägt. Mit dem Verbleib des EU-ZS-Referats im ML entsprach dessen Weisungsbefugnis den Grundzügen der Landesorganisation. In den Bundesländern Hessen und NRW wurde hingegen die ZS-Funktion aus der Landesverwaltung ausgelagert.

Da die **Fachreferate** der Ministerien Teil der Zahlstelle sind, entstand keine Schnittstelle zwischen Richtlinienggebung, operativen Steuerungsaufgaben und IT-Verantwortung für die Fördermaßnahmen. Damit verblieb die Steuerungskompetenz insgesamt beim Land. Die Fachreferate führten neben der Fachaufsicht auch die Aufsicht im Rahmen der Zahlstellenangelegenheiten über die Bewilligungsstellen aus. Die Einbindung der Fachreferate ermöglichte eine integrative Sicht-

und Handlungsweise bezüglich Förderzweck und Regelkonformität bereits bei der Richtlinienerstellung und im Rahmen der Fachaufsicht.

Steuerungskritisch waren weniger die Strukturen als vielmehr auftretende personelle Engpässe und Spannungen zwischen den Akteuren. Sie entstanden dadurch, dass die Vorgaben der Zahlstelle (ZDA) vor Ort kaum umsetzbar waren bzw. die Abläufe erschwerten. Besonders kritische Punkte waren das kleinteilig in der EDV unterlegte Vier-Augen-Prinzip und die vom EU-ZS-Referat vorangetriebene Zentralisierung der Prüfdienste, die zu Personalverknappungen in den Bewilligungsstellen führte. Zwischen EU-ZS, Fachreferaten und Bewilligungsstellen war der Austausch und Informationsfluss nicht immer ausreichend, um alle Sichtweisen und Erfordernisse angemessen zu berücksichtigen.

Eine kritische Entwicklung wird in der **Umorganisation der Steuerungsebene** ab 2013 gesehen. Für eine effektive strategische Koordinierung der EU-Förderpolitik wurde 2013 das Referat 403 in der Staatskanzlei eingerichtet. An dieses wurden neben der Koordinierungsfunktion auch ausgewählte Aufgaben der ELER-VB delegiert. Dadurch sind auf der Programmsteuerungsebene zusätzliche Personalerfordernisse sowie vertikale und horizontale Schnittstellen entstanden. Diese Schnittstellen erfordern permanente Klärung von Zuständigkeiten und Abläufen im Einzelfall und eine hohe Kommunikationskultur. Die Funktionsfähigkeit dieser Doppelstrukturen und der Mehraufwand im Verhältnis zum Nutzen sind kritisch zu hinterfragen.

### **Personalressourcen**

Die Umsetzung von EU-Förderprogrammen bedarf einer ausreichenden Personalausstattung nicht nur quantitativ, sondern auch in fachlicher Hinsicht. Die Landesverwaltung in NI steht allerdings schon seit Jahren unter einem großen Einsparungsdruck, sodass die Personaldecke immer dünner wird. Von den untersuchten Bundesländern war die Programmsteuerungsebene in NI/HB zahlenmäßig am besten ausgestattet, wobei sie auch das mit Abstand größte und komplexeste Programm umzusetzen hatte.

In den Gesprächen mit den Bewilligungsstellen kristallisierten sich wesentliche Problemfelder heraus, die sich mit unterschiedlicher Gewichtung in allen Bereichen (NLWKN, LWK, LGLN/AfL<sup>115</sup>) finden lassen. Personalabbau, häufige Wechsel, befristete Verträge und Überalterung führten dazu, dass Expertise entweder nicht aufgebaut werden konnte oder verloren ging. Alle Befragten waren der Auffassung, dass von einer nachhaltigen Personalentwicklung nicht gesprochen werden könne. Zu den häufigen Wechseln trug auch bei, dass die Eingruppierung gemessen am Aufgabenprofil, das in Teilen weit über eine „normale“ Verwaltungsausbildung hinausging, ziemlich gering war. Daneben gab es eine je nach fachlichem Hintergrund geprägte (Un-)Zufriedenheit

---

<sup>115</sup> Ab 01.2014 sind die ÄfL in vier Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL) als regionale Bündelungsbehörden aufgegangen.

über die zunehmend strikte Trennung von Bewilligung und einer Beratung, die über die Antragsberatung hinausgeht. Fachlich geprägte MitarbeiterInnen in Bewilligungsstellen waren über diese Entwicklung eher unzufrieden, weil sie früher viel stärker in den Fachverfahren beteiligt waren und mitgestalten konnten.

Durch die Auflösung der Bezirksregierung haben sich die Koordinationsanforderungen an das MU für die Bewilligungsstellen und die UNBn im Rahmen der Umsetzung des KoopNat deutlich erhöht. Die Personalausstattung spiegelte dies nicht wider, was trotz des hohen Engagements wiederholt zu Verzögerungen von der Richtlinienveröffentlichung bis zur Beantwortung von Anfragen geführt hat. Auch bei den UNBn wurde der Personalschlüssel trotz neuer Aufgaben in der Umsetzung des KoopNat nicht erhöht. Teilweise konnten Aufgaben an die Qualifizierer (Maßnahme 331-B) abgegeben werden. Trotzdem stellte die Personalsituation der UNBn für einige Maßnahmen im Programm einen Engpass dar.

### **IT-Systeme für die *PROFIL*-Umsetzung**

Die EDV ist der Dreh- und Angelpunkt für die effiziente Umsetzung eines Programms. NI/HB hat den Weg beschritten, eine einheitliche Datenbank aufzubauen, aus der alle auf Auszahlungsdaten basierenden Berichte und Statistiken generiert werden konnten. Aus Sicht des EU-ZS-Referates bot dieses System deutliche Vorteile gegenüber anderen Systemarchitekturen. Dies ließ sich auch daran festmachen, dass die EU-ZS insgesamt ihre Berichtstermine einhalten konnte. ZEUS als das zentrale Zahlstellenbuchungssystem kann entweder über eine Transferdatenbank mit erfassten und geprüften Verfahren aus Vorsystemen gespeist werden, oder die Daten werden direkt eingegeben. Für NeueinsteigerInnen oder Personen, die relativ selten damit arbeiten, ist das System eher sperrig.

Insgesamt unterstützte die IT-Landschaft in NI/HB die effiziente Programmumsetzung und kann als nutzerorientiert bewertet werden. Anders als in anderen Bundesländern kam es in NI/HB weder zu objektiven noch subjektiv durch die Anwender problematisierten Dysfunktionalitäten. Ausnahmen bildeten die im Workflow extrem aufwendige Stammdatenverwaltung, die Vorsysteme (Fachverfahren) für kleinere Maßnahmen im Programm und die (fehlende) Anbindung der NLWKN-Datenbank.

### **10.2.1.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

NI/HB wiesen im Vergleich der untersuchten Bundesländer mit Abstand das günstigste Verhältnis von ausgezahlten Mitteln zu IK auf. Durch leistungsfähige Organisationsstrukturen und IT-Systeme gelang es, das Programm insgesamt effizient umzusetzen. Der effiziente Ressourceneinsatz wurde durch den in Teilen unangemessenen Regelungsrahmen und die Rechtsanwendung eingeschränkt. Dabei potenzierten sich grundlegende Konstruktionsfehler des Rechtsrahmens, Einzelregelungen und sehr rigide Rechtsauslegungen des EU-ZS-Referates im Sinne der Fehlerprävention. Ein zunehmender Engpass war auch in NI/HB die Verfügbarkeit von Personal. Die Empfehlun-

gen sind in weiten Teilen als Optimierungen bzw. Vermeidung von Verschlechterungen zu sehen. Insbesondere im Bereich des Regelungsrahmens sind grundlegende Empfehlungen auch an die EU zu adressieren (zu weiteren Empfehlungen siehe 10.2\_MB).

### **Wesentliche Empfehlungen zum Rechtsrahmen 2014-2020 an die EU-KOM**

- Es sollte die Bagatellgrenze für Rückforderungen wieder eingeführt werden.<sup>116</sup> Darüber hinaus ist die Sanktionsregelung für ELER-Investiv zu überdenken. Für Fördermaßnahmen ist dieses Element aus der 1.-Säule wesensfremd und in Teilen kontraproduktiv.<sup>117</sup>
- Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten in der kommenden Förderperiode stabil gehalten werden. Änderungen auf EU-Ebene, z. B. in den Kontrollvorgaben, ziehen Anpassungsnotwendigkeiten bis auf die Ebene der Bewilligungsstellen nach sich. Änderungen sollten nur im absolut erforderlichen Maß vorgenommen werden.
- In den EU-Verordnungen für die Förderperiode 2014-2020 gibt es zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe. Selbst durch die delegierten Rechtsakte und die Durchführungsrechtsakte der FP 2014-2020 werden nicht alle Rechtsbegriffe klar ausgelegt sein. Die Erfahrungen zeigen, dass die EU-KOM trotzdem im Zeitablauf klare Vorstellungen entwickelt und die Interpretation nicht in das Ermessen der Mitgliedstaaten (MS) stellt. In den Fällen, in denen die EU-KOM keine abschließenden Regelungen trifft, muss den MS das Ermessen zugestanden werden.
- Für den ELER gelten zukünftig nicht nur die Regelungen der VO (EU) Nr. 1305/2013, sondern auch die Regelungen der ESIF-VO und der HZ-VO, und der zugehörigen Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte. Es wäre sinnvoll, die einzuhaltenden Regelungen aus allen Rechtskreisen zusammenzuführen.
- Das Konzept des „tolerable risk of error“ sollte auch weiterhin von der EU-KOM verfolgt werden. Wenn die Kontrollstatistiken auch zukünftig zur Ermittlung von Fehlerquoten genutzt werden, sollte ihre Aussagefähigkeit verbessert werden. Es sollte vor allem auch diskutiert werden, ob Fehlerquellen reduziert werden können, z. B. durch höhere Toleranzen bei Flächenmessungen oder Verzicht auf Herausrechnen von Landschaftselementen.

### **Wesentliche Empfehlungen zum Rechtsrahmen an die Länder Niedersachsen/Bremen**

- Soweit die EU nicht für Sachverhalte abschließende Regelungen getroffen hat, gelten die landesinternen Regelungen. Diese können angepasst werden, sofern das Finanzministerium zustimmt. Es wäre systematisch zu prüfen, wo Vereinfachungspotenzial besteht. Hierfür wäre ein intensiver Austausch mit anderen Bundesländern (u. a. Sachsen) ratsam. Schulungen der Bewilligungsstelle gerade im Bereich des Vergaberechts werden weiterhin unabdingbar sein,

---

<sup>116</sup> Dies ist in der Horizontalen Verordnung VO (EU) Nr. 1306/2013 erfolgt.

<sup>117</sup> Trotz der massiven Kritik vieler Mitgliedstaaten an der Sanktionsregelung wurde sie für den ELER für die Förderperiode 2014-2020 beibehalten, wenn auch unter Anhebung der zu sanktionierenden Abweichungsschwelle auf 10 %. Der EFRE-Rechtsrahmen sieht weiterhin von einer entsprechenden Regelung ab.

da das Problem bei öffentlichen Zuwendungsempfängern weiter besteht und im Frühjahr 2014 neue Vergaberegulungen der EU in Kraft getreten sind, die innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen sind.

- Für den Bereich ELER-Investiv sollten die landesseitigen Regelungen soweit wie möglich mit denen des EFRE/ESF vereinheitlicht werden: vergaberechtliche Bestimmungen, Umgang mit elektronischen Belegen, Pauschalierung von Personalkosten. Ein gemeinsames Vorgehen der Fondsverantwortlichen wäre bei allen Themen sinnvoll, für die die Zustimmung des Finanzministeriums erforderlich ist.
- Auch zukünftig sollte keine Umsatzsteuer bei öffentlichen Zuwendungsempfängern gefördert werden, selbst wenn die EU-KOM diese Möglichkeit eröffnet. Auch bei Privaten sollte auf die ELER-Förderung der MwSt. verzichtet werden, da die Prüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung sehr aufwendig und fehleranfällig ist.
- Das Vier-Augen-Prinzip, dessen Implementierung in der IT bzw. der Grad der Ausdifferenzierung der Weiterleitungsschritte, die Rechtevergabe und die sehr knappen Personalressourcen führen zeitweise zu starken Engpässen in der Abwicklung bei ELER-InVeKoS und auch bei ELER-Investiv. Es sollte überprüft werden, inwieweit sich die negativen Effekte der künstlichen Personalverknappungen durch optimierte IT-Prozesse minimieren lassen.
- Die Anerkennung der CC-relevanten Landschaftselemente (LE) als beihilfefähige Fläche für AUKM sollte analog zum Vorgehen in NRW geprüft werden, um damit dem Förderwiderspruch zu begegnen, der sich am (ökologisch erwünschten) Wachstum der LE manifestiert. Primäres Ziel sollte es sein, für die drei Systeme – Direktzahlungen, Greening, flächengebundene Zahlungen der EPLR – eine möglichst große Homogenität herzustellen, um ein möglichst hohes Maß an Vereinfachung für die Landwirte und die Verwaltung zu schaffen.<sup>118</sup>

### **Wesentliche Empfehlungen zur Organisationsstruktur an die Länder Niedersachsen/Bremen**

- In vielen Bereichen ist die Organisationsstruktur bereits an den Erfordernissen ausgerichtet. Ein primäres Handlungsfeld liegt somit in der Bewahrung der Stärken. Veränderungen sollten insbesondere nicht zulasten der Fachlichkeit und der Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne der Förderziele gehen. Dies gilt auch für weitere Zentralisierungen von Aufgaben und Standorten.
- Eine große Stärke der Organisationsstruktur von *PROFIL* ist die Homogenität der involvierten Institutionstypen. Diese sollte erhalten bleiben. Verlagerungen von Aufgaben aus der Landesverwaltung heraus sind mit dem Risiko höherer IK und einem Steuerungsverlust des Landes verbunden. Insbesondere auf eine Kommunalisierung anlastungsrelevanter Aufgaben sollte aufgrund der Erfahrungen und Problemlagen in anderen Bundesländern verzichtet werden.

---

<sup>118</sup> Mit diesem Vorschlag wird nicht dem Grundsatz der AUM „Geld gegen Leistung“ widersprochen, da die Biodiversitätsleistung durch das LE selbst entsteht und nicht durch einen Produktionsverzicht oder Ähnliches hervorgerufen werden muss. Letztere Auffassung würde allen ergebnisorientierten Honorierungsansätzen der AUM widersprechen.

- Die Funktionsfähigkeit der neu geschaffenen Strukturen in der Staatskanzlei und deren Arbeitsteilung mit der ELER-VB werden kritisch gesehen. Nach ca. zwei Jahren sollten daher Kosten und Nutzen dieser Organisationslösung extern überprüft werden.
- Insgesamt sollten die Kommunikationsprozesse intensiviert werden, um die Konfliktlinien zwischen Akteuren der ZS-Organisation aufzubrechen, unproduktiven „Reaktanzen“ vorzubeugen und allen Belangen besser gerecht werden zu können. Wesentlich ist es, den Informationsfluss und Austausch zwischen Bewilligungsstellen, Fachreferaten und dem EU-ZS-Referat in beide Richtungen zu intensivieren und zu gewährleisten.

### **Wesentliche Empfehlungen zu Personalressourcen an die Länder Niedersachsen/Bremen**

- Personalkontinuität auf allen Ebenen der Programmumsetzung ist ein wesentlicher Faktor, um ein EU-Programm sachgerecht umsetzen zu können. Bei der Umsetzung ist viel spezifisches Wissen erforderlich, das über das „normale“ Verwaltungswissen hinausgeht. Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Personalentwicklung sollte daher, neben dem Angebot kontinuierlicher Schulungen, weitgehend auf Entfristungen und eine gegenüber technischen Kräften angepasste Entlohnung hingewirkt werden. Stellen von Personen, die in den Ruhestand gehen, sollten möglichst schon vor deren Ausscheiden wiederbesetzt werden, damit Erfahrungswissen weitergegeben werden kann.
- Soweit es möglich ist, sollten fachlich-inhaltliche Fragen nicht vollkommen von der Bewilligung getrennt werden. *PROFIL* ist kein Konditionalprogramm, sondern ein Zweckprogramm, bei dem das inhaltliche Förderziel im Vordergrund steht. Fachliche Expertise ist erforderlich, um das fachlich Notwendige und das verwaltungstechnisch Machbare so gut wie möglich anzupassen.

## **10.2.2 Mitnahmeeffekte, Additionalität und Fehlallokationen**

Mitnahmeeffekte, fehlende Additionalität und Fehlallokation vermindern die Effizienz des Fördermitteleinsatzes, da sie die Nettoeffekte der Förderung reduzieren (Clausen und Trettin, 2003). Die eingesetzten Mittel und der mit ihnen verbundene Verwaltungsaufwand lösen keine zusätzlichen, sondern ggf. sogar negative Wirkungen aus und stehen nicht für wirksamere Maßnahmen zur Verfügung. Während die Effekte bereits in die Wirkungsbewertungen der einzelnen Maßnahmen bzw. Wirkungsfelder (siehe Kap. 9) eingeflossen sind, geht es an dieser Stelle um eine Gesamtschau der Effekte und deren Einfluss auf den effizienten Ressourceneinsatz.

### **10.2.2.1 Mitnahmeeffekte bei privaten ZWE**

Mitnahmeeffekte liegen vor, wenn ein Projekt ganz oder teilweise auch ohne die ELER-Förderung durchgeführt worden wäre. Diese Effekte sind im Rahmen von Förderung nicht zu vermeiden. Ihr Ausmaß ist aber über die Förderausgestaltung beeinflussbar. Im CMEF werden Mitnahmeeffekte

vor allem mit Blick auf private ZWE definiert. Die Evaluierung folgt diesem Ansatz. Vergleichbare Effekte bei der Förderung öffentlicher ZWE werden unter dem Begriff der mangelnden Additionalität beleuchtet (siehe unten). Im Zusammenhang mit einzelbetrieblichen Förderungen führt Mitnahme erstens zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Konkurrenten und zweitens zur Substitution privater Mittel durch öffentliche Mittel. Bei fehlender Additionalität im öffentlichen Bereich geht es eher um die Verschiebung von Haushaltsmitteln zwischen Finanzierungsebenen.

Ob Mitnahmen toleriert werden können, bemisst sich an der fachlichen „Wichtigkeit“ einer Maßnahme und an den Kosten, die für ihre Vermeidung entstünden.<sup>119</sup> Dabei sind auch förderpolitisch gewollte Effekte, wie beispielsweise Vergrößerungs-, Vorzieh- oder Anpassungseffekte zu berücksichtigen, bei denen es nur zu teilweisen Mitnahmen kommt. Das ist u. a. beim AFP der Fall, wo häufig Vorzieh- und Vergrößerungseffekte durch die Maßnahme ausgelöst werden. Daher wird im Rahmen der Evaluierung zwischen den Fällen mit vollständiger Mitnahme und denen mit teilweiser Mitnahme differenziert. Methodisch ist die Identifizierung von Mitnahmeeffekten nach wie vor eine Herausforderung. Die meisten Maßnahmenbewertungen haben den Weg von ZWE-Befragungen gewählt, deren Ergebnisse mit anderen Methoden (z. B. Experteneinschätzungen) trianguliert und validiert wurden. **Tabelle 86** stellt für die PROFIL-Maßnahmen mit privaten ZWE die Ergebnisse nach Maßnahmengruppen zusammen.

**Tabelle 86:** Anteil ausgezahlter Fördermittel für private ZWE mit vollständiger und teilweiser Mitnahmen nach Maßnahmengruppen

Maßnahmengruppen	Maßnahmen (ELER-Code) nur private ZWE	Öffentliche Fördermittel 2007 - 2014 in Euro	Anteil Fördermittel in %		Öffentliche Fördermittel mit vollständiger Mitnahme in Euro
			voll- ständige Mitnahme	teil- weise Mitnahme	
Sektorbezogene Qualifizierung	[1] 111, 114	13.887.079	24	46	3.336.903
Produktive betriebliche Investitionen	[1] 121, 123, 125-C, 311	394.128.510	23	65	92.493.913
Flächenbezogene Maßnahmen	[2] 212, 214, 221, 223, 227	463.683.637	26	3	119.190.829
Private Investitionen ländliche Entwicklung	[1] 313, 321, 323-D, 322, LEADER (413, 421)	159.324.856	10	31	15.499.468

[1] Auf der Grundlage von ZWE-Befragungen.

[2] AUM: Ergebnisse der betriebsgruppenbezogenen und regional differenzierten Akzeptanzanalyse nach Teilnehmerprofil der im Hinblick auf potenzielle Mitnahmeeffekte relevanten Teilmaßnahmen der AUM. Die Kalkulation der Fördermittel erfolgte über eine geschätzte durchschnittliche Förderprämie/ha. Für die AZ wurde auf die Ergebnisse der regionalen Fallstudien zurückgegriffen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der maßnahmenbezogenen Ergebnisse.

<sup>119</sup> Kosten entstehen verwaltungsseitig durch aufwendige Auswahlverfahren, sehr differenzierte Förderbedingungen etc., beim Letztempfänger durch ein ausdifferenziertes Antragsverfahren und hohe Auflagen.

Insgesamt wurden demnach im Zeitraum von 2007 bis 2014 ca. 1.050 Mio. Euro öffentliche Mittel an private ZWE ausbezahlt. Davon waren rund 23 % (232 Mio. Euro)<sup>120</sup> mit vollständiger Mitnahme verbunden, d. h. die Projekte wären in identischer Weise auch ohne Förderung umgesetzt worden. Knapp 32 % sind in Projekte mit teilweisen Mitnahmeeffekten geflossen; hier hat die Förderung in der Regel Vorzieh- und/oder Vergrößerungseffekte bewirkt.

Bezogen auf die vollständigen Mitnahmen war die Gruppe der **flächenbezogenen Maßnahmen**<sup>121</sup> am stärksten betroffen. Das lag zum einen an der Ausgestaltung der AZ (212) in Niedersachsen. Das Hauptziel der AZ „Erhalt der Flächenbewirtschaftung“ wurde bereits durch die einheitliche Flächenprämie erreicht. In NI/HB waren die Zahlungen je Hektar so gering, dass sie die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen im Hinblick auf eine Aufgabe nicht beeinflussen konnten (siehe Kap. 6.2). Zudem gab es keine über CC hinausgehenden Anforderungen an die Teilnehmenden, sodass von der AZ auch keine Umweltwirkungen ausgingen. Die Maßnahme, die mit 42 Mio. Euro öffentlichen Mitteln ausgestattet war, wurde insgesamt als 100 % Mitnahme eingestuft. Auch einige Teilmaßnahmen des NAU/BAU waren von Mitnahmen betroffen (siehe Kap. 6.4). Bei den Teilmaßnahmen MDM (A2), Gülleausbringung (A3), Zwischenfruchtanbau (A7) sowie den Grünlandmaßnahmen B0 und B1 ist von einem Anteil der Mitnahmen zwischen 50 und 75 % der geförderten Flächen auszugehen.

Bei den **forstlichen** Maßnahmen (227) war in erster Linie die Jungbestandspflege mit hohen Mitnahmen verbunden. Beim Waldumbau würde ohne Förderung der Laubbaumanteil bei der Erstaufforstung wesentlich geringer ausfallen, da dies meist die betriebswirtschaftlich günstigere Alternative darstellt. Vor diesem Hintergrund sind die hohen teilweisen Mitnahmeeffekte als tolerierbar zu interpretieren.

Bei den **Maßnahmen zur Qualifizierung/Beratung** wurde nach der Stärke der Anreizfunktion der Angebotsverbilligung für die Teilnahme bzw. Inanspruchnahme gefragt. Bei der Energieberatung war die Anreizfunktion der Förderung für die Inanspruchnahme aufgrund des hohen Eigeninteresses in der Tendenz geringer als bei anderen Themen.

Die Mitnahmen bei der Gruppe der **produktiven betrieblichen Investitionen** sind besonders kritisch zu bewerten, sind sie doch direkt wettbewerbsrelevant. Beim AFP (121) wurde über Prospektprüfungen, Mindestinvestitionsvolumen und Förderauflagen versucht, die Mitnahmen gering zu halten. Auch bei V&V (123) waren entsprechende Ansätze vorhanden. Hierzu gehörten geringere Fördersätze bei größeren Unternehmen sowie die Vertragsbindung beim Rohwarenbezug.

---

<sup>120</sup> Das sind insgesamt rund 8,5 % der ausgezahlten Fördermittel in der Programmlaufzeit.

<sup>121</sup> Die Maßnahme Erschwernisausgleich (213) wird nicht auf Mitnahmeeffekte hin bewertet. Sie konnte zwar keine zusätzlichen Effekte für die Biodiversität erzielen. Das Ziel eines finanziellen Ausgleichs bestehender ordnungsrechtlicher Bewirtschaftungseinschränkungen von Grünland in Natura-2000- sowie Kohärenzgebieten nach Art. 10 der FFH-Richtlinie konnte jedoch vollständig erreicht werden.

Trotzdem waren rund 23 % der Fördermittel mit vollständigen und 65 % mit teilweisen Mitnahmen verbunden.

Die **privaten Investitionen für die ländliche Entwicklung** waren mit 10 % vollständigen und 31 % teilweisen Mitnahmen am wenigsten von Mitnahmeeffekten betroffen. Hier waren die teilweisen Mitnahmen („man hätte ohne Förderung auch, aber anders gebaut“) häufig unmittelbar mit dem Förderziel verbunden: ortstypische Bauweise nach Beratung durch den Dorferneuerungsplaner, Einhalten der Denkmalschutzanforderungen etc. Da die Förderung insbesondere die Mehrkosten durch die besonderen Anforderungen an die Art und Weise des Vorhabens abdeckte, waren diese teilweisen Mitnahmen von geringer Relevanz für die Beurteilung der Fördereffizienz. Bei den Maßnahmen Tourismus, Dienstleistungseinrichtungen und Dorferneuerung wurde über geringere Fördersätze für private Träger angestrebt, Mitnahmen entgegenzuwirken. Bei den Dienstleistungseinrichtungen (321) traten in erster Linie Mitnahmeeffekte bei der Förderung von Nahwärmenetzen auf. Diese Förderung wird nicht fortgesetzt.

