

Halbzeitbewertung von *PROFIL*

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

im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

Kurzfassung

von

Institut für Ländliche Räume des vTI

Institut für Betriebswirtschaft des vTI

**Institut für Ökonomie der Forst- und
Holzwirtschaft des vTI**

**entera - Ingenieurgesellschaft für Planung
und Informationstechnologie**



im Auftrag des

**Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft,
Verbraucherschutz und Landesentwicklung**

Mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission

Dezember 2010

Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Institut für Ländliche Räume des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

regina.grajewski@vti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Institut für Betriebswirtschaft des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

bernhard.forstner@vti.bund.de

Dipl.-Forstwirtin Kristin Bormann
Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Leuschnerstraße 91, 21031 Hamburg

kristin.bormann@vti.bund.de

Dr. Thomas Horlitz
entera
Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie
Fischerstraße 3, 30167 Hannover

horlitz@entera.de

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	1
1 Teil I der Halbzeitbewertung: Überblick über die Halbzeitbewertung und das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 – PROFIL	3
2 Teil II der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen	11
2.1 Übersicht über die umgesetzten Maßnahmen	11
2.2 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111)	13
2.3 Einzelbetriebliche Managementsysteme (ELER-Code 114)	15
2.4 Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121)	17
2.5 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123) (Marktstrukturverbesserung)	21
2.6 Flurbereinigung (ELER-Code 125-A)	22
2.7 Wegebau (ELER-Code 125-B)	25
2.8 Wegebau Forst (ELER-Code 125-C)	27
2.9 Hochwasserschutz im Binnenland (ELER-Code 126-A)	27
2.10 Küstenschutz (ELER-Code 126-B)	29
2.11 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212)	31
2.12 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (ELER-Code 213)	31
2.13 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)	34
2.14 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)	41
2.15 Forstliche Förderung im Schwerpunkt 2 (ELER-Codes 221, 223, 225, 226, 227)	42
2.16 ILE und Leader	44
2.17 Natürliches Erbe (Teilmaßnahmen 323-A, 323-B und 323-C)	55
2.18 Transparenz schaffen – von der Ladentheke bis zum Erzeuger (ELER-Code 331-A)	58
2.19 Maßnahme 331-B: Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen	61

3	Teil III der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Programmbewertung	63
3.1	Zusammenfassung der Analyse der Programmwirkungen	63
3.2	Zusammenfassung der Analyse der Programmdurchführung	68
3.2.1	Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz	68
3.2.2	Themenfeld Multilevel Governance – Good Governance – Regional Governance	74
3.2.3	Themenfeld Interne und Externe Kohärenz, Komplementarität und Synergien	79
3.2.4	Themenfeld Kapazitätsaufbau	81
3.2.5	Gesamtfazit – Balance der Ziele der Programmdurchführung	82

1 Teil I der Halbzeitbewertung: Überblick über die Halbzeitbewertung und das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 – PROFIL

Organisation der Halbzeitbewertung

Die Halbzeitbewertung von *PROFIL* ist in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Zu dem Bewertungsverbund gehören neben Niedersachsen und Bremen die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Hessen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern. Zur Steuerung der Evaluation wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich überwiegend aus den Verwaltungsbehörden/Fondsverwaltungen der beteiligten Bundesländer und EvaluatorInnen zusammensetzt. Den Vorsitz hat das Land Schleswig-Holstein. Auf Seiten der Evaluation hat das Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI) die Federführung. Kooperationspartner sind das Institut für Betriebswirtschaft und das Institut für Ökonomie der Holz- und Forstwirtschaft (beide vTI) sowie die Ingenieurgesellschaft entera. Die Halbzeitbewertung beinhaltet den Evaluationszeitraum bis einschließlich 2009.

Rahmen und Berichtsstruktur der Halbzeitbewertung

Der Bewertungsrahmen wird im Wesentlichen vom Common Monitoring and Evaluation Framework (CMEF) bestimmt. Mit dem CMEF gibt die EU für jede ELER-Maßnahme und das Programm ein Set von Fragen vor, die im Rahmen der Evaluation zu beantworten sind. Jeder Maßnahme liegt eine Interventionslogik zugrunde, der entsprechende Ziele und Indikatoren zugeordnet sind. Der CMEF ist die wesentliche Grundlage für die Leistungsbeschreibung in den Ausschreibungsunterlagen der sieben Bundesländer und das Angebot des vTI mit seinen Kooperationspartnern. In der Strukturierungsphase erfolgte in Absprache mit der Verwaltungsbehörde (VB) und den Fachreferaten eine Detailplanung des Untersuchungsdesigns. Diese Detailplanung betraf auch den Umfang der erforderlichen Sekundärdaten und die Zeitpunkte für die Bereitstellung der Daten. Sekundärdaten wurden weitgehend in der gewünschten Form bereitgestellt, für weitergehende Wirkungsanalysen reichen diese aber nicht aus. Daher wurden in verschiedenen Maßnahmenbereichen ergänzende Primärdatenerhebungen durchgeführt.

Der Bericht zur Halbzeitbewertung gliedert sich in drei Teile:

- Teil I: Einleitung (Rahmenbedingungen, Struktur und Umsetzung von *PROFIL*),
- Teil II: Maßnahmenbewertungen (Übersicht über die angebotenen Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen, die gewählte Methode und die eingesetzten Daten, Output und Ergebnisse sowie Zielerreichung und die Beantwortung der Bewertungsfragen),
- Teil III: Programmbewertung (Programmwirkungen, Programmdurchführung).

PROFIL – Inhaltliche und finanzielle Ausstattung

In der inhaltlichen Ausgestaltung von *PROFIL* überwiegt die Kontinuität gegenüber dem Vorgängerprogramm PROLAND. Einige wenige Maßnahmen sind weggefallen, kleinere Maßnahmen wie „Transparenz schaffen“ unter ELER-Code 331 hinzugekommen. Die großen Maßnahmen, die auch schon das Vorgängerprogramm geprägt haben, werden weiter fortgesetzt, zum Teil allerdings, wie die Agrarumweltmaßnahmen, in einer neuen Struktur. Die Vorgabe der EU einer prozentualen Mindestausstattung jedes Schwerpunktes mit ELER-Mitteln hat zu einer stärkeren Verankerung von Umweltmaßnahmen im Programm geführt. Strukturell weist *PROFIL* zwei Besonderheiten auf: Zum einen handelt es sich um ein gemeinsames Programm der Länder Niedersachsen und Bremen, zum anderen verfügt es mit dem ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg über ein Phasing-out-Gebiet (im folgenden Konvergenzgebiet genannt) und dadurch über mehr ELER-Mittel mit geringeren Kofinanzierungssätzen seitens des Landes für das Konvergenzgebiet.

PROFIL setzt insgesamt auf eine integrierte ländliche Entwicklung in Niedersachsen und Bremen und will mit einem umfassenden thematischen Ansatz breite Wirkung erzielen. Es gilt, die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Ansprüche an ländliche Räume mit den ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen. Damit reagieren Niedersachsen und Bremen auf den spezifischen Handlungsbedarf zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft und der ländlichen Räume in Niedersachsen und Bremen und nutzen die individuellen Potenziale in beiden Ländern. *PROFIL* hat folgende vier Schwerpunkte, die die übergeordneten Ziele der Politik der Europäischen Union gemäß der ELER-Verordnung aufgreifen:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Verbesserung der Umwelt und der Landschaft,
- Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft,
- Umsetzung des Leader-Konzepts.

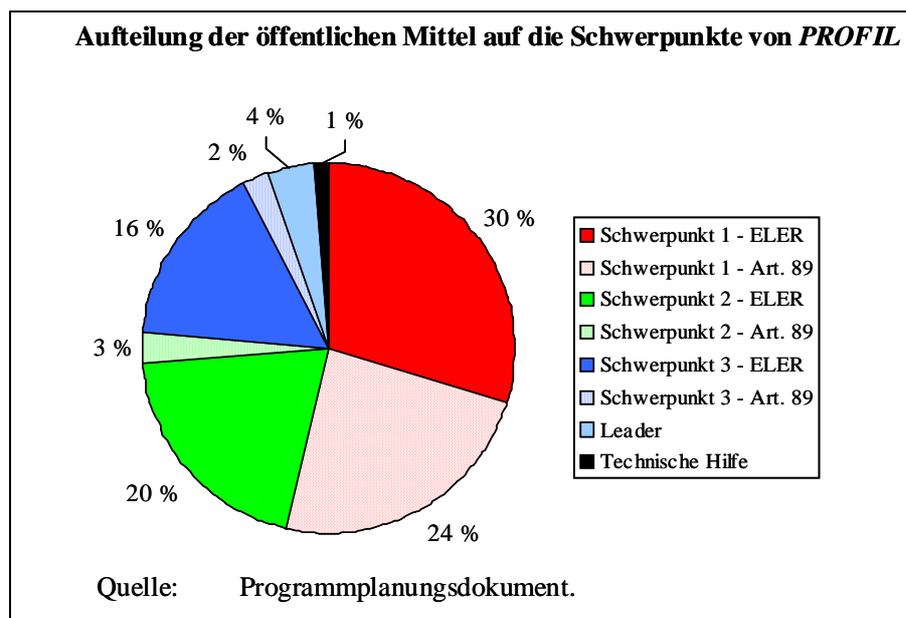
Zur Umsetzung der Ziele steht Niedersachsen und Bremen nach verschiedenen finanziellen Zuflüssen aus der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik und dem Europäischen Konjunkturprogramm inzwischen ein Mittelvolumen von 2,3 Mrd. Euro, davon 679 Mio. Euro an zusätzlicher nationaler Finanzierung, zur Verfügung. Für das Konvergenzgebiet sind rund 30 % der öffentlichen Mittel von *PROFIL* eingeplant.

Finanzielle Ausgestaltung von PROFIL (Stand: 12/2009)

	ELER-Mittel	Nationale öffentliche Mittel	Öffentliche Mittel insgesamt	Private Mittel indikativ	Gesamtkosten	zusätzliche Mittel für Artikel-89-Maßnahmen
Schwerpunkt 1	391.209.200	299.596.210	690.805.410	975.721.447	1.666.526.857	554.002.000
Schwerpunkt 2	301.114.093	163.549.712	464.663.805	13.022.373	477.686.178	68.311.497
Schwerpunkt 3	206.890.429	161.396.866	368.287.295	97.585.963	466.246.258	56.450.000
Leader	63.999.999	35.318.184	99.318.183	0	99.318.183	0
Technische Hilfe	11.789.392	11.789.392	23.578.784	0	23.578.784	0
Insgesamt	975.003.113	671.650.364	1.646.653.477	1.086.329.783	2.733.356.260	678.763.497

Quelle: Programmplanungsdokument.

Ergänzend kommen 12,4 Mio. Euro als Zuckerdiversifizierungsbeihilfe hinzu, die für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) und den landwirtschaftlichen Wegebau in Niedersachsen eingesetzt werden.



54 % der Mittel stehen Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ zur Verfügung. Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ ist mit 23 % der öffentlichen Mittel ausgestattet. Auf Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen

Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ entfallen 18 % und auf Leader 4 % der gesamten Mittel; damit werden für die Schwerpunkte 2 und 4 die jeweiligen Mindestsätze (SP 2 = 25 % und SP 4 = 5 %) bei den ELER-Mitteln erfüllt. Die finanzstärksten ELER-Haushaltscodes sind der Küstenschutz (ELER-Code 126), die Agrarumweltmaßnahmen (AUM, ELER-Code 214) und das AFP (ELER-Code 121).

Unter Berücksichtigung der Artikel-89-Maßnahmen steht den Kommunen und Körperschaften des Öffentlichen Rechts nach Schätzungen über die Hälfte der öffentlichen Mittel zur Verfügung. An zweiter Stelle folgen landwirtschaftliche Betriebe mit knapp 40 % der öffentlichen Mittel.

Drei Programmänderungen wurden Niedersachsen/Bremen bis Ende 2009 genehmigt. Während die ersten beiden Änderungen sich eher auf Details bezogen, beinhaltete die dritte Programmänderung die Anpassung aufgrund des Health Check (HC) und des Europäischen Konjunkturprogramms. Im Programm wurden einige Maßnahmen aufgestockt, wie beispielsweise das AFP (ELER-Code 121), die AUM (ELER-Code 214) oder die Fließgewässerentwicklung (unter ELER-Code 323). Einzelne neue (Teil-)Maßnahmen wurden eingeführt, vor allem im Schwerpunkt 2.

Niedersachsen und Bremen haben im Zuge des HC knapp 160 Mio. Euro an zusätzlichen EU-Mitteln erhalten, davon 20,6 Mio. Euro aufgrund des geänderten Modulationsschlüssels für Deutschland. Von den zusätzlichen Mitteln sind 139 Mio. Euro gegenüber der EU-KOM als Neue Herausforderungen nachzuweisen. Hiervon entfallen 33,2 Mio. Euro auf den Schwerpunkt 1, 78,2 Mio. Euro auf den Schwerpunkt 2 und 27,6 Mio. Euro auf den Schwerpunkt 3. 44 % der Mittel entfallen auf die HC-Priorität „Klimawandel“. An zweiter Stelle folgt mit 24 % der zusätzlichen Mittel der Beitrag zur Flankierung des Milchquotenausstiegs.

ELER-kofinanzierte Maßnahmen und Artikel-89-Maßnahmen bilden das Kernstück der Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung in Niedersachsen und Bremen. Außerhalb von *PROFIL* laufen nur wenige Maßnahmen, v. a. im Bereich der Absatzförderung. Für zentrale Politikbereiche der EU, wie Wasserrahmenrichtlinie oder Natura 2000, ist *PROFIL* inklusive seiner Artikel-89-Maßnahmen eine wesentliche Finanzquelle, v. a. da Niedersachsen/Bremen auf Freiwilligkeit statt hoheitlicher Maßnahmen setzen. Energie- und Klimapolitik wird zwar auch von *PROFIL* unterstützt; hier sind aber andere Finanzierungsquellen bzw. politische Rahmensetzungen, wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz, wichtiger.

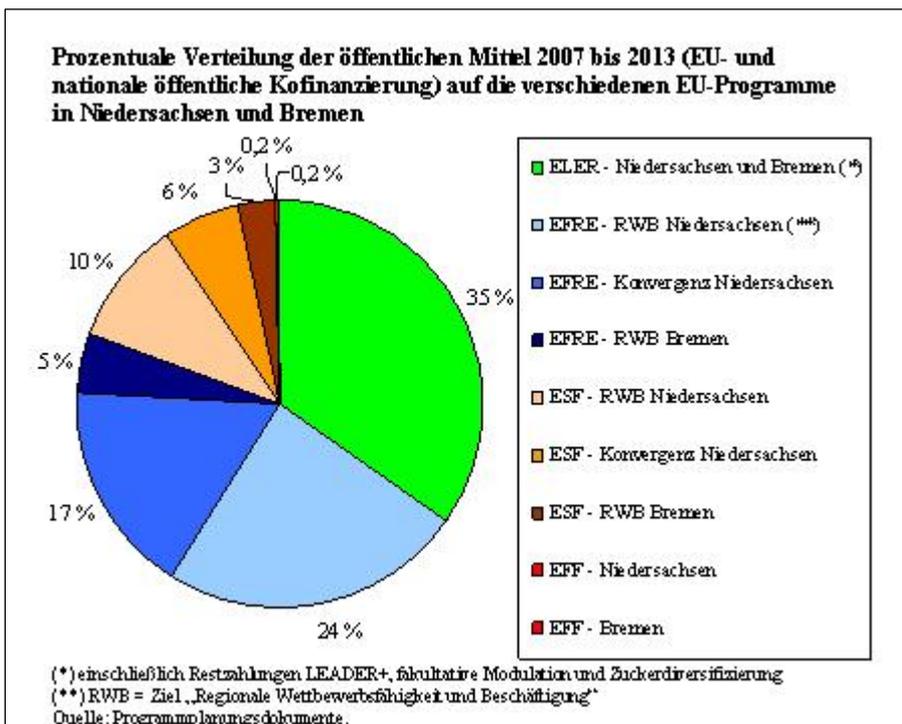
PROFIL im Verhältnis zur 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Obleich *PROFIL* in der Förderperiode 2007 bis 2013 aufgrund des Konvergenzgebietes finanziell gut aufgestellt ist, wird die GAP wie auch in den anderen Bundesländern finanziell von der 1. Säule dominiert. Von rund 7,9 Mrd. Euro EU-Mitteln (einschließlich nationaler öffentlicher Kofinanzierung) insgesamt im Zusammenhang mit der GAP fließen rund 78 % in Form von Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe.

PROFIL im Verhältnis zu den Strukturfonds und dem Europäischen Fischereifonds (EFF)

Laut Artikel 5 der ELER-VO ist bei der Konzeption und der Umsetzung des ELER für Komplementarität und Kohärenz mit dem EFRE, dem ESF und dem EFF zu sorgen. In diesem Zusammenhang ist zunächst die Finanzausstattung der verschiedenen EU-Programme von Interesse. Im Zusammenspiel mit der Struktur- und Regionalpolitik rangiert der ELER hinsichtlich seiner finanziellen Bedeutung an zweiter Stelle hinter dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Der Europäische Sozialfonds

(ESF) folgt an dritter Stelle. Der EFF hingegen spielt in beiden Bundesländern keine wesentliche Rolle. Die Strukturfonds mussten im Gegensatz zum ELER jeweils getrennte Programme für das Konvergenz- und Nichtkonvergenzgebiet erstellen. In das Konvergenzgebiet fließen rund 23 % der Strukturfondsmittel.



Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PROFIL

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich im Betrachtungszeitraum bis Ende 2009 noch nicht in erheblichem Maße auf die Lage der öffentlichen Haushalte ausgewirkt. Ab 2011 sind Einsparungen des Bundes in der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) vorgesehen. Die Landeshaushalte von Niedersachsen und Bremen stehen unter einem erheblichen Konsolidierungsdruck. Die Bereit-



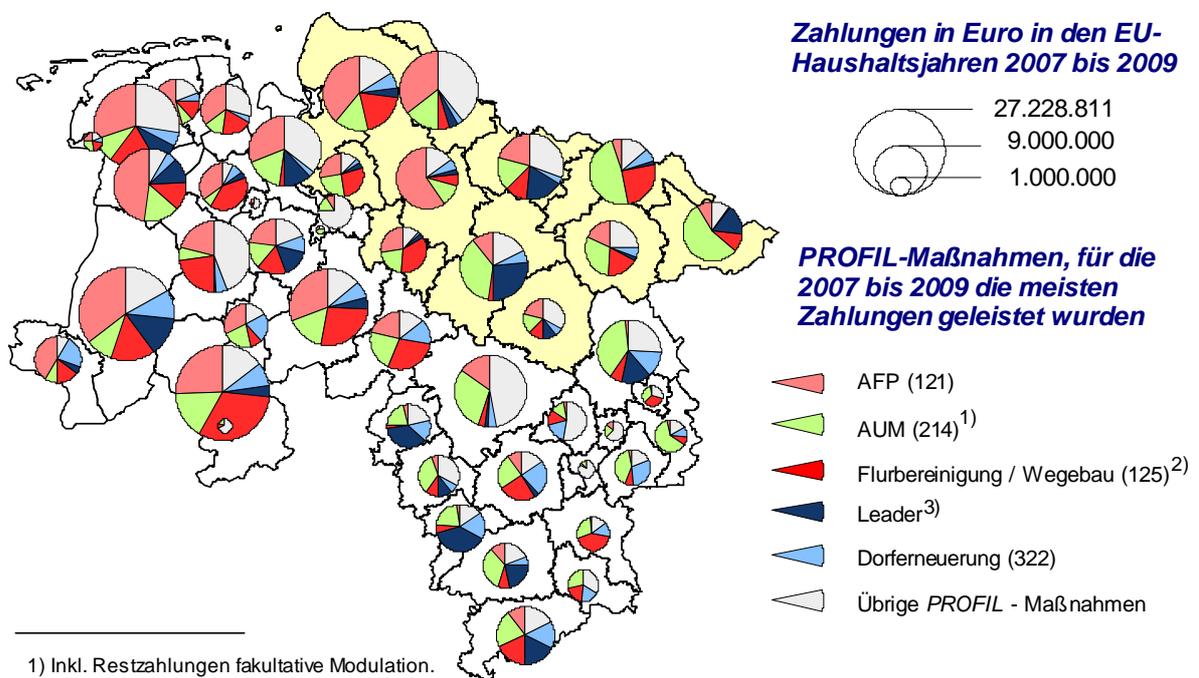
stellung der öffentlichen Kofinanzierung wird zukünftig in noch stärkerem Maße auf die Kommunen verlagert werden. Deren finanzieller Spielraum wird in Zukunft aber auch enger und ist in Teilräumen schon heute sehr angespannt. Die landwirtschaftlichen Betriebe, v. a. die Milchviehbetriebe, sehen sich zunehmend volatiler werdenden

Märkten gegenüber. Durch die Liberalisierung der Agrarpolitik und die Entkopplung der Prämien sind die unternehmerischen Entscheidungen flexibler. Letzteres, beeinflusst zusätzlich durch die politischen Rahmensetzungen für Erneuerbare Energien, hat zu einer

veränderten Flächennutzung geführt. Die Stilllegungsfläche ist zurückgegangen, die Maisanbaufläche hat durch die Nachfrage aus Biogasanlagen stark zugenommen und die Grünlandnutzung im Vergleich zur Ackernutzung an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. Damit können negative Umweltwirkungen verbunden sein, die genau beobachtet werden sollten, um ggf. gegenzusteuern. Dafür bietet *PROFIL* Möglichkeiten, wobei die Reichweite freiwilliger Maßnahmen begrenzt ist.

Umsetzung von *PROFIL* bis zum 31.12.2009

Verteilung der öffentlichen Mittel für Maßnahmen der 2. Säule der GAP in Niedersachsen und Bremen



Quelle: Zahlstellendaten für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2009, ergänzende Daten für LEADER+

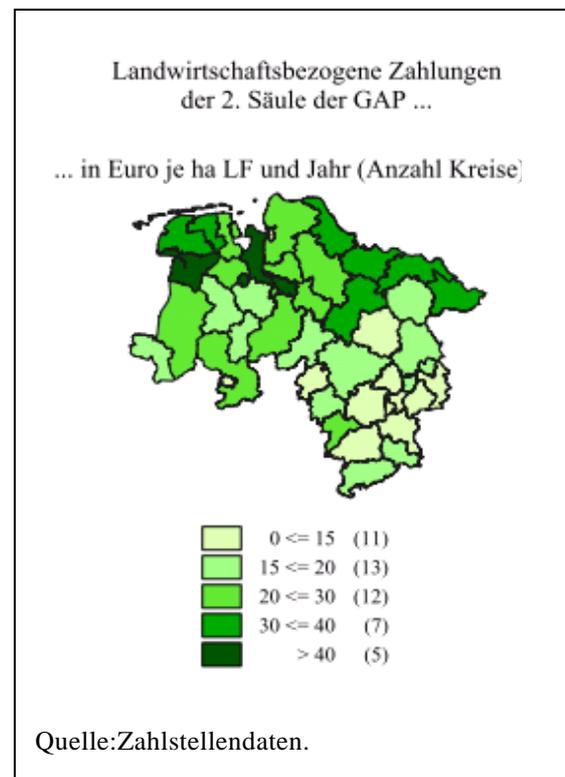
Bis zum 31.12.2009 wurden in *PROFIL* 27 % der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel ausgezahlt, insgesamt 450 Mio. Euro. Hinzu kommen noch 271 Mio. Euro für Artikel-89-Maßnahmen¹. Der Umsetzungsstand gemessen an den ausgezahlten Mitteln ist im Schwerpunkt 1 am höchsten. Insbesondere das AFP weist mit 46 % der Mittel einen hohen Auszahlungsstand auf. In Schwerpunkt 2 wurden bislang nur 22 % der geplanten Mittel

¹

In der Halbzeitbewertung wurde auf den Jahresbericht 2009 Bezug genommen. Im Jahresbericht wurde aufgrund eines Datenbankfehlers ein falscher Wert bei den Artikel-89-Mitteln für den ELER-Code 121 eingetragen, der mit dem nächsten Jahresbericht korrigiert wird. In der Langfassung der Halbzeitbewertung war es nicht mehr möglich, diese fehlerhafte Angabe zu korrigieren.

ausgezahlt, was auch auf die Umstellung der Auszahlungstermine der finanzstarken AUM zurückzuführen ist. Dadurch fehlt im Betrachtungszeitraum eine komplette Auszahlungstranche. In Schwerpunkt 3 und bei Leader wurden bislang nur 19 bzw. 12 % der Mittel ausgezahlt. Im Rahmen der Programmänderungen wurden auch schon Planansätze nach unten korrigiert (z. B. beim ELER-Code 311). In Schwerpunkt 3 ist der geringe Umsetzungsstand u. a. auf die schwierige Finanzsituation bei Kommunen zurückzuführen, auf die Konkurrenz des Konjunkturprogramms, aber auch auf eine verhaltene Nachfrage von Privaten. Leader hängt zwangsläufig in der Umsetzung hinterher, weil sich die Lokalen Aktionsgruppen (LAGn) erst in ihrer Struktur festigen müssen, bevor mit der Projektumsetzung begonnen wird. Zudem mussten sich die neuen Verwaltungsabläufe erst einspielen.

Mit Hilfe der Daten der Zahlstelle für die EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2009 wurde eine räumliche Analyse der Zahlungsströme durchgeführt. In absoluten Größen profitiert der Westen Niedersachsens am meisten von den Zahlungen der 2. Säule der GAP, wie die Karte zeigt. Die einzelnen *PROFIL*-Maßnahmen haben räumlich einen unterschiedlich hohen Anteil an den gesamten öffentlichen Mitteln. So liegt der Anteil des AFP vor allem im Westen Niedersachsens hoch, analog zu den Schwerpunktgebieten in der Milchviehhaltung und der tierischen Veredlung. Die AUM hingegen haben hohe Anteile vor allem im östlichen Niedersachsen. Flurbereinigung und Wegebaumaßnahmen haben ihren finanziellen Schwerpunkt im Westen des Landes. Die räumlichen Schwerpunkte von ELER-Code 125 sind in starkem Maße von den jeweiligen Verfahrensständen der Flurbereinigung abhängig. Leader verfolgt einen regionalisierten Ansatz mit 32 LAGn (in der Vorperiode 17). Daher gibt es Landkreise, in denen keine Auszahlungen für Leader getätigt wurden. Die relative Bedeutung von Leader im Kontext der ländlichen Entwicklung ist mit 38 % der öffentlichen Mittel in Holzminden am höchsten. Die Dorferneuerung wird flächendeckend im Dorferneuerungsprogramm in Niedersachsen angeboten. Ein finanzieller Schwerpunkt liegt im Emsland, gefolgt von Osnabrück und Hildesheim. Auf diese drei Landkreise entfallen rund 19 % der Mittel. In den Landkreisen Wolfenbüttel und Hildesheim hat die Dorferneuerung prozentual den größten Anteil (31 % resp. 24 %).



Die Mittel der 2. Säule in Bremen verteilen sich, mit Ausnahme des Küstenschutzes und des investiven Natur- und Wasserschutzes, ausschließlich auf sektorale Maßnahmen. Im Vordergrund stehen flächenbezogene Maßnahmen (AUM und Erschwernisausgleich). Der Schwerpunkt der Interventionen liegt in der Stadt Bremen.

Die flächenbezogene sektorale Förderintensität (d. h. die Summe der landwirtschaftsbezogenen Zahlungen je Hektar) liegt im Durchschnitt bei 24 Euro je ha landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF). Die höchste Förderintensität weist der Landkreis Leer mit 51 Euro je ha LF auf². Am unteren Ende liegt Salzgitter-Stadt mit drei Euro je ha LF aus der 2. Säule der GAP. Diese Förderintensität liegt im Norden des Landes Niedersachsen höher als in den stärker ackerbaulich geprägten östlichen und südöstlichen Landesteilen.

Insgesamt wurden 53 % der öffentlichen Mittel zwischen 2007 und 2009 direkt an landwirtschaftliche Betriebe ausgezahlt, der Rest an nichtlandwirtschaftliche Zuwendungsempfänger. Damit haben landwirtschaftliche Betriebe aufgrund des unterschiedlichen maßnahmenbezogenen Umsetzungsstandes bislang ein etwas größeres Gewicht in der ELER-Förderung als geplant. Von allen ELER-Maßnahmen haben die AUM die größte Verbreitung unter den landwirtschaftlichen Betrieben (17 % aller Betriebe, die 2007 Direktzahlungen erhielten). Der Grad der Inanspruchnahme variiert bei einigen Maßnahmen in Bezug auf die Betriebsgröße außerordentlich. So sprechen Beratungsmaßnahmen, das AFP und die AUM ganz besonders größere Betriebe an.

² Die Stadt Bremen weist Durchschnittszahlungen von 70 Euro je ha LF auf.

2 Teil II der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen

2.1 Übersicht über die umgesetzten Maßnahmen

Die Übersicht auf der folgenden Seite zeigt die Maßnahmen in *PROFIL* mit ihrem finanziellen Umsetzungsstand. In der Halbzeitbewertung werden einzelne (Teil-)Maßnahmen – je nach thematischer Zusammengehörigkeit – in getrennten Kapiteln oder auch zusammengefasst behandelt. Die Nummer in der letzten Tabellenspalte verweist auf das zugehörige Kapitel in dieser Kurzfassung und in Teil II der Langfassung.

Maßnahmen in PROFIL

ELER-Code und Maßnahmenbezeichnung	ELER-kofinanzierte Maßnahmen			Art.-89- Maßnahmen Ausgaben bis Ende 2009 (Mio. Euro)	Bewertung siehe Kapitel
	Öffentl. Mittel (Mio. Euro)		Umset- zungs- stand bis 2009		
	Ausgaben geplant (Stand 2009)	Ausgaben bis Ende 2009			
111 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	6,55	1,41	22 %	-	2.2
114 Inanspruchnahme von Beratungsdiensten	16,64	3,56	21 %	-	2.3
121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	268,05	124,33	46 %	42,89	2.4
123 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse	50,08	17,54	35 %	-	2.5
125 Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung ...	246,88	84,47	34 %	60,49	-
125-A Flurbereinigung	-	-	-	-	2.6
125-B Wegebau	-	-	-	-	2.7
125-C Wegebau Forst	-	-	-	-	2.8
126 Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichem ...	102,60	35,76	35 %	55,40	-
126-A Hochwasserschutz im Binnenland	-	-	-	-	2.9
126-B Küstenschutz	-	-	-	-	2.10
212 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht ...	42,00	0,00	0 %	-	2.11
213 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 u. WRRL	12,82	4,49	35 %	0,24	2.12
214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	349,97	74,25	21 %	-	2.13
216 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	2,47	0,00	0 %	-	2.14
221 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	9,65	2,00	21 %	3,98	2.15
223 Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen	0,35	0,13	38 %	-	2.15
225 Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen	1,80	0,01	1 %	-	2.15
226 Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender ...	1,34	0,00	0 %	-	2.15
227 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	44,26	19,43	44 %	4,60	2.15
311 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	13,68	0,54	4 %	0,85	2.16
313 Förderung des Fremdenverkehrs	11,56	1,30	11 %	-	2.16
321 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	9,25	0,44	5 %	4,08	2.16
322 Dorferneuerung und -entwicklung	167,09	38,81	23 %	93,43	2.16
323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	154,79	26,78	17 %	4,05	-
323-A Entwicklungsmaßn. f. Natur u. Landschaft	-	-	-	-	2.17
323-B Fließgewässerentwicklung i. S. d. WRRL	-	-	-	-	2.18
323-C Begleitende Maßnahmen Gewässerschutz	-	-	-	-	2.19
323-D Kulturerbe	-	-	-	-	2.16
331 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	5,10	0,81	16 %	0,02	-
331-A Transparenz schaffen	-	-	-	-	2.18
331-B Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen	-	-	-	-	2.19
341 Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	6,82	0,94	14 %	1,15	2.16
411 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Wettbewerbsfähigkeit	9,14	0,00	0 %	-	2.16
412 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Umwelt/Landschaft	6,88	0,00	0 %	-	2.16
413 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien. Lebensqualität	52,72	11,47	22 %	-	2.16
421 Transnationale und gebietsübergreifende Zusammenarbeit	11,74	0,00	0 %	-	2.16
431 Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	18,84	0,04	0 %	-	2.16

Quelle: Jahresbericht 2009.

2.2 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (ELER-Code 111)

Maßnahmenüberblick

Im Zeitraum 2007 bis 2009 fanden 250 Weiterbildungsveranstaltungen mit rund 3.900 Personen statt. Der Anteil der Frauen an den Teilnehmenden lag bei rund 56 %. 58 % der Teilnehmenden waren unter 40 Jahre alt. Die Dauer der Kurse/Lehrgänge beträgt zumeist 40 bis 60 Unterrichtsstunden.

Gemessen am Mittelabfluss entspricht die Inanspruchnahme von 2007 bis 2009 mit rund 1,4 Mio. Euro (22 % der insgesamt für die Förderperiode eingestellten öffentlichen Mittel) nicht den geplanten Ansätzen. Aufgrund der Förderung mit Landes- bzw. EU-Mitteln konnten Kurse angeboten werden, die sonst nicht stattfinden würden. Gleichzeitig konnten die Teilnehmergebühren verringert werden. Nach den Angaben der befragten Teilnehmer übt die verbilligte Kursgebühr einen sehr starken positiven Einfluss auf die Teilnahme aus.

Die Ziele der Maßnahme beziehen sich in Niedersachsen und Bremen auf Verbesserungen der persönlichen Kompetenzen, Motivation und (z. B. betriebswirtschaftlichen) Kenntnisse der teilnehmenden Personen sowie in den Betrieben. Grob betrachtet entsprechen die Veranstaltungsangebote den Zielen und Vorgaben der Fördermaßnahme. Ob alle Weiterbildungsveranstaltungen konstruktive Beiträge zur Zielerreichung liefern, kann im Rahmen dieser Evaluation nicht beantwortet werden, weil dazu jede Veranstaltung einzeln genau betrachtet werden müsste.

Administrative Umsetzung

Nach Ansicht der Bildungsträger hat der Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die einzeln abzurechnenden Lehrgänge im Vergleich zur letzten Förderperiode zugenommen. Die befragten Bildungsträger bewerteten vor allem den Umfang der erforderlichen Antragsunterlagen und den Zeitaufwand für die Anträge und Abrechnung als relativ hoch bis sehr hoch. Mit der neu eingeführten Teilnehmerförderung sind die Träger mehrheitlich nicht zufrieden. Erste Verbesserungen sind 2010 von ML und Trägern besprochen worden, deren Machbarkeit wird im ML geprüft.

Datenquellen und Methoden

Die Analyse der erhobenen Kurs- und Teilnehmerdaten bildet die Grundlage der Bewertung. Wichtige Informationen zur Beurteilung der Maßnahmenwirkungen auf Teilnehmende, Betriebe und Umwelt liefern Teilnehmerbefragungen aus der ersten Panelrunde in ausgewählten Kursen und die Seminarbeurteilungen der Teilnehmenden am Veranstaltungsende. Erfreulicherweise stehen mehr Ergebnisse von Teilnehmerbefragungen als in der letzten Förderperiode zur Verfügung.

Wirkungen

Für die Berufsbildungsmaßnahme ist eine breite Palette positiver Wirkungen zu verzeichnen. Sie reichen von den Verbesserungen bei der persönlichen beruflichen sowie betrieblichen Entwicklung über positive Umwelteffekte bis hin zu Einkommenseffekten. Die vergleichsweise größten Erfolge erreicht die Maßnahme bisher im Bereich des persönlichen beruflichen Nutzens („nicht monetär bewertbare Verbesserungen“), dazu zählen insbesondere Verbesserungen der fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten, mehr Überblick über betriebliche Abläufe und Motivation. Bei den betrieblichen Aspekten wird der größte Nutzen in Veränderungen im betrieblichen Management, betrieblichen Büroabläufen und Umstrukturierung von Arbeitsbereichen erwartet.

Durch die geförderten Kurse entstehen Synergien zu anderen Maßnahmen in *PROFIL* nicht durch einen systematischen Zusammenhang, sondern eher zufällig, weil die Kurs-themen die Inhalte der anderen Maßnahmen ergänzen. Durch einige Veranstaltungen mit umweltbezogenen Inhalten sind Synergieansätze zu Agrarumweltmaßnahmen denkbar.

Empfehlungen

Die Empfehlungen beziehen sich auf die für den Zeitraum 2007 bis 2009 dargestellten Schwächen der Fördermaßnahme in *PROFIL* (z. B. geringe Anzahl von Bildungsträgern, die sich an der Maßnahme beteiligen; nur wenige innovative Angebote; Zuspruch von Personen aus Gartenbaubetrieben hat abgenommen; Angebote für Personen aus der Forstwirtschaft fehlen). Die Anregungen und Hinweise an das Land und die Bildungsträger für die restliche Programmlaufzeit von 2011 bis 2013 betreffen vor allem die Zahl der Maßnahmenträger und ihre Weiterbildungsangebote, die Motivation zur beruflichen Weiterbildung sowie die thematische Ausgestaltung:

- Damit die Zahl der förderfähigen Bildungsangebote zunimmt und die zur Verfügung stehenden Mittel auch tatsächlich genutzt werden, wird dem Land angeraten, weitere Maßnahmenträger anzuwerben und Bildungsstätten, wie z. B. Heimvolkshochschulen anzusprechen. Das Themenangebot für 2011ff kann in Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren erweitert werden (z. B. Gespräche mit Bildungsreferenten der Bauernverbände und der Träger).
- Wichtige künftige Themen für die Weiterentwicklung der Betriebe sind neue Diversifizierungsstrategien zur Einkommenssicherung, und die Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte. Neben der fachlichen Qualifikation sollte auch die soziale Kompetenz der BetriebsinhaberInnen und der MitarbeiterInnen gestärkt werden. Auf fehlende Angebote für die Bereiche Gartenbau und Forstwirtschaft wird im Bericht mehrfach hingewiesen, hierüber würden sicherlich auch vermehrt ArbeitnehmerInnen erreicht werden. Ein Lösungsansatz für Betriebe mit wenig Zeit sind Angebote, die eine Kombination aus Präsenzzeiten und E-Learning beinhalten.

- Bildungsferne oder kompetenzschwache Betriebsinhaber, aber auch Arbeitskräfte mit qualifizierten Tätigkeiten sollten intensiver zur beruflichen Weiterbildung motiviert werden, damit sich die betriebliche Situation der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe nicht verschlechtert. Mögliche Ansatzpunkte sind die Förderung der Kommunikation zwischen Teilnehmern und eher ablehnenden Berufskollegen sowie der Einsatz von Teilnehmenden nach erfolgreicher Weiterbildung als Multiplikatoren in der Fachpresse und auf Veranstaltungen.

2.3 Einzelbetriebliche Managementsysteme (ELER-Code 114)

Maßnahmenüberblick

Über diese ELER-Maßnahme können in der laufenden Förderperiode landwirtschaftliche Unternehmen einzelbetriebliche Beratungsleistungen einer Beratungsorganisation zur Verbesserung ihrer betrieblichen Gesamtentwicklung in Anspruch nehmen. Neben der Wettbewerbsfähigkeit sollen die Kenntnisse der Landwirte über die Grundanforderungen an die Betriebsführung, die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sowie die Sicherheit am Arbeitsplatz verbessert werden. Ab dem Jahr 2009 konnte zusätzlich zur Cross-Compliance-Beratung und der Beratung zur Sicherheit am Arbeitsplatz eine Energieeffizienzberatung in Anspruch genommen werden.

In den Jahren 2007 bis 2009 nahmen insgesamt rund 4.900 Betriebe an rund 7.100 einzelbetrieblichen Beratungen im Rahmen dieser Maßnahme teil. Das Angebot zur Energieberatung haben im Jahr 2009 rund 43 % der teilnehmenden Betriebe genutzt. Allerdings ist die Inanspruchnahme der Beratung, gemessen am Mittelabfluss 2007 bis 2009, mit rund 22 % der geplanten öffentlichen Mittel auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

Wirkungen

Zur Abschätzung der Wirkungen haben Betriebe im Rahmen einer schriftlichen Befragung nach Abschluss der Beratungsphase die Anzahl der betriebsbezogenen Empfehlungen zu vorgegebenen Themen und den Umsetzungsstand beurteilt. Die Ergebnisse zeigen, dass allgemein rund 60 % der Empfehlungen umgesetzt wurden. Der Anteil der Empfehlungen, deren Umsetzung noch läuft, liegt je nach Beratungsthema bei 22 bis 41 %.

Die Umsetzung von Beratungsempfehlungen trägt zumeist zu einer höheren Wirtschaftlichkeit und verbesserten Umweltleistung der Betriebe bei. Die Teilnahme an Beratung erhöht die Chancen der Betriebe, betriebliche Probleme/Herausforderungen schneller zu lösen.

Empfehlungen

Weil die Anzahl der teilnehmenden Betriebe und Beratungsorganisationen seit 2007 jährlich abgenommen hat, haben das Land, die Landwirtschaftskammer Niedersachsen und Beratungsanbieter die Frage zu lösen, wie künftig wieder vermehrt Betriebe erreicht werden können. Lösungsstrategien beinhalten neue Themen und ein aktives Zugehen der Beratungsanbieter auf die Betriebe:

- ML, LWK NI und Beratungsorganisationen könnten in Fachzeitschriften verstärkt den Nutzen von Beratung **kommunizieren**. Außerdem können dadurch die Betriebe angesprochen werden, die bisher kaum an der Beratungsmaßnahme teilgenommen haben, z. B. Nebenerwerbsbetriebe.
- Weil die Bagatellgrenze bei der Zuwendung mit 400 Euro für kleine Betriebe relativ hoch liegt, wird angeraten, für diese Betriebe den **Abrechnungszeitraum** und den **Zeitraum für die Durchführung** der Beratung von einem auf zwei Jahre auszudehnen.
- Um Betriebe anzusprechen, die in den letzten Jahren überhaupt nicht an Beratungen zu dieser Maßnahme teilgenommen haben, wäre zu überlegen, ob für diese Betriebe ein **höherer Einstiegsfördersatz** für die ersten beiden Beratungsjahre gewährt wird.
- Die Aufnahme neuer Themen in das Beratungsangebot bildet den wichtigsten Baustein. Diese Themen sind nach den Erfahrungen in der Energieberatung sehr gut vorzubereiten. Themen, die gesellschaftspolitisches Gewicht haben und gleichzeitig von vielen Betrieben nachgefragt werden, wären z. B. Klimaschutzberatung (Anpassung an Klimawandel und Abschwächung seiner Folgen), Wasserwirtschaft (z. B. Einsatz effizienter Bewässerungssysteme, wassersparender Produktionsverfahren), Erhalt und Schutz der biologischen Vielfalt sowie Beratungsangebote zu den Folgen der Umstrukturierung des Milchsektors. Der erforderliche zeitliche Beratungsbedarf wird im Vergleich zur CC-Beratung vom Evaluator als geringer eingeschätzt. Unter Umständen müssen verschiedene neue Themen kombiniert werden, einerseits um von Landesseite ein neues interessantes Beratungsangebot zu entwickeln und andererseits um die Bagatellgrenze zu überschreiten.

2.4 Agrarinvestitionsförderung (ELER-Code 121)

Maßnahmenüberblick

Die Agrarinvestitionsförderung in Niedersachsen/Bremen (NI/HB) wird seit vielen Jahren im Rahmen der entsprechenden Fördergrundsätze der GAK bzw. – seit 2007 – der entsprechenden Bestimmungen der Nationalen Rahmenregelung (NRR) durchgeführt. Der Förderungsschwerpunkt liegt klar bei Investitionen in die Tierhaltung, die strukturell (Zahl der Betriebe und der Beschäftigten) und wirtschaftlich (Wertschöpfung) die größte Bedeutung in der niedersächsischen Landwirtschaft haben.

Die Förderung findet vor dem Hintergrund von im Vergleich zu verschiedenen anderen westdeutschen Bundesländern gut strukturierten Betrieben (Bestandsgrößen), eines dynamischen Strukturwandels (Wachstum, Investitionen in Biogas) und guter Unternehmensergebnisse (Produktivität und Gewinne) statt. Die Finanzierungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit Investitionen sind gegenwärtig für die landwirtschaftlichen Betriebe günstig. Dennoch liegen die wesentlichen Ziele der Förderung laut *PROFIL* darin, die Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen und bremischen Betriebe und des Sektors insgesamt im Zuge fortschreitender Liberalisierung der Märkte zu verbessern. Dies soll erreicht werden, indem Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen zur Senkung der Produktionskosten durch die Gewährung einer Kapitalhilfe (Zuschuss) unterstützt werden. Die angebotene Förderung umfasst beim AFP in der Regel für ein förderfähiges Investitionsvolumen von 20.000 Euro bis 1,5 Mio. Euro je Förderfall einen Zuschuss von 25 %, der sich bei besonders artgerechter Tierhaltung um zusätzlich fünf Prozentpunkte erhöhen kann.

Die Umsetzung des AFP lag im Zeitraum 2007 bis 2009 in etwa auf der Linie der *PROFIL*-Planung. Von 2007 bis 2009 wurden insgesamt 2.030 Förderanträge mit einem Volumen von 612 Mio. Euro förderfähigen Investitionen bewilligt. Die dafür bewilligten staatlichen Beihilfen belaufen sich auf 159 Mio. Euro. Die unerwartet große Nachfrage nach Förderung bzw. die hohe Investitionsbereitschaft der Unternehmen führte wiederholt zu erheblichen Antragsüberhängen und z. B. im Antragsverfahren 2009/2010 auch zur Ablehnung grundsätzlich bewilligungsfähiger Anträge im Bereich der Rinderhaltung. Durch die Bildung von produktionsbereichsbezogenen Kontingenten und spezifischen Projektauswahlkriterien wurde eine Steuerung der verfügbaren Mittel angestrebt.

Der Schwerpunkt der Förderung lag im Bereich der Milchwirtschaft und bei größeren Investitionen (Stallbauten und zugehörige Melktechnik, durchschnittlich 294.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen, 75 % der geförderten Investitionen bei Fällen mit über 250.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen); der gewährte Zuschuss betrug im Mittel der geförderten Betriebe etwa 78.200 Euro. Das durchschnittliche geförderte Investitionsvolumen der Jahre 2007 bis 2009 hat im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich zugenommen. Die regionale Verteilung der Förderung folgt dem Umfang der Tierhaltung und konzentriert sich folglich im Norden und Westen Niedersachsens.