### 10.2.2.2 Fehlende Additionalität oder Fehlallokation bei öffentlichen ZWE

Das Prinzip der Additionalität („Zusätzlichkeit“) besagt, dass Finanzmittel nur unter der Voraussetzung bereitgestellt werden, dass hierdurch keine öffentlichen Strukturausgaben eines Staates ersetzt werden. Mit der zunehmend angespannten Lage der öffentlichen Haushalte, insbesondere der Kommunen, haben sich die Forderungen nach Additionalität der Mittel relativiert. Auch wenn die Zusätzlichkeit ein Grundprinzip der EU-Förderpolitik darstellt, werden in der Praxis vermutlich öffentliche Beihilfen oder ähnliche strukturelle Ausgaben der Mitgliedstaaten durch die EU-Mittel verdrängt.<sup>122</sup> In der Programmplanungsperiode 2014-2020 ist für Deutschland keine Prüfung der Additionalität vorgesehen (BMW, 2014).

Die Bewertung dieses Verdrängungsprozesses im Hinblick auf die Fördereffizienz von *PROFIL* hängt von der Systemgrenze der Betrachtung ab. Die jahrelang zurückgestellten Investitionen in die Daseinsvorsorge und Basisinfrastruktur engen den aktuellen finanziellen Spielraum insbesondere von Kommunen ein, sodass nur das Notwendige – und bereits Geplante – finanziert werden kann. Förderung kann unter diesen Rahmenbedingungen von der öffentlichen Hand unterschiedlich strategisch genutzt werden bzw. mit unterschiedlichen positiven bzw. negativen Effekten verbunden sein. Additionalität und die Gefahr von Fehlanreizen (Fehlallokation) liegen dabei dicht beieinander. Folgende „Wirkungsketten“ und Effekte können auftreten:

- Einsatz der ELER-Mittel für die Vorhaben, die das Programm ermöglicht, und Einsatz der „frei werdenden“ Mittel für andere ebenso dringende Handlungsfelder, für die keine Fördergelder

---

<sup>122</sup> Dieser Verdrängungseffekt wird von Ederveen et al. (in Woon Nam und Wamser, 2010) auf 17 % der Mittel geschätzt.

zur Verfügung stehen. In der Summe könnte hierdurch ein Mehrwert entstehen („externe Additionalität“).

- Reduzierung der nationalen Mittel für einen Förderbereich, der über das Programm angeboten wird. Kritisch wird es dann, wenn die Mittel insgesamt reduziert werden, ohne dass dies transparent wird und mit den tatsächlichen Bedarfen einhergeht (scheinbare Additionalität).
- Fehlallokation aufgrund des Drucks, dass Fördermittel „abfließen müssen“. Gerade in der Anfangsphase eines Förderprogramms kommt es oft zu „second-best-“ oder Schubladenlösungen zulasten der Fördereffizienz. Zudem verleiten Fördermittel durch eine „verschobene Risikobewertung“ dazu, „überflüssige“ oder überdimensionierte Projekte unter Abkehr von regionalen Zielvorstellungen und Bedarfen durchzuführen. Solche Fehlanreize durch unterschiedlichste Politikinstrumente werden gerade im Hinblick auf schrumpfende Regionen bzw. eine nachhaltig finanzierbare Infrastruktur etc. thematisiert (Oberndörfer, 2014).

Eine umfassende Analyse dieser Zusammenhänge würde einen systemischen Bewertungsansatz erfordern, der über die Bewertung von PROFIL deutlich hinausginge. Im Rahmen der verschiedenen Untersuchungsansätze zu den Maßnahmenbewertungen konnten Hinweise zu den verschiedenen Aspekten von Additionalität bzw. Fehlallokationen herausgearbeitet werden. Deren eindeutige Bewertung im Hinblick auf einen effizienten Ressourceneinsatz ist nicht möglich.

Für den Aspekt der **Additionalität** wurden analog zum Vorgehen für die Mitnahmen auch die öffentlichen Vorhabenträger im Rahmen der Maßnahmenbewertungen nach der Zusätzlichkeit der geförderten Vorhaben befragt. **Tabelle 87** gibt die Ergebnisse wieder.

**Tabelle 87:** Fehlende Additionalität ausgezahlter Fördermittel für öffentliche ZWE

Code	Maßnahmenbezeichnung	Öffentliche Fördermittel 2007 - 2014	Anteil der Fördermittel in		Öffentliche Fördermittel ohne Additionalität
			ohne Additionalität	teilweise Additionalität	
313	Fremdenverkehr	15.077.530	4,0	13,0	603.101
321	Dienstleistungseinrichtungen	5.249.908	0,0	9,0	0
322	Dorferneuerung	174.769.608	0,3	34,0	524.309
323	Kulturerbe	9.074.000	10,0	0,0	907.400
413	Leader Lebensqualität	51.909.875	3,0	25,0	1.557.296
421	Leader Zusammenarbeit	1.321.609	3,0	6,0	39.648

Hinweis: Aufgeführt sind nur die Maßnahmen, bei denen Additionalität als Problem benannt wurde.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Maßnahmenbewertungen.

Die Einschätzung der ZWE, inwieweit die Vorhaben auch ohne Förderung realisiert worden wären, hing stark von der Betrachtungsweise und den oben genannten „Wirkungsketten“ ab. Insgesamt wurde das Problem fehlender Additionalität eher selten und nur bei bestimmten Maßnahmen der SP 3 und 4 benannt. Dies spiegelt in erster Linie die Einschätzung in Bezug auf die finanziellen Handlungsspielräume nationaler Haushalte wider. Bei 84 % der insgesamt im Zeitraum

2007 bis 2014 an öffentliche ZWE geflossenen Mittel wurde von einem nahezu vollständigen Zusatznutzen ausgegangen. Hierzu gehören die Maßnahmen der Flurbereinigung und des ländlichen Wegebbaus, des Küstenschutzes sowie des investiven Natur- und Gewässerschutzes. Nur 0,2 % der ausgezahlten öffentlichen Mittel (bzw. 1,4 % der an öffentliche Vorhabenträger ausgezahlten Mittel) waren mit fehlender Additionalität verbunden. Die Fälle mit nur teilweiser Additionalität (das Vorhaben wäre zwar auch realisiert worden, aber anders) waren häufig mit Vorzieheffekten und besonderen Anforderungen an die Bauweise verbunden, weniger mit der Dimension der Vorhaben.

Bei der Befragung von Leader-RM standen Hinweisen auf fehlende Additionalität durch sogenannte „Schubladenvorhaben“ andere Einschätzungen gegenüber, nach denen Leader Anstöße zu gänzlich neuen Aktivitäten/Projekten gab: „Ohne Leader wäre die Idee nicht entstanden. Die Information, dass es Förderung gibt, war die Initialzündung. Förderung war auch wichtig als Argumentationshilfe, um den Rat zu überzeugen.“ Für den Wegebau wurde die Additionalität durch den geförderten Ausbaustandard erreicht, für den es sonst keine Mittel gegeben hätte. Im Bereich der Naturschutzmaßnahmen (323, 216, 331-B) kann von einer fehlenden Additionalität durch schleichende Verdrängung nationaler Naturschutzmittel mit Verweis auf verfügbare EU-Mittel ausgegangen werden. Die Größenordnungen ließen sich im Rahmen der Evaluierung nicht nachvollziehen.

Im Rahmen der Evaluierung wurde auch versucht, sich dem Aspekt der **Fehlallokationen und Fehlanreize** zu nähern. **Tabelle 88** gibt Einschätzungen aus den Maßnahmenbewertungen wieder, die Schlaglichter auf zentrale Aspekte von Förderung und effizientem Mitteleinsatz werfen. Für die Maßnahmen der Flurbereinigung und des Küsten- und Hochwasserschutzes wurden Fehlanreize negiert.

Fehlanreize können im Bereich ELER-Investiv auch durch die von Bewilligungsstellen in Teilen verfolgte Strategie hervorgerufen worden sein, die Förderung im Sinne einer effizienten und vom Aufwand bewältigbaren Umsetzung auf größere Vorhaben zu konzentrieren. Hierauf deuten Ergebnisse aus der IKA hin.

Die erwähnte prekäre Haushaltslage vieler Kommunen erhöhte generell das (räumliche) Fehlallokationsrisiko. Konnten die potenziellen Antragsteller mit dem größten Bedarf kein Geld zur Kofinanzierung aufbringen, flossen die Fördermittel woanders hin. Hinsichtlich der Kofinanzierung haben sich sowohl bei Leader- als auch bei ZILE-Maßnahmen Probleme herauskristallisiert. Zum einen wurden kaum Projekte privater Träger realisiert, weil die Gemeinden nicht bereit waren, Mittel für die Kofinanzierung bereitzustellen, und auch keine anderen Quellen zur Verfügung standen. Dies verhinderte aus Sicht der regionalen Akteure Projekte, die für die Region wichtig gewesen wären. Zum anderen hatten finanzschwächere Kommunen – insbesondere Bedarfszuweisungsgemeinden – Probleme, die Kofinanzierung und die personellen Ressourcen für die Umsetzung aufzubringen.

**Tabelle 88:** Einschätzungen für Fehlallokation oder Fehlanreize durch die ELER-Förderung

Code	Hinweise: Keine Fehlallokation, Fehlanreize	Hinweise: Fehlanreize, Fehlallokation
ZILE (SP 3 und 4)	Aussagen der Akteure belegen die überlegte Nutzung von Fördermitteln („Wir sind keine Zusschussjäger“). Auch die Einbeziehung der politischen Gremien wirkt steuernd, da diese bei Samtgemeindeprojekten der Kofinanzierung zustimmen müssen: „Das muss auch in den Mitgliedsgemeinden politisch vertretbar sein, die Räte der Mitgliedsgemeinden überzeugen erfordert Zeitaufwand.“	Das Wesentliche ist nach Auffassung einiger Akteure nicht förderfähig. In ländlichen Kommunen gibt es einen hohen Investitionsbedarf. Dieser umfasst v. a. Ersatzinvestitionen in die bestehende Infrastruktur. Diese Infrastruktur ist Voraussetzung für den Erhalt und die Entwicklung ländlicher Kommunen.  Der EU-Förderkontext führte nach der Beobachtung einiger Bewilligungsstellen zum Phänomen des nicht Kleckerns, sondern Klotzens, sodass Projekte größer wurden als ursprünglich geplant.  Zudem darf zumeist aufgrund des Zuwendungsrechts nichts Gebrauchtes und auch keine Eigenarbeit (GAK) mit eingebracht werden. Das führt nicht immer zu den effizientesten Lösungen.
41x	Die Aussagen einiger Kommunalvertreter (Samtgemeindebürgermeister, Landkreisvertreter) zeigen auch, dass Kommunen gründlich die Inanspruchnahme von Fördermitteln abwägen: „Viele Dinge werden gar nicht beantragt, weil es zu aufwendig ist. Sie werden gar nicht oder kleiner realisiert. Die Gemeinde rechnet genau, ob Vorfinanzierungsaufwand und Zinsen sich lohnen, sonst lassen wir es bleiben.“	Insbesondere aus der Anfangsphase (2009/2010) gab es Hinweise auf Fehlallokation. Für die Regionen bestand ein erheblicher Druck zum Mittelabfluss, sodass auch Projekte gefördert wurden, die nicht prioritär waren. Dies belegen Aussagen im Rahmen der Befragung der RM und der LAG-Mitglieder. Auch die Aussage „Es fehlt eine Kultur der Beleuchtung der Sinnhaftigkeit der Ausgaben im Gesamtzusammenhang.“ (LAG-Mitglied) deutet auf eine nicht immer optimale Mittelallokation hin.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 10.2.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Insbesondere durch Mitnahmeeffekte wurde die Effizienz des Ressourceneinsatzes reduziert. Insgesamt wurden für 23 % der öffentlichen Mittel an private ZWE vollständige Mitnahmen und für knapp 32 % teilweise Mitnahmen ermittelt. Nach Einschätzung der MaßnahmenbewerterInnen haben die Auswahlkriterien und -verfahren kaum Lenkungswirkung in Richtung Vermeidung von Mitnahmen entfalten können, da diese entweder aufgrund des Mittelüberhangs nicht zum Zuge kamen, oder sie so konzipiert waren, dass relevante Kriterien von weniger gestaltungswirksamen Kriterien überlagert wurden. Dies kann sich in der Förderperiode 2014-2020 infolge der grundlegenden Neukonzeption der Projektauswahlkriterien und der Antragsverfahren ändern. Wesentlich zur Mitnahmevermeidung sind die klare Zielformulierung einer Maßnahme und darauf abgestimmte konsistente Förderbedingungen und -auflagen. Diese Auflagen müssen sich bei den flächenbezogenen Maßnahmen deutlich vom CC-Standard, Greening-Auflagen, dem Stand der Technik und den regional ohnehin praktizierten Wirtschaftsweisen abheben. Gegebenenfalls sind regionale Differenzierungen des Angebots erforderlich. Die Gülleausbringung wird in PFEIL aufgrund der Mitnahmen nicht weiter in dieser Ausgestaltung angeboten und von der Maßnahme „Emissionsarme Ausbringung von Gülle/Substraten“ abgelöst.

Bei den privaten investiven Maßnahmen müssen die Auflagen zum einen das öffentliche Interesse an der Förderung wirksam abbilden. Zum anderen muss die Förderung im Wesentlichen die Kompensation der Mehrkosten dieser Auflagen umfassen. Auf diese Weise lassen sich Maßnahmen auf ein tolerierbares Maß reduzieren.

Die Reflexionen zu den Aspekten Additionalität und Fehlallokation zeigen deren Vielschichtigkeit und erfordern systemische Betrachtungen über die Programmbewertung hinaus. Wesentliche Schlussfolgerungen lassen sich aber dennoch ziehen:

- Die Additionalität der eingesetzten *PROFIL*-Mittel war scheinbar hoch, da auch zentrale Bereiche der Daseinsvorsorge nur noch über Förderprogramme abgedeckt werden konnten. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes stellt sich bei einigen Maßnahmen die grundlegende Frage, ob diese – vor dem Hintergrund der „Zumutungen des Zuwendungsrechts“ (Gürtler, 2013), der hohen Transaktions- und Implementationskosten und Unsicherheiten – im Zuwendungsrecht richtig aufgehoben sind. Das betrifft Maßnahmen wie den Küstenschutz sowie andere physische Infrastruktureinrichtungen. Auch wenn diese Maßnahmen aufgrund ihrer positiven strukturellen Wirkungen an sich förderwürdig sind (siehe hierzu u. a. Kap. 5.7), sollte die Trennlinie zwischen steuer- bzw. zuweisungsfinanzierter Daseinsvorsorge und der Entwicklung innovativer Lösungen und neuer Handlungskonzepte über Förderung und Modellvorhaben von der Politik kritisch überprüft und neu gezogen werden.
- Dem Risiko der Fehlallokation kann über verschiedene Strategien entgegengewirkt werden. So sollte das vorherrschende Primat des realisierten Mittelabflusses als Indikator für den Programmerfolg relativiert werden. Auch dient die Einbindung von Vorhaben in regionale Prozesse oder übergemeindliche Konzepte als Korrektiv gegenüber „second-best-“ Lösungen und verschobenen Risikobewertungen.

### **Empfehlung an die EU**

Die im ELER festgeschriebene Begrenzung auf die Kofinanzierung öffentlicher Mittel hat sich als ein Hemmnis gerade für die effiziente Umsetzung bottom-up entwickelter regionaler Strategien erwiesen. Diese Beschränkung ist im EFRE und ESF nicht gegeben. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes sollte der ELER die Regelung aus den anderen ESI-Fonds nachvollziehen.

### **10.2.3 Effizienzsteigerung durch Synergieeffekte**

Das mehrstufige Untersuchungskonzept zu den Aspekten Komplementarität und Synergien wurde in der HZB entwickelt (Fährmann et al., 2010). In der HZB wurden im Wesentlichen die Bedingungen und Voraussetzungen für die Entstehung von Synergien untersucht. Diese liegen im Angebot komplementärer Fördermaßnahmen für bestimmte Wirkungsfelder und einer strukturellen Kohärenz. Mit struktureller Kohärenz ist der organisatorische Rahmen (Akteure und Verfahren der Abwicklung) gemeint, der den Einsatz komplementärer Maßnahmen optimiert. Dazu gehören die gegenseitige Kenntnis, eine proaktive Abstimmung sowie die gegenseitige Berücksichtigung

bei Priorisierungen. Besonders gestärkt werden diese Aspekte durch integrierte Maßnahmenumsetzungen (einschließlich IT-Systeme und Antragsverfahren) sowie (räumlich) bündelnde Fachplanungen und Konzepte. Inwieweit das komplementäre Maßnahmenangebot als schlüssig und vollständig gewertet wurde, und inwieweit es Optimierungspotenzial gibt, ist den Ausführungen zu den Wirkungsfeldern unter Kap. 9 sowie der Gesamtbetrachtung unter Kap. 11.1 zu entnehmen. Im Folgenden geht es in erster Linie um synergetisch bzw. multifunktional wirkende Maßnahmen und Synergien zwischen Maßnahmen.

### **Synergetisch bzw. multifunktional wirkende Maßnahmen**

Bei den Maßnahmen 111 und 114, Flurbereinigung (125-A) sowie Leader handelte es sich um querschnittsorientierte Instrumente, mit denen sowohl sozioökonomische als auch umweltbezogene Wirkungen erzielt wurden. Diese Maßnahmen haben ein hohes **Synergiepotenzial**, da sie viele andere Maßnahmen flankieren und unterstützen können. Im Bereich der umweltbezogenen Maßnahmen konnten zudem „echte Multifunktionalitäten“ herausgestellt werden. Der überwiegende Teil der Maßnahmen wirkte (auch bei klarer Ausrichtung auf ein Schutzgut) gleichzeitig positiv auf mehrere Schutzgüter. So wurden bei vielen Vorhaben für den Moorschutz oder die FGE **Synergien zwischen den Themenfeldern** Wasser, Biodiversität und Klimaschutz erzielt. Bei diesen Maßnahmen, insbesondere 323-A, 323-B und dem Ökolandbau, war somit jeder Euro Fördergeld mit Wirkungen für mehrere Wirkungsfelder verbunden.

### **Synergien zwischen Maßnahmen**

Nach dem Verständnis der EU-KOM geht es bei Synergien um das Zusammenwirken von verschiedenen Instrumenten oder Maßnahmen. Das heißt, durch Interaktionen werden die Wirkungen der einen Maßnahme durch die einer anderen beeinflusst und insgesamt verstärkt. Synergiewirkungen können über unterschiedliche Wirkungszusammenhänge und Mechanismen erzeugt werden (in Anlehnung an Toepel, 2000); wesentlich im Zusammenhang mit der Umsetzung und Steuerung von Fördermaßnahmen sind folgende:

- Effekt der kritischen Masse (Kumulationseffekt): ein Projekt/eine Fördermaßnahme allein würde keine Wirkung erzielen (auf betrieblicher Ebene) oder keine (zusätzlichen) Wirkungen (z. B. regionalwirtschaftliche) in der Fläche erzielen;
- Befreiungseffekt/Verstärkungseffekt: die Implementation eines Projektes beseitigt Hemmnisse anderer Projekte (Verfügungsrechte, Qualifizierung); auch eine Verstärkung bzw. Sicherung der Wirkungen einer anderen Maßnahmen kann hierdurch erreicht werden (Qualifizierung parallel zur Investition, Verbreitung von Arten der Blühstreifen in Flächen des Ökolandbaus);
- Impulseeffekt: über die Beispiel- und Vorbildwirkung werden Projekte nach einem Vorbild dupliziert oder die Entwicklung anderer Projekte stimuliert.

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde versucht, über einzelne Fallstudien und Analogieschlüsse Synergien zwischen komplementären Maßnahmen zu identifizieren. Quantifizierungen waren dabei nicht möglich. Wesentlich für die Beurteilung der Eintrittswahrscheinlichkeit und der

Stärke der eintretenden Synergiewirkungen ist die Art der **Synergiegenese**. Im Wesentlichen wurden hier unterschieden:

- nachfrageinduzierte „ungelenkte“ Synergieeffekte,
- strategisch konzipierte Effekte in Richtlinien (Verknüpfungen, Kumulationen, Stärkung durch entsprechende Auswahlkriterien und deren Bepunktung etc.),
- gesteuerte Effekte durch zeitliche und räumliche Koordination anhand von Planungen mit Bündelungsfunktion und/oder durch Gremien/Akteure vor Ort.

Die folgende Matrix (**Tabelle 89**) gibt einen Überblick über die zum Teil empirisch belegten, zum Teil theoretisch abgeleiteten Synergieeffekte. Danach sind besonders viele Synergien in den Bereichen Biodiversität, Wasserschutz und Lebensqualität entstanden. In diesen Bereichen traten auch über Auswahlkriterien und Bewilligungsbehörden gesteuerte Synergien sowie strategisch konzipierte Effekte auf. Die Wirkungsanalysen zur Ex-post-Bewertung bestätigen damit die bereits in der Ex-ante-Evaluation (LR, entera und OEF, 2006) und auch in der HZB formulierte These, dass Veränderungen im Programmaufbau im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode zu mehr Synergien vor allem innerhalb der Maßnahmen von SP 2 (Baukastenmodell der Umweltmaßnahmen) und SP 3 (verstärkte Verknüpfung mit Leader und ILEK) geführt haben.

Deutlich wird, dass insgesamt bei den beobachteten Effekten die nachfragegesteuerten Synergien überwogen. In diesen Fällen brauchte es eine kritische Masse von Förderfällen, die das Eintreten der Effekte wahrscheinlich werden ließ. Die Weiterbildungsangebote unter ELER-Code 111 hatten ein hohes Synergiepotenzial, da bei der Konzeption des Kursangebots auf die gesamte Bandbreite der *PROFIL*-Zielausrichtung abgehoben wurde. Inwieweit Qualifizierungen vorab, begleitend oder überhaupt von Teilnehmern anderer Maßnahmen in Anspruch genommen wurden, war rein nachfragegesteuert. Hier gab es keine Verknüpfungen oder Anreizstrukturen.

Mit die größten Effekte lagen in Fördermaßnahmen mit Bündelungsfunktion, wie der Flurbereinigung, der Dorferneuerung und an zentraler Stelle der Erstellung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten (REK/ILEK). Gerade die ILEK waren jedoch sehr stark auf die ZILE-Maßnahmen ausgerichtet, sodass schwerpunktübergreifend wenig realisiert wurde. Durch effektives Bodenmanagement, die Bereitstellung von Flächen sowie eigene zielgerichtete Maßnahmen für den Wasser- und Biotopschutz hat sich die Flurbereinigung in NI/HB weiter zu einem Querschnittsinstrument entwickelt. Die Interaktionen wurden durch das Verwaltungsverfahren noch weiter verstärkt, indem Flurbereinigungsverfahren zur Unterstützung von FGE im Auswahlverfahren priorisiert wurden.



## Legende zu Tabelle 89:

\* 111/114 + AUM = es handelt sich um eine Annahme, dass Impulseffekte auftreten können.