Im Vergleich Niedersachsens mit dem Nachbarland Schleswig-Holstein, das ab 2007 eine wesentlich reduzierte Agrarinvestitionsförderung praktizierte, zeigt sich, dass die durchgeführten baulichen Investitionen in beiden Ländern in den Jahren 2007 und 2008 sowie in den Vorjahren eine vergleichbare Entwicklung genommen haben. Folglich kann hieraus kurzfristig (2007 bis 2008) kein Effekt des AFP auf das Volumen der baulichen Investitionen in der Landwirtschaft abgeleitet werden.

Methodik und Daten

Zur Einschätzung der Effekte der Agrarinvestitionsförderung wurden zur Halbzeitbewertung neben Expertengesprächen (2008, 2009, 2010) die folgenden zwei Analyseteile auf der Grundlage von einzelbetrieblichen Plan- und Ist-Daten umgesetzt:

- (a) Eine Analyse der bereits im Zeitraum 2000 bis 2002 geförderten Betriebe, für die inzwischen mehrere Jahresabschlüsse nach Fertigstellung der geförderten Investitionen verfügbar sind. Auswertungsziel ist die Identifizierung der Entwicklung des Betriebserfolgs vor und nach Durchführung der geförderten Investitionen und des Einflusses der Agrarinvestitionsförderung auf die längerfristige Betriebsentwicklung. Zu diesem Zweck wurden diese Betriebe mit strukturell vergleichbaren Betrieben des Testbetriebsnetzes im Ausgangszeitraum und in der Entwicklung der WJ 2004/05 bis 2007/08 verglichen.
- (b) Eine kalkulatorische Betrachtung der in der aktuellen Förderperiode geförderten Betriebe auf der Grundlage der Investitionskonzepte, wobei die Betriebe mit und ohne Förderung im Hinblick auf die Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze (LKDG) untersucht wurden. Ziel war, die Bedeutung des AFP hinsichtlich der Finanzierbarkeit der geförderten Investition und der Stabilität der geförderten Betriebe zu identifizieren.

Wesentliche Wirkungen

Der Vergleich der Förderbetriebe der Vorperiode mit ähnlich strukturierten Testbetrieben „Vorher“ und „Nachher“ zeigt, dass die Milchviehbetriebe im Vergleich zu den Testbetrieben eine etwas günstigere Entwicklung beim Betriebserfolg und Betriebsertrag (Wachstum) über mehrere Wirtschaftsjahre nach Durchführung der geförderten Investitionen verzeichnen. Durch Expertengespräche wurde dieses Ergebnis bestätigt.

Die Ergebnisse des kalkulatorischen Vergleichs anhand der Investitionskonzepte deuten darauf hin, dass das AFP aufgrund des erheblichen Förderumfangs einen erkennbar positiven Einfluss auf die Finanzierbarkeit und Stabilität hat. Während mit AFP lediglich ein Prozent der geförderten Betriebe nach Durchführung der Investitionen die LKDG überschreitet, wären es ohne AFP rund 15 %. Besonders häufig wäre dies (ohne AFP) bei den sehr großen Investitionen (> 500.000 Euro) und bei Investitionen in die Schweinehaltung der Fall. Über ein Drittel (31 %) der geförderten Fälle würden ohne Förderung die LKDG

zu weniger als 50 % ausschöpfen, sodass die Finanzierung in diesen Fällen auch ohne Förderung möglich sein müsste. Besonders häufig ist dies der Fall bei Obstbau-, Ackerbau- und Rindermastbetrieben, die jedoch im Rahmen der gesamten AFP-Förderung nur eine untergeordnete Bedeutung haben.

Schlussfolgerungen

Wenngleich bislang lediglich erste Analysen zu AFP-Wirkungen vorliegen, können darauf aufbauend und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorhergehenden Evaluationschritte sowie der durchgeführten Expertengespräche folgende Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgeleitet werden:

- Die Förderintensität des AFP (Bewilligungszeitraum 2007 bis 2009) liegt mit einem Fördersatz von durchschnittlich rund 26 % ungefähr auf dem Niveau der meisten anderen Bundesländer. Da in Schleswig-Holstein die Förderintensität seit 2007 infolge von fehlenden Landesmitteln deutlich abgesenkt wurde (8 % durchschnittlicher Fördersatz) bzw. die Förderung seit Beginn 2010 ganz ausgesetzt ist, eröffnen sich für künftige Evaluationsschritte neue Möglichkeiten zu vergleichenden Analysen.
- Wenig zielgerichtete Projektauswahlkriterien haben in Niedersachsen bei günstigen Förderbedingungen und einer hohen Investitionsneigung seitens der Landwirte 2008 dazu geführt, dass ein großer Antragsüberhang entstanden ist, der durch die Inanspruchnahme von finanziellen Mitteln des Jahres 2009 bewältigt wurde. Zu Beginn des Jahres 2009 wurde kein Antragsverfahren eröffnet und im Verfahren Ende 2009/2010 führte ein weiterer Antragsüberhang zur Ablehnung von 277 grundsätzlich bewilligungsfähigen Förderanträgen im Bereich der Rinderhaltung.
- Die seit dem Bewilligungsjahr 2009/2010 angewandten Projektauswahlkriterien führen aufbauend auf dem bisherigen System der Kontingente für ausgewählte Produktionsbereiche zu keiner wesentlichen Veränderung beim Förderspektrum. Beispielsweise konnten bisher aufgrund der großzügigen Dotierung des Bereichs Ackerbau quasi alle Förderanträge von Ackerbaubetrieben bewilligt werden, während beim Produktionsbereich mit deutlich größeren Anpassungsschwierigkeiten an veränderte Rahmenbedingungen, der Milchproduktion, Mittel fehlen. Trotz Umwidmung von Restmitteln aus Einzelkontingenten zur Rinderhaltung hatten die Projektauswahlkriterien in diesem Investitionsbereich die größten Selektionseffekte.
- Der Verwaltungsaufwand, der im Rahmen der Umsetzung des AFP entsteht, könnte teilweise reduziert werden. Dies gilt für die Prosperitätsprüfung, die seit 2007 in Form einer Vermögensprüfung anstelle der einfach durchzuführenden Einkommensprüfung anhand der Steuerbescheide praktiziert wird und zu einem deutlichen Mehraufwand ohne inhaltlichen Fortschritt führt.
- Die mit AFP-Förderung durchgeführten Investitionen in die Sauenhaltung konnten den Rückgang der Ferkelerzeugung zwar verringern, aber die aufgrund der stärker steigenden Schweinemastbestände zunehmende Lücke an notwendigen Ferkeln nicht

verhindern. Wie diese Entwicklung ohne AFP ausgesehen hätte, kann aufgrund einer fehlenden Referenz nicht beurteilt werden. Dagegen weitet sich die Milchproduktion trotz der Flächenkonkurrenz durch die Energieerzeugung weiter aus.

- Die Analysen der betrieblichen Förderdaten (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) im Hinblick auf die Finanzierung der Investitionen sowie die Entwicklung der Produktivität und die Rentabilität der Betriebe deuten darauf hin, dass die geförderten Investitionen bei den Betrieben positive Effekte haben. Dies ist jedoch noch kein Beleg dafür, dass die Förderung erfolgreich war, weil die geförderten Investitionen möglicherweise zu einem erheblichen Teil auch ohne Förderung durchgeführt worden wären. In rund einem Drittel der Fälle zeigt sich, dass die kalkulatorisch ermittelte Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze ohne Förderung bei weniger als 50 % liegt und daher eine Finanzierung der geförderten Investitionen auch ohne Förderung hätte möglich sein müssen. Besonders häufig ist dies der Fall bei Obstbau-, Ackerbau und Rindermastbetrieben, die jedoch im Rahmen der gesamten AFP-Förderung nur eine untergeordnete Bedeutung haben.
- Für die Identifizierung der Wirkungen der AFP-Förderung sind im weiteren Verlauf der Evaluation Produktivitäts- und Rentabilitätsanalysen anhand einer verbesserten Datengrundlage erforderlich sowie die Untersuchung der überbetrieblichen und sektoralen Auswirkungen der Förderung, die auch eventuelle Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte einbezieht.

Empfehlungen

- Angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten sollte Niedersachsen aus der Sicht der Evaluatoren bereits kurzfristig die bestehende Kapitalförderung deutlich absenken. Dieses ist nach Auskunft des ML auch bereits für das nächste Antragsverfahren geplant. Eine Bürgschaftsregelung, die eine partielle Übernahme von Kreditausfällen durch staatliche Stellen vorsieht, sollte weiterhin angeboten werden, um die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten zu gewährleisten. Hierfür sind im Rahmen der GAK die Voraussetzungen gegeben.
- Kurzfristig sollte Niedersachsen die Förderung noch stärker auf die Betriebe beschränken, die einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der im *PROFIL* dargestellten Probleme (Milch, Ferkelerzeugung) leisten und gleichzeitig einer Förderung bedürfen. Dabei sollte die Förderbedürftigkeit wieder stärker berücksichtigt werden, indem die Einkommen der Antragsteller und die Finanzierungsfähigkeit der geplanten Investitionen bewertet werden anstelle der gegenwärtig praktizierten Vermögensprüfung.
- Die an den Förderzielen ausgerichteten Projektauswahlkriterien des ML sollten ein stärkeres Gewicht erhalten, indem die vorab gebildeten Kontingente abgeschafft werden. Eine konsistente Ableitung und Gewichtung der Auswahlkriterien macht Kontingente überflüssig und schafft mehr Transparenz bei der Gewährung von Fördermitteln.

- Längerfristig ist im Rahmen der GAK zu prüfen, ob eine Kapitalzuschussförderung in der gegenwärtigen Breite überhaupt noch erforderlich ist. Die entsprechende Kapitalförderung in der gewerblichen Wirtschaft wurde 2010 eingestellt.
- Falls die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (z. B. besonders hohe Tier- oder Umweltschutzstandards, Innovationen), die der Gesellschaft von den Betrieben unter gegebenen Marktverhältnissen nicht in ausreichendem Maß angeboten werden, in Zukunft ein prioritäres politisches Ziel darstellt, ist die Gewährung von zielgerichteten Investitionsanreizen auf EU- oder GAK-Ebene zu erwägen. Dies gilt allerdings nur da, wo die zu erreichenden Kriterien für einen besseren Tierschutz fachlich (ethologisch) festgelegt werden, und wo umfangreiche Investitionen zur Zielerreichung erforderlich sind.
- Wenn die Vermeidung von Tiertransporten aus tierhygienischen Gründen und zum Schutz der Tiere ein wichtiges gesellschaftliches Ziel darstellt, kann die Förderung der Ferkelerzeugung begleitend sinnvoll sein. Wesentlich zielführender wären hier jedoch die Begrenzung der erlaubten Tiertransportzeiten und die Verschärfung der Vorschriften der Durchführung von Tiertransporten. Dies kann aber nicht von NI/HB alleine umgesetzt werden, sondern sollte bundes- oder EU-weit einheitlich geregelt werden.

2.5 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123) (Marktstrukturverbesserung)

Maßnahmenüberblick

Aufgrund der großen Bedeutung des Ernährungsgewerbes in Niedersachsen und Bremen soll durch eine Erhöhung der Wertschöpfung und der Arbeitsproduktivität in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und damit auch in Zukunft weiteres Wachstum in der Ernährungswirtschaft erreicht werden. Damit sollen auf der Erzeugerebene der Absatz gesichert bzw. die Erlöse gesteigert werden. Dazu beitragen sollen neben den vertraglichen Bindungen des landwirtschaftlichen Rohstoffs insbesondere eine Verbesserung der Innovationskraft der geförderten Unternehmen und die Erhöhung des Produktionspotenzials landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die besondere Qualitätsmerkmale aufweisen.

In Niedersachsen und Bremen erfolgt die Förderung zur Marktstrukturverbesserung gemäß der Nationalen Rahmenregelung. Eine darüber hinaus gehende Schwerpunktsetzung wird nicht vorgenommen.

In den ersten drei Jahren der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden im Rahmen dieser Förderung in NI/HB insgesamt 36 Investitionsvorhaben mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 122 Mio. Euro bewilligt. Die hierfür bewilligten öffentlichen Ausgaben betragen rund 27 Mio. Euro. Damit wurden in den ersten drei Jahren etwas mehr als ein Drittel der

für die gesamte Förderperiode anvisierten 98 Förderfälle und über die Hälfte der geplanten 200 Mio. Euro Gesamtinvestitionsvolumen realisiert.

Daten

Mit den bisher vorliegenden Daten kann eine deskriptive Beschreibung des Fördergeschehens vorgenommen werden. Wirkungsmessungen sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar, weil noch keine Informationen über den Zeitpunkt nach Abschluss der Investitionsmaßnahme vorliegen. Folglich können nur Aussagen über geplante Entwicklungen getroffen werden.

Wesentliche Wirkungen

Während anhand der vorliegenden Förderdaten die tatsächliche Entwicklung der Bruttowertschöpfung und der Arbeitsproduktivität nicht beurteilt werden kann, wird deutlich, dass die getätigten Investitionen mit der Einführung neuer Technologien in den Unternehmen einhergehen, nicht jedoch mit Innovationen im engeren Sinne.

Empfehlungen

Wenn langfristig zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit in der Ernährungswirtschaft die Innovationstätigkeit verbessert werden soll, sollte die ELER-VO durch die EU neu ausgerichtet und eine Innovationsförderung angeboten werden, die nicht auf eine Investitionsbezuschussung beschränkt ist, sondern vielmehr direkt an Forschungs- und Entwicklungsprojekten und der Verbesserung des Technologietransfers ansetzt.

Generell kann es durch die Förderung von Investitionen einzelner Unternehmen zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, weshalb in der kommenden Förderperiode die Beeinflussung von Investitionsentscheidungen durch Kapitalsubventionen unterbleiben sollte. Über eine Bürgschaftsregelung könnte die Finanzierung von grundsätzlich rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten gewährleistet werden.

Ein Ansatzpunkt im Hinblick auf die 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.

2.6 Flurbereinigung (ELER-Code 125-A)

Die Flurbereinigung ist als Teil der Maßnahme „Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft“ im Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ eingeordnet. Ihre Interventionslogik ist allerdings viel umfassender. Flurbereinigungsverfahren dienen nach dem zugrunde liegenden Flurbereinigungsgesetz der Verbesserung der Produktions- und Ar-

beitsbedingungen der Land- und Forstwirtschaft, aber auch der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung. Gefördert werden die Ausführungskosten der Teilnehmergemeinschaft, deren Anteil an den Gesamtkosten je nach Verfahren unterschiedlich hoch ist.

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden investive Maßnahmen in einem Gesamtumfang von 102 Mio. Euro in insgesamt 265 niedersächsischen Flurbereinigungsverfahren gefördert. 20 dieser Verfahren wurden in der jetzigen Förderperiode neu eingeleitet, alle anderen laufen bereits seit längerer Zeit. Die geförderten Verfahren umfassen eine Gesamtfläche von 367.000 ha, davon sind rund 294.000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Rund 69.000 Grundstückseigentümer sind als Teilnehmer in den Verfahren beteiligt.

Administrative Umsetzung

Die Fördermittel der Maßnahme 125-A fließen in behördlich geleitete Verfahren. Durch den mehrstufigen Prozess der Verfahrensauswahl und Planfeststellung/-genehmigung ist gewährleistet, dass die einzelnen geförderten Projekte den Zielen der Förderung entsprechen. Die administrative Umsetzung wird in dieser Förderperiode dadurch erschwert, dass die anfallende Mehrwertsteuer nicht mehr durch die EU gefördert werden kann. Es entsteht zusätzlicher Aufwand für die separate Förderung aus GAK-Mitteln.

Datenquellen und Methoden

Die Bewertung stützt sich – neben der Auswertung von Förderdaten, Expertengesprächen und Literatur – auf eine vertiefte Datenerhebung in einer Stichprobe geförderter Verfahren. Darüber hinaus wurde eine Befragung von Landwirten aus der vergangenen Förderperiode für aktualisierte Modellrechnungen genutzt.

Wesentliche Wirkungen

Flurbereinigung hat das physische Potenzial in den bearbeiteten Gebieten verbessert durch eine Vergrößerung der landwirtschaftlich genutzten Schläge um durchschnittlich 41 %, eine Erhöhung der Schlaglänge um 29 % und eine Verkürzung der Hof-Feld-Entfernungen um rund 12 %. Zudem wurde das ländliche Wegenetz im betrachteten Zeitraum auf einer Gesamtlänge von 611 km erneuert.

Diese Umstrukturierung bewirkt eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten landwirtschaftlicher Betriebe. Die Kostenersparnis beträgt nach Modellrechnungen in einer Stichprobe von Betrieben durchschnittlich 25 Euro pro Hektar und Jahr, mit großen Unterschieden bei einzelnen Betrieben. Die Kostensenkung wirkt sich unmittelbar positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Betriebe aus.

Die Förderung der Flurbereinigung hat zur Lösung von Landnutzungskonflikten beigetragen. In einer Stichprobe von 45 Verfahrensgebieten wurden 9 % der bearbeiteten Fläche

für verschiedene außerlandwirtschaftliche Zielsetzungen bereit gestellt. Allein 7,8 % der Verfahrensgebietsfläche stehen künftig für Zwecke des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Gewässerentwicklung zur Verfügung. Damit wurden Voraussetzungen für eine weitergehende Verbesserung von Artenvielfalt und Gewässerqualität in den betroffenen Gebieten geschaffen. Direkte Umweltwirkungen hat die Flurbereinigung darüber hinaus durch die Anreicherung der Landschaft mit linienhaften Biotopstrukturen und nicht oder nur extensiv genutzten Landschaftsbestandteilen, häufig über die gemäß Naturschutzrecht erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen hinaus.

Maßnahmen der Flurbereinigung tragen auch zur Verbesserung der Wohnstandortqualität in den beteiligten Dörfern bei durch den Ausbau allgemein genutzter Verkehrsinfrastruktur, die Entflechtung des landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Verkehrs sowie die Verbesserung der Erholungseignung der Landschaft.

Empfehlungen

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 Förderung fließt in die Gesamtfinanzierung der komplexen Verfahren ein; ihr Wirkungsbeitrag lässt sich aber nicht isoliert darstellen. Dass das Instrument Flurbereinigung gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne erzielen kann, wurde in den vergangenen Jahren mehrfach in Studien aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht nachgewiesen. Daher wird empfohlen, die Förderung der Flurbereinigung auch in Zukunft im erforderlichen Umfang als integrale Gesamtmaßnahme fortzusetzen.

2.7 Wegebau (ELER-Code 125-B)

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.

Das Kapitel befasst sich ausschließlich mit dem Wegebau in Niedersachsen. In Bremen sind bisher keine Fördervorhaben umgesetzt worden.

Administrative Umsetzung

Bewilligungsbehörden sind die Ämter für Landentwicklung (ÄfL) bei den Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften (GLL). Deutliche Schwerpunkte der bisherigen Maßnahmenumsetzung liegen in den Amtsbezirken Lüneburg und Oldenburg, die zusammen 46 % der Fördermittel beanspruchen. Etwa 91 % der Fördermittel entfallen auf die Gebietskörperschaften, 9 % auf die Zweckverbände.

Neben den ELER-Mitteln werden 2009 bis 2011 auch Finanzmittel aus dem Diversifizierungsfonds Zucker (sog. ZMO-Mittel) für den Wegebau genutzt. Die Mittel des Diversifizierungsfonds werden prioritär eingesetzt. Das bedeutet, dass die Förderungen aus *PROFIL* (Code 125-B) solange ausgesetzt werden, bis die Mittel der entsprechenden Maßnahme im „Programm zur Gewährung der Diversifizierungsbeihilfen im Rahmen der Zuckermarktordnung“ bewilligt sind.

Datenquellen und Methoden

Die Bewertung stützt sich – neben der Auswertung von Förderdaten, Expertengesprächen und Literatur – auf eine schriftliche Befragung von Zuwendungsempfängern sowie einzelne exemplarische Fallstudien zu ausgewählten Fördervorhaben. Die Ergebnisse sind in einem separaten Fallstudienbericht dargestellt.

Wirkungen

Insgesamt wurden 488 km Wegestrecke ausgebaut und neu befestigt, hinzu kommt die Erneuerung von 23 Brückenbauwerken und vier Rahmen- und Rohrdurchlässen. Etwa 88 % der ausgebauten Wegeabschnitte waren Haupterschließungswege in der Feldflur, von denen 26 % auch bedeutend für außerlandwirtschaftlichen Verkehr sind. Der Anteil der Nebenerschließungswege und der Stichwege lag bei ca. 10 %. Der Ausbau erfolgt überwiegend als Asphaltdecke.

Wegebau verbessert die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, indem er eine dauerhafte Senkung der Produktionskosten bewirkt. Die Höhe der Kostensenkung lässt sich allerdings nicht ohne Weiteres kalkulieren, da sie vom Ausgangszustand des Weges

sowie auch von der jeweiligen Funktion eines Weges innerhalb des gesamten Wegenetzes abhängig ist. Ein neu ausgebauter Streckenabschnitt bringt punktuell eine Entlastung für die Landwirte. Die jeweils geförderte Wegestrecke ist immer nur klein im Verhältnis zu den gesamten Transportstrecken der landwirtschaftlichen Betriebe. Verschiedene Modellrechnungen zeigen aber die hohe Bedeutung des Wegenetzes in seiner Gesamtheit für die Rentabilität der Landbewirtschaftung auf.

Die durchgeführten Befragungen und Fallstudien zeigen weiterhin, dass bei der Wegebauförderung in hohem Maße Aspekte der multifunktionellen Nutzung berücksichtigt wurden. Die geförderten Vorhaben dienen damit nicht nur der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen, sondern auch der Anpassung der Verkehrsinfrastruktur an die heutigen Anforderungen sowohl der Landwirtschaft als auch der Bevölkerung des ländlichen Raumes insgesamt. So handelt es sich beispielsweise bei 25 % der ausgebauten Wege um beschilderte Fahrradwege, für die von einer gewissen touristischen Bedeutung auszugehen ist.

Negative Umweltwirkungen sind mit der Umsetzung der Maßnahme nicht verbunden, da ausschließlich Wege auf vorhandener Trasse neu befestigt wurden.

Empfehlungen

Sofern es das Ziel ist, eine den heutigen verkehrstechnischen Anforderungen genügende landwirtschaftliche Infrastruktur in allen Regionen des Landes aufrechtzuerhalten, sollte der Aspekt der gleichmäßigeren Mittelverteilung stärker berücksichtigt werden. Hier wären differenzierte Fördersätze in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Gemeinden und den standortabhängigen Wegebaukosten (Moore, Brückenbauwerke) auch außerhalb des Konvergenzgebietes wünschenswert. Zudem sollten die Fördersätze für die Realverbände an die der Gemeinden angepasst werden (maximal mögliche Fördersätze).

Aufgrund der schwierigen Finanzlage der Kommunen ist davon auszugehen, dass in Zukunft die Finanzierung der dringenden Wegebaumaßnahmen nur unter stärkerer Beteiligung der Anlieger möglich sein wird. Um hier eine gerechte Kostenverteilung auf alle Flächeneigentümer zu ermöglichen, wird vielerorts über die Neugründung von Realverbänden nachgedacht. Allerdings sind damit die Finanzierungsprobleme nicht gelöst. Die Politik sollte aber durch eine Änderung des Realverbandsgesetzes zumindest die Voraussetzungen für Neugründungen schaffen, damit die vor Ort als am sinnvollsten erscheinende Möglichkeit auch gewählt werden kann.