\*\* In Bezug auf Wasserschutz handelt es sich um strategisch konzipierte Synergien.

 strategisch konzipierte Synergien     gesteuerte Synergien     nachfrageinduzierte Synergien

**Bio:** Biodiversität, **K:** Klimaschutz, **LQ:** Lebensqualität, **W:** Wasserschutz, **W/B:** Wachstum und Beschäftigung,

**Wett:** Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors

## Beispiele für wirkungsverstärkende Interaktionen von Maßnahmen

**Tabelle 90** enthält beispielhafte Entstehungszusammenhänge für die in der obigen Matrix abgebildeten Synergien.

**Tabelle 90:** Beispiele für Synergieeffekte im Sinne wirkungsverstärkender Interaktionen

Kombination	Beispiele für Synergieeffekte	Art der Genese /Interaktion	Quelle
<b>Biodiversität</b>			
214-C + 323-A und/oder 216 (+ Landesmittel + Stiftungen + Kompensationsmaßnahmen)	Nach Einschätzung der Interviewpartner sowie nach Ergebnissen der Wirkungskontrollen des NLWKN zu urteilen, haben die Maßnahmen zu einer Aufwertung des Gebietes geführt. Entscheidend für die kontinuierliche Pflege der Magerrasen und ein Unterdrücken der Sukzession ist die regelmäßige und ausreichende Beweidung mit Schafen (und idealerweise auch Ziegen). Für den lokalen Schäfer wiederum war es wesentlich, für eine ausreichend große Schafherde Einstellmöglichkeiten im Winter zu haben sowie durch zusätzliche Mechanisierung eine effiziente Wirtschaftsweise umsetzen zu können. Das konnte durch die Förderung eines Stallumbaus sowie eines Schleppers aus der Maßnahme 323-A erreicht werden. Über eine 10-jährige Zweckbindungsfrist sind die Investitionen an die Beweidung des Heesebergs und weiterer Gebiete gekoppelt. Dafür wurde wiederum das KoopNat auf ca. 9 ha auf dem Heeseberg in Anspruch genommen, wofür jährlich rd. 4.000 Euro Prämien an den Schäfer ausbezahlt wurden. In anderen Gebieten ermöglichte es erst eine über die Maßnahme 216 geförderte Zäunung, Schäfer für schutzwürdige Flächen zu gewinnen.	gesteuerte Synergie durch die Behörden (UNB und NLWKN), Befreiungseffekte	7.6_MB 6.5_MB
331-B + 214-C	Durch einen Vergleich der Entwicklung der Vertragsfläche in den Landkreisen mit und ohne Qualifizierungsangebot konnten deutliche positive Wirkungen hinsichtlich Teilnahme an den AUM bestätigt werden. Die Fördermaßnahme 331-B trägt damit indirekt zum Erhalt der Biodiversität bei, da sie die Akzeptanz für das Agrarumweltprogramm (KoopNat, NAU/BAU) und auch die Zielgenauigkeit und Effizienz dieser Maßnahmen verbessert.	Strategisch konzipierte Synergie, Verstärkungseffekt, aber von Nachfrage der LK abhängig	9.3_MB
<b>Wasserschutz (Grundwasser und Oberflächengewässer)</b>			
114 + 214	Spezifisches Beratungsthema war die Teilnahme an AUM, die Akzeptanzsteigerung konnte für ein Förderjahr analysiert werden, es zeigt sich aber kein signifikanter Effekt für AUM generell	Strategisch konzipiert, Verstärkungseffekt, aber von Nachfrage abhängig	InVeKoS / Förderdaten

(Fortsetzung Tabelle 90)

Kombination	Beispiele für Synergieeffekte	Art der Genese /Interaktion	Quelle
227 + 227	Synergie zwischen Bodenschutzkalkung und Waldumbau. Letzterer funktioniert besser, wenn auch gekalkt wird, es findet aber keine Lenkung statt	Nachfrageinduzierte Synergie, Kumulations-effekt	Literatur
125-A + 323-B	Flächenkauf durch FGE und lagegerechte Zuordnung von Flächen durch Flurbereinigung. Beispiele sind die Verfahren Nettetal oder Hunte-Drebber	Gesteuerte Synergie	5.6_MB(b)
<b>Lebensqualität</b>			
125-B + 313/ 321/322/323-D	Ländliche Wege dienen als wichtiger Bestandteil der regionalen Infrastruktur, mit multifunktionaler Nutzung. Ihr Ausbau verstärkte den Nutzen weiterer Infrastrukturvorhaben einer Region.	tlw. gesteuerte tlw. nachfrageinduzierte Synergie	5.7_MB(b)
<b>Wachstum und Beschäftigung</b>			
125-A/125-B + 121	Betriebliches Wachstum erfordert auch einen Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur, z. B. Wege zum Hof bzw. zu bewirtschafteten Flächen. Bedingt durch das Größenwachstum der Betriebe, insbesondere im Außenbereich, erfolgt die Belieferung der Betriebe bzw. die Abholung mit immer größeren Fahrzeugen. Die Wege müssen hierfür entsprechend ausgebaut sein. Dieser Ausbau erfolgte über den geförderten Wegebau bzw. die Flurbereinigung. Aufgrund der hohen Förderdichte des AFP und des Wegebaus ist vom Auftreten von Synergien auszugehen, da der Wegebau Hemmnisse für betriebliches Wachstum beseitigt.	Nachfrageinduzierte Synergie, Verstärkungseffekt bzw. Befreiungseffekt	5.7_MB(a)
313 + 322 + 323-D	Es gab mehrere Großvorhaben bzw. räumliche Gesamtkonzepte, deren Teilkomponenten – auch über mehrere Förderperioden hinweg – über verschiedene Fördermaßnahmen umgesetzt wurden. Beispiele: Rittergut Eckerde I, Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen. Bei diesen Arten von Projekten werden i. d. R. alte Liegenschaften nutzbar gemacht, häufig in Verbindung mit kulturellen und touristischen Angeboten. Die Initiative hierfür ging häufig von ILE-Regionen oder Leader-Gruppen aus.	Nachfrageinduzierte Synergie (Einzelfälle), tlw. behördengeleitet	Analyse der Förderdaten der Maßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben diesen Effekten war der Leader-Prozess geeignet, Vorhaben auf regionaler Ebene zu bündeln und durch das Gremium der LAG einen kohärenten Abstimmungs- und Entscheidungsrahmen herzustellen. Die Bündelungs- und Anstoßkraft, die insbesondere für das Themenfeld der Lebensqualität eine große Rolle spielten wurde im Rahmen der Erhebungen zu Leader/ILE insgesamt bestätigt (siehe hierzu 7.2\_MB, Kap. 3.2). Von den Tourismusinvestitionen wurden beispielsweise 90 % der Vorhaben in Leader- oder ILE-Regionen umgesetzt und waren in übergeordnete Gesamtkonzepte eingebunden.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Synergieeffekte zwischen Maßnahmen konnten identifiziert werden, ihr Umfang hatte keinen entscheidenden Einfluss auf die Fördereffizienz. Größeres Potenzial lag im Angebot synergetisch

wirkender, sogenannter multifunktionaler Maßnahmen wie dem Ökolandbau oder Moorschutzmaßnahmen, die gleichzeitig positive Wirkungen für mehrere Wirkungsfelder entfaltet.

Aufgrund der starken Dreigliedrigkeit der Umsetzung (LWK, NLWKN, ÄrL) gab es, anders als in anderen Bundesländern, weniger schwerpunktübergreifend bündelnde Strukturen auf der Umsetzungsebene von *PROFIL*. Daher ist es auch für die Zukunft wesentlich, dass die Fachreferate komplementär wirkender Maßnahmen sich regelmäßig austauschen, um effektiver Synergien erzeugen zu können. Die gegenseitige Mitzeichnungspflicht von Förderrichtlinien und Projektauswahlkriterien, so haben es auch die Erfahrungen zur Programmierung von PFEIL gezeigt, ist geeignet, die Potenziale der komplementären Wirkungen zu verbessern (Priorisierung von Gewässerschutzvorhaben in der Flurbereinigung etc.). Zudem wird bei einigen Maßnahmen die synergetische Wirkung mit anderen Fördermaßnahmen im Auswahlverfahren mit Sonderpunkten bewertet.

Als gute Praxis für komplementäre Teilmaßnahmen unterschiedlicher Ressortzuständigkeit ist der verstetigte Austausch zwischen ML und MU im Hinblick auf die AUM zu werten. Neben dem gut aufeinander abgestimmten Baukastenmodell waren es insbesondere die integrierte und gebündelte Umsetzung aller AUM über die Bewilligungsstellen der LWK und eine regelmäßige, gleichzeitige Schulung der Bewilligungsstellen durch beide Häuser, die zu einem effizienten und synergetischen Förderansatz geführt haben. Dies sollte weiter verfolgt werden.

#### 10.2.4 Effizienz des Fördermitteleinsatzes

Die Effizienz der Förderung kann umfassend nur beurteilt werden, wenn den Gesamtkosten der Förderung – bestehend aus Fördermitteln und IK – ein Nutzen bzw. quantifizierte Wirkungen gegenübergestellt werden können. Dieser Schritt sowie die hieraus ableitbaren Schlussfolgerungen und Empfehlungen sind mit zwei wesentlichen Herausforderungen verbunden.

Zum einen sind bei der Bewertung von Umwelt- und sozioökonomischen Wirkungen der Nutzenmonetarisierung bzw. der indikatorgestützten Wirkungsquantifizierung enge methodische Grenzen gesetzt (Fährmann und Grajewski, 2013). Daher war eine (vergleichende) Bewertung der Effizienz verschiedener Maßnahmen themenfeldbezogen nur ansatzweise möglich. Zwischen den Themenfeldern wurden zudem unterschiedliche methodische Ansätze gewählt. Im Bereich der Biodiversität wurden die Kosten der wirksamen Maßnahmen den Wirkungsintensitäten auf einer Ordinalskala gegenübergestellt (siehe 9.3\_MB). Für den Grundwasserschutz und den Klimaschutz konnten die Kosten unter Berücksichtigung der IK pro Tonne N-Reduzierung/-Vermeidung bzw. CO<sub>2</sub>-Reduzierung ausgewiesen werden. Die Ergebnisse werden in Kap. 10.2.4.1 vor dem Hintergrund des Zusammenspiels aus Ressourceneinsatz und Zielerreichung dargestellt.

Zum anderen weisen sowohl zurückliegende Untersuchungen (Fährmann und Grajewski, 2013) als auch die aktuellen Ergebnisse der IKA darauf hin, dass zwischen der Höhe der IK, den Gesamt-

kosten und der Intensität der erzielten Wirkungen enge Wechselwirkungen bestehen. Niedrige (relative) IK einzelner Maßnahmen sind daher nicht gleichzusetzen mit einer hohen Effizienz der Förderung im Sinne einer bestmöglichen Wirkung der eingesetzten Fördermittel. Sie sind ein Indikator für eine kostenminimierende Umsetzung von Fördermaßnahmen, nicht aber zwingend für einen effektiven Einsatz der Fördermittel. Bei Maßnahmen mit hohen Kosten ist ein Teil als „Investition“ in die Wirksamkeit anzusehen. Dazu gehört beispielsweise ein proaktives Agieren der Verwaltung durch gezielte Ansprache potenzieller Maßnahmenträger für komplexe Vorhaben im Bereich der ländlichen Entwicklung oder das Angebot der Maßnahme „Qualifizierung für den Naturschutz“ für eine v. a. qualitativ verbesserte Umsetzung der KoopNat-Maßnahmen. Bei Optimierungen der Kosten oder der Förderungswirkung sind die Gesamtsimplikationen zu berücksichtigen. Das ist insbesondere dann schwierig, und mit Risiken von Fehlinterpretationen verbunden, wenn die Wirkungen im Gegensatz zu den Kosten nicht quantifiziert werden können.

Wird aufgrund dieser Schieflage die Ausgestaltung einseitig auf die Reduzierung von Umsetzungskosten ausgerichtet, ist die Gefahr gegeben, dass hiermit eine geringere Wirksamkeit des Mitteleinsatzes einhergeht, da z. B. eine geringe Zielausrichtung (Treffgenauigkeit)<sup>123</sup> der Maßnahme und hohe Mitnahmeeffekte in Kauf genommen werden. Gemäß einer Untersuchung aus England zum Thema „Kosten der Vereinfachung“ können Zielverfehlungskosten durch Vereinfachung der Förderansätze ein großes Ausmaß annehmen. Gegenstand der Untersuchung waren Programme zum Schutz und zur Verbesserung der Biodiversität. Übliche Ansätze zur Politikvereinfachung (u. a. regionale und betriebsbezogene Einheitsprämien) gehen demzufolge mit 49 % bis 100 % reduziertem Biodiversitätsnutzen – gemessen in Artenvielfalt, Artendichte und Artenreichtum – der eingesetzten Mittel einher. Es überwiegen Mitnahmen und Überkompensation. Die AutorInnen (Armsworth et al., 2012) kommen zu dem Schluss, dass hohe relative IK in Kauf zu nehmen sind, um diese Effekte zu vermeiden, und dass die Reduzierung von IK über einfaches Maßnahmendesign durch hohe Zielverfehlungskosten um ein Mehrfaches übertroffen werden.

Im Folgenden wird der Zusammenhang von Kosten und Wirksamkeit anhand der Fördereffizienz von Maßnahmen in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz sowie der gesamten Förderstrategie von PROFIL diskutiert.

---

<sup>123</sup> Als wesentliche Instrumente zur Erhöhung der Treffsicherheit gelten beispielsweise hohe Förderauflagen, strikte inhaltliche bzw. räumliche Auswahlkriterien und differenzierte Förderprämien.

### 10.2.4.1 Fördereffizienz in den Wirkungsfeldern Biodiversität, Wasser- und Klimaschutz

Im Folgenden wird die Fördereffizienz unterschiedlicher Maßnahmen im Bereich der Biodiversität, des Wasserschutzes und des Klimaschutzes betrachtet. Die Aussagen stützen sich auf die Ergebnisse der jeweiligen Vertiefungsthemen.

#### Biodiversität: Enger Zusammenhang aus Kosten und Wirksamkeit

**Tabelle 91** verdeutlicht die weite Spanne von PROFIL-Maßnahmen mit der Zielausrichtung Biodiversität in Bezug auf deren relative IK, IK pro ha, Gesamtkosten sowie Wirksamkeit.

**Tabelle 91:** Wirksamkeit und Kosten von Maßnahmen mit Zielausrichtung Biodiversität

Code	Maßnahme	Biodiversitätsziel	Biodiversitätswirkung			Implementations-, Gesamtkosten		
			Dauer	Stärke	Mitnahme in %	Relative IK in %	IK je ha oder Vorhaben in Euro	Gesamtkosten je ha oder Vorhaben in Euro
<b>Flächenbezogene Förderung</b>								
212	Ausgleichszulage*	(x)	----	0	100	1	0,4	35
213	Erschwernisausgleich	x	----	0	n.r.	29	38	172
214	Agrarumweltmaßnahmen							
A5	Blühstreifen, einjährig	x	----	++	0	11,2	60,2	597
A6	Blühstreifen, mehrjährig lagegenau	x	----	++	0	359,6	1.310,5	1.675
B1	Grünlandextensivierung	x	----	+	50	18,4	18,1	116
B2	Kennarten GL	x	----	++	0	65,5	71,1	180
B3	Schonstreifen	x	----	++	0	98,5	110,7	223
214 C	KoopNat	x	----	++	0	21,6	44,5	251
<b>Forstliche Förderung</b>								
225	Waldumweltmaßnahmen	x	----	++	0	Vorhaltekosten		k. A.
227	Waldumbau	x	--->	++	15	24,5	915,0	4.643
<b>Investive Umweltmaßnahmen &amp; Beratung</b>								
125 A	Flurbereinigung	x	--->	+	0	6,3	k. A.	k. A.
323 A	Entwicklung N. und L.	x	--->	++	0	10,5	k. A.	k. A.
323 B	Fließgewässerentwicklung	x	--->	++	0	13,9	k. A.	k. A.
331 B	Qualifizierung für den Naturschutz	x	----	+	0	84,7	k. A.	k. A.

\* Unspezifisches Umweltziel

k. A. = keine Angabe n.r. = nicht relevant

Wirkungsdauer: ---> = dauerhaft/permanent, ----| = nicht dauerhaft/temporär.

Wirkungsstärke (positiv/negativ): +/- = gering, +/- = bedeutsam, 0 = Wirkung zu vernachlässigen trotz Ziel.

Quelle: Eigene Darstellung nach 9.3\_MB.

Deutlich werden die relativ hohen Kosten der wirksamen Maßnahmen für dieses Schutzgut bezogen sowohl auf die IK pro ha als auch auf die Gesamtkosten (IK und Prämien) pro ha. Insgesamt lagen die IK/ha bei allen Maßnahmen mit hohen Biodiversitätswirkungen über denen mit geringen Wirkungen.<sup>124</sup> Damit zeichnet die Kostenstruktur der Maßnahmen die Wirkungsintensität und Präzision der Maßnahmen nach: Unwirksame und gering wirksame Maßnahmen für die Biodiversität mit teilweise starken Mitnahmeeffekten konnten relativ günstig umgesetzt werden. Eine starke Zielausrichtung (geringe Zielverfehlungskosten) war tendenziell mit höheren IK/ha und Gesamtkosten verbunden.

Auffällig ist, dass im Gegensatz zu anderen Bundesländern der Vertragsnaturschutz (KoopNat) zwar kostenintensiv, aber unter den hochwirksamen Biodiversitätsmaßnahmen eine günstige Teilmaßnahme war. Die mit Abstand teuersten Maßnahmen waren die Blühstreifen, wobei die lagegenauen, mehrjährigen Blühstreifen mit großem Abstand die teuerste Maßnahme in Bezug auf IK/ha sind, teurer als der Waldumbau. Die AZ erzielte keine Effekte. Diese Maßnahme sollte trotz ihrer günstigen Kostenstruktur und geringen IK aufgrund der Zielverfehlungskosten nicht mehr oder nur mit grundlegenden Modifikationen angeboten werden. Mit 18 % relativen IK und 18 Euro IK/ha war die Grünlandextensivierung zwar die zweitgünstigste grünlandbezogene Maßnahmen im NAU/BAU; sie erreichte aber nur eine geringe Wirksamkeit und blieb hinter den mit einem Hauptziel verbundenen Erwartungen zurück.

Die flächenbezogenen Maßnahmen (212, 213, 214) sind mit überwiegend temporären Wirkungen verbunden, die auf den Zeitraum der Zahlungen oder der Teilnahme beschränkt sind. Dies unterscheidet sie grundlegend von den forstlichen Maßnahmen, der Flurbereinigung und dem investiven Natur- und Gewässerschutz (323), die eine dauerhafte Wirkung erzielen. Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit sind letztere positiver zu bewerten. Drei dieser Maßnahmen sind mit hohen Wirkungen für die Biodiversität verbunden. Von ihnen weist der Waldumbau mit 24 % hohe relative IK auf. Der investive Gewässer- und Naturschutz liegt mit 14 % bzw. 10,5 % deutlich darunter.<sup>125</sup>

Weisen zwei Teilmaßnahmen vergleichbar hohe Umweltwirkungen in Bezug auf ihre jeweilige Zielressource auf, ist die Teilmaßnahme zu präferieren, die die geringeren Kosten verursacht. Umgekehrt ist bei Maßnahmen mit unterschiedlicher Umweltwirkung, aber vergleichbaren Gesamtkosten, der Maßnahme mit den höheren Umweltwirkungen Vorrang einzuräumen. In diese Bewertung ist auch die Nachhaltigkeit mit einzubeziehen. Für dieses Urteil müsste in Einzelfällen jedoch noch weiter differenziert werden als mit der angewandten fünfstufigen Wirkungseinstufung. Gerade beim Thema Biodiversität spielt es eine wesentliche Rolle, für welche Zielarten die

---

<sup>124</sup> Die relativen IK fallen teilweise durch die sehr hohen Prämien pro ha dieser Maßnahmen gering aus. Das gilt insbesondere für die Blühstreifen.

<sup>125</sup> Eine ebenso differenzierte Betrachtung der investiven Maßnahmen wie bei den AUM und ein Vergleich der IK/ha war nicht möglich, da keine einheitlichen Flächenangaben vorlagen.

Maßnahme konzipiert ist. Dies wird am Beispiel der beiden Förderansätze der Blühstreifen deutlich. Die wesentlich kostengünstigere Variante der einjährigen Blühstreifen war auf Offenbodenarten und Blütenbesucher ausgerichtet, während es bei den mehrjährigen Blühstreifen um die Schaffung von Streifenstrukturen, Übergangsf lächen zu ökologisch sensiblen Bereichen sowie Verbindungskorridoren oder Rückzugsflächen für Wildtiere ging. Waren die Streifen breit genug und wiesen sie eine vielfältige Ruderalflora auf, waren sie auch hoch wirksam. Die jeweilige Vorzüglichkeit der Maßnahmen kann also nur vor dem konkreten Artenschutzziel beurteilt werden.

### **Wasser: Reduzierung der Mitnahmen entscheidend für die Fördereffizienz**

Für die Reduktion der N-Bilanzsalden wurde eine Effizienzberechnung durchgeführt (siehe 9.8\_MB), da für diesen Indikator quantitative Wirkungsabschätzungen mehrerer Förderangebote berechnet werden konnten. Zudem war gerade die Senkung der N-Bilanzüberschüsse ein zentrales Förderziel von PROFIL. Berechnet wurden die Kosten für die Reduktion eines Kilogramms N-Bilanzüberschuss unter Berücksichtigung der Fördermittel und der IK. Mitnahmen wurden hierbei auf Seiten der Wirksamkeit abgezogen (siehe Kap. 10.2.2).

Die besten Kosten-Wirksamkeitsrelationen für das eingesparte Kilogramm N wiesen die beiden Beratungsmaßnahmen auf.<sup>126</sup> Die Kostenwirksamkeit der Beratung fiel – wie auch von Osterburg und Runge (2007) für die Düngeplanung geschätzt – deutlich günstiger aus als die der besten Flächenmaßnahmen. Die IK machten bei beiden Maßnahmen 15 bzw. 10 % der verausgabten Mittel aus. Ähnlich niedrig lag die kalkulierte Kosten-Wirksamkeitsrelation der Erstaufforstung.

Die Kosten-Wirksamkeitsrelationen der drei wichtigsten AUM mit Wasserschutzziel staffeln sich dahinter. Gemessen an den N-Vermeidungskosten (vgl. Kap. 9.8) wies der Ökologische Landbau mit knapp 2,90 Euro/kg N unter den AUM mit Abstand die beste Kosten-Wirksamkeitsrelationen auf, gefolgt von der umweltfreundlichen Gülleausbringung, deren Minderungskosten mit rund 5,80 Euro/kg N schon doppelt so hoch ausfielen, und der GSL mit Kosten von 6,51 Euro/kg N. Weit darüber lagen die Förderung des Zwischenfruchtanbaus mit etwa fünffach höheren und der ortsfesten Blühstreifen mit fast zehnfach höheren Minderungskosten je kg eingespartem N. Beim Ökolandbau begründet vor allem die sehr gute Wirkung pro Flächeneinheit bei gleichzeitig relativ geringen Prämien und IK/ha das gute Kosten-Wirksamkeitsverhältnis. Die trotz niedriger Prämienätze im Vergleich deutlich schlechtere Kostenwirksamkeit der umweltfreundlichen Gülleausbringung und vor allem des Zwischenfruchtanbaus ist auf die hohen Mitnahmeanteile und bei letzterem auch auf die geringe und unsichere Wirkung pro Förderfläche zurückzuführen. Beim Anteil der IK an den Gesamtkosten unterschieden sich die NAU/BAU- und GSL-Maßnahmen kaum (3-7 %), sodass bei diesen allein das Verhältnis Prämie zu Wirkung in Verbindung mit dem Förderflächenumfang durchschlug.

---

<sup>126</sup> Siehe Tabelle 92. Hier ist zu betonen, dass die Wirkungsschätzung für beide mit sehr großen Unsicherheiten verbunden war, aber auch die Frage der einzubeziehenden Leistungswerte und damit verbundenen Kosten gerade bei EMS nicht mit aller Gewissheit zu klären war. Daher dienen die genannten Werte nur der groben Orientierung.

Die Darstellung in **Tabelle 92** verdeutlicht, dass sich je nach Betrachtungsweise unterschiedliche und in Teilen ökonomisch nachteilige Präferenzen abbilden lassen. Ausschlaggebend für das Angebot einer Maßnahme sollte bei sonstiger Vergleichbarkeit die Kosten-Wirksamkeit (Fördereffizienz) sein.

**Tabelle 92:** Umsetzungs- und Fördereffizienzranking von PROFIL-Maßnahmen bezogen auf den Indikator „Minderung von N-Bilanzen“

Code/ Kürzel	(Teil-)Maßnahme	Wasser- schutz- ziel	Wirkungs- einheit [kg N/ha]	Mit- nahmen in %	Ranking nach			
					Wirkungs- intensität [kg N/ha]	Umsetzungs- effizienz [IK/ha in Euro]	Kosten-Wirksamkeit (Fördereffizienz) [Euro/kg N]	
							brutto	netto <sup>1)</sup>
114	Einzelbetriebliche Beratungsdienste	x	15	30	9	3	1	1
323-C	Trinkwasserschutzberatung	x	15	0	9	4	2	1
221/223	Erstaufforstung		60	10	1	14	3	3
C	Ökolandbau	x	60	0	1	6	5	4
A3	Gülleausbringung	x	15	75	9	1	4	5
B2	GL-Extensivierung ergebnisorientiert		30	0	5	12	8	6
GSL	Grundwasserschonende Landwirtschaft <sup>2)</sup>	x	16	0	7	8	10	7
B1	GL-Extensivierung Einzelfläche		30	50	5	9	6	8
B0	Klimaschonende GL-Bewirtschaftung		10	50	12	4	7	9
A5	Einjährige Blühstreifen		60	0	1	11	11	10
A7	Zwischenfruchtanbau	x	10	60	12	7	9	11
KoopNat	Kooperationsprogramm Naturschutz		16	0	7	10	12	12
A6	Mehrjährige Blühstreifen	x	60	0	1	15	13	13
A2	MDM-Verfahren	x	0	75	n.b.	2	n.b.	n.b.

1) abzüglich der Mitnahmen

2) GSL wurde komplett ohne freiwillige Vereinbarungen im Trinkwasserschutz (nationale Top-ups) berechnet.  
n.b. = nicht berechenbar

Quelle: Eigene Darstellung nach 9.8\_MB.

### Klimaschutz: Insgesamt wenig effektiv und effizient im Rahmen der ELER-Förderung

Die im Rahmen des Vertiefungsthemas Klimaschutz (siehe 9.7\_MB) errechneten Effizienzwerte zeigten erhebliche Streuungen zwischen 0,01 Euro eingesetzte öffentliche Mittel pro eingespartem CO<sub>2</sub>-Äquivalent und rund 62 Euro/kg CO<sub>2</sub>Äq, unter Berücksichtigung von IK sogar bis 71 Euro/kg CO<sub>2</sub>Äq bei über Leader umgesetzten Maßnahmen. Bei vielen Maßnahmen war aber, wie **Tabelle 93** zeigt, eine Berechnung nicht möglich.

Aus den berechenbaren Effizienzwerten wird ersichtlich, dass AUM und Forstmaßnahmen eine vergleichsweise günstige Effizienz zur Einsparung von THG-Emissionen aufwiesen. Allerdings waren darunter auch viele Maßnahmen mit hohen potenziellen Mitnahmeeffekten, sodass von einer weniger effizienten Förderung ausgegangen werden muss. Erheblich schlechtere Effizienzwerte hatten die Maßnahmen aus dem SP 3, insbesondere die Gebäudesanierungen, aber auch die Förderung von Nahwärmenetzen (321). Bei Letzteren muss jedoch angemerkt werden, dass die Berechnung der CO<sub>2</sub>-Vermeidungseffizienz mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Die

höchsten CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten hatten die über Leader realisierten Maßnahmen, sowohl im Bereich der Gebäudesanierung als auch bei den Nahwärmenetzen.

**Tabelle 93:** Fördereffizienz ausgewählter PROFIL-Maßnahmen mit Zielen bzw. Wirkungen im Klimaschutz

Code	Maßnahme	Klima- ziel	relevante öff. Mittel <sup>1)</sup>  Mio. Euro	Klimaschutz- wirkung <sup>2)</sup>  kt CO <sub>2</sub> Äq/a	Klimaschutz- effizienz	
					ohne IK Euro/kg CO <sub>2</sub> Äq	mit IK
111	Berufsbildung	x	0,0	0	n.b.	n.b.
114	Beratungsdienste	x	?	+	n.b., /	n.b., / <sup>3)</sup>
121	AFP	x	0,8	+/-	n.b., /	n.b., / <sup>3)</sup>
125-C	Wegebau Forst	x	12,6	12,9	0,98	1,16
125-D	Beregnung	x	3,4	/	n.b.	n.b.
126	Hochwasser-, Küstenschutz	x	981,9	/	n.b.	n.b.
212	Ausgleichszulage	x	0,0	0	n.b.	n.b.
A2	MDM-Verfahren	x	22,2	1,7	/	/ <sup>3)</sup>
A3	Umweltfreundl. Güllbewirt.	x	38,6	65,5	/	/ <sup>3)</sup>
A5	Einjährige Blühstreifen		34,7	6,7	0,64	0,72
A6	Mehrjährige Blühstreifen		0,3	0,1	0,43	1,98
A7	Zwischenfrüchte	x	25,2	23,3	/	/ <sup>3)</sup>
B0	Klimaschon. Grünlandbewirt.	x	5,2	414,4	/	/ <sup>3)</sup>
C	Ökolandbau	x	71,1	93,5	0,10	0,10
221/223	Erstaufforstung	x	5,5	11,48	0,33	0,43
227	Nichtprod. Invest. Forst	x	61,6	169,4	0,17	0,21
311	Diversifizierung	x	0,1	/	n.b.	n.b.
321	Dienstleistungseinrichtungen <sup>4)</sup>	x	4,2	2,3	3,65	4,64
322	Dorferneuerung	x	77,4	4,3	17,96	19,40
41	Leader	x	11,6	0,7	62,22	70,86

1) Summe öffentlicher Mittel der relevanten quantifizierten Vorhaben/Projekte bis einschließlich 2014.

2) Brutto-Wirkung ohne Berücksichtigung von möglichen Mitnahmeeffekten.

3) / = Bei Maßnahmen mit hohen Mitnahmeanteilen erfolgte trotz möglicher Wirkungen keine Effizienzberechnung.

4) Zur Wirkungsstärke nur Daten für Nahwärmenetze 2007 bis 2013 auswertbar.

n.b. = nicht berechenbar.

Quelle: Eigene Darstellung nach 9.7\_MB.

Insgesamt ist zu beachten, dass bei keiner der betrachteten Maßnahmen der Klimaschutz im Vordergrund als alleiniges Hauptziel der Maßnahmen stand. So war keine Maßnahme auf dieses Ziel hin optimiert. Wenn überhaupt, war der Klimaschutz ein Nebenziel und damit auch Nebeneffekt der angebotenen Maßnahmen. Die Kosten-Wirksamkeitsbetrachtungen machen deutlich, dass der ELER-Förderung im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern des Klimaschutzes nur eine sekundäre Bedeutung zukam und zukommen sollte (siehe hierzu auch Kap. 9.7 und 11.1).

### 10.2.4.2 Fördereffizienz von PROFIL

Wie unter 10.2.4 erläutert, ist eine quantifizierte Bewertung des effizienten Ressourceneinsatzes nicht für alle Zielbereiche auf Programmebene möglich. Daher wurde analysiert, inwieweit die förderstrategischen Entscheidungen von PROFIL die Fördereffizienz beeinflusst haben.

#### Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz

Zahlreiche Merkmale der Förderstrategie und Maßnahmenstruktur von PROFIL haben sowohl die Höhe der IK als auch die Wirksamkeit beeinflusst. In der Untersuchung konnte festgestellt werden, dass es Maßnahmenmerkmale gibt, die sich im EU-Kontext besonders stark auf die Kosten der Maßnahmen auswirken. Diese Merkmale hatten andererseits häufig einen positiven Einfluss auf die Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel. Eine Bewertung der verfolgten Strategie ist davon abhängig, wie relevant die erzielten Wirkungen (trotz hoher Kosten) sind und wann ein unangemessenes Kostenniveau erreicht ist. **Tabelle 94** fasst die wesentlichen Merkmale und deren Auswirkungen auf die IK und die Wirksamkeit zusammen.

**Tabelle 94:** Einfluss von Förderstrategie und Maßnahmenstruktur auf die Fördereffizienz

Merkmale der Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Maßnahmengestaltung	Auswirkungen auf	
	IK	Wirksamkeit
<b>Gesamtprogramm</b>		
PROFIL wies eine hohe Zahl kleinvolumiger Maßnahmen auf. Dies erhöhte die Kosten für den Maßnahmen- und Programm-Overhead. Unabhängig vom Fördervolumen waren Dienststanweisungen zu schreiben, Prüfberichte zu erstellen, mussten die Maßnahmen im Programm beschrieben und geändert und in der IT abgebildet werden. Die Maßnahmenvielfalt hat aber insgesamt die Wirksamkeit des Programms für viele Wirkungsfelder gestärkt.	↗	↗
Einen positiven Einfluss auf eine effiziente Förderabwicklung hatte die fördertechnische Entscheidung von NI/HB, in vielen Maßnahmenbereichen zusätzlich nationale Mittel als Top-ups einzusetzen. Die Möglichkeit, bestimmte Vorhabentypen (kleinvolumige Vorhaben oder sehr komplexe Vorhaben) und Arten von Antragstellenden (z. B. Privatpersonen, Vereine) außerhalb der EU-Kofinanzierung zu fördern, wurde gezielt genutzt.	↘	→
Hoher Anteil von Beratungsmaßnahmen (111, 114, 331-B, 323-C); diese Maßnahmengruppe war mit hohen relativen IK und positiven Wirksamkeitsbewertungen verbunden.	↗	↗
Hoher Anteil klassischer Sektormaßnahmen, die standardisiert umgesetzt werden können. Von diesen Maßnahmen gehört keine zu den „Leistungsträgern“ in Bezug auf die Wirkungen.	↘	↘
<b>ELER-Investiv</b>		
Effiziente Gestaltung des Auszahlungsregimes: Werden größere Zuwendungsbeträge in mehrere Teilzahlungen gesplittet, verursacht jede Teilzahlung einen genauso hohen Aufwand wie eine Einmalzahlung. Eventuelle Sanktionsberechnungen werden zudem verkompliziert. Für das AFP wurde 2011 auf eine Einmalzahlung umgestellt, mit deutlichen Effizienzgewinnen in der Umsetzung. Ein Risiko eines solchen Vorgehens besteht darin, dass Vorhabenträger vorfinanzieren müssen, was diese überfordern kann (z. B. Vereine). Insbesondere auf öffentliche Güter ausgerichtete Maßnahmen könnten hierunter leiden. Eine Übertragung auf andere Maßnahmen wäre mit Risiken für die Akzeptanz verbunden.	↘	(↘)

(Fortsetzung Tabelle 94)

Merkmale der Förderstrategie, Maßnahmenstruktur und Maßnahmengestaltung	Auswirkungen auf	
	IK	Wirksamkeit
Viele Projekte mit hoher Wirksamkeit (Umnutzung, Dienstleistungseinrichtungen, Nahwärmenetze, Leader-Projekte) gehörten nicht zum Standardrepertoire einer Bewilligungsstelle, sodass sich die zuständigen SachbearbeiterInnen mit jedem Antrag neu in die Materie einarbeiten mussten und kaum Routine entwickelt werden konnten.	↗	↗
Erschließen neuer Akteure im ländlichen Raum bedeutete oft, Antragstellende mit geringer Fördererfahrung in das EU-Fördergeschäft zu integrieren.	↗	↗
Mehraufwand für Leader: Neben dem erhöhten Beratungs- und Abstimmungsbedarf durch zusätzliche Akteure und Gremien spielte bei einigen Maßnahmen auch die tendenziell kleinere Dimensionierung von Leader-Vorhaben eine Rolle. Im Rahmen der Gruppendiskussion mit den DezernatsleiterInnen Strukturförderung 2012 wurde deutlich die Ansicht vertreten, dass Leader zwar einen Mehraufwand hinsichtlich der zu begleitenden Prozesse bedeutete, dass aber qualitativ hochwertigere Projekte akquiriert und umgesetzt werden konnten.	↗	↗
<b>ELER-InVeKoS</b>		
Ursächlich für die hohen Kosten des KoopNat waren (1) der hohe fachliche Anspruch des Vertragsnaturschutzes, der sich in umfangreichen Förderauflagen niederschlägt, (2) die Notwendigkeit vieler Einzelfallentscheidungen und (3) die oft ungünstigen Flächenzuschnitte. Auch waren die KoopNat-Flächen aufgrund der Zielkulisse oftmals erheblich kleiner als bei horizontal angebotenen AUM. Aufgrund der Lagetreue waren die Verwaltungskontrollen aufwendiger als bei rotierenden Maßnahmen.	↗	↗
Die Zuwendungsvoraussetzungen sowie die Prämienhöhe der Ausgleichszulage sind derart niedrig, dass die anvisierten Effekte ausblieben. Die Maßnahme war zwar sehr günstig umzusetzen, das Kosten-Wirksamkeitsverhältnis aber insgesamt als schlecht einzustufen.	↘	↘
Die Bagatellgrenzen waren im Ländervergleich ausdifferenziert, aber relativ hoch, ohne dass damit negative Auswirkungen für die Wirksamkeit festgestellt wurden.	↘	↗
<ul style="list-style-type: none"> <li>● negative Auswirkung      ↘ senkend                      → gleichbleibend/neutral                      ↗ erhöhend</li> <li>● positive Auswirkung</li> </ul>		

Quelle: Eigene Darstellung.

Es überwiegen Merkmale, die zwar zu höherem Umsetzungsaufwand geführt, aber gleichzeitig die Wirksamkeit der Fördermittel und damit die Fördereffizienz gestärkt haben. Die starke finanzielle Ausrichtung auf sektorbezogene Standardmaßnahmen (u. a. AFP, V&V und AZ) hatte auch einen deutlich negativen Einfluss auf die gesamte Fördereffizienz von PROFIL.

### Verteilung der Gesamtkosten (Fördermittel und IK) auf sogenannte Leistungsträger

Im Rahmen der Vertiefungsthemen für die programmrelevanten Wirkungsfelder wurden für jedes Feld Maßnahmen mit besonderen Wirkungsintensitäten ermittelt. Mit diesen sogenannten Leistungsträgern gelang es, Ziele umzusetzen und Wirkungen zu erreichen (siehe hierzu die Zusammenstellung in Kap. 11.1). Berechnet man die für diese Maßnahmen eingesetzten Mittel und IK, so ergeben sich die in **Tabelle 95** dargestellten „Effizienzwerte“.

Wie unter Kap. 10.2.1.1 beschrieben, hatte die Maßnahme Küsten- und Hochwasserschutz aufgrund ihrer besonderen Rahmenbedingungen in Bezug auf die Abwicklung der Förderung und der Finanzstärke einen hohen Einfluss auf die Kostenstruktur. Sie wurde aber vom Zielsystem der ELER-Evaluation nicht erfasst, sodass sie in das System zur Identifikation der Leistungsträger nicht einbezogen war. Daher erfolgt die Darstellung sowohl mit als auch ohne die Maßnahme 126.

**Tabelle 95:** Verteilung der Gesamtkosten auf Leistungsträger von PROFIL

	Anteil der Fördermittel* für „Leistungsträger“ in %	Anteil der IK für „Leistungsträger“ in %
alle Maßnahmen	44	74,7
ohne die Maßnahme Küstenschutz	69	76,4

Ohne 216, 125-D, da diese in der IK-Analyse von 2011 nicht erfasst wurden.

\* Ausgezählte Fördermittel 2007 bis 31.12.2014.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Werte in Tabelle 95 verdeutlichen, dass gut drei Viertel der IK in die Umsetzung von zumindest für ein Wirkungsfeld besonders wirksamen Maßnahmen geflossen sind. Dem stehen „nur“ 44 bzw. 69 % der Fördermittel entgegen. Diese Relationen unterstreichen, dass wirksame Maßnahmen mit höheren relativen IK verbunden sind als weniger bis gar nicht wirksame Maßnahmen. Letztgenannte Maßnahmen umfassen demnach 31 bzw. 56 % der ausgezahlten Mittel. Abzüglich der Mittel, die mit Mitnahmen oder fehlender Additionalität verbunden sind (s. Kap. 10.2.2), erhöht sich der Anteil der nicht oder nur vernachlässigbar wirksamen öffentlichen Mittel auf 37 %. Bei einigen Maßnahmen wurden formulierte Ziele nicht erreicht, wodurch Zielverfehlungskosten entstanden. Das betraf bei einigen Maßnahmen die Verfehlung einzelner Zielbereiche (z. B. 214-B für Grundwasserschutz oder 11 für den Klimaschutz), bei der AZ gar alle wesentlichen Ziele (siehe hierzu Kap. 11.1).

Aus Tabelle 95 wird deutlich, dass mit PROFIL in weiten Teilen ein effizienter Ressourceneinsatz verbunden war. Die vergleichsweise günstigen IK ließen sich überwiegend mit positiven Organisationseffekten erklären. In Teilen wurden diese aber auch durch Absenken der Wirksamkeit eingesetzter Fördermittel „erkauft“.

### 10.2.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Ergebnisse der unterschiedlichen Betrachtungen zur Fragestellung des effizienten Fördermitteleinsatzes haben gezeigt, dass bei Effizienzbewertungen Wirksamkeit, Mitnahmen, Höhe der Fördermittel und IK gemeinsam betrachtet werden müssen, um zu belastbaren Aussagen zu gelangen. Für einige Maßnahmen konnte dies mit quantifizierten Werten erfolgen, für andere nur über die Auswertung der qualitativen Einschätzungen zur Förderstrategie.

Es wurde deutlich, dass in der Tendenz höhere IK für eine bessere Wirksamkeit und einen insgesamt effizienten Ressourceneinsatz in Kauf genommen werden müssen. So hatten förderstrategische Entscheidungen in vielen Fällen gegenläufige Auswirkungen auf die IK und die Wirksamkeit, es konnten aber auch Handlungsansätze identifiziert werden, die wirksamkeitsneutral die IK für *PROFIL* im Vergleich zu anderen Programmen mindern konnten. An diesen sollte auch zukünftig festgehalten werden. Für das Programm 2014-2020 werden die folgenden Empfehlungen zur IK-Senkung bzw. zur Effektivitätssteigerung des Gesamtprogramms abgeleitet:

- Das Angebot von Kleinstmaßnahmen und Förderangeboten ohne gesicherte kritische Masse im Programm sollte intensiv geprüft werden: Soweit die Kleinstmaßnahmen wirkungsvoll sind, sollte ein Angebot aus nationalen Mitteln erwogen werden. Auch Fördervarianten und Teilmaßnahmen mit geringer Nachfrage sollten (nach Prüfung der Ursachen für die geringe Akzeptanz) zusammengefasst oder aus dem Programm genommen werden. Neue Fördervarianten sollten zunächst mit nationaler Finanzierung erprobt werden.
- Insbesondere die forstlichen Maßnahmen sollten in die nationale Förderung überführt werden. Dieser Schritt wurde mit PFEIL 2014-2020 von NI/HB vollzogen. Die gewonnene Stringenz in den Verfahrensabläufen sollte beibehalten und ein System der Erfolgskontrolle weiter fortgeführt werden.
- Zusätzliche nationale Mittel (Artikel-89-Maßnahmen) sollten auch weiterhin strategisch eingesetzt werden, um bestimmte Vorhabentypen, v. a. kleinvolumige oder sehr komplexe Vorhaben, gezielt ohne ELER-Kofinanzierung zu fördern und so IK und Fehler zu reduzieren.
- Bagatellgrenzen sollten gezielt eingesetzt werden, um IK zu senken. *PROFIL* wies höhere Bagatellgrenzen als andere Bundesländern auf. Mit PFEIL 2014-2020 sollen die Bagatellgrenzen abgesenkt werden. Wenn das zur Folge hätte, dass die Zahl von Kleinstflächen oder neuen ZWE ansteigt, käme es zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Ob die Wirksamkeit dementsprechend zunimmt, ist fraglich.

Im Sinne einer besseren bzw. einer Aufrechterhaltung der Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel sollten insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- Die AZ sollte grundlegend modifiziert oder nicht weiter angeboten werden.
- Die betrieblichen Investitionsförderungen sollten in ihrem Profil geschärft und auf öffentliche Güter ausgerichtet werden.
- Beim KoopNat sollte weiterhin gezielt eine Beratungsstruktur gefördert und aufgebaut werden. Anträge von Teilnehmenden, die von Landschaftspflegeverbänden oder Qualifizierern unterstützt wurden, waren weniger fehlerbehaftet und somit in der Bearbeitung weniger zeitaufwendig. Das Potenzial externer Strukturen sollte angesichts begrenzter Kapazitäten innerhalb der Verwaltung gezielt genutzt werden.
- Bei den Bildungs- und Beratungsmaßnahmen ist abzuwarten, wie sich das neue Förderregime der Trägerförderung auf die relativen IK auswirken wird. Weiterhin überdurchschnittliche re-

lative IK sollten ggf. aufgrund der Potenziale der Maßnahmen und ihrer im Bereich der Umweltwirkungen guten Kosten-Wirksamkeitsrelationen in Kauf genommen werden.

- Für Leader und allgemein komplexere Projekte zur Ländlichen Entwicklung ist ein Bewusstsein für den Mehrwert einer aufwendigeren Umsetzung zu entwickeln. Die entsprechenden Ressourcen müssen in den Verwaltungen vorgehalten werden.

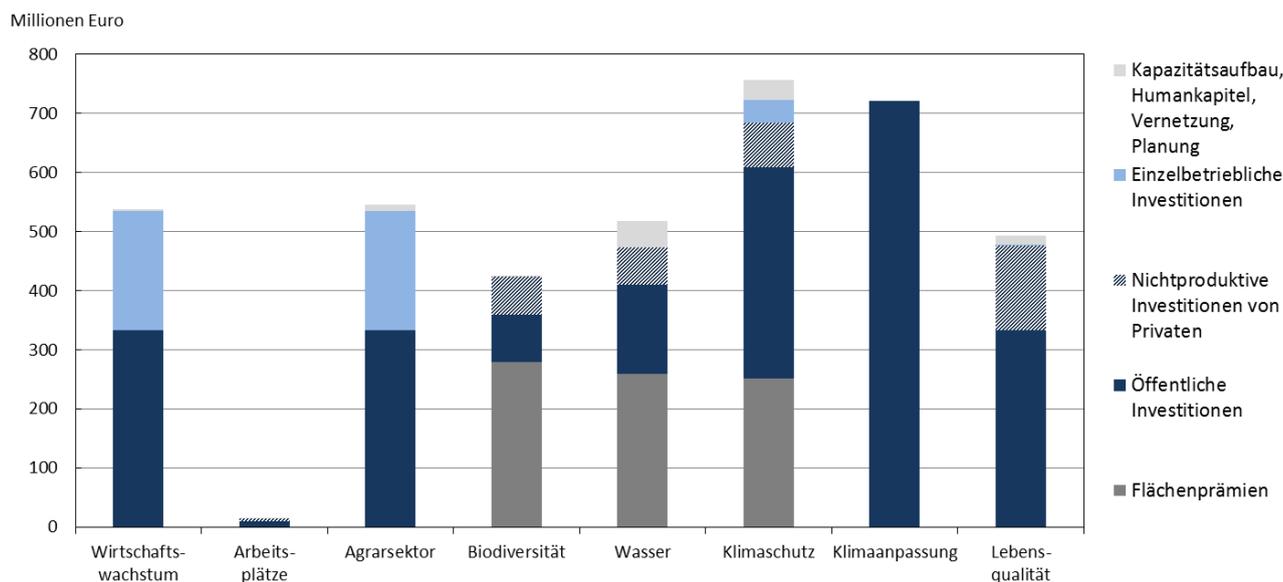
## 11 Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen

### 11.1 Programmwirkungen

Mit *PROFIL* wurde ein breites Zielspektrum verfolgt. Dementsprechend entstanden mehr oder weniger relevante Wirkungen in vielen Bereichen. In diesem Kapitel werden die Wirkungen von *PROFIL* mit Blick auf die prioritären Ziele der ELER-Förderung dargestellt und hinsichtlich ihrer Relevanz bezogen auf das Wirkungsfeld – unabhängig von der ELER-Förderung – beurteilt.

**Abbildung 72** zeigt die Wirkungsschwerpunkte von *PROFIL*. Dargestellt sind die öffentlichen Ausgaben von Maßnahmen mit positiven Wirkungen, differenziert nach Interventionstypen und den vertieft untersuchten Themenbereichen. Dabei wird nicht nach hohen und niedrigen Wirkungsinintensitäten differenziert. Berücksichtigt wurden für die einzelnen Fördermaßnahmen nur die tatsächlich wirksamen Vorhaben/Förderfälle, abzüglich der öffentlichen Mittel für Projekte, die auch ohne Förderung in identischer Weise durchgeführt worden wären (100-prozentige Mitnahme, siehe hierzu Kap. 10.2.2). Zwecks Abgrenzung der sehr verschiedenen Wirkungspfade für Klimaschutz und Klimaanpassung wird dieses Thema in der Abbildung aufgeteilt dargestellt.

**Abbildung 72:** Fördermittel mit positiven Wirkungen nach Wirkungsfeldern und Interventionstypen



Hinweis: Grundlage der Abbildung sind die von 2007 bis 2014 verausgabten etwa 2,5 Mrd. Euro öffentlichen Mittel in *PROFIL*. Die Art. 89-Mittel für Maßnahme 126 wurden aus dem Jahresbericht 2015 übernommen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Wirkungsschwerpunkt von *PROFIL* lag auf den Umweltthemen und auf dem Agrarsektor. Für positiv wirkende Umweltmaßnahmen wurden zwischen 416 Mio. Euro (Biodiversität, 17 % der *PROFIL*-Mittel) und 757 Mio. Euro (Klimaschutz, 30 % der *PROFIL*-Mittel) ausgegeben, zuzüglich

720 Mio. Euro für den Hochwasser- und Küstenschutz (Klimaanpassung). Wirksame Maßnahmen im Bereich Klimaschutz waren überwiegend nicht als solche konzipiert, die Reduzierung von Treibhausgasemissionen war lediglich ein positiver Nebeneffekt vieler Maßnahmen. Eine Verbesserung der Bruttowertschöpfung (Wirtschaftswachstum) und der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors wurden durch 544 Mio. Euro (22 % der *PROFIL*-Mittel) bewirkt. Die Schaffung von Arbeitsplätzen war – gemessen an den wirksamen Ausgaben – von geringer Bedeutung in *PROFIL*.

Dominanter Interventionstyp in fast allen Wirkungsfeldern waren die öffentlichen Investitionen. Dies gilt insbesondere für das Thema Klima, aber auch bezogen auf den Agrarsektor und das Themenfeld Lebensqualität. Erwartungsgemäß konzentrierten sich die flächenbezogenen Interventionen auf die Umweltthemen. Im Unterschied zu den investiven Maßnahmen sind sie zeitlich befristet und die erzeugten Wirkungen daher reversibel. Die Wirkungen der einzelbetrieblichen Förderung beschränkten sich auf den Agrarsektor. Nichtproduktive Investitionen von Privaten und Investitionen in Humankapital hatten eine untergeordnete Bedeutung, waren aber in fast allen Wirkungsfeldern präsent.

Die rein monetäre Hinterlegung der Wirkungspfade von *PROFIL* vermittelt einen ersten Gesamteindruck der mit dem Programm verfolgten Förderstrategie. Sie sagt aber noch nichts über die Wirkungsintensität, Sinnhaftigkeit und den Erfolg des Programms aus. Daher werden in einem zweiten Schritt die erzielten Programmwirkungen in den Themenfeldern vor dem Hintergrund folgender Kriterien bewertet:

- Der **Handlungsbedarf** von *PROFIL* ergibt sich aus einer entsprechenden Problemlage im Programmgebiet.
- Der **Beitrag des ELER zur Problemlösung** beurteilt, inwieweit das Interventionsfeld des ELER (z. B. Instrumente und Ansatzpunkte der Förderung) geeignet ist, zur Problemlösung beizutragen.
- Der **Maßnahmenmix in *PROFIL* vor dem Hintergrund der Wirkungen** beurteilt, ob mit dem gleichen Geld mehr erreicht worden wäre, wenn wirksamere Maßnahmen angeboten oder besonders wirkungsvolle Maßnahmen in größerem Umfang gefördert worden wären.
- Die **Wirkung von *PROFIL* im Verhältnis zum Basistrend** bewertet, ob die Wirkungen des Programms ausreichend waren, um den allgemeinen Basis- bzw. Entwicklungstrend zu beeinflussen.
- Die **Bedeutung von *PROFIL* im Verhältnis zu anderen Finanzierungsquellen** gibt Aufschluss darüber, ob das Programm (inkl. Art.-89-Mittel) ein zentrales Finanzierungsinstrument für diesen Themenbereich war, oder ob mehr Finanzmittel aus anderen Quellen (andere Förderprogramme, Haushaltsmittel der zuständigen Ressorts, erhobene Gebühren) in diesem Themenbereich eingesetzt wurden.

Die Zusammenschau dieser Kriterien in **Tabelle 96** ermöglicht eine Gesamtbewertung des Programms vor dem Hintergrund seiner Relevanz und seines Wirkungspotenzials. Die Bewertung

wird in drei Stufen vorgenommen (hellgrau: gering/ schlecht, grau: mittel/moderat, dunkelgrau: hoch/ gut). Aufgeführt wird eine Auswahl der zentralen in Kapitel 9 und den Modulberichten verwendeten Basisindikatoren. Die Tabelle stellt darüber hinaus die „Leistungsträger“ und „Zielverfehrer“ (vgl. Kap. 10.2.4) in den einzelnen Wirkungsbereichen dar.

Im Folgenden wird diskutiert, ob die Mittel dem identifizierten Handlungsbedarf entsprechend eingesetzt wurden, und ob mit den Möglichkeiten, die der ELER bot, mehr hätte erreicht werden können.