2.8 Wegebau Forst (ELER-Code 125-C)

Im Geltungsbereich von *PROFIL* bestehen insbesondere im Privatwald Nutzungsdefizite. Die Mobilisierung dieser Holzpotenziale wird durch eine in weiten Teilen des Privat- und Genossenschaftswaldes, besonders im Bergland, unzureichende Erschließung erschwert.

Im Rahmen des forstwirtschaftlichen Wegebaus wurden in der bisherigen Förderperiode ca. 13 km Wege neu- und ca. 150 km Wege ausgebaut bzw. instandgesetzt. Die bisherige Zielerreichung ist damit als sehr gut einzuschätzen.

Die Maßnahme trägt durch die bessere Erschließung und die Ermöglichung der ganzjährigen Befahrbarkeit der Waldbestände zur Verbesserung des physischen Potenzials der geförderten Waldflächen bei. Durch die verbesserte Ermöglichung der Holznutzung und die Senkung der Rückekosten wird die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe gestärkt. Befragungen der Zuwendungsempfänger und betreuenden Stellen ergaben, dass die Wahrscheinlichkeit des Auftretens hoher Mitnahmeeffekte gering ist.

Es wird die Beibehaltung der forstlichen Wegebauförderung empfohlen.

2.9 Hochwasserschutz im Binnenland (ELER-Code 126-A)

Maßnahmenüberblick

Über die Maßnahme werden Investitionen für den Neubau und die Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen sowie entsprechende Vorarbeiten gefördert. Die Investitionen in Hochwasserschutzprojekte reichen vom Deichbau über Deichverteidigungswege, Rückhaltebecken, Talsperren, Schöpfwerke bis hin zu konzeptionellen Untersuchungen und Erhebungen. Die langfristige Rahmenplanung der Länder Niedersachsen und Bremen bildet die Grundlagen und Voraussetzungen für die koordinierte, nach Prioritäten festgelegte Durchführung von Hochwasserschutzmaßnahmen im Binnenland. Dadurch ist gewährleistet, dass die EU-Mittel aus *PROFIL*, die langfristig zwar nur einen kleinen Anteil am bisherigen Gesamtaufkommen für den Hochwasserschutz ausmachen, eine wertvolle finanzielle Hilfe darstellen, um gefährdete Flächen mit den dort lebenden Menschen und Sachwerten zu schützen. Sie helfen beiden Ländern, noch vorhandene Lücken in der Kette des Schutzsystems beschleunigter schließen zu können und das vorhandene, unzureichende Sicherheitsniveau Schritt für Schritt zu verbessern.

In den Jahren 2007 bis 2009 sind bezogen auf das jeweilige Jahr neun, 26 bzw. 16 Projekte mit insgesamt 21,3 Mio. Euro öffentlichen Mitteln genehmigt worden, die bisher ausschließlich im Nichtkonvergenzgebiet liegen. Aufgrund der mehrjährigen Laufzeit der Vorhaben wurde die jährliche Projektanzahl nicht aufaddiert, weil dies zu Mehrfachzählungen führen würde. Für Bremen weisen die vorliegenden Daten zu 2007 bis 2009 keine

Projekte aus. Auf ELER-Vorhaben entfallen 38 % der verausgabten Mittel zum Hochwasserschutz.

Insgesamt sind in den drei Jahren für 53 (2007), 61 (2008) und 42 (2009) Vorhaben in unterschiedlichen Kombinationen (ohne ELER: 100 % GAK, 70/80 % GAK und Eigenanteil, GAK/EFRE sowie ELER) 56,0 Mio. Euro verausgabt worden.

Datenquellen und Methoden

Wichtige Methoden zur Halbzeitbewertung sind zum einen die Analyse der Monitoringdaten sowie der Förderdaten bzw. erhobenen Projektangaben in den Erfassungslisten. Zum anderen liefern systematische Literaturanalysen und die Darstellung von Projektbeispielen weitere Informationen zur Beurteilung der Maßnahmenwirkungen. Die bis zur Halbzeitbewertung übersandten Daten offenbarten jedoch verschiedene Mängel (z. B. unterschiedliche und unvollständige Angaben auf Projektebene), sodass das MU nachträglich von der Bewilligungsbehörde NLWKN eine systematische Nacherhebung bzw. einen Datenabgleich für die Jahre 2007 bis 2009 bis Anfang 2011 anfordern musste.

Wirkungen

Die Stärken dieser Schutzmaßnahme liegen im vielschichtigen Wirkungsgeflecht mit in der Regel grundsätzlich positiven Wirkungen für das geschützte Gebiet, die darin lebende Bevölkerung und die wirtschaftenden (landwirtschaftlichen) Betriebe. Nur in seltenen Fällen können projektbedingt (vorübergehend) Umweltbeeinträchtigungen auftreten, z. B. durch die Entnahme von Deichbaumaterial. Durch die Verbesserung/Erweiterung der Schutzeinrichtungen wird die Versagenswahrscheinlichkeit der Hochwasserschutzanlagen gesenkt. Die geförderten Projekte bilden die Basis für die Entwicklung weiterer geeigneter Kompensationsmaßnahmen im jeweiligen Gewässereinzugsgebiet (z. B. Förderung des natürlichen Potenzials der Regen- und Hochwasserrückhaltung lokal und in der Fläche, Anpassung der Landnutzung und Bebauung).

Die im Rahmen von PROFIL mit ELER-Mitteln unterstützten Maßnahme zum Hochwasserschutz fügen sich im übrigen wie die anderen außerhalb von ELER geförderten Maßnahmen nahtlos in die langfristig ausgelegten Konzepte zum Hochwasserschutz im Binnenland ein. Das räumliche Risiko eines Schadens wurde gesenkt. Die inhaltlichen Zielsetzungen zum Hochwasserschutz wurden im bisherigen Förderzeitraum erreicht. Die Aufwendungen haben dazu beigetragen, landwirtschaftliche Flächen, Siedlungsgebiete sowie Vermögenswerte im ländlichen Raum nachhaltig zu schützen und zu erhalten. Die Schutzmaßnahmen bilden die Basis für eine sichere und nachhaltige Entwicklung der Gebiete. Die Gesamtheit der geschützten Werte wäre der maßgebende Indikator für den Wert der Maßnahme; dieser kann im Rahmen der Evaluation aber nicht erhoben werden.

Wenn auch die Teilmaßnahme Hochwasserschutz nur als flankierende, d. h. passive Maßnahme angesehen werden kann, ist sie doch die unabdingbare Voraussetzung für viele andere Maßnahmen im Rahmen von *PROFIL*. In diesem Sinne stellen der Hochwasser- und Küstenschutz geeignete vorbeugende Instrumente dar, das durch Naturkatastrophen bedrohte, landwirtschaftliche Produktionspotenzial in Niedersachsen und Bremen zu schützen.

Empfehlung an das Land

Da die Hochwasserschutzmaßnahmen zur Erzielung eines hohen Sicherheitsstandards für die betroffenen Menschen in potenziellen Überschwemmungsgebieten noch nicht zum Abschluss gekommen und weiterhin notwendig sind, werden auch künftig Mittel benötigt, die von der öffentlichen Hand bereitzustellen sind.

2.10 Küstenschutz (ELER-Code 126-B)

Maßnahmenüberblick

Gegenstand der Förderung sind der Neubau sowie die Verstärkung und Erhöhung von Küstenschutzanlagen, wie z. B. Deiche, Schutzdünen, Sperrwerke, Uferschutzwerke und Bühnen sowie Vorlandarbeiten und Sandvorspülungen an der Nordseeküste. Außerdem werden konzeptionelle Vorarbeiten, z. B. Untersuchungen, Beweissicherungen und Erhebungen zu Küstenschutzmaßnahmen unterstützt. Die langfristige Rahmenplanung der Länder Niedersachsen und Bremen bildet die Grundlage und Voraussetzung für die koordinierte, nach Prioritäten festgelegte Durchführung von Küstenschutzmaßnahmen. Die Beiträge der EU (ELER und EFRE) werden dabei immer wichtiger, sie machten im Jahr 2008 bereits rund 17 % aller Küstenschutzinvestitionen aus.

In den Jahren 2007 bis 2009 sind bezogen auf das jeweilige Jahr zwei, 13 und fünf ELER-kofinanzierte Projekte mit insgesamt 20,7 Mio. Euro öffentlichen Mitteln genehmigt worden. Aufgrund der mehrjährigen Laufzeit der Vorhaben wurde die jährliche Projektanzahl nicht aufaddiert. Für Bremen weisen die Daten außerdem drei durchgeführte Vorhaben mit öffentlichen Mitteln in Höhe von insgesamt 3,4 Mio. Euro aus.

Außerhalb von *PROFIL* sind in Niedersachsen in den drei Jahren weitere Vorhaben zum Küstenschutz mit insgesamt rund 130,3 Mio. Euro gefördert worden (drei Förderprogramme: 100 % Land, 100 % GAK und GAK/EFRE). Insgesamt waren es 75 Vorhaben im Jahr 2007, 92 in 2008 sowie 111 in 2009.

Administrative Umsetzung

Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die vom Mittelvolumen her große Maßnahme wird vom Evaluator als durchschnittlich eingeschätzt. Obwohl es sich nur um eine verhältnismäßig geringe Anzahl von ELER-Vorhaben handelt, entsteht durch Mehrfachprüfungen von Projekten ein beachtlicher Aufwand. Trotz der langen Fördertradition im Rahmen der GAK und der langjährigen Erfahrungen der Beteiligten wird nach Auskunft des MU aufgrund der umfangreichen Förderbestimmungen vielfach noch Verbesserungsbedarf bei der Abwicklung der komplexen Förderfälle gesehen.

Datenquellen

Zu den verwendeten Datenquellen siehe Kapitel 2.9 (Hochwasserschutz). Auch für den Küstenschutz ist das NLWKN gefordert, bis Anfang 2011 eine systematische Nacherhebung bzw. einen jahresbezogenen Datenabgleich für die Jahre 2007 bis 2009 vorzulegen.

Wirkungen

Die Stärken dieser Schutzmaßnahme liegen im vielschichtigen Wirkungsgeflecht mit in der Regel positiven Wirkungen für das geschützte Gebiet, die darin lebende Bevölkerung und die wirtschaftenden (landwirtschaftlichen) Betriebe. Nur in seltenen Fällen können aus Naturschutzsicht projektbedingt (vorübergehend) Umweltbeeinträchtigungen auftreten, z. B. durch die Entnahme von Deichbaumaterial. Durch die Verbesserung bzw. Erweiterung der Schutzeinrichtungen wird die Versagenswahrscheinlichkeit der Küstenschutzanlagen gesenkt.

Die Teilmaßnahme Küstenschutz und ihre mit ELER-Mitteln unterstützten Projekte fügen sich wie die anderen außerhalb von ELER geförderten Maßnahmen nahtlos in das langfristig ausgelegten Gemeinsamen Generalplan Küstenschutz der Länder Niedersachsen und Bremen ein. Die Frage, ob die inhaltlichen Zielsetzungen zum Küstenschutz im bisherigen Förderzeitraum erreicht wurden, wird vom Evaluator bejaht. Der Erfolg der langfristigen Küstenschutzmaßnahmen zeigt sich auch daran, dass in den letzten Jahrzehnten weder Menschenleben noch größere Sachverluste zu beklagen waren. Die Aufwendungen haben dazu beigetragen, das Leben der Menschen, landwirtschaftliche Flächen, Siedlungsflächen sowie Vermögenswerte im ländlichen Raum nachhaltig zu schützen und zu erhalten. Zugleich ist eine sicherere Basis für die bestehenden Arbeitsstätten in den betroffenen Gebietskulissen geschaffen worden. Die Gesamtheit der geschützten Werte wäre der maßgebende Indikator für den Wert der Maßnahme; dieser kann im Rahmen der Evaluation aber nicht erhoben werden.

Empfehlung an das Land

Da die prioritären Küstenschutzmaßnahmen zur Erzielung eines einheitlich hohen Sicherheitsstandards für alle betroffenen Menschen an der Küste noch nicht zum Abschluss gekommen und weiterhin aufgrund des Meeresspiegelanstiegs notwendig sind, werden auch künftig Mittel benötigt, die von der öffentlichen Hand bereitzustellen sind.

2.11 Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (ELER-Code 212)

Zahlungen für Landwirte in von der Natur benachteiligten Gebieten sind seit Jahrzehnten ein integraler Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik. Im Rahmen der Programmänderungen zum Health Check haben Niedersachsen und Bremen die Ausgleichszulage (AZ) neu in *PROFIL* aufgenommen. Die AZ wird nach der ELER-Verordnung nicht den Neuen Herausforderungen zugerechnet, gleichwohl unterstützt sie die unter dem Begriff der Neuen Herausforderungen verfolgten Ziele, z. B. soll sie zur Erleichterung des Anpassungsprozesses auf dem Milchmarkt dienen und den Milchquotenausstieg für die Landwirte vor allem auf schwierigen Grünlandstandorten erleichtern. Ziel der Maßnahme ist es, über die Förderung von Landwirten in benachteiligten Gebieten die Aufrechterhaltung von ertragschwachen Grünlandstandorten zu sichern.

In Niedersachsen und Bremen wird Landwirten in benachteiligten Gebieten eine Ausgleichszulage in Höhe von 35 Euro je Hektar Dauergrünland gewährt, sofern die Landwirte einen Mindestauszahlungsbetrag von 500 Euro überschreiten.

Bislang erfolgte noch keine Auszahlung, daher wurde noch keine Bewertung der Maßnahme vorgenommen.

2.12 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (ELER-Code 213)

Maßnahmenüberblick

Niedersachsen und Bremen haben die Verpflichtung zur Umsetzung des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000. Nachdem die Gebietsmeldungen weitgehend abgeschlossen sind, steht die Erhaltung und Entwicklung der Arten und Lebensräume im Fokus der Aufgaben. Mit den Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 (Erschwernisausgleich) wird Landwirten ein finanzieller Ausgleich für Grünlandflächen gewährt, für die aufgrund ordnungsrechtlicher Auflagen in Schutzgebieten die landwirtschaftliche Bewirtschaftung eingeschränkt ist. Das sind in Niedersachsen Naturschutzgebiete (NSG), die Nationalparke „Harz“ und „Niedersächsisches Wattenmeer“, der Gebietsteil C des Biosphärenreservats

„Niedersächsische Elbtalaue“ sowie besonders geschützte Biotop. In Bremen beinhalten die Schutzgebiete neben NSG und besonders geschützten Biotopen auch Landschaftsschutzgebiete (LSG). Grundlage für die Gewährung des Erschwernisausgleichs sind die jeweiligen Bewirtschaftungseinschränkungen in den Schutzgebieten, die in der sogenannten Punktwerttabelle gelistet sind. Der Punktwert korrespondiert mit der Höhe der Bewirtschaftungseinschränkung und wurde bis 2009 mit 10,23 Euro/Punkt und ab 2010 mit 11 Euro/Punkt entgolten. Neben der Schaffung eines finanziellen Ausgleichs für die o. g. Bewirtschaftungsauflagen, ist es Ziel der Förderung eine erhöhte Akzeptanz für ordnungsrechtliche Einschränkungen zu schaffen, wertvolles Grünland zu erhalten und eine Minimalpflege des Grünlands entsprechend der Cross-Compliance-Standards zu verhindern.

Die Natura-2000-Förderung umfasste im Jahr 2009 rund 20.700 ha Grünland (GL) und 1.968 Begünstigte. Damit konnte das Output-Ziel bezogen auf die erreichte Fläche zu 96 % realisiert werden. Ein räumlicher Schwerpunkt der Förderung liegt in den Landkreisen Emsland, Diepholz, Cuxhaven, Harburg, Lüneburg, Lüchow-Dannenberg sowie in Bremen. Im Landesdurchschnitt werden in Bremen 71 % und in Niedersachsen 33 % des Grünlands in der Erschwernisausgleichskulisse erreicht. Eine gleichzeitige Förderung von Agrarumweltmaßnahmen findet auf gut 20 % (3.908 ha) der Erschwernisausgleichfläche statt.

Die geförderten Betriebe erhalten für durchschnittlich 9,7 ha oder für rund ein Viertel ihres Grünlands Erschwernisausgleich. Der durchschnittliche Beihilfeempfänger bewirtschaftet 84 ha LF und 37 ha GL, damit sind die Betriebe deutlich größer als im Durchschnitt der Nichtteilnehmer (49 ha LF, 16 ha GL). Die Auswertungen weisen darauf hin, dass mit der Ausweisung von NSG/LSG und Nationalparks/Biosphärenreservaten keine Strukturkonservierung einhergeht.

Wirkungen

Primäres Ziel des Erschwernisausgleichs ist es, einen Ausgleich für bestehende ordnungsrechtliche Bewirtschaftungseinschränkungen von Grünland in Natura-2000- sowie Kohärenzgebieten nach Art. 10 der FFH-Richtlinie zu leisten. Hieraus resultieren keine zusätzlichen, durch die Förderung verursachten Umweltwirkungen. Der gewählte Förderansatz wird durch die Evaluatoren als sehr passgenau eingestuft. Mit der Punktwerttabelle wird eine Vielzahl von Einzelschwernissen abgebildet und die ökonomische Belastung für die landwirtschaftlichen Betriebe kalkuliert. Die Punktwerttabelle ist ein relatives System, welches über Gewichtung mit dem Zahlungsbetrag je Punkt in Absolutwerte überführt wird. Durch Anpassung des Punktwertes – wie in der jüngsten Vergangenheit erfolgt – kann mit dem System flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagiert werden.

Die Evaluation des Ziels der Erhaltung von wertvollem Grünland in Natura-2000-Gebieten zeigt, dass der Erschwernisausgleich nur bedingt dem Grünlandverlust entgegenwirken

kann. Dieses Resultat begründet sich im Wesentlichen in der Ausgestaltung der Förderauflagen. Erstens deckt die Förderkulisse des Erschwernisausgleichs nur einen Teil der Natura-2000-Fläche ab. Zweitens werden (alleinig) ordnungsrechtlich festgelegte Bewirtschaftungseinschränkungen kompensiert. Nur wenn der Grünlandumbruch in einem Schutzgebiet ordnungsrechtlich untersagt ist, greift der Erschwernisausgleich.

Auch hinsichtlich des Förderziels „Verhinderung der aufgrund von Cross Compliance einzuhaltenden Mindestpflege“ wird der Erschwernisausgleich in seiner Ausgestaltung als nur bedingt geeignet eingestuft. Festzustellen ist allerdings, dass weder in Bremen mit 0,06 % (5 ha) noch in Niedersachsen mit 0,16 % (1.023 ha) die Grünlandbewirtschaftung nach dem Mindestpflegestandard eine (flächendeckende) Problemlage darstellt.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Einrichtung, Erhaltung und Entwicklung des europäischen Netzes Natura-2000 hat eine hohe Bedeutung für die Erhaltung der biologischen Vielfalt auf europäischer Ebene und genießt auch umweltpolitisch neben Wasser- und Klimaschutzziele Priorität. Zur Umsetzung der Erhaltungs- und Entwicklungsziele steht ein Bündel unterschiedlicher Maßnahmen zur Verfügung. Niedersachsen und Bremen verfolgen den Weg, grundlegende Schutzziele in Natura-2000-Gebieten über hoheitliche Festsetzungen zu realisieren und weitergehende Ziele über freiwillige Vertragsnaturschutzmaßnahmen (ELER-Code 214) und investive Maßnahmen (ELER-Codes 216 und 323) zu verfolgen.

Diesem Konzept folgend, leistet die Natura-2000-Zahlung ausschließlich einen Ausgleich für bestehende hoheitliche Einschränkungen. Damit sind die direkten Umweltwirkungen der Maßnahme beschränkt. So muss über das Ordnungsrecht sichergestellt werden, dass in Schutzgebieten kein Grünlandumbruch erfolgt (Ziel „Grünlanderhaltung“) oder weitere Flächenqualitäten erhalten werden. Vor diesem Hintergrund ist die Zielsetzung der Verhinderung von Grünlandverlust kritisch zu überprüfen. Zur Klarstellung der Förderbedingungen sollte auch geprüft werden, ob eine fachlich definierte Mindestnutzung (dann über den Mindestpflegestandard hinausgehend) Bedingung für eine Teilnahme am Erschwernisausgleich sein sollte.

Durch das Baukastenmodell, d. h. die mögliche nahtlose Kombination von Erschwernisausgleich und Vertragsnaturschutz, entsteht prinzipiell keine fachlich nachteilige „Förderlücke“ in Schutzgebieten, Überkompensation bei Teilnehmern an beiden Maßnahmen wird verhindert. Dieses Modell sollte daher beibehalten werden.

2.13 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214)

Maßnahmenüberblick

Die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) setzen 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 greift auf die Fördertatbestände der Nationalen Rahmenregelung zurück. Im Rahmen der GSL wurde trotz Notifizierung mehrerer Teilmaßnahmen nur ein Fördertatbestand einmalig in 2007 zur Teilnahme angeboten (Förderumfang 4.300 ha). Die mit den Teilmaßnahmen verfolgten Ressourcenschutzziele sind der folgenden Abbildung zu entnehmen.

Umweltziele der Agrarumweltmaßnahmen

Zielfelder	MDM-Verfahren	Umweltfreundliche Gülleausbringung	Blühstreifen einjährig	Blühstreifen mehrjährig	Zwischenfruchtan- bau / Untersaat	Grünlandextensi- vierung Einzelfläche	Grünlandextensivie- rung ergebnisorientiert	Ökologischer Landbau	Grundwasserschonende Landbewirtschaftung	Kooperationspro- gramm Naturschutz
	A2	A3	A5	A6	A7	B1	B2	C	214B	214C
Biodiversität			x	x		x	x	x		x
Wasser	x	x		x	x			x	x	
Klima		x			x					
Boden	x				x			x		
Landschaft			x			x				
Nutzungsaufgabe						x				

x = Förderziel

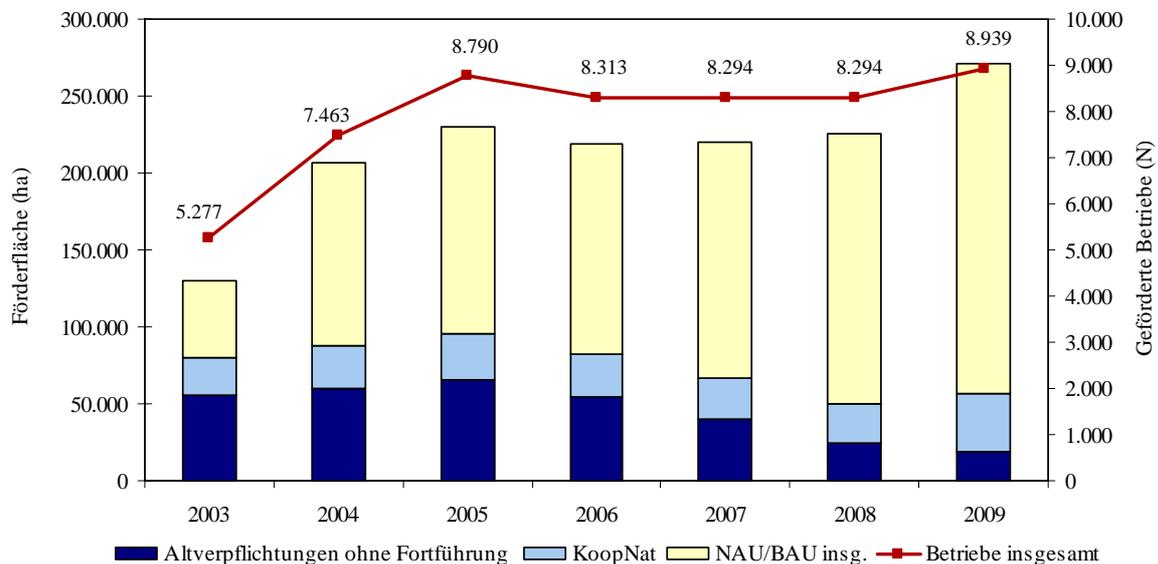
MDM: Mulch- oder Direktsaat- oder Mulchpflanzverfahren

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Wesentliche Neuerungen in der Ausgestaltung der AUM sind: 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.