In NI/HB besteht ein sehr hoher Handlungsbedarf für die umweltbezogenen Themen Biodiversität, Wasser und Klima. Gleichzeitig war *PROFIL* das wichtigste Finanzierungsinstrument für Maßnahmen mit Zielrichtung Biodiversität und Wasserschutz. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung von *PROFIL* zur Umsetzung von Biodiversitäts- und Wasserschutzzielen. Für die Themenbereiche Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum sowie Klimaschutz und Lebensqualität in ländlichen Räumen war die *PROFIL*-Förderung nur eine unter vielen möglichen Finanzquellen und Instrumenten. Für die Realisierung dieser Ziele waren andere Instrumente inhaltlich und/oder finanziell sehr viel besser aufgestellt als die ELER-Förderung.

Vor dem Hintergrund der Basistrends und der zugehörigen übergeordneten politischen Ziele (Lissabon-Strategie, Göteborg-Strategie, WRR, Kyoto-Protokoll) ist die Wirksamkeit der *PROFIL*-Förderung überwiegend als sehr gering einzuschätzen. Hiervon ausgenommen sind lediglich die Maßnahmen zum Schutz der Oberflächengewässer und der Biodiversität. Die Ursachen für die geringe Effektivität von *PROFIL* sind vielfältig: Zum einen liegen die relevanten Stellschrauben zur Erreichung der Ziele außerhalb des Einflussbereiches von *PROFIL*. Dies trifft vor allem auf die Ziele Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, Lebensqualität in ländlichen Räumen und Klimaschutz zu. Zum anderen hätte durch *PROFIL* mehr erreicht werden können, wären die Mittel für einen wirksameren Maßnahmenmix verausgabt worden. Optimierungspotenziale bestanden in der Mittelumschichtung zugunsten hochwirksamer Maßnahmen.

In den Bereichen Klimaanpassung (Hochwasser- und Küstenschutz) und zunehmend auch Lebensqualität wurden Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge durch den ELER finanziert. Im Bereich Hochwasser- und Küstenschutz ist dies vor dem Hintergrund der gerechten Lastenverteilung auf alle Mitgliedstaaten (ELER) bzw. Bundesländer (GAK) zu rechtfertigen. Die kommunale Daseinsvorsorge ist dagegen eine zentrale Aufgabe von Kommunen und sollte nicht von der Verfügbarkeit von Fördermitteln abhängen. In Anbetracht ihrer schlechten Finanzsituation sind jedoch viele Kommunen auf Fördermittel angewiesen.

**Tabelle 96:** Gesamtbetrachtung im Hinblick auf vertieft untersuchte Wirkungsfelder

	Wirtschaftswachstum	Schaffung von Arbeitsplätzen	Agrarsektor	Biodiversität	Wasser		Klimafolgenanpassung	Klimaschutz	Lebensqualität
					Oberflächen-gewässer	Grundwasser			
Handlungsbedarf									
Beitrag des ELER zur Programmlösung									
Maßnahmenmix in PROFIL vor dem Hintergrund der Wirkungen									
Entwicklung der Basisindikatoren	↑ <sup>1)</sup> ↑ <sup>2)</sup>	↑ <sup>3)</sup> ↓ <sup>4)</sup>	↑ <sup>5)</sup>	↓ <sup>6)</sup> ↓ <sup>7)</sup>		→ <sup>8)</sup>		9)	
Wirkung PROFIL im Verhältnis zum Basistrend									
Bedeutung von PROFIL im Verhältnis zu anderen Finanzquellen									
Besondere Leistungsträger in PROFIL	keine	keine	111, 114, 125	214, 227 323	323-B	214, 114, 323-C	126	214, 227	322, 125, 413, 431
„Zielverfeher“ in PROFIL	keine	keine	keine	keine	keine	214-B, 221, 223	keine	111, 212	keine
Legende									
	gering/schlecht		mittel/moderat			hoch/gut			

- 1) B1 – BIP/Kopf in KKS (Index EU28=100) – 2006: 148 % (HB), 104 % (NI), 2011: 152 % (HB), 113 % (NI).
- 2) B9 – BWS Primärsektor in Mio. Euro – 2006: 12 Mio. Euro (HB), 2.902 Mio. Euro (NI), 2011: 10 Mio. Euro (HB), 3.541 Mio. Euro (NI), B13 – BWS Ernährungswirtschaft – 2010: 4.398 Mio. Euro.
- 3) B2 – Erwerbstätigenquote (in % der Bevölkerung 15-64 Jahre) – 2006: 61,2 % (HB), 65,9 % (NI), 2014: 68,2 % (HB), 73,4 % (NI).
- 4) B3 – Arbeitslosenquote – 2006: 17,2 % (HB), 10,5 % (NI), 2011: 13,5 % (HB), 6,9 % (NI).
- 5) B7 – Arbeitsproduktivität Landwirtschaft (GVA/JAE) – 2006: 36.400 Euro/JAE, 2011: 38.100 Euro/JAE.
- 6) B17 – Bestand der Feldvögel (Jahr 2000=100) – 2012: 71 %, 2013: 65 %.
- 7) B18 – Ökologisch wertvolle Fläche in % der LF – 2009: 11,3 %, 2014: 9,4 %, 2015: 9,2 %.
- 8) B20 – Flächenbilanzüberschuss von Stickstoff gemäß LBEG 84 kg N/ha (2007 und 2010), neuere Berechnung liegen nicht vor, wahrscheinlich Verschlechterung.
- 9) B26 – THG-Emissionen aus der Landwirtschaft 29.852 kt CO<sub>2Äq</sub> (2009).

Quelle: Eigene Darstellung.

### **Wirkungsfeld Biodiversität**

Vor dem Hintergrund der anhaltend negativen Entwicklung der biologischen Vielfalt und aufgrund internationaler Schutzverpflichtungen besteht ein hoher Handlungsbedarf zum Schutz der Biodiversität. Der Schutz des öffentlichen Gutes Biodiversität erfordert staatliches Handeln durch eine Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen. Das Potenzial freiwilliger Maßnahmen – wie die des ELER – ist allerdings beschränkt, da Anreizsysteme nicht zulässig sind und so relevante Gebiete in erforderlichem Umfang nicht nachhaltig erreicht werden können. Das stellt insbesondere in den Hot Spots der Biodiversität ein Problem dar, wie negative Trends bei Erhaltungszuständen von FFH-Lebensraumtypen zeigen.

Von den gut 27 % öffentlichen Mitteln in *PROFIL* für Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen gingen nur etwas mehr als die Hälfte der Mittel in Maßnahmen mit *dark-green*-Wirkungen (d. h. hohe Wirkungen auf Arten und Lebensräume). Leistungsträger waren das KoopNat sowie ausgewählte NAU/BAU-Maßnahmen (214), investive Naturschutzmaßnahmen (323-A, -B) und Investitionen in Humankapital (331-B). Im Forst ist insbesondere der Waldumbau hin zu naturnäheren Mischbeständen (227) anzuführen.

Die über die Förderung erreichten Flächenanteile sind eher als marginal einzustufen, nämlich ca. 6,4 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche, aber immerhin 14,9 % des Waldes. Der anhaltende Verlust der biologischen Vielfalt konnte durch die ELER-Förderung nicht gestoppt werden. Die Ursache des anhaltenden Biodiversitätsverlustes, die Intensivierung der landwirtschaftlichen Flächennutzung aufgrund von Treibern wie Globalisierung der Märkte und Produktion erneuerbarer Energien, konnte durch die ELER-Förderung nicht beeinflusst werden.

Verglichen mit anderen öffentlichen Naturschutzinvestitionen außerhalb der ELER-Förderung kam *PROFIL* eine erhebliche Bedeutung zur Verwirklichung von Naturschutzzielen zu. Somit müssten die Programmwirkungen einen maßgeblichen Anteil an den Gesamtwirkungen auf die biologische Vielfalt gehabt haben.

### **Wirkungsfeld Wasserschutz**

Auch beim Wasserschutz besteht ein hoher Handlungsdruck. Niedersachsen weist bundesweit die zweithöchsten Nährstoffüberschüsse auf, regional sind sogar Spitzenwerte zu verzeichnen. Entsprechend werden rund 47 % der Grundwasserkörper und alle Küstengewässer in Niedersachsen als belastet eingestuft, in der Hauptsache aufgrund diffuser Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft. In Bremen sind die Nährstoffüberschüsse und damit der Handlungsbedarf deutlich geringer. Beim ökologischen Zustand der Oberflächengewässer wiederum bestehen in beiden Bundesländern vor allem bezüglich der Hydromorphologie große Defizite. Der strategische Förderansatz sah für den Wasserschutz eine Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen vor. Bei den Nährstoffüberschüssen sind die Möglichkeiten freiwilliger Maßnahmen des ELER aber begrenzt, weil deren Ursache zu wesentlichen Teilen in Umsetzungsdefiziten bzw. Lücken auf Seiten des Ordnungsrechts zu suchen sind.

Der umgesetzte Maßnahmenmix zur Erreichung der WRRL-Ziele zur Verringerung von Nährstoffüberschüssen und -austrägen war umfassend und schlüssig. Die Förderung setzte auf freiwillige Agrarumweltmaßnahmen (325 Mio. Euro) und Maßnahmen im Bereich Humankapitalbildung (48 Mio. Euro), insbesondere auf die Beratung, wobei einzelne Bausteine z. T. auch rein landesseitig finanziert waren. Die AUM mit einem Anteil von rund 75 % der erzielten Minderungswirkung bei Stickstoffüberschüssen waren der wichtigste Leistungsträger. Innerhalb der AUM blieb aber der Beitrag der Maßnahmen mit dem Primärziel der grundwasserschonenden Landbewirtschaftung (214-B) wegen der vergleichsweise geringen Inanspruchnahme weit hinter den Erwartungen zurück. Ein Anteil von rund 20 % der errechneten Minderungswirkung wurde innerhalb der Trinkwasserkooperationen mit einem Mix aus Beratung (323-C) und freiwilligen Flächenmaßnahmen zum Trinkwasserschutz (Top-up der AUM) erzielt. Als wichtiger neuer Baustein in PROFIL mit Breitenwirkung ist das Thema Nährstoffeffizienz innerhalb der einzelbetrieblichen Beratung (114) anzuführen. Letztere trug u. a. dazu bei, dass der Wirkungsbeitrag des ELER zur Verringerung der Nährstoffüberschüsse und -austräge zugenommen hat. Beim Stickstoffsaldo konnte dieser Anstieg gegenläufige Trends, die durch exogene Faktoren bestimmt waren, gerade eben ausgleichen. Trotz starker Schwankungen blieb der N-Überschuss im Schnitt der Förderperiode etwa auf gleichem Niveau.

Zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Fließgewässer war der wichtigste Baustein die Förderung der naturnahen Fließgewässerentwicklung durch öffentliche Investitionen (323-B, z. T. auch 413), die in NI/HB komplett über das Programm finanziert wurde. Komplementär wirkte hier die Flurbereinigung, die durch die Flächenbereitstellung die Umsetzung der entsprechenden Projekte ermöglichte.

### **Wirkungsfeld Klimaschutz und -anpassung**

Die Erkenntnis, dass es seit der Industrialisierung zu einer anthropogen beeinflussten globalen Erwärmung kommt, hat die Weltgemeinschaft dazu veranlasst, geeignete Pläne zu entwickeln, um diesem Trend entgegenzuwirken. Auf dem Weltklimagipfel in Kyoto einigte man sich 1997 auf eine Reduzierung der THG-Emissionen in den Industrieländern um durchschnittlich 5,2 % im Vergleich zu 1990 im Zeitrahmen von 2008 bis 2012. Gleichzeitig legten einzelne Länder und auch die EU eigene Ziele fest, die z. T. darüber hinausgingen. Deutschland verpflichtete sich, bis 2012 seine THG-Emissionen um 21 % gegenüber 1990 zu senken. Darüber hinaus bestehen weitere Ziele für den Einsatz erneuerbarer Energien und Energieeffizienz. Niedersachsen und Bremen haben eigene Klimaschutzstrategien entwickelt. Es bestehen bereits vielfältige ordnungsrechtliche, Anreiz- und sogar marktwirtschaftliche Instrumente. Die ELER-Förderung stellte in diesem Kontext einen sehr kleinen Baustein dar, selbst wenn man die positiven (zumeist marginalen) Nebenwirkungen von Maßnahmen ohne explizite Klimaschutzziele einrechnet.

Im Bereich der Klimafolgenanpassung, dem Schutz gegenüber Hochwasser, Sturmfluten und steigendem Meeresspiegel, wurden auch Mittel aus dem ELER eingesetzt. Die finanzielle Bedeutung von PROFIL wird in Tabelle 96 aber nur deswegen als sehr hoch eingeschätzt, weil umfangreiche nationale Top-ups die ELER-Maßnahme ergänzten.

### **Wirkungsfeld Agrarsektor**

Grundsätzlich ist die Arbeitsproduktivität im niedersächsischen Agrarsektor im nationalen Vergleich relativ hoch. Wenn es auch regionale Unterschiede in der Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren gibt, lässt sich hier nur bedingt Handlungsbedarf ableiten. Allerdings besteht Handlungsbedarf bei der Instandhaltung und Verbesserung ländlicher Infrastruktur (Wege und Brücken) sowie im Hinblick auf neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement, zum einen durch einen relativen hohen Wachstumsdruck und zum anderen durch gesellschaftliche Anforderungen (z. B. Ressourceneffizienz, Klimaschutz und Tierwohl) an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor.

Da wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit außerhalb des Wirkungsfeldes der ELER-Förderung liegen, war das Potenzial von *PROFIL*, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, insgesamt begrenzt. Relevant erscheinen öffentliche Investitionen in die ländliche Infrastruktur (z. B. Instandhaltung von Wegen und Brücken), Investitionen in Humankapital sowie im begrenzten Umfang einzelbetriebliche Investitionen. Positive Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors waren etwa 22 % der Gesamtmittel zuzuschreiben. Die Mittel entfielen zu etwa gleichen Teilen auf öffentliche Investitionen und einzelbetriebliche Investitionen. Investitionen in Humankapital hatten mit einem Anteil von einem Prozent an den Gesamtmitteln eine budgetär untergeordnete Bedeutung.

Positive Wirkungen von *PROFIL* auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors resultierten aus der Flurbereinigung und dem Wegebau (125), Investitionen in Humankapital (111, 114) sowie in geringem Maße aus einzelbetrieblichen Investitionen (121 und 123). Aber gerade auch im Kontext des relativ großen Budgets sind die Wirkungen der Agrarinvestitionsförderung (121) als marginal zu bezeichnen. Insgesamt hatte *PROFIL* keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und Bruttowertschöpfung des Primärsektors.

### **Wirkungsfeld Wirtschaftswachstum**

Die Analyse der Ausgangssituation zeigt, dass eine Relevanz einer auf ländliche Räume ausgerichteten Förderpolitik in NI/HB für Teilräume gegeben ist. Der Handlungsbedarf beschränkt sich auf ländliche Kreise mit einer unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft und im Primärsektor auf ausgewählte Themenfelder (Infrastruktur, Beratung). Grundsätzlich besteht ein Zielkonflikt zwischen dem Ausgleichsziel der ländlichen Entwicklungspolitik und dem Wachstumsziel der erneuerten Lissabon-Strategie. Im Verhältnis zu anderen Finanzierungsinstrumenten mit vergleichbaren Förderinhalten (1. Säule der GAP, Aktive Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftsförderung etc.) hatte der ELER in Niedersachsen eine geringe Bedeutung.

Insgesamt sind die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von *PROFIL* zu vernachlässigen. Die regionalökonomische Analyse zeigt, dass *PROFIL* keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der Bruttowertschöpfung insgesamt und der Nicht-Primärsektoren und einen positiven Einfluss auf die BWS des Primärsektors (+11 Mio. Euro KKS) hatte. Maßgeblich für die positiven Wirkungen von *PROFIL* im Primärsektor waren die Flurbereinigung und der ländliche Wegebau (125) sowie

die Agrarinvestitionsförderung (121). Im Nicht-Primärsektor wirkte lediglich die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung (123), wenn auch marginal. In den Schwerpunkten 3 und 4 wurden vorrangig Investitionen in die Infrastruktur und in die Bausubstanz gefördert, von denen allenfalls nicht quantifizierbare, indirekte Effekte auf die BWS ausgingen. Aufgrund der geringen Wachstumswirkungen, die zudem fast ausnahmslos im Primärsektor entstanden, leistete *PROFIL* einen zu vernachlässigenden Beitrag zur Umsetzung der Wachstumsziele der Lissabon-Strategie.

### **Wirkungsfeld Schaffung neuer Arbeitsplätze**

Die Relevanz einer beschäftigungspolitisch orientierten Förderpolitik ist mit Blick auf die ländlichen Räume Niedersachsens teilweise gegeben. Hinsichtlich der Höhe der Arbeitslosenquoten besteht arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf nur in einzelnen Landkreisen.

*PROFIL* hatte keinen signifikanten Einfluss auf die Erwerbstätigenzahlen in NI/HB (Primärsektor, Nicht-Primärsektoren, Gesamtwirtschaft). Erhebungen auf Ebene der ZWE zeigten, dass durch *PROFIL* zwischen 223 und 285 neue Vollzeitarbeitsplätze außerhalb des Primärsektors geschaffen wurden (+0,01 % bezogen auf alle vollzeitäquivalenten Erwerbstätigen). Die Beschäftigungswirkung geht zurück auf etwa 10 % der Projekte der Förderung des Fremdenverkehrs (313), von Dienstleistungsunternehmen (321), Kulturerbe (323-D) sowie von Leader (41) in Niedersachsen. In Bremen wurden keine Projekte unter diesen Maßnahmen gefördert bzw. Leader wurde nicht angeboten. Die Beschäftigungseffekte von *PROFIL* im Primärsektor sind tendenziell negativ, aber hinsichtlich ihrer Größenordnung zu vernachlässigen. Aufgrund der geringen Beschäftigungswirkungen leistete *PROFIL* einen zu vernachlässigenden Beitrag zur Umsetzung der Beschäftigungsziele der Lissabon-Strategie.

Auch die finanzielle Bedeutung von *PROFIL* für das Ziel Beschäftigung war, im Verhältnis zu anderen Förderinstrumenten mit vergleichbarer Zielrichtung, gering. In der klassischen Wirtschaftsförderung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik waren sehr viel mehr Mittel und wesentlich zielgenauere Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung verfügbar als über *PROFIL*.

### **Wirkungsfeld Lebensqualität**

Die Relevanz der *PROFIL*-Förderung zur Verbesserung der Lebensqualität betraf den Rückgang von Infrastruktur sowie den Verlust von Wohnattraktivität, vor allem in den von negativer Bevölkerungsentwicklung betroffenen ländlichen Regionen.

Unter den verschiedenen Dimensionen der Lebensqualität erreichte der Maßnahmenmix von *PROFIL* besonders Wirkungen in den Dimensionen „Wohnstandortbedingungen“ sowie „Persönliche (Freizeit-)Aktivitäten“. Die Dimension „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ hatte nur eine untergeordnete Bedeutung aufgrund der geringen Beschäftigungseffekte.

Die Wirkungen in der Dimension „Wohnstandortbedingungen“ betrafen vorrangig das äußere Erscheinungsbild und die Aufenthaltsqualität. In der Dorferneuerung (322) wurde vor allem in die Freiflächen- und Verkehrsraumgestaltung, in die bauliche Substanz in den Dörfern sowie in sozia-

le Gemeinschafts- und zum Teil auch Dienstleistungseinrichtungen investiert. Auch die Maßnahmen der Dienstleistungseinrichtungen (321) sowie in Leader trugen zu verbesserten Wohnstandortbedingungen bei. Wirkungen in der Dimension „Persönliche (Freizeit-)Aktivitäten“ wurden darüber hinaus mit der Verbesserung der Wegeinfrastruktur im Rahmen von Flurbereinigung und Wegebau (125-A und -B) erreicht. Die integrierten Ansätze der ländlichen Entwicklung (SP 3) und in Leader (411, 413, 421) zielten auf die Entwicklung einer gesamten Region, setzten auf das Expertenwissen regionaler Akteure, förderten das Selbstentwicklungspotenzial in den Regionen und entfalteten so eine besondere Wirkung durch die Stärkung endogener Potenziale in ländlichen Räumen. Dem demografischen Wandel konnten die Maßnahmen zwar nicht entgegen wirken, aber auf Projekt- bzw. Ortsebene begegnen.

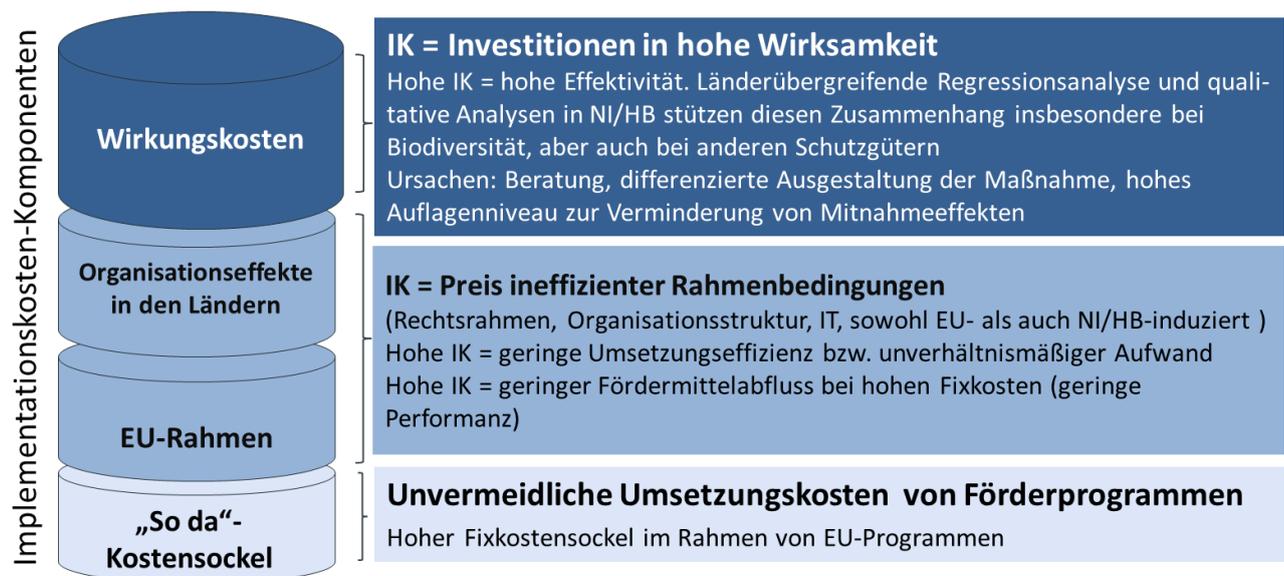
Vor allem die nationale Politik auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene kann auf die Verbesserung der Lebensqualität Einfluss zu nehmen. Zentrale Politikfelder sind die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Sozialpolitik. Verglichen mit deren Instrumenten und Handlungsmöglichkeiten sowie deren Finanzausstattung war die Bedeutung von *PROFIL* zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen gering.

## 11.2 Durchführung und Fördereffizienz

### **Positive und negative Aspekte von *PROFIL* in Bezug auf den effizienten Ressourceneinsatz**

Die Analysen zu den Implementationsstrukturen und den IK haben gezeigt, dass *PROFIL* über effiziente Umsetzungssysteme verfügte. Im Ländervergleich schnitten das Gesamtprogramm und die mit den anderen Ländern vergleichbaren Maßnahmen gemessen an den relativen IK am besten ab. Bei der Auswertung der qualitativen Daten zu Stärken und Schwächen des Umsetzungsrahmens wurden Schwächen in erster Linie in Form von Detailproblemen oder suboptimalen Lösungen deutlich. Daher geht es in Zukunft eher darum, diese Stärken zu bewahren und die Strukturen in sich zu verbessern, als um eine grundlegende Veränderung der Umsetzungsorganisation.

Bei der Diskussion und Bewertung der IK von Förderprogrammen sind verschiedene Komponenten zu unterscheiden, deren Ausprägungen im Hinblick auf die Fördereffizienz und abzuleitende Handlungsempfehlungen mit unterschiedlichen Implikationen verbunden sind (**Abbildung 73**).

**Abbildung 73:** Implementationskosten-Komponenten und deren Erklärungsgründe

⇒ Anteil der Komponenten variiert zwischen Maßnahmen und Bundesländern

Quelle: Eigene Darstellung.

Die unvermeidlichen Kosten sind in einem EU-finanzierten Programm höher als unter einem nationalen Förderregime. Das liegt insbesondere an den aufzusetzenden Verwaltungs- und Kontrollsystemen sowie den Anforderungen an die IT-Systeme. Dieser Kostenpunkt ist bei der Aufnahme einer Maßnahme in das Förderprogramm zu bedenken. Da einige *PROFIL*-Maßnahmen mit ihren Merkmalen (Vorhabenarten, -größe, -träger, zeitliche Restriktionen, Prämienberechnung) besonders mit dem Anforderungsprofil bzw. dem EU-spezifischen Rechtsrahmen kollidierten, ist die teilweise oder vollständige Überführung in nationale Förderregime zu überprüfen (z. B. Kleinstprojekte sowie Projekte von Vereinen unter 323-A, 323-B, Forst, Erschwernisausgleich). Diese „Überprüfungsempfehlung“ gilt prinzipiell auch für die Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von unter 1 Mio. Euro/a.

Die zweite IK-Komponente sind die Kosten, die auf den ELER-spezifischen Rechtsrahmen zurückzuführen sind, dessen stark angewachsene Ausdifferenzierung und Rigidität teilweise zu unverhältnismäßigem Aufwand führt. Hier konnten zahlreiche Beispiele genannt und Verbesserungsvorschläge formuliert werden. Der Einfluss dieses Aspekts auf Akzeptanz und Ausgestaltung der Programme sollte nicht unterschätzt werden. Negative Organisationseffekte mit kostensteigernden Auswirkungen konnten in NI/HB nur sehr wenige identifiziert werden. Diese liegen eher in der Auslegungs- und Detailtiefe der landeseigenen Dienstanweisungen sowie der Implementierung des Vier-Augen-Prinzips und einer aus Sicht der Evaluierung noch ausbaufähigen Eröffnung von Vereinfachungspotenzialen im Austausch mit dem Finanzministerium (auch in Übereinstimmung mit EFRE/ESF).