Im Auszahlungsjahr 2009 beträgt die Förderfläche der AUM 271.214 ha (Bruttoangabe), 18.644 ha davon entfallen auf auslaufende Altmaßnahmen. Rechnerisch befinden sich auf 10,3 % der LF Niedersachsens und Bremens Agrarumweltmaßnahmen. Zusätzlich wird im Rahmen der Umweltfreundlichen Gülleausbringung (A3) der Dunganfall von 291.000 Standardgroßvieheinheiten (SGVE) gefördert. Fast 80 % der geförderten AUM-Fläche entfallen auf das NAU/BAU. Flächenstärkste Maßnahmen des NAU/BAU sind die Mulch- oder Direktsaatverfahren und Mulchpflanzverfahren (MDM) (64.500 ha), der Ökologische Landbau (52.200 ha) und der Zwischenfruchtanbau (32.000 ha). Die höchsten Teilnahmewerte der MDM-Verfahren sind auf guten bis sehr guten Ackerböden zu verzeichnen. Das regionale Teilnahmemuster dieser auf die Verbreitung eines umweltfreundlichen technologischen Fortschritts ausgelegten Förderung legt nahe, dass die MDM-Verfahren bereits Praxisreife erlangt haben und die Fördernotwendigkeit zu prüfen ist. Das im Vergleich zu anderen Bundesländern hohe Förderniveau des Zwischenfruchtanbaus begründet sich in den relativ geringen Förderauflagen, es bestehen weder Auflagen bzgl. des Leguminosenanteils noch hinsichtlich der Düngung. Mit rund 8.000 ha wird ein knappes halbes Prozent der Ackerfläche Niedersachsens und Bremens mit Blühstreifen bestellt (A5, A6) und damit der landwirtschaftlichen Produktion entzogen. Das Förderniveau des Ökologischen Landbaus (C) zeigt eine relative Kontinuität, sodass 2009 2,0 % der LF der beiden Bundesländer unter dieser Teilmaßnahme gefördert werden. Das regionale Verteilungsmuster konzentriert sich auf schlechtere Standorte und auf Grünland. Die Förderumfang der Teilmaßnahme Umweltfreundliche Gülleausbringung (A3) steigt seit 2007 kontinuierlich auf 291.000 GVE 2009. Die Anzahl der teilnehmenden Betriebe ist 2009 im Vergleich zu 2006 um das 2,7-fache gestiegen. Die Förderung konzentriert sich auf die Veredlungsregionen Niedersachsens. Insbesondere für diese Regionen sind Mitnahmen der Förderung nicht auszuschließen.

Förderfläche und teilnehmende Betriebe am NAU/BAU (214-A) und Kooperationsprogramm Naturschutz (214-C) – brutto



Die Förderfläche der Grünlandextensivierungsmaßnahmen B1 nimmt – u. a. begründet im Auslaufen von Verpflichtungen der Vorläufermaßnahme – seit 2007 kontinuierlich zu und beträgt 2009 knapp 18.400 ha. Bei einer durchschnittlichen Förderfläche von 18 ha je Betrieb errechnet sich eine jährliche Fördersumme von knapp 2.000 Euro. Die ergebnisorientierten Grünlandmaßnahmen B2 und FM 411 befinden sich mit 1.362 ha (vier Kennarten) und 447 ha (sechs Kennarten) auf geringem Flächenniveau. Der Förderverlauf weist allerdings jährlich deutliche Zuwächse aus. Neben der generellen Neuheit eines ergebnisorientierten Förderansatzes ist der geringe Flächenumfang auch in der bis 2008 gültigen Gebietskulisse der Förderung begründet.

Seit 2006 erhöht sich der Flächenumfang der Vertragsnaturschutzmaßnahmen um ein gutes Drittel auf 38.142 ha in 2009. Damit wurde der Übergang in das Baukastenmodell ohne Förderverluste vollzogen. Hohe Flächenzuwächse weisen insbesondere die Gastvogelprogramme und die Biotoppflegemaßnahmen auf.

Administrative Umsetzung

Ziel der Kooperation von Niedersachsen und Bremen ist – insbesondere für Bremen – die Minderung von Verwaltungskosten. Dieses Ziel lässt sich nur mit einer möglichst identischen Ausgestaltung und Abwicklung der Teilmaßnahmen in den beiden Ländern realisieren. Aus dieser Prämisse resultiert, dass Niedersachsen wegen seines deutlich höheren Fördervolumens die Maßnahmenausgestaltung und Prämienhöhe weitgehend vorgibt, teilweise zuungunsten der fachlichen Passgenauigkeit der Vertragsnaturschutzmaßnahmen für die bremischen Verhältnisse. Von den Vertretern beider Länder wird die länderübergrei-

fende Zusammenarbeit dennoch sehr positiv bewertet. Das 2007 eingeführte Baukastenmodell verbindet die einzelnen AUM-Bausteine inhaltlich und ist Vehikel, um Organisationsprozesse zwischen MU und ML zu institutionalisieren. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode sind die Zuständigkeiten für die drei AUM-Bausteine nochmals gebündelt und die Antrags- und Verpflichtungszeiträume synchronisiert worden. Die Verwaltungsabläufe des Antrags- und Bewilligungsverfahrens sind etabliert und verlaufen ohne Auffälligkeiten. Die Auflösung der Bezirksregierung als Mittelbehörde und der damit verbundene Wegfall ihrer Bündelungs- und Multiplikatorfunktion haben dazu geführt, dass die Oberbehörde bei unveränderter Personalausstattung eine höhere Anzahl von nachgelagerten Verwaltungseinheiten bedient. Dies stellt besonders hohe Anforderungen an die für das KoopNat im MU Zuständigen. Zusätzlich zu den zehn Bewilligungsstellen sind sie im Rahmen der Abwicklung der FM 412 „Förderung extensiver Grünlandnutzung“ auch für potenziell 52 Landkreise und Untere Naturschutzbehörden direkter Ansprechpartner. Eine umfassende Betreuung der Landkreise und Bewilligungsstellen sowie das Ausfüllen einer inhaltlich-strategischen Lenkungsfunktion ist bei dem derzeitigen geringen Personalstand im MU nicht dauerhaft gewährleistet.

Seit 2007 üben die Unteren Naturschutzbehörden die Fachaufsicht für die Fördermaßnahme FM 412 „Förderung extensiver Grünlandnutzung“ aus. Die Landkreise haben die Möglichkeit, im Rahmen der FM 412 lokale Förderkonzepte anzubieten. Diese basieren entweder auf den Bausteinen des Erschwernisausgleichs oder auf der NAU/BAU-Maßnahme B1 und enthalten in der Regel drei bis vier Teilmaßnahmen. In rund der Hälfte der Landkreise Niedersachsens und in Bremen wird die FM 412 als Regionalkonzept umgesetzt. Die Erarbeitung von regionalen Förderkonzepten wird in einigen Landkreisen von sogenannten Qualifizierern (ELER-Code 331-B) unterstützt.

Wirkungen

Die sechs AUM mit **Biodiversitätszielen** entfalten auf gut 79.500 ha (73 % der Förderflächen mit Biodiversitätsausrichtung) geringe bis mittlere Wirkungen. Diese Maßnahmen kommen aus dem Spektrum des NAU/BAU. Das KoopNat entfaltet auf knapp 29.700 ha gute/sehr gute Biodiversitätswirkungen, mit einem Schwerpunkt im Grünland, Magerrasen und Heiden. Die Maßnahmen mit Zielrichtung Biodiversität erreichen insgesamt 4,2 % der niedersächsischen/bremischen LF. Es werden rund 2,1 % des Ackerlandes und 9,8 % der Dauergrünlands erreicht. Insgesamt ist eine geringe Flächenbedeutung der AUM im Hinblick auf die Erreichung von Biodiversitätszielsetzungen zu konstatieren. Dabei werden überwiegend mittlere bis sehr gute Wirkungen erzielt, die in vielen Fällen aber nur lokal bis regional ausstrahlen und sich somit nicht oder nur in sehr geringem Umfang in der Ausprägung der landesweiten Basisindikatoren niederschlagen werden. Auf der anderen Seite sind gute Wirkungen in den speziellen Schutzgebieten des Natura-2000-Netzes, insbesondere im Grünland, zu erwarten, aber nicht zu quantifizieren.

Alle mit **Wasserschutzzielen** verbundenen AUM tragen zur Erhaltung der Wasserqualität in Niedersachsen bei. Positive Wirkungen werden zum einen durch Minderung der Stickstoffbilanzen, zum anderen durch Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen aufgrund von Erosion und Abschwemmung in Oberflächengewässer erzielt. Die größten Wirkungsanteile haben die Umweltfreundliche Gülleausbringung (A3), der Ökologische Landbau (C) und der Anbau von Zwischenfrüchten (A7). Insgesamt wird 2009 von den Maßnahmen mit Wasserschutzziel ein Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der Wasserqualität auf rund 327.800 ha oder 12,5 % der LF in NI/HB geleistet (Bruttoangabe). Gebiete mit besonders hohen Stickstoffüberschüssen werden durch AUM mit Wasserschutzziel schlechter erreicht. Gegenüber 2006 ist aufgrund des Anstieges wirksamer Förderflächen der Wirkungsbeitrag deutlich angewachsen.

Die mit **Bodenschutzzielen** verbundenen AUM (MDM-Verfahren, Zwischenfrüchte und Untersaaten sowie der Ökologische Landbau) tragen zum einen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Bodenqualität durch Humussteigerungen und zum anderen zur Verminderung von Erosion bei. Die MDM-Verfahren erzielen auf 64.444 ha (2009) eine sehr hohe Erosionsschutzwirkung. Der vermiedene kalkulatorische Bodenabtrag beträgt 76.446 Tonnen pro Jahr in Niedersachsen (bzw. zwischen 0,02 und 2,06 Tonnen je Hektar und Jahr).³ Der Ökologische Landbau ist auf 28.000 ha Ackerflächen im Hinblick auf die Bodenfruchtbarkeit sehr positiv zu bewerten. Die Wirkung resultiert aus Vermehrung von Humus im Oberboden durch abwechslungsreiche und leguminosenbasierte Fruchtfolgen. Zwischenfrüchte und Untersaaten tragen auf rd. 32.000 ha (2009) sowohl zur Steigerung der Bodenfruchtbarkeit als auch zum Erosionsschutz bei.

Die AUM mit **Klimaschutzziel**, nämlich die Umweltfreundliche Gülleausbringung (A3) und der Zwischenfruchtanbau (A7), tragen zur Bekämpfung des Klimawandels durch Senkung von Lachgasemissionen bei. Der Effekt der AUM liegt nach ersten Schätzungen im Mittel bei 37 Kilotonnen CO₂-Äquivalenten. Gemessen an den gesamten Lachgasemissionen der Landwirtschaft in Niedersachsen beläuft sich der Minderungsanteil auf lediglich 0,4 %. Für andere Treibhausgase lässt sich eine Wirkung derzeit nicht abschätzen. Die Umweltfreundliche Gülleausbringung trägt auch zur Reduktion von Ammoniakemissionen bei. In Relation zu den Gesamtemissionen von Ammoniak aus dem Wirtschaftsdüngermanagement ergibt dies einen Minderungsanteil von 0,7 %.

Die beiden Maßnahmen mit **Landschaftszielsetzung** tragen zur Halbzeitbewertung mit gut 26.000 ha zur Bereicherung des Landschaftsbildes bei. Positive Nebenwirkungen weiterer Maßnahmen entstehen auf 105.864 ha. Damit werden insgesamt 5,3 % der LF erreicht, allerdings überwiegend im Grünland, wo geringerer Handlungsbedarf besteht.

³ Der Bodenabtragswert stellt eine tendenzielle Überschätzung dar, da die Bodenabtragsberechnung zwar die Erosionsgefährdung der Flächen berücksichtigt, jedoch aus Datenverfügbarkeitsgründen auf Grundlage von Antragsdaten erfolgt, die i. d. R. oberhalb der Auszahlungswerte liegen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu Biodiversitätszielen

- Insgesamt wird angeraten, den Flächenumfang von AUM mit positiven Wirkungen auf Tier- und Pflanzenarten und Lebensräume zu erhöhen. Ein Förderumfang von 4,2 % der LF mit gezielten Biodiversitätsmaßnahmen ist nicht hinreichend, um langjährige negative oder auf niedrigem Niveau stagnierende Trends zentraler Indikatoren für die (ackerbaulich dominierte) Normallandschaft merklich zu verbessern.
- Zu den einzelnen Maßnahmen mit Biodiversitätszielen:
 - Die Anlage der einjährigen Blühstreifen (A5) sollte unter naturschutzfachlichen Aspekten optimiert werden, indem erstens weniger Kultur- und mehr Wildpflanzenarten in die Mischung aufgenommen werden und zweitens ein lückiger Bestand ausgesät wird. Dabei sollte autochthones Saatgut verwendet werden.
 - Als Optimierungspotenzial für die flächenstarke Grünlandextensivierung auf Einzelflächen (B1) bietet sich eine verpflichtende Frühjahrsruhe an, mit dem Verzicht auf Düngung, Pflanzenschutzmittel und Bodenbearbeitung. Die Narbenerneuerung sollte ausgeschlossen werden. Das wechselweise Stehenlassen von Altgrasstreifen wäre eine ergänzende Variante.
 - Die ergebnisorientierte Grünlandextensivierung (B2 sowie FM 411 des KoopNat) hat Akzeptanzprobleme. Es werden weitere Bewerbungs- und Schulungsmaßnahmen empfohlen. Hierzu sollte die Qualifizierungsmaßnahme (331-B) flächendeckend eingesetzt werden, die gute Erfolge in dieser Hinsicht erkennen lässt. Aufgrund der guten Wirkungsbewertung der Maßnahmen sollte für die B2-Grundförderung des ML eine Anhebung der Prämie geprüft werden, die eine hinreichende Attraktivitätssteigerung gegenüber der B1-Maßnahme ermöglicht.
 - Angesichts des Flächenumfangs des Ökolandbaus und vor dem Hintergrund seiner optimierbaren Biodiversitätswirkungen sollte die Erweiterung des Förderspektrums um optionale Naturschutzbausteine geprüft werden. Hierzu sind sowohl aus dem Ackerbau als auch in der Grünlandwirtschaft gute Praxisbeispiele bekannt, die ggf. regional adaptiert werden müssen. Diese Maßnahmen könnten in das zwischen ML und MU abgestimmte Baukastenmodell integriert werden.
 - Zur Sicherung und Entwicklung der guten Wirkungen der Vertragsnaturschutzmaßnahmen des KoopNat sollte (weiterhin) ein Maßnahmenmix aus investiven Maßnahmen (Gehölzfreistellung, Wasserstandsanhebung, Flächenkauf), Beratungsangeboten (Qualifizierung) und anderen begleitenden Maßnahmen (Gelechtschutz, gebietsbezogene Arbeitskreise, Naturschutzstationen) verfolgt werden.
 - Das handlungsorientierte Dauergrünlandprogramm (FM 412) hat sich als Baukastenmodul zum Erschwernisausgleich und zu NAU/BAU-B1 bewährt. Insbesondere auf langjährigen Vertragsflächen mit hohen Bewirtschaftungsaufgaben werden sehr gute Erfolge erzielt. Durch Beratung und Betreuung sind daher eine Teilnahmekontinuität zu fördern und Konflikte frühzeitig aufzufangen.

- Die KoopNat-Maßnahme zum Ackerwildkrautschutz (FM 431) hat im Vergleich zur Vorgängerperiode einen besonders drastischen Akzeptanzeinbruch erlitten. Neben einer (zunächst) deutlichen Absenkung der Prämie wurden auch die Förderkonditionen (Streifenbreite, Aussaatdichte) geändert. Aufgrund des in der Vergangenheit belegten Erfolgs der Maßnahme sollten die modifizierten Förderauflagen vor dem Hintergrund geringer Akzeptanz überprüft werden. Darüber hinaus ist (weiterhin) eine enge fachliche Betreuung der Teilnehmer zu gewährleisten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu Wasser- und Bodenschutzzielen

- Als Folge der Auflösung der Mittelbehörde wurden Teile der Aufgaben an die Landkreise als auch an das MU übertragen. Im MU hat allerdings keine adäquate personelle Aufstockung im Aufgabengebiet stattgefunden. Es besteht Nachbesserungsbedarf, die Personalausstattung im MU sollte erhöht werden.
- Der Gewässerschutz ist gemessen an der erreichten Förderfläche und den verausgabten Mitteln der bedeutendste Zielbereich des Agrarumweltprogramms in Niedersachsen und Bremen. Die Wasserschutzwirkungen sollten aber stärker auf den Bedarf ausgerichtet werden, der in den Maßnahmenplänen gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) für Grund- und Oberflächengewässer umrissen wird. Dazu ist erforderlich, das komplette Förderangebot unter das Dach eines gemeinsamen strategischen Ansatzes (unter Beteiligung von ML und MU) zu stellen. Diese Strategie muss regional differenziert aufzeigen, welche Teilmaßnahmen in welchem Umfang zur Verbesserung bestehender Belastungen bei Grund- und Oberflächengewässern beitragen sollen.
- Bezogen auf Nährstoffeinträge in das Grundwasser ist der Fokus vor allem auf die bestehende WRRL-Zielkulisse zu richten. Da in diesen Problemgebieten die Steigerung der Düngereffizienz weiterhin zu den wichtigsten Themen gehört, sollte unbedingt der ergebnisorientierte Ansatz des WAgriCo-Projektes⁴ weiter verfolgt werden.
- Zu den einzelnen Maßnahmen mit Wasser- und/oder Bodenschutzzielen:
 - Für die Teilmaßnahme MDM-Verfahren (A2) und Umweltfreundliche Gülleausbringung (A3) besteht seit der Ex-post-Bewertung 2008 die Annahme, dass die Förderung in Teilen bereits dem allgemeinen Stand der Technik bzw. der landwirtschaftlichen Praxis entspricht. Eine kritische Überprüfung der Maßnahmen wird angeraten.

⁴ WAgriCo = Water Resources Management in Co-Operation with Agriculture – vom vTI im Auftrag des Landes Niedersachsen durchgeführtes Projekt, gefördert durch die EU-KOM (www.wagrico.de).

- MDM-Verfahren (A2): Zur Optimierung der Erosionsschutzwirkung sollten Zahlungen nur für Flächen ab Erosionsgefährdung E_{nat} -Stufe 3 gewährt werden.
- Umweltfreundliche Gülleausbringung (A3): Bei Fortsetzung des Förderangebotes wird eine Beschränkung der Förderung auf die WRRL-Zielkulisse sowie eine Begrenzung der Ausbringungszeiträume auf Frühjahr und Sommer (wie zwischenzeitlich mit der GSL-Variante vorgesehen) angeraten.
- Ortfeste Blühstreifen (A6): Bei dieser an Gewässer gebundenen Streifenmaßnahme sollte die Zielstellung entweder auf Biodiversität oder auf Gewässerschutz beschränkt werden. Alternativ sollten unterschiedliche Varianten zur besseren Berücksichtigung fachspezifischer Anforderungen angeboten werden. Zur Schaffung von mehr Akzeptanz ist die Prämienhöhe zu überprüfen.
- Anbau von Zwischenfrüchten/Untersaaten (A7): Bei dieser Maßnahme sollten die Schutzziele geklärt werden. Steht Wasserschutz im Vordergrund, wird eine stärkere Ausrichtung auf gefährdete Gebiete durch (erneute) Bindung an die WRRL-Kulisse angeraten. Zudem sollte zur Steigerung der Wirkung die Einführung strengerer Auflagen, etwa auf dem Niveau der im WAgriCo-Projekt entwickelten Variante – geprüft werden.
- Ökologischer Landbau (C): Aufgrund seiner multifunktionellen Wirkung und seines wichtigen Beitrags zum gesamten abiotischen Ressourcenschutz sollte die Förderung des Ökologischen Landbaus fortgesetzt werden.

2.14 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)

Mit dem 3. Änderungsantrag wurde die Maßnahme „Beihilfen für nichtproduktive Investitionen“ neu eingeführt. Gefördert werden Vorhaben des speziellen Arten- und Biotopschutzes und insbesondere spezielle Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, die nicht jährlich durchgeführt werden oder jährlich unterschiedliche Maßnahmen erfordern und/oder auf räumlich wechselnden Flächen durchgeführt werden müssen.

Es ist die Umsetzung von mindestens 100 Projekten und ein Gesamtinvestitionsvolumen von 2,4 Mio. Euro vorgesehen.

Bisher wurden noch keine Auszahlungen getätigt. Es ist auch noch nicht erkennbar, wo der Schwerpunkt der Maßnahmenumsetzung liegen wird. Eine ausführlichere Beschreibung der Maßnahme und der zu erwartenden Wirkungen kann daher erst 2011 erfolgen.

2.15 Forstliche Förderung im Schwerpunkt 2 (ELER-Codes 221, 223, 225, 226, 227)

Der Waldanteil Niedersachsens beträgt ca. 24 % der Landesfläche. Rund 66 % der Waldfläche sind Privat- bzw. Körperschaftswald. Die Kiefer ist die prägende Baumart. Insgesamt liegt der Nadelholzanteil bei 56 %, der Laubholzanteil bei 44 %. Die Nadelbaumarten dominieren v. a. die jungen Altersklassen. Die Nadelholzbestände sind oft nicht standortgerecht. Die Kiefernwälder im nordöstlichen Teil des Landes unterliegen einem mittleren bis hohen Waldbrandrisiko. Das Sturmtief Kyrill im Januar 2007 hat auch im niedersächsischen Wald teilweise schwere Schäden hinterlassen. Der Waldanteil Bremens liegt bei ca. 1,8 %.

Maßnahmenüberblick

Im Rahmen der forstlichen Förderung innerhalb des Schwerpunkts 2 wurden bisher die Erstaufforstung landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Flächen (ELER-Codes 221/223) sowie die naturnahe Waldbewirtschaftung als nichtproduktive Investition (ELER-Code 227), mit den Teilmaßnahmen Waldumbau, Jungbestandespflege, Bodenschutzkalkung und Waldschutz, umgesetzt. Im Rahmen des ELER-Codes 226 wurde die Einrichtung eines kameragestützten Waldbrandüberwachungssystems durch die Niedersächsischen Landesforsten bewilligt. Waldumweltmaßnahmen (ELER-Code 225) wurden bisher weder ausgezahlt noch bewilligt.