Die dritte Komponente ist der Anteil der IK, der als Investition in eine höhere Wirksamkeit der Förderung verstanden werden kann. Die Analysen auf den verschiedenen Ebenen haben gezeigt, dass Maßnahmen mit höheren IK tendenziell eine bessere Wirksamkeit sowie geringere Mitnahmen aufweisen. Das bedeutet für eventuelle Optimierungen im Bereich der Umsetzungsstrukturen, dass die Auswirkungen auf die Wirksamkeit nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. Umgekehrt können die Wirkungsprofile einiger *PROFIL*-Maßnahmen noch geschärft werden. Es wurden Maßnahmen identifiziert, deren Zielverfehlungskosten bzw. Mitnahmen aufgrund fehlender zielorientierter Ausgestaltung (z. B. über entsprechende Auflagen) sehr hoch waren. So werden die Einstellung einiger Maßnahmen (wie beispielsweise der AZ) und Teilmaßnahmen sowie inhaltliche Änderungen zur besseren Treffsicherheit bei einem Großteil der Maßnahmen empfohlen.

Darüber hinaus blieben bei einigen Maßnahmen die Akzeptanz und Inanspruchnahme insgesamt oder bei bestimmten Vorhabentypen hinter den Erwartungen zurück. Neben ggf. zu geringen Fördersätzen oder Prämienhöhen lag das auch an begrenzten Ressourcen der Verwaltung für eine proaktive Akquise. Insgesamt sind die handelnden Personen in und außerhalb der fördernden Verwaltung zunehmend der begrenzende Faktor einer stärker zielorientierten, „innovativen“ Förderung. Maßnahmenansätze fern des Mainstream müssen beworben und mit Beratungsangeboten begleitet, die Förderverwaltung muss geschult und koordiniert werden. Auch auf Seiten der Zielgruppen wurden fehlendes Know-how sowie fehlende Zeit- und Personalressourcen, um einen Förderantrag zu stellen und alle damit verbundenen Bedingungen und Konsequenzen zu überschauen, thematisiert. Dies galt insbesondere für Maßnahmen, mit denen neue Akteure für die Ländliche Entwicklung und den Umwelt- und Naturschutz gewonnen werden sollten.

Viele maßnahmenbezogene Empfehlungen zielen daher auf eine Stärkung der Ressourcen und Kapazitäten in der Förderverwaltung (v. a. für ELER-Investiv) sowie eine flankierende Beratung und Betreuung potenzieller AntragstellerInnen (in erster Linie ELER-InVeKoS). Hiermit wäre sicherlich ein Anwachsen der IK verbunden, was aber durch eine Verbesserung der Fördermittelwirksamkeit aufgewogen würde.

### **Umsetzungsrahmen, Akzeptanz und EU-Vorgaben limitieren Effizienz und Effektivität**

Die Frage nach einer dem Bedarf angemessenen finanziellen Ausstattung von *PROFIL* für bestimmte Zielbereiche konnte im Rahmen der Vertiefungsthemen nur sehr eingeschränkt beantwortet werden. Bei Wasser- und Biodiversitätsschutz wurde eine generelle Unterfinanzierung festgestellt. Unabhängig vom Bedarf konnte aber teils unter den gegebenen fördertechnischen Rahmenbedingungen und Personalausstattungen gar nicht mehr umgesetzt werden. Oft bedurfte es gerade bei wirksamen Maßnahmen besonderer Anstrengungen, die Fördermittel zu verausgaben. Hier wirkte der Umsetzungsrahmen als limitierender Faktor. Einige wasserschutzbezogene Teilmaßnahmen des NAU/BAU waren stark von der Akzeptanz durch die bewirtschaftenden Betriebe abhängig. Fachlich bestand ein Mehrbedarf an AUM-Mitteln, da der angesetzte Etat das Reduktionsziel in der WRRL-Kulisse nicht hätte erreichen können. Selbst dieser Etat wurde aber aufgrund der geringen Akzeptanz der W-Maßnahmen nicht annähernd ausgeschöpft (Roggen-dorf, 2011).

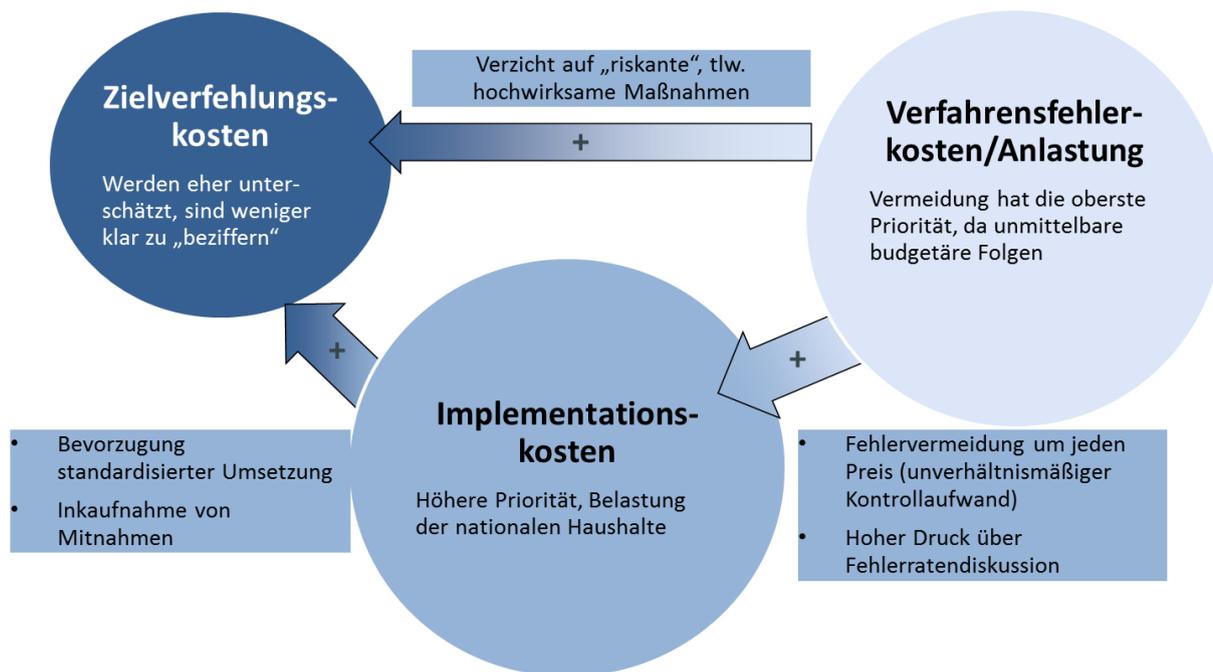
Zudem hat die EU selbst mit den Mindestvorgaben für die ELER-Schwerpunkte und die Nicht-anrechenbarkeit der umweltbezogenen Maßnahmen unter 323 für den SP 2 limitierend auf einen effektiven und effizienten Fördermitteleinsatz gewirkt. Statt 323 weiter auszuweiten, mussten ähnliche Maßnahmen einschließlich eines neuen Verwaltungs- und Kontrollsystems unter 216 etabliert werden. Zudem war die Anrechenbarkeit der 212 ein weiteres Argument für die Landesverwaltung, die AZ wieder einzuführen, eine Maßnahme, die keinen Zielbeitrag geliefert, aber die Einhaltung der 25 % Mindestausgaben für den SP 2 garantiert hat.

### **Dynamik zwischen Anlastung, Implementationskosten und Zielverfehlungskosten**

Es gibt deutliche Hinweise, dass für die nächste Förderperiode über Kontrollstatistiken, Fehlerquoten und Rechenschaftslegungen noch mehr Druck im Umsetzungssystem aufgebaut werden wird. Gleichzeitig ist nach Auffassung vieler Akteure der neue Regelungsrahmen selbst aufgrund seiner Komplexität eine wachsende Fehlerquelle. Die Ergebnisse zur Ex-post-Bewertung der Förderperiode 2007-2013 weisen auf vielschichtige Implikationen eines als nicht mehr angemessen empfundenen Regelungsrahmens hin. Dieser bindet Ressourcen, die einer fachlich ausgerichteten Förderung nicht mehr zur Verfügung stehen. Darüber hinaus hat er bereits den Programmaufstellungsprozess 2014-2020 verkompliziert, stark verzögert und zu einem weiter gestiegenen Absicherungsbedürfnis auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung geführt. Die Vermeidung von Verfahrensfehlern und eine damit verbundene Anlastung haben weiter an Gewicht gewonnen und Förderziele zurücktreten lassen.

Diese Konstellation kann zu einer ungünstigen Dynamik führen, die insgesamt die Fördereffizienz belastet. **Abbildung 74** stellt vereinfacht die Wechselwirkungen dar: Verfahrensfehler werden um jeden Preis vermieden, auch durch den a-priori-Verzicht auf fehleranfällige, aber ggf. hochwirksame Maßnahmen. Dies geht zulasten der Zielerreichung (steigende Zielverfehlungskosten). Gleichzeitig werden für die Fehlervermeidung höhere IK in Kauf genommen. Diese werden über die Bevorzugung standardisierbarer, wenig ausdifferenzierter Maßnahmen gegenfinanziert, was die Zielverfehlungskosten weiter steigen lässt.

**Abbildung 74:** Dynamik der Vermeidung von Verfahrensfehler-, Implementations- und Zielverfehlungskosten



Quelle: Eigene Darstellung.

Ohne einen angemessenen Umsetzungsrahmen, der klare, aber in ihrer Detailtiefe dem Subsidiaritätsgrundsatz der EU-Verfassung entsprechende Regelungen enthält, sowie eine Veränderung der Fehlerbewertung und Berechnungsmethoden der Anlastung wird mit der EU-Förderung kein effizienter Ressourceneinsatz erfolgen noch werden die formulierten Förderziele erreicht.

### 11.3 Übergeordnete Empfehlungen

Zu den einzelnen Maßnahmen bzw. Themen der Programmbewertung finden sich die Empfehlungen in den jeweiligen Kapiteln 2 bis 9 in diesem Bericht. An dieser Stelle werden übergeordnete Empfehlungen an NI/HB sowie die EU formuliert, die eine Relevanz für das Gesamtprogramm bzw. die zukünftige Förderstrategie und Durchführung haben.

#### Empfehlungen an Niedersachsen/Bremen

- Die ELER-Förderung in NI/HB ist für Maßnahmen in den Bereichen Biodiversität und Wasserschutz das wichtigste Finanzierungsinstrument, bei einem gleichzeitig sehr hohen Handlungsbedarf. Diese Maßnahmenbereiche sollten zukünftig durch Mittelumschichtungen aus weniger relevanten Bereichen und durch eine Optimierung des angebotenen Maßnahmenmix gestärkt werden.

- Bezogen auf den Agrarsektor sollte die ELER-Förderung auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) sowie auf Angebote zur Beratung und Qualifikation konzentriert werden. Dies gilt auch für einzelbetriebliche Förderansätze, die u. a. aufgrund hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte nur eine geringe Wirksamkeit bezogen auf die Ziele Wirtschaftswachstum, Arbeitsproduktivität und Schaffung neuer Arbeitsplätze haben.
- Ziele mit geringer Relevanz und mit geringen Wirkungen für NI/HB, bei einer gleichzeitig geringen Bedeutung des ELER im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten, sollten aufgegeben werden. Dies betrifft die Ziele Wirtschaftswachstum und Schaffung neuer Arbeitsplätze.
- Im Rahmen von *PROFIL* sollten nur kosteneffiziente Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung gefördert werden, wobei hier die Kosteneffizienz im Vergleich zu Instrumenten außerhalb des ELER zu bestimmen ist.
- Zuständig für die zentralen Bereiche der Daseinsvorsorge und damit für den Erhalt der Lebensqualität in ländlichen Räumen sind in erster Linie die kommunalen Gebietskörperschaften. Hierfür benötigen die Kommunen eine angemessene Mittelausstattung. Diese sollte nicht von der Verfügbarkeit konjunktur- und politikanfälliger Fördergelder abhängig sein, sondern in Form einer dauerhaften Grundfinanzierung bestehen. Hierfür muss das kommunale Finanzsystem (z. B. allgemeine Finanzausgleichungen, staatliche Zweckzuweisungen, interkommunaler Finanzausgleich etc.) auch im Hinblick auf die sich verschiebenden Belastungen (z. B. Asylpolitik, Sozialpolitik) mit Bund und Ländern neu verhandelt werden.
- Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes stellt sich bei einigen Maßnahmen die grundlegende Frage, ob diese – vor dem Hintergrund der hohen Transaktions- und Implementationskosten sowie Unsicherheiten des Zuwendungsrechts – in diesem richtig aufgehoben sind. Das betrifft einige aufgrund ihrer strukturellen Wirkungen an sich förderwürdigen Maßnahmen wie den Hochwasserschutz sowie andere physische Infrastruktureinrichtungen. Die Trennlinie zwischen steuer- bzw. zuweisungsfinanzierter Daseinsvorsorge und der Entwicklung innovativer Lösungen und neuer Handlungskonzepte über Förderung und Modellvorhaben sollte von der Politik kritisch überprüft und neu gezogen werden.

### **Empfehlungen an die EU-Ebene**

- Grundsätzlich besteht ein Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel der gesamteuropäischen Strategie Europa 2020 (früher Lissabon-Strategie) und dem Ausgleichsziel einer sektoralen, regionalen und auf Umweltthemen ausgerichteten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU. Der ELER hat zwar ein geringes Potenzial, das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum des Primärsektors bzw. ländlicher Regionen zu unterstützen. Dabei wird das gesamtwirtschaftliche Wachstum aber in geringerem Maße gestärkt, als es mit Investitionen in anderen Wirtschaftsbereichen bzw. Regionen möglich wäre. Dieser Zielkonflikt sollte mit dem Blick auf die tatsächlichen Potenziale und Stärken des ELER aufgelöst werden.
- Empfehlungen an die EU-Ebene im Hinblick auf den Durchführungsrahmen

- Für die Förderperiode 2021-2027 müssen jetzt grundlegende Veränderungen angedacht werden. Nach Einschätzung vieler Akteure reichen Verbesserungen und kleinere Veränderungen in dem bestehenden System nicht aus. Ein grundlegender Systemwechsel im Rahmen der Implementierung der in der EU-Haushaltsordnung in Artikel 59 festgelegten geteilten Mittelverwaltung ist erforderlich. Hierzu gehören insbesondere die folgenden Punkte.
- Die Umsetzung des Single-Audit-Prinzips, wie es bereits im Bereich der Struktur-, des Fischerei- und des Kohäsionsfonds gemäß Artikel 148 der VO (EU) Nr. 1303/2013 gilt. Das Prinzip ist Ausdruck einer angemessenen Kontrolldichte. Die bestehenden und bewährten Systeme und Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten müssen dabei stärker anerkannt werden.
- Ein stärkeres Gewicht des in Artikel 5 Absatz 4 des Vertrages der Europäischen Union festgeschriebenen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sowohl für die EU-Rechtssetzung als auch für die Prüfungstätigkeit der EU-KOM. Letztere ist in Artikel 59 Absatz 2 der EU-Haushaltsordnung ausdrücklich festgelegt. Für die Rechtssetzung bedeutet dies insgesamt weniger und weniger detaillierte Vorgaben sowie die Stärkung der Flexibilität durch Ermessensgebrauch und Eigenverantwortung der umsetzenden Verwaltungen.
- Die Wesentlichkeitsschwelle für ein tolerierbares Fehlerrisiko sowohl für die Bescheinigende Stelle als auch die EU-KOM sollte – dem Konzept der EU-KOM (2008b) folgend – auf bis zu 5 % angehoben werden. Dieser erhöhten Schwelle sollte sich auch der EuRH anschließen. Dies würde den Druck im System erheblich verringern und die „Kontrollspirale“ unterbrechen.
- Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der flächenbezogenen und investiven Maßnahmen sollten nicht weiter harmonisiert werden, da Ungleiches nicht gleich behandelt werden sollte. Während bei den flächenbezogenen Maßnahmen aufgrund der großen Zahl und der einfacheren Zuordnung von Auflagen ein strengerer Maßstab angewandt werden kann, sind die investiven Maßnahmen differenzierter zu behandeln. Das bezieht sich auch auf die Auswahl, den Zeitpunkt und den jährlich zu erbringenden Umfang für Vor-Ort-Kontrollen.
- In der zurückliegenden Förderperiode haben die rückwirkend geltenden Änderungen und Interpretationen von Regelungen zu Verunsicherung und Ineffizienzen geführt. Daher sollte der Grundsatz des Rückwirkungsverbots auch im EU-Recht festgeschrieben werden. Änderungen der Verordnungen sowie der Leitlinien, Arbeitshilfen oder sonstiger Dokumente der EU-KOM mit unmittelbarer und mittelbarer Außenwirkung, aber auch Interpretationen geltender Bestimmungen durch Organe und Einrichtungen der EU sowie der Bescheinigenden Stelle und der Zahlstelle sollten erst für die Zukunft gelten.

## Literaturverzeichnis

- DGrünErhV ND: Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland vom 06. Oktober 2009. Nds.GVbl., 21/2009. <http://www.recht-niedersachsen.de/78600/dgruenerhv.htm>. Zitiert am 7.9.2016.
- EA-VO-Wald: Verordnung über den Erschwernisausgleich für Wald in geschützten Teilen von Natur und Landschaft in Natura 2000-Gebieten. Nds.GVbl. 2016, 106.
- EGFLELERStV: Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen im Bereich der beiden EU-Fonds Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlicher Raums (ELER) (Nds. GVbl. Nr. 23/2006 S. 436). <http://www.recht-niedersachsen.de/78120/sthbn,egfl,eler.htm>. Zitiert am 7.9.2016.
- VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Amtsblatt der Europäischen Union, L 347/487-548 DE vom 20.12.2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:DE:PDF>. Zitiert am 7.1.2014.
- ZILE, 2007: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE), RdErl. d. ML v. 29. 10. 2007 - 306-60119/3 - VORIS 78350. Nds.MBl., Nr. 44/2007.
- Ackermann, A., Heidecke, C., Hirt, U., Kreins, P., Kuhr, P., Kunkel, R., Mahnkopf, J., Schott, M., Tetzlaff, B., Venohr, M. und Wendland, F. (2015): Der Modellverbund AGRUM als Instrument zum landesweiten Nährstoffmanagement in Niedersachsen. Thünen Report, H. 37. Braunschweig.
- ADE, Aide à la Décision Economique S. A., ADAS, Agrotec und Evaluators.EU (2009): Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System. Final Report. Louvain-la-Neuve, Bruxelles. [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/fas/report\\_eval\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/fas/report_eval_en.pdf). Zitiert am 8.9.2016.
- AfL, Arbeitsgemeinschaft forstwirtschaftlicher Lohnunternehmer Niedersachsen e. V. (2006): AFL-Info 06/07. Richtpreise, Tarife, Kalkulationen, Adressen. Wietze.
- Albrech, J., Königstein, K. und Driessen, N. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Hessen, Endbericht für das Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Trier.
- AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (2015): AMI Markt Bilanz Milch 2015. Bonn.
- Armsworth, P. R., Acs, S., Dallimer, M., Gaston, K., Hanley, N. und Wilson, P. (2012): The cost of simplification in conservation incentive programs. Ecology Letters 15, H. 5, S. 406-414.
- Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments (2012): Bericht über die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015 (2012/2043(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0216+0+DOC+XML+V0//DE>. Zitiert am 9.9.2016.
- Bathke, M. (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL Teil II - Kapitel 17 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 323) Teilmaßnahmen Natürliches Erbe (Code 323-A-C). [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/NI\\_HB/DE/NI\\_Teil\\_II\\_Kap\\_17\\_323A\\_B\\_C\\_Natuerliches\\_Erbe\\_und\\_ANHANG.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NI_HB/DE/NI_Teil_II_Kap_17_323A_B_C_Natuerliches_Erbe_und_ANHANG.pdf). Zitiert am 6.9.2016.

- Bathke, M., Brahms, E., Diekmann, M., von Drachenfels, O., Garve, E., Gehlken, B., Hertwig, R., Horr, C., Isselstein, J., Keienburg, T., Kleine-Limberg, W., Klimek, S., Most, A., Prüter, J., Richter gen. Kemmermann, A., Schreiner, J., Steinmann, H.-H., Wicke, G., Wittig, B. und Zacharias, D. (2006): Entwicklung einer Kennartenliste für die ergebnisorientierte Honorierung im Grünland Nordwestdeutschlands. In: NNA, Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz (Hrsg.): Entwicklung und Erprobung von Methoden für die ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen im Grünland Nordwestdeutschlands. NNA-Berichte, H. 1. S. 20-30.
- Battermann, H. und Theuvsen, L. (2009): Feldberegnung in Nordostniedersachsen: Regionale Bedeutung und Auswirkungen differenzierter Wasserentnahmeerlaubnisse. Studie im Auftrag des Fachverbandes Feldberegnung. Internetseite Landwirtschaftskammer Niedersachsen: <https://www.lwk-niedersachsen.de/download.cfm/file/203,2efedb6a-237d-eebf-5e62e6b60d6ae083~pdf.html>. Zitiert am 19.2.2016.
- Baumgärtner, F., Bekendorf, B., Gerken, C., Hentschel, P., Schmidt, O. und Sprätz, M. (2014): 16 Millionen für den Hochwasserschutz. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Hrsg.): Jahresbericht 2013. Norden. S. 35-36.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Hrsg. (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen. Werkstatt:Praxis, H. 56. Bonn.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR (2016a): Inkar 2016, Erläuterungen zu den Raumbezügen. Bonn. Internetseite BBSR: [http://www.inkar.de/documents/Erlaeuterungen%20Raumbezeuge\\_bf.pdf](http://www.inkar.de/documents/Erlaeuterungen%20Raumbezeuge_bf.pdf). Zitiert am 5.7.2016.
- BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR Hrsg. (2016b): INKAR, Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Bonn. Internetseite BBSR: <http://www.inkar.de>. Zitiert am 16.3.2016b.
- Belson, D. (2014): State of the Internet. Akamai's State of the Internet Report, H. Q1 2014. Cambridge, Massachusett. Internetseite Akamai: <https://content.akamai.com/PG2629-State-of-the-Internet-Report-Q1-2014.html>. Zitiert am 17.9.2014.
- Bengtsson, J., Ahnström, J und Weibull, A.-C. (2005): The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: a meta-analysis. *Journal of Applied Ecology* 2005, H. 42, S. 261-269.
- Bergschmidt, A., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Margarian, A. und Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 - Niedersachsen. [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick\\_Ausblick\\_de/Rueckblick\\_de/Evaluierungsstudien\\_de/2000\\_2006\\_de/Ex-post\\_Bewertung\\_AFP\\_2008/NI\\_de/NI-Bericht.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick_Ausblick_de/Rueckblick_de/Evaluierungsstudien_de/2000_2006_de/Ex-post_Bewertung_AFP_2008/NI_de/NI-Bericht.pdf). Zitiert am 22.2.2016.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. (2013): Kommunalen Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich. Internetseite Bertelsmann Stiftung: [www.kommunalen-finanzreport.de](http://www.kommunalen-finanzreport.de). Zitiert am 13.10.2014.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (2016): Nationaler Bericht 2013 gemäß FFH-Richtlinie. [https://www.bfn.de/0316\\_bericht2013.html](https://www.bfn.de/0316_bericht2013.html). Zitiert am 20.4.2016.
- Bieritz, L., Distelkamp, M. und Ulrich, P. (2010): Modellgestützte Analyse der Effekte auf Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit in ausgewählten ländlichen Entwicklungsprogrammen für die Jahre 2007 bis 2009. Anhang 3 der Halbzeitbewertung von PROFIL, Teil III Programmbewertung. Braunschweig. [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/NI\\_HB/DE/Ni\\_Teil\\_III\\_Programmbewertung\\_und\\_ANHAENGE.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NI_HB/DE/Ni_Teil_III_Programmbewertung_und_ANHAENGE.pdf). Zitiert am 6.9.2016.

- BITKOM, Bundesverband Informationswirtschaft Telekommunikation und neue Medien e. V. (2015): Internet ist großer Gewinn für die Lebensqualität. [www.bitkom.org/62275\\_63364.aspx+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de](http://www.bitkom.org/62275_63364.aspx+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de). Zitiert am 15.5.2015.
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Hrsg. (2014): Nutzungschancen des Breitbandinternets für ländliche Räume. Bonn.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): Dritter Fortschrittsbericht 2014 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013. <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Fortschrittsbericht2014Strategieplan.html>. Zitiert am 24.11.2015.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2011-2014. Bonn.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007-2010. Bonn.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Die EU-Agrarreform - Umsetzung in Deutschland. Bonn.
- BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommision-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zitiert am 27.1.2016.
- Bohnsack, Ralf (2007): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden. Opladen: Budrich.
- BÖLW, Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e. V. (2012): Nachgefragt: 28 Antworten zum Stand des Wissens rund um Öko-Landbau und Bio-Lebensmitteln. Berlin.
- Borchert, J. E. und Hagenhoff, S. (2003): Operatives Innovations- und Technologiemanagement: Eine Bestandsaufnahme. Arbeitsbericht des Institutes für Wirtschaftsinformatik der Georg-August Universität Göttingen, H. 14/2003. Göttingen.
- Bormann, K. (2013): Abschlussbericht zu Fallstudien mit Schwerpunkt Waldumbau (ELER-Code 227). Anhang 2 im Bericht 2013 zur laufenden Bewertung von *PROFIL* 2007-2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam\\_uploads/Projektordner/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2013/Bewertungsbericht\\_2013\\_Niedersachsen.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2013/Bewertungsbericht_2013_Niedersachsen.pdf). Zitiert am 6.7.2015.
- Bormann, K. (2010a): Halbzeitbewertung von *PROFIL* Teil II - Kapitel 15. Forstliche Förderung im Schwerpunkt 2. Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/NI\\_HB/DE/NI\\_Teil\\_II\\_Kap\\_15\\_Forst\\_SP.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NI_HB/DE/NI_Teil_II_Kap_15_Forst_SP.pdf). Zitiert am 5.9.2016.