Insgesamt wurden in der bisherigen Förderperiode 404 ha erstaufgeforstet, 5.213 ha umgebaut und 21.029 ha gekalkt. Jungbestandespflegemaßnahmen wurden auf 1.642 ha durchgeführt. Die Zielerreichung im Bereich der Bodenschutzkalkung und des Waldumbaus ist damit als sehr gut einzuschätzen. Demgegenüber bestehen bei der Jungbestandespflege und der Erstaufforstung noch deutliche Defizite.

Methodik

Die Einschätzung der Akzeptanz sowie die Abschätzung potenzieller Mitnahmeeffekte bauen auf Befragungsergebnissen auf. Für die Beantwortung der Evaluationsfragen wird hauptsächlich auf Literaturanalysen zurückgegriffen.

Administrative Umsetzung

Das Verwaltungsverfahren wird von den Zuwendungsempfängern überwiegend als zufriedenstellend eingeschätzt. Insbesondere die persönlichen Aspekte, das sind Kontaktaufnahme und Kompetenz des Ansprechpartners, werden als sehr positiv bewertet. Die betreuenden Stellen schätzen demgegenüber den Aufwand, der mit der Förderung einer Maßnahme verbunden ist, als im Verhältnis zu den ausgezahlten Fördermitteln zu hoch ein. Die Beratung bzw. Betreuung der Waldbesitzer durch den Revierleiter vor Ort ist entscheidend für die Umsetzung der Förderung.

Wesentliche Wirkungen

Aufgrund der Konzentration auf die Begründung von standortgerechten Laub- und Mischbeständen in relativ waldarmen Gebieten trägt die Erstaufforstung (ELER-Code 221/223) positiv zur Schaffung ökologisch nachhaltiger Waldökosysteme bei und weist einen positiven Beitrag zur Verbesserung des öffentlichen Nutzungswertes der Landschaft auf. Die Wirkung auf die im Blickpunkt stehenden Umweltgüter (Biodiversität, Wasser/Boden und Klima) ist langfristig ebenfalls als positiv einzuschätzen.

Alle Teilmaßnahmen des ELER-Codes 227 tragen durch die Stabilisierung der Bestände positiv zur Erhaltung ökologisch nachhaltiger Waldökosysteme bei. Einen positiven Beitrag zur Verbesserung des öffentlichen Nutzungswertes der Waldflächen weist der Waldumbau auf. Diese Teilmaßnahme wirkt durch die Erhöhung des Laubbaumanteils ebenfalls langfristig positiv auf alle im Blickpunkt stehenden Umweltgüter. Durch die Bodenschutzkalkung wird der weiteren Versauerung der Waldböden vorgebeugt bzw. diese bekämpft. Ein positiver Beitrag ist deshalb insbesondere auf Wasser und Boden zu erwarten. Der Beitrag der Jungbestandespflege auf die Umweltgüter ist eher indirekt.

Hinsichtlich eventueller Mitnahmeeffekte sind die Erstaufforstung sowie der Waldumbau und die Bodenschutzkalkung als unproblematisch einzuschätzen. Bei den anderen Teilmaßnahmen ist das Auftreten deutlicher Mitnahmeeffekte wahrscheinlich.

Empfehlungen

Die Erstaufforstung ist zwar geeignet, positiv zu den im Blickpunkt stehenden Umweltgütern beizutragen. Mit der aktuellen Ausgestaltung der Förderung ist aber nicht damit zu rechnen, dass die Ziele bezüglich der Waldmehrung erreicht werden können. Die gegenwärtige Ausgestaltung ist zu überdenken.

Der Waldumbau und die Bodenschutzkalkung sollten auch zukünftig angeboten werden. Bei der Jungbestandespflege überwiegen die betrieblichen Ziele, der Beitrag zu öffentlichen Gütern ist eher indirekt. Die Teilmaßnahme sollte entweder eine stärkere ökologische Ausrichtung erhalten oder im ELER-Code 227 nicht mehr angeboten werden.

Das von der EU vorgegebene Verwaltungs- und Kontrollsystem sollte vor dem Hintergrund einer sinkenden Akzeptanz bei den umsetzenden Stellen in der neuen Förderperiode „entschlackt“ und maßnahmenspezifischer gestaltet werden.

2.16 ILE und Leader

Maßnahmenüberblick

Die vielfältigen Ziele der Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung des Schwerpunktes 3 und von Schwerpunkt 4 sollen in ihrer Gesamtheit die Entwicklungsprobleme der ländlichen Räume⁵ reduzieren und die Lebensqualität steigern. Niedersachsen hat deren Umsetzung zum Teil über Regionale Entwicklungskonzepte (Leader und ILEK⁶) ermöglicht. Die Entwicklungskonzepte dienen dazu, regionsspezifisch eigenverantwortlich die Entwicklungschancen in kooperativen Prozessen aufzugreifen. Die Dorferneuerung ist auf örtlicher Ebene auf die Verbesserung der Attraktivität der Dörfer und der Wohnqualität ausgerichtet. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Maßnahmen:

- Schwerpunkt 3:
 - ELER-Code 311 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (Diversifizierung),
 - ELER-Code 313 Förderung des Fremdenverkehrs (Tourismus),
 - ELER-Code 321 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung (Dienstleistungseinrichtungen),
 - ELER-Code 322 Dorferneuerung und -entwicklung (Dorferneuerung),
 - ELER-Code 323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes, Teilmaßnahme 323-D (Kulturerbe),
 - ELER-Code 341 Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung, Teilmaßnahmen 341-A Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) und 341-B Regionalmanagement (RM),
- Schwerpunkt 4:
 - ELER-Code 41 (411-413) Lokale Entwicklungsstrategien – Umsetzung der Programmmaßnahmen,
 - ELER-Code 421 Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit (Kooperationsprojekte),
 - ELER-Code 431 Betreiben einer lokalen Aktionsgruppe, Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in dem betreffenden Gebiet (Laufende Kosten der LAG).

⁵ Aktuelle Herausforderungen sind z. B. Beschäftigung, Bevölkerungsentwicklung, Grundversorgung.

⁶ Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte gemäß der GAK.

Die Darstellung der Bewertung dieser Maßnahmen erfolgt in einem gemeinsamen Kapitel. Der Ansatz eines gemeinsamen Kapitels wurde gewählt, da

- ein großer Teil der Maßnahmen im Rahmen integrierter Entwicklungsstrategien (Leader-REK bzw. ILEK) umgesetzt wird,
- die Leader-Regionen schwerpunktmäßig Maßnahmen entsprechend der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE-Richtlinie) umsetzen werden und
- die grundlegenden Regeln und Verwaltungsabläufe bei der überwiegenden Zahl der Projekte einheitlich entsprechend der ZILE-Richtlinie bzw. der ergänzenden Anweisungen und Erlasse sind.

Der Teil der ZILE-Maßnahmen aus Schwerpunkt 3, der vorrangig im Rahmen der Umsetzung integrierter Entwicklungsstrategien durchgeführt wird (v. a. ELER-Codes 313 und 321), wird in einem gemeinsamen Bewertungsansatz zusammen mit Schwerpunkt 4 evaluiert. Dabei steht bei der Wirkungsanalyse nicht die einzelne Maßnahme, sondern das Zusammenwirken der Projekte und Maßnahmen in den Regionen im Vordergrund.

Für die übrigen Schwerpunkt-3-Maßnahmen gemäß ZILE-Richtlinie (ELER-Codes 311, 322, 323-D), erfolgt eine maßnahmenbezogene Evaluation. Die Maßnahmen Diversifizierung (ELER-Code 311) und Dorferneuerung (ELER-Code 322) werden dabei gemeinsam betrachtet (Ebene Dorf), die Teilmaßnahme Kulturerbe (ELER-Code 323-D) in einem eigenen Kapitel.

In Leader können alle Maßnahmen des Programms genutzt werden. Bisher sind, neben Schwerpunkt-3-Maßnahmen der ZILE-Richtlinie, die Maßnahmen 121 (AFP), 125-B (Wegbau), 126-A (Hochwasserschutz im Binnenland), 323-A (Natur und Landschaft) und 323-B (Fließgewässerentwicklung) in Anspruch genommen worden (vgl. nachfolgende Tabelle).

Umsetzungsstand der ZILE-Maßnahmen sowie von Leader (Stand 12/2009)

Maßnahme (RL)	Leader			ZILE		
	Förderfähige Kosten Mio. Euro	Anzahl abgeschlossene Projekte	Projekte in der Umsetzung	Förderfähige Kosten Mio. Euro	Anzahl abgeschlossene Projekte	Projekte in der Umsetzung
125 Wegebau	2,20	29				
311 Diversifizierung				3,44	22	
313 Tourismus	5,04	94	14	1,84	40	1
321 Dienstleistungseinrichtungen	0,76	8	1	0,56	4	
Breitband				0,61	14	56
322 Dorferneuerung	2,70	41	5	143,32	3.677	186
323 Ländliches Kulturerbe	1,66	17	4	15,42	219	1
341 ILEK und ILE-RM				2,20	22	23
431 Laufende Kosten der LAG	1,74	15	34			
Projekte außerhalb von ZILE						
121 AFP	0,04	1				
323-A Natur und Landschaft	0,18	7				
Gesamt	14,30	212	58	167,39	3.998	267

Quelle: Eigene Darstellung nach Förderdaten (ZILE II).

In Niedersachsen wurden Ende 2007 32 Regionen als **Leader-Regionen** ausgewählt. In Bremen wird Leader nicht angeboten. Der Großteil der niedersächsischen Regionen hat erfolgreich die Organisationsstrukturen etabliert. In den meisten Regionen gibt es, über die LAG hinaus, Beteiligungsgremien für die Mitarbeit interessierter Akteure. Ein thematischer Schwerpunkt ist der Bereich Tourismus. Daneben wird ein weites Spektrum anderer Themen entsprechend den regionalen Bedürfnissen und Herausforderungen bearbeitet.

In 18 Regionen wird bisher ein **ILE-Regionalmanagement** gefördert. Die Steuerung des Entwicklungsprozesses erfolgt in diesen ILE-Regionen durch eine Lenkungsgruppe, die sich im Wesentlichen aus kommunalen Akteuren zusammensetzt. In zehn ILE-Regionen gibt es Arbeits- und Projektgruppen zur Mitarbeit für interessierte Akteure. Thematische Schwerpunkte der ILE-Regionen sind vor allem Tourismus und Siedlungsentwicklung, aber es wird auch darüber hinaus ein weites Themenspektrum bearbeitet.

Der Schwerpunkt der Umsetzung der ZILE-Maßnahmen liegt bei der **Dorferneuerung**. Hier wurden bisher mit Abstand die meisten Projekte und Mittel umgesetzt. Die Maßnahme gehört zu den finanziell umfangreichsten von *PROFIL*. Insgesamt wurden bereits 3.677 Projekte abgeschlossen, davon die Mehrzahl ohne den Einsatz von EU-Mitteln in der Dorferneuerung (private Antragsteller). Die größte Bedeutung in der Umsetzung hatte mit großem Abstand die Erhaltung und Gestaltung von (auch ehemals) land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz.

In Bremen wurden von 2007 bis 2009 insgesamt drei Projekte der Maßnahme 322 mit förderfähigen Kosten von rund 50.000 Euro umgesetzt. Diese Projekte waren alle dem Fördergegenstand Erhaltung und Gestaltung (ehem.) land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz zugeordnet und hatten Dach- bzw. Fachwerkgiebelsanierungen zum Inhalt.

Im Bezug auf die Umsetzung folgt an zweiter Stelle die Maßnahme Kulturerbe. Es wurden vor allem Projekte zur Erhaltung, Gestaltung und Verbesserung denkmalgeschützter, denkmalwürdiger oder landschaftstypischer Anlagen umgesetzt, z. B. Mühlen, Schleusen, besondere landwirtschaftliche Gebäude (z. B. Gulfhäuser, Drei- und Vierseithöfe), Gärten und historische Kulturlandschaften oder Landschaftsteile.

Bedingt durch die späte Programmgenehmigung und z. T. veränderte Abläufe und Vorgaben verlief die Umsetzung in Bremen und Niedersachsen in den ersten Jahren eher schleppend. 2007 erfolgte die Projektumsetzung nur ohne EU-Mittel. Nachdem die Anfangsschwierigkeiten weitgehend überwunden sind, hat 2009 die Umsetzung deutlich zugenommen.

Administrative Umsetzung

Die Abwicklung der ZILE-Maßnahmen hat sich organisatorisch gegenüber der Vorperiode nur an einzelnen Stellen verändert, z. B. durch die Einbeziehung der Denkmalschutzbehörden in die Umsetzung der Maßnahme 323-D Kulturerbe. Grundsätzlicher ist die Veränderung im Ablauf der Leader-Förderung. Hier sind in der aktuellen Förderperiode die fachlich zuständigen Bewilligungsstellen⁷ für die Abwicklung der durch die Lokalen Aktionsgruppen (LAGn) ausgewählten Projekte zuständig. Die Ämter für Landentwicklung (ÄfL) sind darüber hinaus für die Überwachung des Mittelkontingents der LAGn verantwortlich. Insgesamt sind die Umsetzungsstrukturen von ZILE und Leader durch ein gutes und kooperatives Miteinander gekennzeichnet. Allerdings ist insgesamt mehr Austausch und Informationsweitergabe erforderlich und gewünscht. Die Organisation und Durchführung des erforderlichen Austauschs bedarf personeller Ressourcen, die aktuell in dem Maße nicht ausreichend vorhanden sind.

Probleme in der administrativen Umsetzung ergeben sich vor allem durch die Vorgaben im Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Finanztechnik. Durch die Einschränkung der Fördermöglichkeiten auf den investiven Bereich fehlen insbesondere für die regionalen Entwicklungsprozesse Möglichkeiten zur Projektumsetzung. Im Bezug auf Leader stellen auch die Finanzierungsvorgaben für Projekte, insbesondere hinsichtlich der Kofinanzierung von EU-Mitteln, einen wesentlichen Problempunkt in der Umsetzung dar. Unver-

⁷ Ämter für Landentwicklung (ÄfL), Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küstenschutz und Naturschutz (NLWKN), Landwirtschaftskammer (LWK).

ständnis lösen die unterschiedlichen Regelungen zur investiven Förderung im Vergleich zu den Strukturfonds aus.

Im Verwaltungsablauf erweist sich die 3-%-Sanktionsregelung, die der Förderung der 1. Säule der GAP bzw. ELER-InVeKoS entstammt, als wenig geeignet für investive Maßnahmen. Zudem führen die Zunahme der Intensität der durchgeführten Kontrollen und die erforderlichen Berichtslegungen zu immer höheren Anforderungen im Verwaltungsablauf und zu einer steigenden Unsicherheit in der Antragsbearbeitung.

Methodik

Die Bewertungsergebnisse für die regionalen Entwicklungsprozesse (Ebene Region) basieren neben der Auswertung der Projektdaten auf einer standardisierten Abfrage von Daten zur Organisationsstruktur der Leader- und ILE-Regionen, Fallstudien und Expertengesprächen, einer schriftlichen Befragung der Mitglieder der LAGn und ILE-Lenkungsgruppen sowie der schriftlichen Befragung der Leader- und ILE-Regionalmanagements.

Der wesentliche methodische Arbeitsschritt für die Bewertung der Dorfentwicklung, Umnutzung und Kulturerbe (Ebene Dorf) war neben der Auswertung der Projektdaten vor allem die begonnene Dorfstudie. Im Rahmen der Dorfstudie sollen anhand eines Vorher-Nachher-Vergleichs die Wirkungen der Dorferneuerung umfassend erhoben werden.

Wirkungen auf Ebene der Regionen

Verbesserung der Governance: Im Leader-Prozess bieten die LAGn den Rahmen für eine Zusammenarbeit von Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Die Zufriedenheit mit den wichtigsten Aspekten zu den Entscheidungsprozessen ist insgesamt hoch. Die Vernetzung unterschiedlicher Akteure wurde durch zahlreiche Beteiligungsangebote, auch über den Rahmen der LAGn hinaus ausgeweitet. Damit sind Kontakte zwischen Bereichen entstanden, die ohne Leader-Aktivitäten nicht zusammengekommen wären. Die Qualität der Akteursbeziehungen hat sich durch das Kennenlernen und die Zusammenarbeit verbessert.

Defizite gibt es jedoch insbesondere bei der Integration der Wirtschaft in die Prozesse und bei der Berücksichtigung der Interessen der Jugend. Hier setzen zum einen die gegenwärtigen Rahmenbedingungen (z. B. Fördermodalitäten) Grenzen. Zum anderen sind in einigen Bereichen aber noch verstärkte Bemühungen durch die Leader-Regionen selbst sinnvoll. Dabei muss die Aktivierung weiterer Akteure im Verhältnis zu den Umsetzungsmöglichkeiten stehen.

Für die **ILE-Prozesse** kann nicht wie bei Leader von einer Verbesserung gesprochen werden, da hier die Bereiche Wirtschaft und Zivilgesellschaft in einem deutlich geringeren Maß in Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Allerdings haben sich hier ebenfalls,

neben der Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit (häufig über das Fördergeschehen hinaus), die Beziehungen zu anderen Akteursgruppen deutlich verbessert.

Mobilisierung endogener Potenziale: Insgesamt haben sowohl die **Leader-** als auch die **ILE-Prozesse** zu einer Mobilisierung und Inwertsetzung der endogenen Potenziale beigetragen. Die Intensität der Nutzung der verschiedenen Potenziale spiegelt dabei zum Teil den durch die Förderbedingungen vorgezeichneten Handlungsrahmen. Allerdings zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Leader- und ILE-Prozessen, insbesondere in der Intensität der Nutzung von „Wissen und Fähigkeiten der Menschen in der Region“. Möglich ist, dass die Leader-Regionen, insbesondere in der Anfangsphase, stärker auf umsetzbare Projekte ausgerichtet waren/sind, um ihr Mittelkontingent zu binden, und so weniger Freiräume und Anknüpfungspunkte für die Einbindung der Kompetenzen der Menschen in der Region gesehen wurden.

Umsetzung multisektoraler integrierter Ansätze: In fast allen **Leader-** und über der Hälfte der **ILE-Regionen** gibt es Verbindungen des Regionalmanagements zu anderen Regionalentwicklungsprozessen. Hierbei überwiegen die Metropolregionen sowie andere regionale Kooperationen, die in größeren Gebietszuschnitten arbeiten. Der Austausch funktioniert allerdings in den ILE-Regionen weniger gut, was vermutlich auf die im Vergleich geringeren Personalressourcen der ILE-Regionalmanagements zurückzuführen ist.

Die Integration verschiedenster Themenbereiche und Akteurstypen ist in den meisten LAGn gelungen. In den ILE-Regionen ist dies auf der Steuerungsebene erwartungsgemäß nur in geringem Umfang der Fall. Allerdings zeigt auch hier wie in den Leader-Regionen die Betrachtung der Projektgruppen, dass ein nennenswerter Teil der Projektentwicklung eine thematische Verknüpfung mehrerer Themenbereiche beinhaltet.

Insgesamt dominiert allerdings über alle betrachteten Aspekte das Thema Tourismus, während die Aspekte Wirtschaft und Soziales eher unterrepräsentiert sind. Dies ist nicht zuletzt auf die Ausgestaltung der Förderbedingungen zurückzuführen.

Der **Kapazitätsaufbau auf regionaler Ebene** ist auf einem guten Weg: Die Zufriedenheit mit den Regionalmanagements ist insgesamt sehr hoch. Allenfalls die Öffentlichkeitsarbeit innerhalb der Regionen weist Defizite auf, wobei dies zwischen den Regionen stark variiert. Zur Verbreitung der Erfolge und ggf. Schaffung einer breiteren Basis zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie sollte diese noch verstärkt werden. Es ist anzunehmen, dass mit einer höheren Ressourcenausstattung für die laufende Arbeit die vielfältigen Aufgaben besser erfüllt werden könnten. Die **Fähigkeiten und Innovationsbereitschaft**, die die regionalen Akteure in die Umsetzung einbringen, werden zwar positiv eingeschätzt, könnten aber noch verbessert werden. Eine stärkere Nutzung von Fortbildungs- und Informationsangeboten auf regionaler Ebene sowie ein intensiverer Austausch zwischen den Akteuren der verschiedenen Regionen wären hier sinnvoll.

Hinsichtlich der **Kapazitätsentwicklung auf Landesebene** gibt es Optimierungspotenziale. Insbesondere für Austausch und Information zwischen den verschiedenen beteiligten Akteursgruppen sollten mehr Ressourcen zur Verfügung stehen. Die Zusammenarbeit zwischen den Regionen und den ÄfL läuft gut. Beim NLWKN und der LWK gab es zumindest zum Befragungszeitpunkt deutliche Defizite hinsichtlich des Kenntnisstandes zu Leader. Diese werden sich wahrscheinlich vor allem durch konkrete Erfahrungen mit der Bewilligung und Abwicklung von Leader-Projekten reduzieren. Während die Regionalentwicklung für die ÄfL zum langjährigen Kerngeschäft gehört, sind der NLWKN und die LWK erst seit 2007 mit Leader befasst. Nur die ÄfL mit ihrer Aufgabe, das Mittelkontingent zu überwachen, sind Mitglieder der LAGn. Die Einbindung des NLWKN in den landesweiten Lenkungsausschuss erfolgt über das MU.

Das zur Verfügung stehende **Förderangebot** ist vor allem in den Leader-, aber auch in den ILE-Regionen nicht ausreichend, um alle in den Regionen erforderlichen Handlungsansätze für eine integrierte ländliche Entwicklung zu fördern.

Kooperation und best practice: Insgesamt hat die Durchführung von Kooperationsprojekten erheblich an Bedeutung gewonnen. Die bisherigen Erhebungen zeigen, dass großes Interesse an der Durchführung gemeinsamer Projekte mit anderen Regionen sowohl in den Leader- als auch in den ILE-Regionen vorhanden ist. Allerdings ist der Aufwand, insbesondere bei bundesländerübergreifenden und transnationalen Projekten, z. T. auch bei Kooperationen von Leader- und ILE-Regionen innerhalb Niedersachsens, hoch. Für internationale Projekte besteht ein besonderer Unterstützungsbedarf, insbesondere in der Anbahnung und Projektentwicklung.

Sozioökonomische Wirkungen der regionalen Entwicklungsprozesse: Ein wesentlicher Wirkungsbereich der Umsetzung der Entwicklungsstrategien ist sowohl in den ILE- als auch in den Leader-Regionen der Tourismus. Ein Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors als Ziel des Schwerpunkts 1 ist auf Grundlage der wenigen bisher umgesetzten Projekte kaum zu erwarten. Auch ein Beitrag zu den Zielen Umwelt und Nachhaltige Entwicklung (Schwerpunkt 2) wird nur in geringem Umfang durch die in Leader geförderten Naturerbe-Projekte geleistet.

Auch wenn es erste Hinweise auf Unterschiede in den Wirkungen auf die regionalen Prozesse zwischen den Ansätzen Leader und ILE gibt, ist es für einen fundierten Vergleich der Instrumente angesichts des Umsetzungsstandes in den Regionen noch zu früh.

Wirkungen für die Ebene Dorf

Die Hauptwirkung der Dorferneuerung ist die **Aufwertung des Erscheinungsbilds** der Dörfer und somit die Steigerung der Attraktivität der ländlichen Räume. Der überwiegende Teil der Projekte zielt auf diesen Aspekt ab. Die Intensität, in der die Projekte wirken, kann dadurch gesteigert werden, dass sie im räumlichen Zusammenhang zueinander umgesetzt werden. Dies erfolgt, wenn sowohl private als auch öffentliche Projekte in einem Dorf gefördert werden.

Der zweite Hauptwirkungsbereich der Dorferneuerung liegt in der **Partizipation der dörflichen Bevölkerung und in der Aktivierung des sozialen Lebens** in den Dörfern. In jedes Dorferneuerungsverfahren ist die lokale Bevölkerung eingebunden. Die Ergebnisse der Dorfstudie weisen darauf hin, dass dieser Prozess umso erfolgreicher ist, je aktiver das Dorfleben auch schon vor Beginn der Dorferneuerung war. Allerdings muss dieser Aspekt im Rahmen der weiteren Untersuchungen der Dorfstudie in den nächsten Jahren noch weiter beleuchtet werden.

In der Dorferneuerungsförderung finden sich bisher kaum Bezüge zu den Themen des demographischen Wandels; ebenso bleibt bisher die Entwicklung von darauf bezogenen Projektideen meist aus. Auch im Bezug auf die direkten wirtschaftlichen Wirkungen auf Einkommen und Arbeitsplätze treten Effekte am wahrscheinlichsten über die geförderten Umnutzungsmaßnahmen (ELER Code 311) auf, deren Anzahl noch überschaubar ist.

Empfehlungen

An die Regionen:

- In vielen Regionen sollte die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert werden.
- Erstrebenswert wäre die **Etablierung regionaler Fonds zur Kofinanzierung** über die die LAG selbstbestimmt entscheiden kann⁸ Solche Fonds sind in Abstufungen denkbar: z. B. könnten sie nur für innovative und/oder private Projekte konzipiert sein. Einziger Nachteil ist, dass es gerade in einigen strukturschwachen Regionen schwer ist, diese zu etablieren.
- Hinsichtlich der Erfassung sozioökonomischer Wirkungen der Umsetzung der Entwicklungsstrategien gibt es in den meisten Regionen einen Verbesserungsbedarf. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass dieser Aspekt aus Sicht der EU eine zunehmende Bedeutung haben wird, sollten hier verstärkte Bemühungen erfolgen.⁹

⁸ Das Beispiel der Nachhaltigkeitsregion Isenhagener Land zeigt, dass dies möglich ist. In weiteren Regionen stehen zum Teil öffentliche Mittel (des Landkreises oder der Gemeinden) für regionsweite oder besonders innovative Projekte zur Verfügung.

⁹ Aufgrund der Komplexität dieser Fragestellungen ergibt sich hier auch ein Unterstützungsbedarf durch Land, Bund und EU, um methodisches Know How bereitzustellen.

An das Land:

- Kurzfristig, d. h. im Rahmen dieser Förderperiode, sollte das **Förderspektrum** insbesondere in **Leader**, aber auch für **die ILE-Regionen**, soweit wie unter den aktuellen Rahmenbedingungen möglich, ausgeweitet werden. Bezüglich der **Durchführungs- und Kontrollvorschriften** sollte die Verwaltungsbehörde, aber auch die Zahlstelle sowie die verschiedenen Prüfdienste und Fachreferate, kurzfristig die bestehenden Regelungen auf ihre Notwendigkeit und **Vereinfachungspotenziale** prüfen und vor allem Möglichkeiten der Verringerung des Aufwands für Antragstellung und Verwendungsnachweise ausloten.
- Mittel- bis langfristig sollte als Grundlage für die Bewilligung von Leader-Projekten eine Entwicklung hin zu „**Zielkonformität statt Richtlinienkonformität**“ angestrebt werden, um so die erforderlichen Handlungsspielräume zu eröffnen. Die damit verbundene Ausweitung der Kompetenzen stellt allerdings auch höhere Anforderungen an die **Legitimation der Entscheidungen**. Hier wäre zu überlegen, ob zur Verbesserung der Legitimation Anforderungen an die Größe des Entscheidungsgremiums, an die Transparenz der Entscheidungen oder höhere Zustimmungsraten für die Projektauswahl bei Projekten außerhalb von Richtlinien (z. B. Zweidrittelmehrheiten) sinnvoll sind.
- Die Pflicht zur **Kofinanzierung der EU-Mittel** mit öffentlichen Mitteln ist, wie die bisherigen Erhebungen durchgängig zeigen, ein ganz wesentliches Problem, insbesondere in den Leader-Regionen, aber auch bei den ZILE-Maßnahmen, für die keine GAK-Mittel zur Kofinanzierung stehen. Kurzfristig wäre es sinnvoll, soweit möglich,
 - unbare Eigenleistungen auch bei nicht-gewinnorientierten privaten Trägern als Eigenmittel anzuerkennen,
 - die Förderhöhe für nicht-gewinnorientierte Projekte privater Träger auf die Förderhöhe für öffentliche Träger anzuheben,
 - Landesmittel für innovative Projekte einzusetzen.
- Hinsichtlich der mit der **ILE-Förderung** angestrebten **Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements** wäre zu überlegen, ob bei der Entscheidung für die Förderung eines RM evtl. verbindlichere Vorgaben hinsichtlich der Beteiligung von nicht-öffentlichen Akteuren sinnvoll sind. Erfolgversprechend könnte aber auch die stärkere Einführung von Wettbewerbselementen bzw. einer Öffentlichkeitsarbeit des Landes sein, die besonders gelungene Beispiele prämiert bzw. hervorhebt und so Anstöße bzw. Anreize für andere Regionen gibt.
- Insbesondere im Hinblick auf die Herausforderungen des demographischen Wandels wäre eine stärkere **Vernetzung der Dorfentwicklung mit den regionalen Entwicklungsprozessen** sinnvoll. Hier sollten Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen des Landes sowohl für die Regionalmanagements und regionalen Akteure als auch für Dorfentwicklungsplaner diese Vernetzung unterstützen.

- Insgesamt sollten der **Austausch** mit und die **Unterstützungsangebote** für die Regionen ausgeweitet werden. Auch eine Koordinierungs-, Informations- und Vernetzungsstelle für die Förderung der integrierten Entwicklung wäre sinnvoll, um den Austausch und die Informationsweitergabe zwischen den Regionen, den ÄfL und weiteren Akteuren zu verbessern und um die zuständigen Fachreferate zu entlasten.
- Zur Verbesserung der Selbstbewertungsaktivitäten in den Regionen im Hinblick auf die Erfassung der Wirkungen und der Umsetzung der Entwicklungsstrategie wäre ein Pilotvorhaben zur Entwicklung eines Modells an konkreten Beispielen sinnvoll, das dann anderen Regionen als Orientierung dienen kann. Hier könnte auch eine Abstimmung mit anderen Bundesländern bzw. der Deutschen Vernetzungsstelle (DVS) hilfreich sein.
- Bei **Kooperationsprojekten zwischen Leader- und ILE-Regionen** in Niedersachsen sollte geprüft werden, ob Vereinfachungsmöglichkeiten wie z. B. gemeinsame Antragstellung und Abwicklung über ein AfL möglich sind.
- Zur Unterstützung **transnationaler Kooperationsprojekte** wäre die Förderung von Anbahnungskosten, unabhängig von einem konkreten Projekt, sinnvoll.
- Für die nächste Förderperiode sollte überlegt werden, ob bei der Auswahl von Leader-Regionen stärker Problemlagen und Strukturschwäche berücksichtigt werden. Unter Umständen sollte auch über ein gestaffeltes Budget nach Gebietsgröße oder Einwohnerzahl nachgedacht werden.
- Ohne einen „organisatorischen Kern“ ist eine Verstetigung regionaler Entwicklungsprozesse schwierig. Für die ILE-Regionen ist eine einmalige befristete Förderung vermutlich zu kurz, um die Prozesse so weit in der Region zu verankern, dass sie eigenständig fortgesetzt werden. Hier sollte über eine Verlängerung nachgedacht werden. Langfristig sollte die Frage stärker thematisiert werden, wie der „organisatorische Kern“ der Leader- und ILE-Regionen – Regionalmanagement und/oder Geschäftsstelle – dauerhaft in den Regionen verankert werden kann, ohne auf entsprechende Förderprogramme angewiesen zu sein.
- Das Thema demographischer Wandel sollte insgesamt, aber insbesondere in den stark davon betroffenen Regionen stärker in die **Dorferneuerung** einbezogen werden. Hierzu sollten gute Ansätze und Ideen einzelner Dörfer sowohl unter neuen Dörfern im Dorferneuerungsverfahren als auch unter Dorferneuerungsplanern bekannt gemacht werden. Die Diskussionen sollten in übergeordnetem Rahmen stattfinden.
- Für die Aufnahme von Dörfern ins **Dorferneuerungsprogramm** könnten neue Kriterien diskutiert werden, die die Kommunen für eine Aufnahme erfüllen müssen. Auch die stärkere dorfübergreifende Zusammenarbeit bei der Diskussion von dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen könnte hier ein Ansatzpunkt sein.

An die EU:

- Hinsichtlich der Problematik der Pflicht zur **Kofinanzierung der EU-Mittel** mit öffentlichen Mitteln wird kurzfristig empfohlen,
 - mehr nicht-öffentliche Quellen, z. B. gemeinnützige Vereine, zur Kofinanzierung zuzulassen, und
 - die **Abweichung vom Erstattungsverfahren** (ggf. mit einzelnen Abschlagszahlungen) zuzulassen, da sie insbesondere für kleine, private Projektträger eine wichtige Verbesserung darstellen würde.
- Wenn Programme erst gegen Ende des ersten Jahres der Förderperiode genehmigt werden, sollten zumindest für Leader die Mittel des ersten Jahres auf die Folgejahre verteilt werden. Dies reduziert den Druck zum Mittelabfluss in der Anfangsphase und lässt so auch in den ersten Umsetzungsjahren mehr Raum für komplexere Projektentwicklungen.
- Die Regelungen zur investiven Förderung sollten zwischen EFRE und ELER vereinheitlicht werden (z. B. im Hinblick auf die Einbeziehung der Mehrwertsteuer).
- Die 3%-Sanktionsregelung sollte für investive Maßnahmen nicht angewendet werden.
- Die bisherigen Regelungen zur Anlastung sollten überdacht werden. Sie führen zu starker Unsicherheit bei den Sachbearbeitern und deutlich höherem Arbeitsaufwand in der Umsetzung der Förderung.
- Für transnationale Kooperationsprojekte sollte eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verfahrensabläufe angestrebt werden.
- Für Kooperationsprojekte zwischen Leader- und ILE-Regionen sowie komplexe Projekte, deren Teilbereiche unterschiedlichen Maßnahmen bzw. Richtlinienziffern zuzuordnen sind, sollten seitens der EU-KOM Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es ermöglichen, ein Projekt als Einheit zu beantragen und abzuwickeln und dabei einzelne Bestandteile aus unterschiedlichen Maßnahmen bzw. Schwerpunkten zu finanzieren.
- Für die nächste Förderperiode sollte seitens der EU-KOM eine konsistente Ausgestaltung der (Förder-)Politik zur integrierten ländlichen Entwicklung angestrebt werden, sodass die Durchführungsbestimmungen auch die erforderlichen Handlungsspielräume eröffnen, die für eine integrierte, an den Erfordernissen der Regionen orientierte ländliche Entwicklungspolitik gebraucht werden. Insbesondere um die dem Land empfohlene Entwicklung zu „Zielkonformität statt Richtlinienkonformität“ zu ermöglichen, sollten die Durchführungs- und Kontrollbestimmungen dementsprechend ausgestaltet und transparent angewandt werden.

An alle Ebenen:

- Die Pflicht zur **Kofinanzierung der EU-Mittel** mit öffentlichen Mitteln ist, wie die bisherigen Erhebungen durchgängig zeigen, ein ganz wesentliches Problem, insbesondere in den Leader-Regionen, aber auch bei den ZILE-Maßnahmen, für die keine GAK-Mittel zur Kofinanzierung stehen. Neben den bisher genannten Empfehlungen an Land und EU-KOM zur Weiterentwicklung der entsprechenden Regelungen sollten neue Finanzierungsmodelle entwickelt werden.
- Dem Ideal von Leader würde am ehesten die Schaffung eines regionalen Fonds aus Mitteln der Kommunen und ggf. weiterer Akteure der Region entsprechen, der (als dann per Definition öffentliche Mittel) der LAG als „Kofinanzierungstopf“ zur Verfügung steht. Allerdings ist die gemeinsame Identität in den wenigsten Regionen so weit gefestigt, dass die Kommunen hierzu bereit wären. Hinzu kommt aber auch, dass es gerade in strukturschwachen Regionen schwer sein dürfte, diese zu etablieren, da finanzschwache Kommunen bzw. Kommunen, die unter Haushaltssicherung stehen, besonders eingeschränkte Handlungsspielräume haben.
- Es sollte auf allen Ebenen unter Einbindung von Wissenschaft und Praxis eine intensive Diskussion angestrebt werden, um hier erfolgversprechende Lösungen zu entwickeln.

2.17 Natürliches Erbe (Teilmaßnahmen 323-A, 323-B und 323-C)

Maßnahmenüberblick

Die Fördermaßnahme „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“ (ELER-Code 323) untergliedert sich in NI/HB in vier verschiedene Teilmaßnahmen:

323-A: Entwicklung von Natur und Landschaft (NuL)

Hierüber werden in Niedersachsen Flächenkäufe für den Naturschutz, die Umsetzung von Arten- und Biotopschutzmaßnahmen sowie von Großprojekten des Naturschutzes (Sanierung Großes Meer) finanziert. Der inhaltliche Schwerpunkt in Bremen liegt im Bereich „Planung, Management und Öffentlichkeitsarbeit“ sowie bei „Bestandserfassungen und Monitoring“.

323-B: Fließgewässerentwicklung im Sinne der EG-Wasserrahmenrichtlinie (FGE)

Diese Teilmaßnahme ist in Niedersachsen das entscheidende Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von Vorhaben an Oberflächengewässern (Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit, Verbesserung der Gewässerstruktur) im Hinblick auf die Ziele der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

323-C: Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer

Mit der Teilmaßnahme 323-C wird die früher rein national über die Wasserentnahmegebühr finanzierte Wasserschutzberatung in Wassergewinnungsgebieten fortgeführt. Im Zentrum der Maßnahme steht die Umsetzung der Beratung, daneben werden auch Flächenkäufe und die Durchführung von Modell- und Pilotprojekten gefördert.

323-D: Kulturerbe (siehe Kapitel 2.16).

Die Teilmaßnahmen 323-A bis 323-C werden dem Bereich des „Natürlichen Erbes“ zugeordnet und nachfolgend behandelt.

Umsetzung und Wirkungen der Teilmaßnahmen

323-A: Entwicklung von Natur und Landschaft (NuL)

Die Teilmaßnahme 323-A knüpft an die Förderung von „Naturschutz und Landschaftspflege“ der vorangegangenen Förderperiode an und ist in Niedersachsen und Bremen neben dem Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat, Code 214-C) ein wesentliches Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von Natura 2000. Bei dieser Teilmaßnahme sind 57 % der insgesamt (inkl. HC-Mittel) zur Verfügung stehenden Mittel bereits gebunden.

Probleme in der verwaltungstechnischen Umsetzung ergaben sich in den ersten Jahren insbesondere aus der strikten Trennung innerhalb des NLWKN zwischen fachtechnischer Bearbeitung (Geschäftsbereich IV) und Antragsbearbeitung (Geschäftsbereich V) und den damit verbundenen Abstimmungsproblemen.

Im Hinblick auf die Bewertungsfragen der EU-Kommission liegt der Hauptwirkungsbereich der umgesetzten Maßnahmen in der Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten, da sowohl in Niedersachsen wie auch in Bremen die Umsetzung sehr stark auf diese Gebiete fokussiert ist. Einzelne Vorhaben wirken sich daneben positiv auf das Landschaftsbild aus (Projekte der Kulturlandschaftspflege, z. B. Heidepflege, Pflege von Halbtrockenrasen).

323-B: Fließgewässerentwicklung im Sinne der EG-Wasserrahmenrichtlinie (FGE)

Die Teilmaßnahme 323-B knüpft an die Förderung der „Naturnahen Gewässergestaltung“ der vorangegangenen Förderperiode an. Die bisherige Umsetzung bleibt hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück (Umsetzungsstand Ende 2009: 13 %). Die Schwerpunkte liegen in der Beseitigung von Querbauwerken (60 %) sowie in der naturnahen Umgestaltung von Bach- und Talauenbereichen (35 %).

Probleme in der verwaltungstechnischen Umsetzung werden neben den Finanzierungsproblemen der Kommunen und Unterhaltungsverbände (Vorfinanzierung) insbesondere in der strikten Trennung zwischen fachtechnischer Prüfung und Antragsbearbeitung innerhalb des NLWKN und den damit verbundenen Reibungsverlusten gesehen.

Die Umsetzung einzelner Vorhaben wirkt sich positiv auf die Attraktivität der Landschaft aus. Der Hauptwirkungsbereich liegt aber in der Umsetzung der WRRL. Defizite bestehen hinsichtlich der Förderung des „Umweltbewusstseins der ländlichen Bevölkerung“.

323-C: Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer

Im Hinblick auf die Bewertungsfragen der EU-Kommission liegt der Hauptwirkungsbereich der umgesetzten Maßnahme in der Stärkung des Umweltbewusstseins der beteiligten Landwirte und der sonstigen interessierten Öffentlichkeit und in einer höheren Bereitschaft zur Teilnahme an den freiwilligen Vereinbarungen zum Grundwasserschutz.

Daneben entfaltet die Wasserschutzberatung aber auch direkte Wirkungen mit Blick auf den Grundwasserschutz, die sich allerdings nicht quantifizieren lassen. Direkte Wirkungen sind auch mit den Flächenkäufen und den dort umgesetzten Extensivierungsmaßnahmen verbunden.

Durch Anwendung des Prioritätenprogramms und die Auswahl prioritärer Betriebe erfolgt eine sehr effiziente Lenkung der Beratungsleistungen in die Gebiete bzw. zu den Betrieben mit dem höchsten Beratungsbedarf.

Empfehlungen an NI/HB

Die beschriebenen Teilmaßnahmen leisten einen entscheidenden Wirkungsbeitrag zur Umsetzung von Natura 2000 sowie der Wasserrahmenrichtlinie. Grundsätzliche Empfehlungen bestehen diesbezüglich nicht. Zur Feinsteuerung der Maßnahme werden die folgenden Anpassungen vorgeschlagen.

Zu 323-A:

- Überarbeitung der Projektauswahlkriterien, um auch naturschutzfachlich sinnvolle Projektvorschläge der lokalen Akteure bedienen zu können,
- Abänderung des derzeitigen Verfahrens mit Antragstellung zu einem festgesetzten Stichtag zu Gunsten einer fortlaufenden Bewilligung.

Zu 323-B:

- Durchführung systematischer Wirkungskontrollen an einzelnen exemplarischen Fördervorhaben (Vorher-Nachher-Vergleich),
- stärkere Umsetzung von Vorhaben zur Umweltbildung,
- Förderung von Kleinmaßnahmen allein mit Landesmitteln,
- Einrichtung einer fachtechnischen Förderdatenbank.

Zu 323-C:

- Erhaltung von Gestaltungsspielräumen innerhalb der Kooperationen,
- Weiterentwicklung der Wasserschutzberatung zu einem integrierten Gebietsmanagement.

Hinweise an die EU-Kommission

Mit Blick auf die nächste Förderperiode kann nur darauf hingewiesen werden, dass es sich bei dem Förderbereich des „Natürlichen Erbes“ um ein unverzichtbares Finanzierungsinstrument zur Umsetzung von Natura 2000 sowie der WRRL handelt, das unbedingt erhalten bleiben sollte. Allerdings ist zur Verbesserung des Mittelabflusses eine grundlegende Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollverfahrens erforderlich.

2.18 Transparenz schaffen – von der Ladentheke bis zum Erzeuger (ELER-Code 331-A)***Maßnahmenüberblick***

Ziel der Maßnahme 331-A ist der Austausch zwischen regionalen Wirtschaftsakteuren, vor allem aus der Landwirtschaft, und jungen Konsumenten. Aus diesem Austausch sollen Strukturen für regionale Netzwerke und regionale Kommunikation entstehen, die zu Synergien zwischen regionalen Wirtschaftsakteuren aus der Landwirtschaft, dem Bereich Tourismus sowie Bildung, beitragen.

Gefördert werden Bildungs- und Informationsmaßnahmen, Netzwerkaktivitäten und Fortbildungsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure und Kleinunternehmer sowie für Lehrkräfte und Multiplikatoren. Zuwendungsempfänger sind Träger aus dem Bildungs- und dem landwirtschaftlichen Bereich als sogenannte regionale Bildungsträger sowie eine Zentrale Koordinierungsstelle (ZKS), die mit Management- und Koordinierungsaufgaben beauftragt ist. In einem umfassenden Antragsverfahren legen die regionalen Bildungsträger ihre Qualifikation dar. Die Auswahl erfolgt anhand eines Rankings der eingegangenen Anträge.

In der laufenden Förderperiode wurden 40 regionale Bildungsträger (inklusive der ZKS) in die Maßnahme aufgenommen. Der indikative Finanzplan sieht etwa 3 Mio. Euro für diese Fördermaßnahme vor. Bis Ende 2009 wurden 673.702 Euro öffentliche Mittel ausgezahlt. Es sind 9.562 Bildungs- und Informationsveranstaltungen umgesetzt worden. An 142 Fortbildungsveranstaltungen nahmen 1.389 Wirtschaftsakteure teil. Des Weiteren führten die regionalen Bildungsträger 108 thematische Netzwerkveranstaltungen durch.

Die Stärke der Maßnahme liegt in der Kompetenz der regionalen Bildungsträger und der konstruktiven Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen. In den vergangenen Förderjahren haben sich die Förderabläufe eingespielt. Dazu trägt die Einführung der ZKS als Beraterin und Begleiterin entscheidend bei. Dennoch sind die Abläufe für alle Beteiligten mit hohem Arbeits- und Zeitaufwand verbunden (Antragsverfahren, Meldeverfahren für die Veranstaltungen, enger zeitlicher Spielraum der vorgegebenen Kontrollen). Bei den Bildungs- und Informationsveranstaltungen wurden die gesetzten Ziele deutlich übertroffen. Der Bereich der Fortbildungs- und Netzwerkveranstaltungen könnte intensiviert werden.

Methodik und Daten

Für die Auswertung der Förderdaten wurden umfassende Daten der regionalen Bildungsträger zur Verfügung gestellt. Die Vorgehensweise für die Analyse der administrativen Umsetzung basiert auf einem Mix aus qualitativen und quantitativen Methoden. Neben der Dokumenten- und Literaturanalyse wurden Expertengespräche und eine Gruppendiskussion durchgeführt.