- Bormann, K. (2010b): Halbzeitbewertung von PROFIL Teil II - Kapitel 8. Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (ELER-Code 125). Wegebau Forst (Code 125-C). Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam\\_uploads/Projektordner/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/NI\\_HB/DE/NI\\_Teil\\_II\\_Kap\\_08\\_125c\\_Wegebau\\_Forst.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NI_HB/DE/NI_Teil_II_Kap_08_125c_Wegebau_Forst.pdf). Zitiert am 5.9.2016.
- Burek, M. und Gemeinde Diepenau (2014): Wettbewerb "Pflege im Quartier" - Abschlussbericht - Residenz Vitaloh "Betreutes Wohnen auf dem Dorf". Internetseite Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung: [http://www.ms.niedersachsen.de/themen/soziales/pflegeversicherung/pflege\\_im\\_quartier/projektberichte-zum-wettbewerb-122650.html](http://www.ms.niedersachsen.de/themen/soziales/pflegeversicherung/pflege_im_quartier/projektberichte-zum-wettbewerb-122650.html). Zitiert am 27.7.2015.
- Burgdorf, M., Krischausky, G. und Müller-Kleißler, R. (2015): Indikatoren zur Nahversorgung. BBSR-Analysen KOMPAKT, H. 10/2015. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2015/DL\\_10\\_2015.pdf](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2015/DL_10_2015.pdf). Zitiert am 21.4.2016.
- Carstens, R., Hilgefert, K., Schadt, W., Thorenz, F., Wienken, K. und Pudimat, H. (2015): Richtschnur des Handelns. Generalplan Küstenschutz soll künftig alle zehn Jahre fortgeschrieben werden. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Hrsg.): Jahresbericht 2014. Norden. S. 17-18.
- Carstens, R., König, H., Lampe, G., Schadt, W. und Schmidt, O. (2013): Fehlende Baureife: Zuschüsse fließen zurück. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Hrsg.): Jahresbericht 2012. Norden. S. 31-32.
- Clausen, H. und Trettin, L. (2003): Förderung von Demonstrationsvorhaben im Umweltbereich - Mitnahmeeffekte und Finanzierungsoptionen. RWI Materialien, H. 1. Essen.
- Dargan, L. und Shucksmith, M. (2008): LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis* 48, H. 3.
- Dax, T. (2015): The evolution of European Rural Policy. In: Copus, A. und De Lima, P. (Hrsg.): *Territorial Cohesion in Rural Europe: The Relational Turn in Rural Development*. Oxon.
- Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J. und Maye, D. (2016): The Leader programme 2007-2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies* 23, H. 1, S. 56-68.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2015a): Gebietsfläche: Kreise, Stichtag. Feststellung des Gebietsstands Gebietsfläche (qkm) 31.12.2010. Internetseite destatis: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>. Zitiert am 21.8.2015.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2015b): Bevölkerung: Kreise, Stichtag. Fortschreibung des Bevölkerungsstandes Bevölkerungsstand (Anzahl) 31.12.2010. Internetseite destatis: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>. Zitiert am 21.8.2015.
- Destatis, Statistisches Bundesamt (2011): Landwirtschaftszählung /Agrarstrukturerhebung 2010: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Sozialökonomische Verhältnisse, Fachserie 3 Reihe 2.1.5. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Betriebe/SozialoekonomischeVerhaeltnisse2030215109004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Betriebe/SozialoekonomischeVerhaeltnisse2030215109004.pdf?__blob=publicationFile). Zitiert am 21.3.2016.
- DG Agri (2014): Technical Assistance of the Member States. Guidance fiche (Version: January 2014). Brüssel.
- DG Agri (2011a): Leitfaden der GD Agri für die Anwendung des Schwerpunkts Leader im Rahmen der durch den ELER finanzierten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013. Internetseite European Network for Rural Development: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=695FA00F-C680-8FCF-DB97-A0E51A2AF6DB](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=695FA00F-C680-8FCF-DB97-A0E51A2AF6DB). Zitiert am 25.11.2011.

- DG Agri (2011b): Guide for the application of the Leader axis of the Rural Development Programmes 2007-2013 funded by the EAFRD. Revised version as presented to RDC 08.03.2011; finalised 25.03.2011.
- DG Agri (2010): The Focus Groups of the ENRD Leader sub-committee on the implementation of the Leader approach. Vortrag auf der Sitzung des RDC am 15.12.2010.
- Eberhardt, W. (2013): Schriftliche Panelbefragung von Teilnehmenden in längeren Kursen zur beruflichen Weiterbildung zur Fördermaßnahme "Berufsbildung und Informationsmaßnahmen" (ELER-Code 111) in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern (Panel 2). Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), Braunschweig.
- Eberhardt, W. (2008): Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN, Materialband zu Kapitel 9, Maßnahme t1, Neue Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft. [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick\\_Ausblick\\_de/Rueckblick\\_de/Evaluierungsstudien\\_de/2000\\_2006\\_de/Ex-post\\_Bewertung\\_Laendl\\_Entwicklung\\_de/NI\\_de/Materialbaende/NI\\_MB\\_Kap9\\_t1\\_Schutz\\_der\\_Umwelt.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick_Ausblick_de/Rueckblick_de/Evaluierungsstudien_de/2000_2006_de/Ex-post_Bewertung_Laendl_Entwicklung_de/NI_de/Materialbaende/NI_MB_Kap9_t1_Schutz_der_Umwelt.pdf). Zitiert am 20.4.2016.
- Eberhardt, W., Koch, B., Raue, P., Tietz, A., Bathke, M. und Dette, H. (2005): Aktualisierung der Halbzzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes, Materialband zu Kapitel 9, Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover.
- Ebinger, F. und Bogumil, J. (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, H. und Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Stadtforschung aktuell, H. 112. S. 165-195.
- EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/evaluation/epe\\_master.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf). Zitiert am 9.7.2014.
- Efken, J., Steinbauer, C., Schäfer, M., Trefflich, A., Uetrecht, I. und Wendt, H. (2008): Ex-Post-Bewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Bericht für Niedersachsen. Braunschweig.
- EFSA, European Food Safety Authority (2008): Effects of farming systems on dairy cow welfare and disease. Report of the Panel on Animal Health and Welfare.
- EFSA, European Food Safety Authority (2005): Scientific Report: The welfare of weaners and rearing pigs: effects of different space allowances and floor types.
- EFSA, European Food Safety Authority und EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Special Eurobarometer Food-related risks. Eurobarometer, H. 354. Brüssel.
- Egner, B., Krapp, M. C. und Heinelt, H. (2013): Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten, Einstellungen, Rollenverständnis. Wiesbaden.
- ENRD, European Network for Rural Development (2014): The State-of-play of the Implementation of Rural Development Programme Measure 421 in the EU-27. Final Report. Internetseite ENRD Contact point: [http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-gateway/Measure\\_421\\_State\\_of\\_play\\_FINAL\\_May\\_2014.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-gateway/Measure_421_State_of_play_FINAL_May_2014.pdf). Zitiert am 12.7.2016.
- EU-COM, Commission of the European Communities (2006): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.

- EU-KOM, Europäische Kommission (2010a): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überarbeitung der Innovationspolitik der Gemeinschaft in einer Welt im Wandel. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=COM:2009:0442:FIN>. Zitiert am 27.4.2015.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2010b): Working paper on the CMEF gross value added indicators. Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2010c): Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2008a): "Gesundheitscheck" der Gemeinsamen Agrarpolitik. [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_de.htm). Zitiert am 21.3.2016.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008b): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error (Commission document COM (2008) 866 final). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2006a): Guidance Note N - Glossary of terms. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2006b): Guidance Note I - Result Indicator Fiches. In: Rural Development 2007-2013, Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, September 2006. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2006c): Fact sheet "Der LEADER-Ansatz". Ein grundlegender Leitfaden. Brüssel.
- EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Empfehlung vom 06.05.2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2002): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006 mit Fördermitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (VI/33002/02). Brüssel.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2015): Technische Hilfe: Welchen Beitrag hat sie in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums geleistet? Sonderbericht Nr.04. Luxemburg. [http://bookshop.europa.eu/de/technische-hilfe-pbQJAB15003/downloads/QJ-AB-15-003-DE-N/QJAB15003DEN\\_002.pdf?FileName=QJAB15003DEN\\_002.pdf&SKU=QJAB15003DEN\\_PDF&CatalogueNumber=QJ-AB-15-003-DE-N](http://bookshop.europa.eu/de/technische-hilfe-pbQJAB15003/downloads/QJ-AB-15-003-DE-N/QJAB15003DEN_002.pdf?FileName=QJAB15003DEN_002.pdf&SKU=QJAB15003DEN_PDF&CatalogueNumber=QJ-AB-15-003-DE-N). Zitiert am 10.6.2015.
- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2012): Stellungnahme Nr. 7/2011 (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (2012/C 47/01). Luxemburg.

- EuRH, Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums (Sonderbericht 5). Luxemburg.
- Europäischer Rat (2010): Europa 2020: eine neue europäische Strategie für Beschäftigung und Wachstum. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st00/st00013.de10.pdf>. Zitiert am 6.8.2014.
- Fachverband Biogas e.V. (2015): Branchenzahlen 2014 und Prognose der Branchenentwicklung 2015. [http://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE\\_Branchenzahlen/\\$file/15-11-19\\_Biogas%20Branchenzahlen-2014\\_Prognose-2015\\_final.pdf](http://www.biogas.org/edcom/webfvb.nsf/id/DE_Branchenzahlen/$file/15-11-19_Biogas%20Branchenzahlen-2014_Prognose-2015_final.pdf). Zitiert am 30.3.2016.
- Fachverband Feldberegnung (2015): Versuchsbericht 2015. Hannover.
- Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL, Teil III - Programmbewertung. Braunschweig.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 2013, H. Advance Access published February, DOI jbs045, S. 1-32. <http://erae.oxfordjournals.org/cgi/content/full/jbs045?ijkey=0tQGRiXYI8P1roD&keytype=ref> Zitiert am 19.2.2016.
- Fengler, B. und Raue, P. (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL Teil II - Kapitel 16 Integrierte ländliche Entwicklung und Leader. [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/NI\\_HB/DE/NI\\_Teil\\_II\\_Kap\\_16\\_ILE\\_Leader\\_und\\_Anhang.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NI_HB/DE/NI_Teil_II_Kap_16_ILE_Leader_und_Anhang.pdf). Zitiert am 17.4.2016.
- Fier, A. und Schäfer, W. (2007): Abschätzung von Phosphatausträgen aus Ackerböden in Niedersachsen. In: LBEG, Landesamt für Bergbau Energie und Geologie (Hrsg.): Diffuse Nitrat- und Phosphatbelastung - Ergebnisse der Bestandsaufnahme der EUWRR in Niedersachsen. *Geoberichte*, H. 2. S. 33-77.
- Fitschen-Lischewski, A. (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL Teil II - Kapitel 5. Erhöhung der Wertschöpfung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (ELER-Code 123). [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/NI\\_HB/DE/NI\\_Teil\\_II\\_Kap\\_05\\_123\\_VuV.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NI_HB/DE/NI_Teil_II_Kap_05_123_VuV.pdf). Zitiert am 6.9.2016.
- Flessa, H., Müller, D., Plassmann, K., Osterburg, B., Techen, A.-K., Nitsch, H., Nieberg, H., Sanders, J, Meyer zu Hartlage, O., Beckmann, E. und Anspach, V. (2012): Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor. *Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft Nr. 361*. Braunschweig. [http://literatur.ti.bund.de/digbib\\_extern/dn050716.pdf](http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn050716.pdf). Zitiert am 2.2.2016.
- Flick, U. (2004): *Triangulation Eine Einführung*. Wiesbaden.
- Fritz, P., Hrsg. (2006): *Ökologischer Waldumbau in Deutschland. Fragen, Antworten, Perspektiven*. München.
- Fuchs, S. und Stein-Bachinger, K. (2008): *Naturschutz im Ökolandbau. Praxishandbuch für den ökologischen Ackerbau im nordostdeutschen Raum*. Bioland Verlags GmbH, Mainz.
- Fürst, D. (2007): *Regional Governance - Implikationen für Leader*. *LEADER Magazin* H. 8, S. 8-11.
- Fürst, D., Gailing, L., Pollermann, K. und Röhring, A., Hrsg. (2008): *Kulturlandschaft als Handlungsraum: Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft*. Dortmund.

- Fürst, D., Lahner, M. und Pollermann, K. (2006): Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance bei dem Gemeinschaftsgut Natur und Landschaft: Analysen von Governance- und Place-making-Prozessen in Biosphärenreservaten in Deutschland und Großbritannien. Beiträge zur räumlichen Planung, H. 82. Hannover.
- Fürst, D., Lahner, M. und Zimmermann, K. (2004): Neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung: place-making und local governance. Erkner.
- Geißel, B., Hrsg. (2009): Effektive und legitime Governance mit Zivilgesellschaft?: Dynamiken am Beispiel der Europäischen Kommission und der Lokalen Agenda 21. Baden-Baden.
- Grajewski, R., Heuer, J., Roggendorf, W., Bathke, M., Bormann, K., Eberhardt, W., Koch, B., Raue, P., Reiter, K., Sander, A. und Tietz, A. (2008): Variablenliste zur Generierung von Indikatoren im niedersächsischen Monitoringsystem gem. Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Braunschweig.
- Grieve, J. und Weinspach, U. (2010): Working paper on Capturing impacts of LEADER and of measures to improve Quality of Life in rural areas (Findings of a Thematic Working Group established and coordinated by the European Evaluation Network for Rural Development). Brüssel.
- Grocholl, J., Anter, J., Asendorf, R., Feistkorn, D., Mensching-Buhr, A., Nolting, K., Riedel, A., Schossow, R., Thörmann, H.-H. und Urban, B. (2014): Teil 4: Wasser sparen im Ackerbau. Landwirtschaft im Klimawandel: Wege zur Anpassung. Forschungsergebnisse zu Anpassungsstrategien der Landwirtschaft in der Metropolregion Hamburg an den Klimawandel. Internetseite Landwirtschaftskammer Niedersachsen: <https://www.lwk-niedersachsen.de/download.cfm/file/203,e1e99753-d3e7-5460-a679f1630f96bf32~pdf.html>. Zitiert am 28.2.2016.
- Gürtler, K. (2013): Zumutungen des Zuwendungsrechts . Erwartungen an eine kooperative Kulturförderung in Niedersachsen. Fachzeitschrift Kulturpolitische Mitteilungen (KuMi) 2013, H. 142/III. <http://www.kupoge.de/kumi/kumi142.html> Zitiert am 22.3.2016.
- Haenel, H.-D., Rösemann, C., Dämmgen, U., Poddey, E., Freibauer, A., Wulf, S., Eurich-Menden, B., Döhler, H., Schreiner, C., Bauer, B. und Osterburg, B. (2014): Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 - 2012: Report on methods and data (RMD). Submission 2014. Thünen Report, H. 17.
- High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (2011): Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way. [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/best\\_practice\\_report/docs/bp\\_report\\_signature\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf). Zitiert am 7.9.2016.
- Hirschl, B., Aretz, A., Prahl, A., Böther, T., Heinbach, K., Pick, D. und Funcke, S. (2010): Kommunale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien. Schriftenreihe des IÖW, H. 196. Internetseite Institut für ökologische Wirtschaftsforschung GmbH: [http://www.ioew.de/uploads/tx\\_ukioewdb/IOEW\\_SR\\_196\\_Kommunale\\_Wertsch%C3%B6pfung\\_durch\\_Erneuerbare\\_Energien.pdf](http://www.ioew.de/uploads/tx_ukioewdb/IOEW_SR_196_Kommunale_Wertsch%C3%B6pfung_durch_Erneuerbare_Energien.pdf). Zitiert am 03.03.2016.
- Hole, D. G., Perkins, A. J., Wilson, J. D., Alexander, I. H., Grice, P. V. und Evans, A. D. (2005): Does organic farming benefit biodiversity? Biological Conservation H. 122, S. 113-130.
- Höper, H., Schäfer, W., Fier, A. und Thiermann, A. (2014): Die Nährstoffsituation in Niedersachsen - Grundlagen und Ergebnisse des Basis-Emissionsmonitorings. Vortrag beim 2. Nährstoffsymposium , Hannover, 22.05.2014. Internetseite Niedersächsisches Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie: [http://www.lbeg.niedersachsen.de/download/87722/Naehrstoffsituation\\_in\\_Niedersachsen\\_Dr.\\_Heinrich\\_Hoeper.pdf](http://www.lbeg.niedersachsen.de/download/87722/Naehrstoffsituation_in_Niedersachsen_Dr._Heinrich_Hoeper.pdf). Zitiert am 23.6.2016.

- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2014): Climate change 2014. Synthesis report. Geneva.
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2006): 2006 IPCC guidelines for national greenhouse gas inventories prepared by the national greenhouse gas inventories programme. In: Eggleston, H. S. et al. (Hrsg.): IPCC guidelines for national greenhouse gas inventories prepared by the national greenhouse gas inventories programme. Institute for Global Environmental Strategies (IGES), Hayama, Japan.
- ISOE, Institut für sozial-ökologische Forschung (2005): Leitfaden zur Integration von Genderfragen in ein Sozioökonomisches Monitoring in Nationalparks. Frankfurt.
- Jung, H.-U. (2007): Global denken, lokal handeln? Handlungsansätze der regionalen Wirtschaftsförderung, Präsentation im Rahmen der Veranstaltung der Ev. Akademie Loccum "Vom Standort zum Sprungbrett? Regionale Wirtschaftsförderung für KMU in Zeiten globalen Wettbewerbs", am 29. November 2007 in Loccum.
- Keienburg, T., Most, A. und Prüter, J. (2006): Entwicklung und Erprobung von Methoden für die ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen im Grünland Nordwestdeutschlands - Projektansatz und zusammenfassende Darstellung. In: NNA, Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz (Hrsg.): Entwicklung und Erprobung von Methoden für die ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen im Grünland Nordwestdeutschlands. NNA-Berichte, H. 1. Schneverdingen, S. 3-19.
- Klaerding, C., Hachmann, V. und Hassink, R. (2009): Die Steuerung von Innovationspotenzialen - die Region als Handlungsebene. In: BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Innovationsförderung und europäische Regionalentwicklung. Informationen zur Raumentwicklung, H. 5.2009. S. 295-304.
- Kleinhanß, W. und Hüttl, S. (2004): Auswirkungen der MTR-Beschlüsse im Milchbereich. Berichte über Landwirtschaft 82, H. 4, S. 529-550.
- Kreisverband der Wasser- und Bodenverbände Uelzen (2012): Machbarkeitsstudie "AQuaRo" Alternative Quellen anzapfen für den Raum Rosche. Uelzen.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft Hrsg. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt.
- Langniß, O., Kohberg, T., Wülbeck, H.-F., Nast, M., Pehnt, M., Frick, S., Drück, H. und Streicher, E. (2011): Evaluierung des Marktanreizprogramms für erneuerbare Energien: Ergebnisse der Förderung für das Jahr 2010. Auszug aus dem Gutachten „Evaluierung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt (Marktanreizprogramm) für den Zeitraum 2009 bis 2011". Ausarbeitung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. [http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/evaluation\\_map\\_2010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/evaluation_map_2010.pdf?__blob=publicationFile&v=1). Zitiert am 22.7.2015.
- Leicht, J., Pudimat, H. und Thorenz, F. (2014): Kein Klei - kein Deich - kein Leben. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Hrsg.): Jahresbericht 2013. Norden. S. 5-6.
- LfULG, Landesamt für Umwelt Landwirtschaft und Geologie des Freistaats Sachsen, Hrsg. (2013): Breitbanderschließung im ländlichen Raum Sachsens. Dresden.
- Lischka, K. und Reißmann, O. (2013): Zukunftsbremse langsames Internet: Die Schmalband-Republik. Internetseite Spiegel Online: [Http://www.spiegel.de/netzwelt/web/schmalband-deutschland-warum-unser-internet-immer-noch-zu-langsam-ista-901508.html](http://www.spiegel.de/netzwelt/web/schmalband-deutschland-warum-unser-internet-immer-noch-zu-langsam-ista-901508.html). Zitiert am 9.9.2014.

- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL 2007 - 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Thünen-Institut: <http://www.eler-evaluierung.de/publikationen/laufendes-projekt/projektberichte/2010-halbzeitbewertung/2010-nihb/>. Zitiert am 4.6.2016.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (2008a): Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Internetseite Thünen-Institut: <http://www.eler-evaluierung.de/publikationen/rueckblick/projektberichte/2000-2006-ex-post-bewertung/2008-hh/>. Zitiert am 22.4.2016a.
- LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (2008b): Ex-post-Bewertung von PROLAND Niedersachsen Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Internetseite Thünen-Institut: <http://www.eler-evaluierung.de/publikationen/rueckblick/projektberichte/2000-2006-ex-post-bewertung/2008-ni/>. Zitiert am 20.7.2016b.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2015): Bericht 2014 zur laufenden Bewertung von PROFIL 2007-2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2014): Bericht 2014 zur laufenden Bewertung von PROFIL 2007-2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2014/Bewertungsbericht\\_2014\\_Niedersachsen.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2014/Bewertungsbericht_2014_Niedersachsen.pdf). Zitiert am 22.6.2016.
- LR, Thünen-Institut für Ländliche Räume, BW, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, OEF, Thünen-Institut für Forstökonomie und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2013): Bericht 2013 zur laufenden Bewertung von PROFIL 2007-2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen\\_de/Projektberichte\\_de/2015/Bewertungsbericht\\_2015\\_Niedersachsen.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publikationen_de/Projektberichte_de/2015/Bewertungsbericht_2015_Niedersachsen.pdf). Zitiert am 6.6.2016.
- LRH BW, Rechnungshof Baden-Württemberg (2015): Beratende Äußerung Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. [http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP\\_ELER.pdf](http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf). Zitiert am 10.8.2015.
- LRH Niedersachsen, Niedersächsischer Landesrechnungshof (2013): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. [http://www.lrh.niedersachsen.de/download/78318/Jahresbericht\\_2013.pdf](http://www.lrh.niedersachsen.de/download/78318/Jahresbericht_2013.pdf). Zitiert am 12.6.2016.

- LSKN, Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (2010): Verarbeitendes Gewerbe sowie Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden 2010. Statistischer Bericht EI1-j/2010. <http://www.statistik.niedersachsen.de/download/61402>. Zitiert am 29.2.2016.
- LWK Niedersachsen, Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2009): Versuchsergebnisse zur grundwasser-schutzorientierten Landbewirtschaftung, mit Ergebnissen aus ergänzenden Sickerwasseruntersuchungen durch das LBEG, im Auftrag des MU.
- Mäding, H. (2012): Räumliche Folgen der kommunalen Finanznot und Gemeindefinanzreform. In: Fürst, D. und Köller, M. (Hrsg.): Kommunale Finanznot: Auswirkungen und Lösungsansätze. Stadt und Region als Handlungsfeld, H. 10. S. 7-30.
- Margarian, A. (2010): Die regionale Spezifität des Agrarstrukturwandels: Eine theoretische und empirische Analyse. Institutional Change in Agriculture and Natural Resources (ICAR), H. 41. Aachen.
- Mayntz, R. und Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R. und Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, New York. S. 39-72.
- MCON, Dieter Meyer Consulting (2003): Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000-2006 für Niedersachsen. Oldenburg.
- MCON, Dieter Meyer Consulting (2005): Gemeinschaftsinitiative LEADER+, Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000-2006 für Niedersachsen. Oldenburg.
- Merbold, L., Eugster, W., Stieger, J., Zahniser, M., Nelson, D. und Buchmann, N. (2014): Greenhouse gas budget (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> and N<sub>2</sub>O) of intensively managed grassland following restoration. *Global change biology* 20, S. 1913-1928.
- Midmore, P., Langstaff, L., Lowman, S. und Vaughan, A. (2008): Evaluating Pillar 2 Employment Impacts: Case Study Methodology and Results for East Wales. Paper presented at 2008 International Congress, August 26-29, 2008, Ghent, Belgium. Internetseite Research in Agricultural & Applied Economics (AgEcon): <http://purl.umn.edu/43959>. Zitiert am 10.2.2016.
- Midmore, P., Partridge, P. D., Olfert, M. R. und Ali, K. (2010): The Evaluation of Rural Development Policy: Macro and Micro Perspectives. *EuroChoices* 9, H. 1, S. 24-29.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016a): Abschlussbericht 2015 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum *PROFIL* 2007 - 2013. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016b): Finanzielle Abwicklung des Programms Niedersachsen/Bremen JB 2015. Email vom 19.4.2016.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016c): G-Tabellen. Email vom 20.04.2016.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016d): R-Tabellen. Email vom 20.04.2016.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015a): Finanz-tabelle *PROFIL* nach Teilmaßnahmen, Kalenderjahren, EU-Haushaltsjahren, Gebietskulissen und Health Check. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015b): Auszug aus der X-Liste der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2014. Mehrere Datenlieferungen auf CD. Hannover.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015c): Fachgespräch mit den Evaluatoren zur Fördermaßnahme "Verarbeitung und Vermarktung" am 24.09.2015 in Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015d): Waldzustandsbericht 2014. Internetseite Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt: [http://www.nw-fva.de/fileadmin/user\\_upload/Sachgebiet/Waldzustand\\_Boden/WZE-Berichte/WZB2014\\_Niedersachsen\\_Internet.pdf](http://www.nw-fva.de/fileadmin/user_upload/Sachgebiet/Waldzustand_Boden/WZE-Berichte/WZB2014_Niedersachsen_Internet.pdf). Zitiert am 22.2.2016.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015e): Zwischenbericht 2014 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum PROFIL 2007 - 2013. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014a): Waldzustandsbericht 2013. Internetseite Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt: [http://www.nw-fva.de/fileadmin/user\\_upload/Sachgebiet/Waldzustand\\_Boden/WZE-Berichte/WZB2013\\_Niedersachsen\\_Internet.pdf](http://www.nw-fva.de/fileadmin/user_upload/Sachgebiet/Waldzustand_Boden/WZE-Berichte/WZB2013_Niedersachsen_Internet.pdf).
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014b): Zwischenbericht 2013 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum PROFIL 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Internetseite ML: <http://www.ml.niedersachsen.de/download/89454>. Zitiert am 12.2.2015.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2013a): 6. Änderungsantrag für das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 PROFIL. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2013b): Waldzustandsbericht 2012. Internetseite Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt: [http://www.nw-fva.de/fileadmin/user\\_upload/Sachgebiet/Waldzustand\\_Boden/WZE-Berichte/WZB2012\\_Niedersachsen\\_Internet.pdf](http://www.nw-fva.de/fileadmin/user_upload/Sachgebiet/Waldzustand_Boden/WZE-Berichte/WZB2012_Niedersachsen_Internet.pdf). Zitiert am 22.2.2016.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2013c): PROFIL 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013, Konsolidierte Fassung, Stand: 25. Juni 2013. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2012a): Zwischenbericht 2011 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum PROFIL 2007 - 2013. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2012b): Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2011. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2011a): Gesamtübersicht ILEK ReM, Stand 08.25.2011. E-Mail vom 29.08.2011.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2011b): PROFIL - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013, konsolidierte Fassung, Stand: 20.12.2011, Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2011c): Zwischenbericht 2010 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum PROFIL 2007 - 2013. Hannover.

- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010a): Monitoring-Suite Niedersachsen. Vortrag in der Arbeitsgruppe ELER-Monitoring / GAK-Berichterstattung - Erfahrungsaustausch: Vor- und Nachteile verschiedener EDV-Lösungen am 29.11.2010 in Kassel. Internetseite MEN-D: [http://www.men-d.de/fileadmin/user\\_upload/02\\_MEN\\_D\\_AG\\_EDV\\_Systeme\\_Vortrag\\_Schlueter\\_ext.pdf](http://www.men-d.de/fileadmin/user_upload/02_MEN_D_AG_EDV_Systeme_Vortrag_Schlueter_ext.pdf). Zitiert am 22.8.2016.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010b): Programm des Landes Niedersachsen zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung. Fortschrittsbericht gem. Art. 24 der VO (EG) Nr. 968/2006, Wirtschaftsjahr 2008/2009 (01.10.2008-30.09.2009). Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010c): Häufig gestellte Fragen zum Verfahrensablauf bei Leader (Bemerkungen zu den für den Lenkungsausschuss eingereichten Fragen). [http://www.zile.niedersachsen.de/live/live.php?navigation\\_id=1523&article\\_id=4893&\\_psmand=7](http://www.zile.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=1523&article_id=4893&_psmand=7). Zitiert am 8.11.2010.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2010d): Fachreferenteninterview AZ.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009a): 3. Änderungsantrag für das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 PROFIL. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009b): Indikativer Finanzplan 2007 bis 2013 auf Ebene der Maßnahmen (Stand 22.05.2009). Email vom 15.07.2010.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009c): Übersicht über n+2 2004, 2005 und 2006 nach LAGn in Niedersachsen Leader+. Email vom 13.05.2009.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009d): PROFIL 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013, konsolidierte Fassung Stand: 15. Dezember 2009. Hannover. [www.profil.niedersachsen.de](http://www.profil.niedersachsen.de).
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008a): Förderwegweiser PROFIL- Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008b): LEADER-Karte, Grunddaten. E-Mail vom 18.11.2008.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz, MU, Niedersächsisches Umweltministerium, WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen und KoRIS, Kommunikative Stadt und Regionalentwicklung (2007): PROFIL 2007-2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.
- MS, Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (2012): 2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Niedersachsen. [http://www.ms.niedersachsen.de/startseite/themen/gleichberechtigung\\_frauen/atlas\\_zur\\_gleichstellung/atlas-zur-gleichstellung-von-frauen-und-maennern-112647.html](http://www.ms.niedersachsen.de/startseite/themen/gleichberechtigung_frauen/atlas_zur_gleichstellung/atlas-zur-gleichstellung-von-frauen-und-maennern-112647.html). Zitiert am 15.1.2016.

- MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Hrsg. (2015): Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2015 bis 2021 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein. Hannover. [http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer\\_Beitrag\\_zu\\_den\\_Bewirtschaftungsplaenen\\_2015\\_bis\\_2021\\_der\\_Flussgebiete\\_Elbe\\_Weser\\_Ems\\_und\\_Rhein.pdf](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/92741/Niedersaechsischer_Beitrag_zu_den_Bewirtschaftungsplaenen_2015_bis_2021_der_Flussgebiete_Elbe_Weser_Ems_und_Rhein.pdf). Zitiert am 15.3.2016.
- MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2012): Klimapolitische Umsetzungsstrategie Niedersachsen. <http://www.umwelt.niedersachsen.de/aktuelles/pressemitteilungen/konkrete-projekte-von-energie-bis-kuestenschutz-birkner-stellt-klimapolitische-umsetzungsstrategie-vor-111730.html>. Zitiert am 13.4.2015.
- MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz und NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2014): ELER-Monitoring für die Förderperiode 2007-2013. Megaliste ELER-Projekte Hochwasserschutz und Küstenschutz vom 17.12.2014. Mail des MU vom 17.12.2014.
- MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (2010a): Daten zur Umsetzung des Kooperationsprogramms Trinkwasserschutz 2008. Email vom 21.05.2010.
- MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (2010b): Förderung von Natur erleben und nachhaltiger Entwicklung. Ein Förderprogramm aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Landes Niedersachsen. [http://www.umwelt.niedersachsen.de/download/60208/Foerderung\\_von\\_Natur\\_erleben\\_und\\_nachhaltiger\\_Entwicklung\\_-\\_Dokumentation\\_von\\_Projekten\\_2004\\_bis\\_2010.pdf](http://www.umwelt.niedersachsen.de/download/60208/Foerderung_von_Natur_erleben_und_nachhaltiger_Entwicklung_-_Dokumentation_von_Projekten_2004_bis_2010.pdf). Zitiert am 1.3.2016b.
- Mühlenkamp, H. (1997): Notwendigkeit und Alternativen der öffentlichen Tourismusförderung. *Tourismus Journal* 1, H. 2, S. 239-268.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): EFF-Mittel für das Nicht-Konvergenzgebiet (ohne Rheinland-Pfalz) Stand: 20.03.2009. Email vom 27.04.2010.
- MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2015): Erfolgreich. Nachhaltig. Zukunftsfest. Tourismus besser gestalten. Strategischer Handlungsrahmen für Tourismuspolitik auf Landesebene. Hannover. <http://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/wirtschaft/tourismus/tourismuspolitik/strategie/Strategie-89221.html>. Zitiert am 24.11.2015.
- MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007a): Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel "Konvergenz" Förderperiode 2007 - 2013. Hannover.
- MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007b): Operationelles Programm für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel "Konvergenz" Förderperiode 2007 - 2013. Hannover.
- MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007c): Operationelles Programm für den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" Förderperiode 2007 - 2013. Hannover.
- MW, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (2007d): Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" Förderperiode 2007 - 2013. Hannover.
- Necpálová, M., Lanigan, G., Casey, I. A., Burchill, W. und Humphreys, J. (2014): Changes in soil organic carbon in a clay loam soil following ploughing and reseeded of permanent grassland under temperate moist climate conditions. *Grass and Forage Science* H. 69 (4), S. 611-624. <http://dx.doi.org/10.1111/gfs.12080>

- Neumann, C. (2005): Deutschland-Tourismus und seine Entwicklung. In: Becker, C. (Hrsg.): Trierer Tourismus Bibliographien, H. 15. S. 129ff.
- Niedersächsischer Landtag (2014): Zukunft des ländlichen Raums in Niedersachsen, Antwort auf eine Große Anfrage (Drucksache 17/1828). Drucksache Niedersächsischer Landtag, H. 17/2430. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2014): Landwirtschaftliche Betriebe mit Viehhaltung am 01.03.2013. <http://www.statistik.niedersachsen.de/download/99961>. Zitiert am 20.3.2016.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2008): Landwirtschaftliche Betriebe mit Viehhaltung am 03.05.2007. <http://www.statistik.niedersachsen.de/download/66657>. Zitiert am 30.3.2016.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2015a): Anwenderhandbuch für die Zusatzberatung Wasserschutz, Grundwasserschutzorientierte Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Landwirtschaft und Methoden zu ihrer Erfolgskontrolle. Schriften des NLWKN, Bereich Grundwasser, Band 23.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2015b): Wirkungen des Kooperationsprogramms Naturschutz und weiterer Niedersächsischer und Bremer Agrarumweltmaßnahmen auf die Biodiversität - Ergebnisse der Untersuchungen 2007 - 2014. 209 S., Hannover.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2015c): Erfolgskontrolle von Grundwasserschutzmaßnahmen mit Hoftorbilanzen eines Referenzbetriebsnetzes außerhalb der Trinkwassergewinnungsgebiete und der WRRL-Beratungskulisse. Schriften des NLWKN, Bereich Grundwasser, Band 25.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2015d): Trinkwasserschutzkooperationen in Niedersachsen, Grundlage des Kooperationsmodells und Darstellung der Ergebnisse. Berichte des NLWKN, Bereich Grundwasser, Band 19.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2014a): Umsetzung der EG-WRRL - Hintergrunddokumente 2014. [http://www.nlwkn.niedersachsen.de/wasserwirtschaft/egwasserrahmenrichtlinie/umsetzung\\_egwrrl/bewirtschaftungsplaene/hintergrunddokumente\\_2014/hintergrunddokumente-2014-129833.html](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/wasserwirtschaft/egwasserrahmenrichtlinie/umsetzung_egwrrl/bewirtschaftungsplaene/hintergrunddokumente_2014/hintergrunddokumente-2014-129833.html). Zitiert am 20.4.2016.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2014b): Einwohnerwerte in den Hochwasser-Risikokarten. Mail vom 10.03.2014.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2011): Vollzugshinweise für Arten und Lebensraumtypen. Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz. [http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=8083&article\\_id=46103&psmand=26](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=8083&article_id=46103&psmand=26). Zitiert am 20.4.2016.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2010a): Jahresbericht 2009. Norden.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2010b): Wirkungen des Kooperationsprogramms Naturschutz und weiterer PROFIL-Agrarumweltmaßnahmen auf die Biodiversität - Ergebnisse der Untersuchungen 2007 - 2009. 121 S., Hannover.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2007): Leitfaden Maßnahmenplanung Oberflächengewässer, Empfehlungen zu Auswahl, Prioritätensetzung und Umsetzung von Maßnahmen zur Entwicklung niedersächsischer Fließgewässer.

- NORD/LB Regionalwirtschaft (2010): Das Ernährungsgewerbe in Niedersachsen. [http://www.nifa-niedersachsen.cthannover.de/fileadmin/user\\_upload/2010\\_Ernaehrungsgewerbe\\_in\\_Niedersachsen.pdf](http://www.nifa-niedersachsen.cthannover.de/fileadmin/user_upload/2010_Ernaehrungsgewerbe_in_Niedersachsen.pdf). Zitiert am 12.8.2015.
- NW-FVA, Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt (2010): Merkblatt Bodenschutzkalkungen in Niedersachsen - in Sachsen-Anhalt. <https://www.lwk-niedersachsen.de/download.cfm/file/0,e469905f-99da-ee4f-74fad6be875101d3~pdf.html>. Zitiert am 6.9.2016.
- Oberndörfer, M. (2014): Effizientes Schrumpfen, Fehlanreize und Handlungsstrategien. Wiesbaden.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2006): The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD Publishing.
- Osterburg, B. und Runge, T., Hrsg. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 307. Braunschweig.
- Paul, C., Weber, M. und Mosandl, R. (2009): Kohlenstoffbindung junger Aufforstungsflächen. Freising. Internetseite PrimaKlima: [http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul\\_studie.pdf](http://www.prima-klima-weltweit.de/grafiken/pdf/paul_studie.pdf). Zitiert am 6.9.2016.
- Plankl, R. (2013): Regionale Verteilung raumwirksamer finanzieller Staatshilfen in Deutschland. Landbauforschung 63, H. 1, S. 1-20.
- Poeplau, C., Don, A., Vesterdal, L., Leifeld, J., van Wesemael, B., Piertzak, S., Lauf, J. und Oenema, O. (2011): Temporal dynamics of soil organic carbon after land-use change in temperate zone - carbon response functions as a model approach. Global change biology 17, H. 7, S. 2415-2427.
- Pollermann, K. (2006): Optimierung strategischer Erfolgspotenziale in Prozessen zur Regionalentwicklung. Planungsstrategien zur Kooperation von Landwirtschaft, Tourismus und Naturschutz. Raumforschung und Raumordnung 64, H. 5, S. 381-390.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2009): Selbstevaluierung als Chance. LandinForm - Magazin für Ländliche Räume H. 4, S. 40-41.
- Pollermann, K., Raue, P. und Schnaut, G. (2014): Multi-level governance in rural development: analysing experiences from LEADER for a Community-Led Local Development [CLLD]. Paper contribution for 54th European Regional Science Association [ERSA] Congress, 26 - 29 August 2014 in St.Petersburg. Internetseite EconStor: <http://hdl.handle.net/10419/104063>. Zitiert am 02.02.2015.
- Projektgruppe GIB (2010): Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, H. 110. Berlin.
- Pufahl, A., Raue, P. und Grajewski, R (2013): Fördermittelakquise: Regionale Ungleichverteilung und deren Gründe. AKP-Zeitschrift für Alternative Kommunalpolitik 2013, H. 6, S. 44-46.
- Rasper, M., Sellheim, P. und Steinhardt, B. (1991): Das Niedersächsische Fließgewässerschutzsystem - Grundlagen für ein Schutzprogramm. Naturschutz und Landschaftspflege in Niedersachsen, H. H. 25/1-4.
- Raue, P. (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL, Teil III - Anhang 2 Länderübergreifendes Vertiefungsthema Mainstreaming LEADER. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publicationen\\_de/Projektberichte\\_de/2010/NI\\_HB/DE/Ni\\_Teil\\_III\\_Programmbewertung\\_und\\_ANHAENGE.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Publicationen_de/Projektberichte_de/2010/NI_HB/DE/Ni_Teil_III_Programmbewertung_und_ANHAENGE.pdf). Zitiert am 20.8.2016.

- Raue, P. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Schleswig-Holsteinischen LEADER+-Programms 2000 bis 2006, gem. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: [http://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/bitv/zi043053.pdf](http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi043053.pdf). Zitiert am 7.2.2016.
- Raue, P., Pollermann, K. und Schnaut, G. (2013): Place-making and Governance in LEADER. In: Laboratorio di studi rurali SISMOND (Hrsg.): Rural resilience and vulnerability: the rural as locus of solidarity and conflict in times of crisis : XXVth Congress of the European Society for Rural Sociology ; 29 July - 1 August 2013. Pisa. S. 141-142. Internetseite European Society of Rural Sociology: [http://www.ruralsociology.eu/wp-content/uploads/2014/11/ESRS2013\\_eProceedings\\_final.pdf](http://www.ruralsociology.eu/wp-content/uploads/2014/11/ESRS2013_eProceedings_final.pdf). Zitiert am 2.5.2016.
- Reif, A., Brucker, U., Kratzer, R., Schmiedinger, A. und Bauhus, J. (2010): Waldbau und Baumartenwahl in Zeiten des Klimawandels aus Sicht des Naturschutzes. BfN-Skripten, H. 272. Internetseite Bundesamt für Naturschutz: <http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Skript272.pdf>. Zitiert am 6.9.2016.
- Roggendorf, W. (2011): Abschätzung der ökologischen und ökonomischen Wirkungen einer landesweiten Maßnahmenumsetzung. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Hrsg.): WAgriCo 2 - Gewässerbewirtschaftung in Kooperation mit der Landwirtschaft in niedersächsischen Pilotgebieten - Projektbericht. Norden. [www.nlwkn.niedersachsen.de/download/54251/Projektbericht\\_WAgriCo2.pdf](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/54251/Projektbericht_WAgriCo2.pdf). Zitiert am 18.5.2016.
- Schmidt, T. und Osterburg, B. (2011): Wirkung von Wasserschutzmaßnahmen auf den mineralischen Stickstoffgehalt von Böden. In: NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Hrsg.): WAgriCo 2 - Gewässerbewirtschaftung in Kooperation mit der Landwirtschaft in niedersächsischen Pilotgebieten, Projektbericht. Norden.
- Schnaut, G., Pollermann, K. und Raue, P. (2012): LEADER - an approach to innovative and suitable solutions in rural areas? - Paper prepared for presentation at the 131st EAAE Seminar 'Innovation for Agricultural Competitiveness and Sustainability of Rural Areas', Prague, Czech Republic, September 18-19, 2012. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/135779/2/Schnaut.pdf>. Zitiert am 17.8.2015.
- Schrader, H., Hachmöller, G., Koch, B. und Masurek, L. (2001): Dynamics of rural areas (DORA): National report - Germany. Arbeitsbericht des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) Nr. 07/2001. Braunschweig.
- Schuh, B., Tödting-Schönhofer, H., Wimmer, H., Lukesch, R., Vercruyse, J.-P. und O'Grady, S. (2006): Synthesis of mid-term evaluations of LEADER+ programmes. Final report. Commissioned by: European Commission, DG AGRI. Internetseite EU-KOM, DG Agri: [http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full\\_text.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus/full_text.pdf). Zitiert am 20.7.2016.
- Schulz-Hönerhoff, B. (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen. Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. [http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01\\_Hintergrund/Themen/interkommunale\\_Zusammenarbeit/ikz\\_studie\\_web.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/01_Hintergrund/Themen/interkommunale_Zusammenarbeit/ikz_studie_web.pdf). Zitiert am 10.1.2016.
- Schürt, A. (2015): Entwicklung der Wohnungsmärkte bei regionalen Schrumpfungsprozessen. In: BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (Hrsg.): Perspektiven der Regionalentwicklung in Schrumpfungsregionen, DGD/BBSR-Dezembertagung 2014. BBSR-Online-Publikation Nr.18/2015, S. 4-14. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL\\_ON182015.pdf](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL_ON182015.pdf). Zitiert am 04.04.2016.

- Sellheim, P. (2006): Fließgewässerrenaturierung und Erfolgskontrollen in Zeiten der Europäischen Wasser-rahmenrichtlinie (EG-WRRL). Beiträge zum Fließgewässerschutz II. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen, H. 2/2006. S. 76-86.
- Senatorin für Arbeit, Frauen Gesundheit Jugend und Soziales (2007): Operationelles Programm für den Europäischen Sozialfonds im Land Bremen Ziel: Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung Förderperiode: 2007 bis 2013. Bremen.
- Seuberlich, M. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit als Rettungsanker? - Wie die Länder dieses Instrument für ihre Kommunen nutzen. dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 5, H. 1, S. 105-124. <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/10464/9032> Zitiert am 20.1.2015.
- Sietmann, R. (2014): Neustart. Wege aus der Breitband-Sackgasse. c't 2014, H. 12, S. 76-79.
- SLB, Statistisches Landesamt Bremen (2010): Statistisches Jahrbuch 2010. [www.statistik.bremen.de](http://www.statistik.bremen.de). Zitiert am 29.2.2016.
- Smith, P. (2014): Do grasslands act as a perpetual sink for carbon? Global change biology H. 20 (9), S. 2708-2711.
- Staatskanzlei Niedersachsen (2016): PROFIL-Ausgaben auf Landkreisebene 16.10.2006 bis 31.12.2015 (Stand 02.03.2016). Email vom 17.03.2016.
- Staatskanzlei Niedersachsen und ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016): Auszahlungen zur Technischen Hilfe aus PROFIL 2007 bis 2015. Email vom 11.02.2016.
- Stiglitz, J. E., Sen, A. und Fitoussi, J.-P. (2009): Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Paris.
- Stummer, C., Günther, M. und Köck, A. M. (2006): Grundzüge des Innovations- und Technologiemanagement. Wien.
- SUBV, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2015): Umsetzung des Generalplans Küstenschutz 2007. Controllingbericht 2015.
- SUBV, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2012): Umsetzung des Generalplans Küstenschutz 2007, Controllingbericht 2011.
- Teilmann, Kasper (2012): Measuring social capital accumulation in rural development. Journal of Rural Studies 28, H. Growing Old in Rural Places, S. 458-465.
- Terluin, I. J. und Roza, P. (2011): Evaluation methods for rural development policy. Den Haag.
- Thomsen, M. (2015): Jahresrückblick 2014: Bevölkerungsstatistik. Statistische Monatshefte Niedersachsen 2015, H. 12, S. 676-686.
- Tietz, A. (2010): Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 03/2010. Braunschweig. [http://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/bitv/zi044148.pdf](http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi044148.pdf). Zitiert am 1.2.2016.
- Tietz, A., Horlitz, T., Eberhardt, W., Fährmann, B., Grajewski, R., Raue, P., Reiter, K., Röder, N. und Sander, A. (2015): Ex-ante-Bewertung von PFEIL 2014-2020, Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum. Braunschweig. Internetseite Thünen-Institut: [http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick\\_Ausblick\\_de/Ausblick\\_de/Veroeffentlichungen\\_Stellungsname\\_de/ExAnteBewertung\\_PFEIL\\_Bericht.pdf](http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler/Rueckblick_Ausblick_de/Ausblick_de/Veroeffentlichungen_Stellungsname_de/ExAnteBewertung_PFEIL_Bericht.pdf). Zitiert am 10.1.2016.

- TNS Emnid (2012): Das Image der deutschen Landwirtschaft - Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland im Auftrag der i.m.a. - information.medien.agrar e.V. Bonn.
- TÜV Rheinland (2015): Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2015 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. Internetseite BMVI: <http://www.zukunft-breitband.de>. Zitiert am 29.3.2016.
- TÜV Rheinland (2014): Bericht zum Breitbandatlas Mitte 2014 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. Internetseite BMVI: <http://www.zukunft-breitband.de>. Zitiert am 20.4.2016.
- UAG Monitoring, Bund-Länder-Unterarbeitsgruppe Monitoring Indikatoren (2010): Handbuch Kombinierte ELER-/GAK-Berichterstattung 2007 - 2013. Unveröffentlicht.
- UBA, Umweltbundesamt (2015): Monitoringbericht 2015 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/monitoringbericht-2015>. Zitiert am 6.9.2016.
- UBA, Umweltbundesamt (2014): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2014. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - 2012. Climate Change, H. 24. Dessau.
- UBA, Umweltbundesamt (2012): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2012. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - 2010. Climate Change, H. 08. Dessau.
- VDLUFA, Verband deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (2004): Humusbilanzierung - Methode zur Beurteilung und Bemessung der Humusversorgung von Ackerland. Standpunkte des VDLUFA. Bonn. <http://www.vdlufa.de/joomla/Dokumente/Standpunkte/08-humusbilanzierung.pdf>. Zitiert am 27.7.2016.
- VLK, Verband der Landwirtschaftskammern (2016): Talfahrt setzt sich fort (pm 1601-1). <http://www.landwirtschaftskammern.de/pm/pm160114.pdf>. Zitiert am 15.3.2016.
- Voß, W., Gülkenberg, E., Jürgens, A., Kirsch-Stracke, R. und Steibel, N. (2011): Modellprojekt - Umnutzung landwirtschaftlicher Altgebäude und Hofanlagen als Beitrag zur Vitalisierung von Ortskernen, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung der "AG Dorfentwicklung" an der Leibniz Universität Hannover. Hannover. [https://www.gih.uni-hannover.de/uploads/tx\\_tkpublikationen/bericht\\_modellprojekt\\_umnutzung.pdf](https://www.gih.uni-hannover.de/uploads/tx_tkpublikationen/bericht_modellprojekt_umnutzung.pdf). Zitiert am 28.6.2016.
- Weingarten, P. (2009): Ländliche Räume und Politik zu deren Entwicklung. In: Friedel, R. und Spindler, E. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume. Wiesbaden. S. 93-96.
- Wellbrock, W., Roep, D. und Wiskerke, J. C. (2012): An Integrated Perspective on Rural Regional Learning. European Countryside H. 1-2012, S. 1-16.
- Welzin, H. und Ostermann, U. (2013): Machbarkeitsstudie AquaVia Ostheide - Nachhaltige Entwicklung der Feldberegnung aus dem Elbe-Seitenkanal. Uelzen.
- Wippermann, P. (2014): Trendstudie „Tierwohl“ VIER PFOTEN - Stiftung für Tierschutz. [http://www.vierpfoten.de/files/Germany/Veranstaltungen/Trendstudie-Tierwohl-Vier\\_Pfoten.pdf](http://www.vierpfoten.de/files/Germany/Veranstaltungen/Trendstudie-Tierwohl-Vier_Pfoten.pdf). Zitiert am 6.9.2016.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten. Berlin.
- Woon Nam, C. und Wamser, G. (2010): Kofinanzierung im Rahmen der EU-Regionalpolitik. <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/06/anwendung-unterschiedlicher-kofinanzierungsstaetze-im-zuge-der-eu-kohaesionspolitik/>. Zitiert am 18.3.2015.

- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2007): Operationelles Programm EFRE Bremen 2007 - 2013. [http://www.efre-bremen.de/sixcms/media.php/13/EFRE\\_Bremen\\_Programm\\_2007-2013%5B1%5D.pdf](http://www.efre-bremen.de/sixcms/media.php/13/EFRE_Bremen_Programm_2007-2013%5B1%5D.pdf). Zitiert am 13.7.2016.
- Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W. und Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt / New York. S. 13-27.