Wirkungen

Anhand der durchgeführten Auswertungen können bisher über die Wirkungen in der Region keine Aussagen getroffen werden. Erreicht werden vor allem Wirtschaftsakteure aus der Landwirtschaft. Hinsichtlich der Entwicklung regionaler Netzwerke zeigen sich die Wirkungen der Maßnahme an der Vielzahl der Wirtschaftsakteure, mit denen die regionalen Bildungsträger für die Umsetzung der Bildungs- und Informationsveranstaltungen zusammenarbeiten. Durch diese Zusammenarbeit entstehen Kontakte und Austauschmöglichkeiten. Sie tragen damit zum Ausbau und auch Aufbau von regionalen Netzwerken bei. Die durchgeführten Netzwerkaktivitäten erreichen über die an den Maßnahmen beteiligten Wirtschaftsakteure hinaus weitere regionale Akteure und bieten damit für den Aufbau von Netzwerken in den Regionen einen guten Rahmen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen an das Land

Die Maßnahme ist gut angenommen und in der Umsetzung etabliert. Mit einer geringen Fördersumme werden hier vielfältige Bildungsveranstaltungen umgesetzt, die vor allem jungen Menschen die Möglichkeit zur selbsttätigen Erfahrung bieten. Für die beteiligten Wirtschaftsakteure schafft die Maßnahme die Möglichkeit, sich auszutauschen und über die Vermittlung ihrer Arbeitsinhalte das Verständnis und Vertrauen gegenüber der Landwirtschaft zu fördern.

Eine Intensivierung des Bereichs Fortbildungs- und Netzwerkveranstaltungen könnte durch eine genaue Zielgruppenansprache und Formulierung der Zielsetzung bei den thematischen Netzwerkveranstaltungen erreicht werden. Dazu könnte auch die Entwicklung von attraktiven Fortbildungsangeboten für Wirtschaftsakteure und Kleinunternehmer in enger Abstimmung auf die aktuellen Interessen und Bedürfnisse der Zielgruppe beitragen.

Ansätze für eine Vereinfachung liegen in der bereits umgesetzten Verlängerung der Förderlaufzeit auf zwei Jahre. Auch die Verkürzung der Meldefrist für Veranstaltungen bedeutet eine Anpassung an die Arbeitsbedingungen der regionalen Bildungsträger. Weitere Überlegungen zu Anpassungen beziehen sich auf die Fördervorgaben. So sollte die Förderfähigkeit von Fahrtkosten für die Teilnehmenden in Betracht gezogen werden. Gerade vor dem Hintergrund der Erreichbarkeit der Lernorte wäre dies eine sinnvolle Ergänzung. Dies betrifft auch die Aufnahme von Lernorten in städtischen Randgebieten: Bisher sind landwirtschaftliche Erzeuger im Bremer Umland, mit denen regionale Bildungsträger eine Zusammenarbeit anstreben, von der Förderung ausgeschlossen. Ein weiterer Punkt zielt auf die für die Antragstellung erforderliche Mindestsumme von 5.000 Euro. Besonders für die kleineren regionalen Bildungsträger stellt die Vorfinanzierung dieser Summe eine Belastung dar.

2.19 Maßnahme 331-B: Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen

Maßnahmenüberblick

Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung der vergangenen Förderperiode wurde empfohlen, die verschiedenen naturschutzrelevanten Fördermaßnahmen um eine gezielte Beratung und Qualifizierung potenzieller Antragsteller zu ergänzen. Mit Einführung der hier betrachteten Fördermaßnahme 331-B kommt Niedersachsen dieser Empfehlung nach.

Ziel der Maßnahme ist es, die Kenntnisse der Landwirte über die spezifischen Ziele des Naturschutzes und die vorhandenen Fördermöglichkeiten zu erhöhen. Hierdurch soll die Treffsicherheit von Agrarumweltmaßnahmen gesteigert sowie deren Akzeptanz gefördert werden.

Gegenstand der Förderung laut Richtlinie sind Gruppen- und individuelle Qualifizierungen (Gruppen- und Einzelberatung, Feldbegehungen) sowie die Öffentlichkeitsarbeit zur Unterstützung dieser Qualifizierungsmaßnahmen.

Administrative Umsetzung

Zuwendungsempfänger sind die Unteren Naturschutzbehörden. Diese beauftragen auf der Grundlage einer Ausschreibung geeignete Stellen (private Büros, Landschaftspflegeverbände, Landwirtschaftskammer Niedersachsen), als sogenannte Qualifizierer die Maßnahmen durchzuführen. Die Zahl der teilnehmenden Landkreise ist von vier im Jahr 2008 auf acht im Jahr 2010 gestiegen.

Wirkungen

Nach etwa zwei Jahren haben sich nach unserem Eindruck die Qualifizierer als Ansprechpartner für die Landwirte in den Landkreisen weitgehend etabliert. Nach Aussagen von Mitarbeitern des NLWKN und der LWK Niedersachsen (Bewilligungsstelle für das KoopNat) ist deutlich erkennbar, dass in den Gebieten mit Qualifizierung die Teilnahme an einzelnen AUM deutlich höher ist als in anderen Gebieten, und dass in den Beratungsgebieten bei Kontrollen weniger Beanstandungen oder Nachfragen zu verzeichnen sind. Von der Qualifizierungsmaßnahme profitieren danach in erster Linie das KoopNat (insbesondere das Feldvogelprogramm) und auch die ergebnisorientierte Honorierung (NAU/BAU B2).

Die Maßnahme 331-B leistet damit indirekt einen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität, da sie zu einer Verbesserung der Akzeptanz für das KoopNat beiträgt und auch dessen Zielgenauigkeit und Effizienz verbessert.

Durch die Arbeit der Qualifizierer konnten in einigen Landkreisen bestehende Konfrontationshaltungen zwischen Landwirtschaft und behördlichem Naturschutz abgebaut werden. Hinzuweisen ist auch auf die Bedeutung der Qualifizierung für die inhaltliche Weiterentwicklung der AUM.

Empfehlungen

Es kann empfohlen werden, die Qualifizierungsmaßnahme fortzusetzen und weiter auszubauen. Erforderlich erscheint die Schaffung von mehr Beratungskontinuität durch mehrjährige Bewilligungen. Eine mehr als zweijährige Bewilligung sollte angestrebt werden. Abrechnungsprobleme sind noch zu beseitigen.

Die an die Qualifizierer herangetragenen Fragestellungen gehen oftmals deutlich über die relativ eng vorgegebene Aufgabenstellung der Erhöhung der Akzeptanz für freiwillige Maßnahmen zum Naturschutz hinaus. Der Bedarf für eine umfassendere Naturschutzberatung (gesamtbetrieblicher Ansatz) scheint vorhanden zu sein, die Maßnahme sollte dementsprechend weiterentwickelt werden.

Es wird die Einrichtung einer Koordinierungsstelle empfohlen, die dem Informationsaustausch zwischen MU und Qualifizierern, aber auch dem Informationsaustausch der Qualifizierer untereinander dienen kann.

Die heterogenen Beratungsstrukturen in der Wasserschutzberatung in Niedersachsen haben einen erheblichen Konkurrenzdruck erzeugt, der sich positiv auf die Entwicklung der Beratung insgesamt ausgewirkt hat. Ähnliches ist auch für den hier betrachteten Bereich der Naturschutzberatung zu erwarten. Die Vielfalt der Beratungsstrukturen (LWK, Landschaftspflegeverbände und freie Büros als Auftragnehmer) sollte daher erhalten bleiben und die Vergabeverfahren weiterhin offen gestaltet werden.

3 Teil III der Halbzeitbewertung: Ergebnisse der Programmbewertung

3.1 Zusammenfassung der Analyse der Programmwirkungen

Entsprechend dem Evaluationskonzept wurden einige Bewertungsfragen auf Programmebene thematisch in so genannten Vertiefungsthemen gebündelt. Für die Vertiefungsthemen wurden zur Halbzeitbewertung keine eigenen maßnahmenübergreifenden Untersuchungen durchgeführt. In Form eines Bottom-up-Ansatzes wurden die Ergebnisse der Maßnahmenkapitel zusammengeführt, indem die Maßnahmen auf relevante Wirkungsfaktoren untersucht und auf tendenziell positive oder negative Wirkungen abgeprüft wurden. Die Aussagen haben zum jetzigen Stand der Evaluation überwiegend qualitativen Charakter. Insgesamt gibt es sechs Vertiefungsthemen, die in der folgenden Übersicht mit den zugehörigen CMEF-Fragen und Indikatoren dargestellt sind.

Untersuchungsdesign zur Ermittlung der Programmwirkungen

Horizontale wirkungsbezogene Bewertungsfragen (CMEF) nach Themenbereichen	Wirkungsindikatoren (CMEF)	Vertiefungsthemen
Wachstum, Beschäftigung und Kohäsion		
<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten - Verbesserung der Wachstumsbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruttowertschöpfung - Beschäftigungszuwachs 	1) Wachstum und Beschäftigung
Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors		
<ul style="list-style-type: none"> - Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors - Entwicklung eines starken und dynamischen Nahrungsmittelsektors in der EU - Entwicklung hochwertiger Produkte - Förderung von Innovation im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor - Berücksichtigung von Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruttowertschöpfung - Beschäftigungszuwachs - Arbeitsproduktivität 	2) Dynamik im Agrarsektor
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
<ul style="list-style-type: none"> - Verwirklichung von Umweltzielen - Biodiversität und die Verpflichtung von Göteborg 	<ul style="list-style-type: none"> - Erhalt ökologisch wertvoller land- und forstwirtschaftlicher Flächen - Umkehr des Rückgangs der Biodiversität (Feldvogelarten) 	3) Biodiversität
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
<ul style="list-style-type: none"> - Wasser und die Zielvorgaben der WRRL 	<ul style="list-style-type: none"> - Veränderung von Nährstoffbilanzen 	4) Wasser
Umwelt, nachhaltige Entwicklung		
<ul style="list-style-type: none"> - Klimawandel und Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls 	<ul style="list-style-type: none"> - Umfang der Produktion erneuerbarer Energien 	5) Klima
Migration/Suburbanisierung		
<ul style="list-style-type: none"> - Gegensteuerung zu Bevölkerungsschwund oder Druck durch urbane Zentren 		6) Lebensqualität

Quelle: Eigene Darstellung

Im Vertiefungsthema 1 „**Wachstum und Beschäftigung**“ ist der Zeitpunkt der Halbzeitbewertung zu früh, um strukturelle Effekte auf Wachstum und Beschäftigung zu messen. Belastbare Aussagen lassen sich erst treffen, wenn zum Abschluss einer geförderten Investition ein gewisser zeitlicher Abstand besteht.

Die konjunkturellen Einkommens- und Beschäftigungseffekte und ihre regionale Verteilung wurden mit Hilfe volkswirtschaftlicher Input-Output-Modelle quantifiziert. Nach den Modellergebnissen führt der Einsatz der EPLR-Mittel im Zeitraum 2007 bis 2009 in NI/HB zu einer zusätzlichen Bruttowertschöpfung (BWS) von 475 Mio. Euro, was 0,07 % der BWS der Länder in diesem Zeitraum entspricht. Jedem eingesetzten Euro an öffentlichen Mitteln steht eine zusätzliche Wertschöpfung von 1,1 Euro gegenüber. Der Wertschöpfungseffekt für NI/HB liegt damit auf Höhe des Durchschnitts der Modellergebnisse für ganz Deutschland. Die Beschäftigungseffekte summieren sich auf 3.000 Arbeitsplätze pro Jahr, dies entspricht 0,07 % der Erwerbstätigen in NI/HB. In den strukturschwachen ländlichen Kreisen fällt der relative Anstieg mit bis zu 0,2 % der Erwerbstätigen deutlich höher aus als im Landesdurchschnitt. Zur Einordnung der Ergebnisse ist zu bemerken, dass konjunkturelle Effekte bei jedem Einsatz öffentlicher Gelder entstehen. Sie sind zwar ein zusätzliches Argument in wirtschaftlichen Krisenzeiten, wirken aber nicht nachhaltig.

Das Vertiefungsthema 3 „**Biodiversität**“ behandelt die Programmwirkungen im Hinblick auf die Vielfalt von Arten und Lebensräumen (biologische Vielfalt, Biodiversität) und damit auch die Frage, inwieweit der Verpflichtung von Göteborg nachgekommen wurde, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren. Der CMEF-Bewertungsrahmen sieht zwei wesentliche neue Wirkungsindikatoren vor, nämlich die Entwicklung von Vogelpopulationen der landwirtschaftlich geprägten Offenlandschaft (Feldvogelindikator) sowie die Ausstattung der Agrarlandschaft und der Wälder mit ökologisch wertvollen Flächen und Elementen (HNV-Indikator).

PROFIL verfolgt eine breit angelegte Förderstrategie ohne ausdifferenzierte Schwerpunktsetzung im Bereich Biodiversität. Für den Schwerpunkt 2 wird lediglich eine finanzielle Mindestausstattung laut ELER-VO angesetzt, allerdings werden auch Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 3 strategisch den Biodiversitätszielen zugeordnet. Ein Fokus liegt auf den Natura-2000-Gebieten. Aus Programmsicht überwiegen die Maßnahmen mit positiver Biodiversitätswirkung bei weitem. Darunter sind 149.644 ha geförderte Fläche und 310 Projekte (7 % der Projekte), allerdings konnten über 90 % der Projektförderungen noch nicht bewertet werden. Die positiven Wirkungsbeiträge der Projekte speisen sich aus den Entwicklungsmaßnahmen für das ländliche Erbe (ELER-Code 323). Die Flächenmaßnahmen haben neben einem erheblichen Anteil von neutral wirkenden Maßnahmen (44 % der Förderflächen, insbesondere Natura-2000-Förderung, Mulch- und Direktsaatverfahren und Zwischenfruchtanbau) einen Schwerpunkt im Bereich der positiven (37,5 %) und sehr positiven Wirkungen (18,5 % der Förderflächen). Mit den (sehr) positiv wirksamen AUM können rd. 4,7 % der LF in NI/HB erreicht werden, überwiegend Grünland. Unter den

Forstmaßnahmen ist der Anteil der positiv/sehr positiv wirkenden Förderflächen mit 26.647 ha wesentlich geringer und erreicht nur 2,6 % der Waldflächen im *PROFIL*-Fördergebiet.

Der Förderflächenumfang in der Agrarlandschaft reicht wohl nicht aus, um signifikante positive Änderungen des zentralen Indikators Feldvögel zu bewirken. Derzeit ist eine Stagnation des Indikators zu beobachten. Ob eine weitere Verschlechterung des Index verhindert wurde, kann nicht beurteilt werden. Vermutlich haben treibende Kräfte außerhalb von *PROFIL* (wie bspw. das Erneuerbare-Energien-Gesetz, der technologische Fortschritt, Spezialisierung und Wachstum der Betriebe) maßgeblich Einfluss auf die Ausprägung des Indikators. Das Programm leistet mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Beitrag zur Erhaltung der HNV-Flächen und -Landschaftselemente. Sie wurden im Offenland mit 11,8 % der LF und im Forst mit einem Anteil von 31 % der Waldbestände quantifiziert.

Die durchgeführten Analysen lassen den vorläufigen Schluss zu, dass ein Beitrag zur „Umkehr des Rückgangs der biologischen Vielfalt“ geleistet wird. Entsprechend der strategischen Ausrichtung des Kooperationsprogramms Naturschutz konzentrierten sich die hoch wirksamen Maßnahmen auf das gemeinschaftliche Schutzgebietssystem Natura 2000, wo sehr positive Wirkungen auf die Biodiversität erzielt werden. Durch die Konzentration auf die besonders hochwertigen Gebiete mit überwiegenden Maßnahmen im Grünland ist eine Vernachlässigung der Normallandschaft zu erkennen. So werden z. B. durch die AUM mit Biodiversitätszielsetzung zwar 9,7 % des Dauergrünlands, aber nur 2 % des Ackerlands erreicht. Insbesondere im Ackerbau sind daher Defizite zur Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensgemeinschaften zu verzeichnen.

Im Vertiefungsthema 4 ist auf Programmebene zu beantworten, welchen Wirkungsbeitrag das Programm zu **Wasserschutz** geleistet hat und inwieweit mit dem EPLR Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Niedersachsen und Bremen umgesetzt werden.

In der Strategie von *PROFIL* wird die Verbesserung von Oberflächen- und Grundwasserschutz als eines der Unterziele für Schwerpunkt 2 aufgeführt. Hauptziel im Bereich Wasserschutz ist die Umsetzung der WRRL, die im Programm mit einer eigenen Strategie unteretzt wurde. Zur Umsetzung der Strategie dient ein breites Maßnahmenbündel aus den Schwerpunkten 1 bis 3, zudem wird die besondere Rolle freiwilliger Vereinbarungen beim Gewässerschutz betont. Die Wasserschutzwirkungen der ELER-Maßnahmen sind durch die Bezugnahme der WRRL-Maßnahmenpläne auf das Förderangebot des Programms gezielter Bestandteil der WRRL-Strategie in NI/HB geworden. Dieser Strategie folgend wurde durch die Programmänderungen zur Umsetzung der Health-Check-Beschlüsse ein finanziell deutlich größeres Gewicht auf Maßnahmen mit Wasserschutzzielen gelegt und das Maßnahmenspektrum erweitert.

Bis zur Halbzeitbewertung haben vor allem Agrarumwelt- und Forstmaßnahmen positive Wirkungen zur Verringerung diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer erzielt. Der Wasserschutzbeitrag der AUM ist durch Akzeptanzsteigerung einzelner Teilmaßnahmen (vor allem Umweltfreundliche Gülleausbringung) gegenüber der vorangegangenen Förderperiode deutlich angewachsen. Er wird auf rund 15 % der LF in NI/HB erbracht. Die meisten der angebotenen Teilmaßnahmen tragen zu einer Verbesserung des landesweiten Stickstoffbilanz-Saldos (N-Saldo) bei. Nach ersten Schätzungen ergibt sich ein Reduktionsbeitrag zum N-Saldo im Jahr 2009 in Höhe von im Mittel 3,7 kg/ha LF (Spanne 1,4 – 6,9 kg/ha). Es ist von beträchtlichen regionalen Unterschieden auszugehen. Die Berechnungen basieren auf Literaturangaben und Expertenschätzungen (Bruttoangaben), Daten zur Ableitung von Nettoeffekten sowie ein aktueller Referenzwert für 2010 liegen nicht vor. 2006 betrug der Referenzwert in der Baseline 100 kg/ha für Niedersachsen. Zur Verbesserung der Zielerreichung wird eine gemeinsame, auf die Zielkulisse der WRRL ausgerichtete Strategie aller Wasserschutzmaßnahmen und eine Überprüfung des Maßnahmenportfolios der AUM empfohlen (s. o.).

Die Verbesserung der Qualität von Oberflächengewässern ist ein weiterer gewässerschutzbezogener Schwerpunkt des Förderprogramms. Zur Erreichung des guten ökologischen Zustands tragen gleich mehrere Maßnahmen bei, vor allem zur Beseitigung struktureller Defizite (ELER-Codes 323, 322, 413), aber auch durch Nutzungsentflechtung über Flurbereinigung. Maßnahmen zur Gewässerentwicklung sind gemäß Bewirtschaftungsplanung auf mehrere Bewirtschaftungszeiträume verteilt, sodass ein vergleichbares Förderangebot auch im nächsten Entwicklungsplan enthalten sein sollte.

Insgesamt stehen rund 159 Mio. Euro und damit rund 19 % der bisher verausgabten Programmmittel mit positiven Wasserschutzwirkungen in Verbindung. Aus Sicht der Evaluation wird für erforderlich gehalten, die ELER-Maßnahmen in ein umfassendes Konzept von Erfolgskontrollen und Wirkungsmonitoring aller WRRL-Maßnahmen einzubinden, das die Wirkungen statistisch im Verhältnis zu den gestiegenen Anforderungen der Düngeverordnung aufzeigen kann.

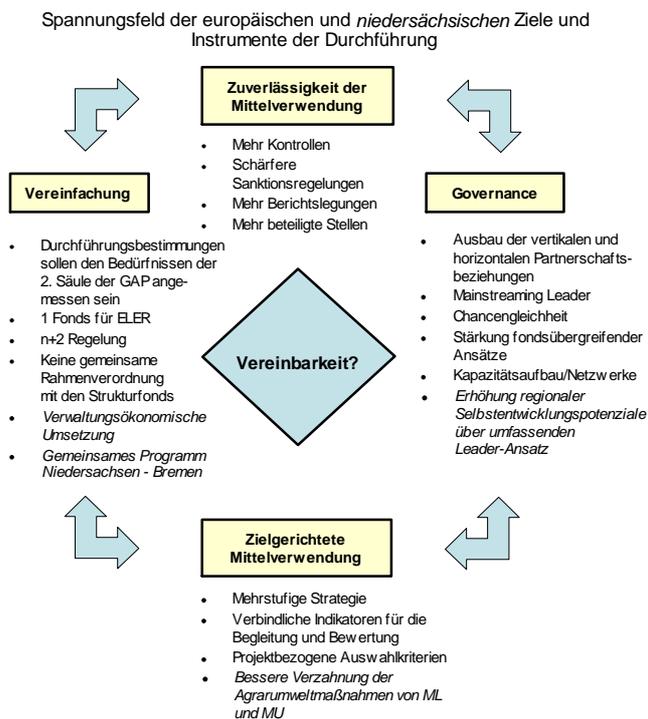
Im Vertiefungsthema 5 wird der Frage nachgegangen, welchen Beitrag das Programm zum **Klimaschutz** und damit zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls leistet. Klimaschutz und die damit verbundenen nationalen und gemeinschaftlichen Ziele sind in der Strategie von *PROFIL* auf die Reduktion der Emissionen aus der Landwirtschaft fokussiert. Beeinträchtigungen durch die Landwirtschaft sollen in erster Linie über Schwerpunkt 2 vermindert werden, vor allem durch AUM. Diese Zielausrichtung der AUM wurde mit der Umsetzung der Health-Check-Beschlüsse durch Einführung der Teilmaßnahme B0 (Klima-/Wasserschutz auf Dauergrünland) sowie Aufstockung der Mittel für weitere Teilmaßnahmen verstärkt. Eine spezielle Förderung der Bioenergie über den Entwicklungsplan wird als nicht erforderlich erachtet. Daher kann das Programm in Bezug auf die Erzeugung und Nutzung Erneuerbarer Energien keinen nennenswerten Beitrag leisten.

Die wichtigsten Beiträge des Programms zur Bekämpfung des Klimawandels bis zur Halbzeitbewertung bestehen in der Minderung von Treibhausgas (THG)-Emissionen aus der Landwirtschaft über AUM sowie in der Schaffung und Erhaltung von Kohlenstoffsinken durch die Forstmaßnahmen. Insgesamt wird für die Maßnahmen eine Reduzierung von THG-Emissionen im Umfang von 206 kt CO₂-Äquivalente für das Jahr 2009 geschätzt (Bruttoangaben). Bezieht man die geschätzte CO₂-Minderungsleistung in 2009 auf die gesamten THG-Emissionen aus Niedersachsen im Jahr 2006, ergibt sich ein rechnerischer Minderungsbeitrag des Programms von 0,23 %. Für die wirksamen Maßnahmen wurden bis 2009 rund 109 Mio. Euro und damit gut 13 % der insgesamt verausgabten Programmmittel aufgebracht. Darüber hinaus sind von einigen Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 3 ebenfalls positive, aber derzeit nicht quantifizierbare Wirkungen im Bereich der Energieeinsparung zu erwarten.

Als mögliche, weiter zu entwickelnde Handlungsfelder für ländliche Entwicklungsmaßnahmen mit großen Minderungs-Potenzialen für Treibhausgase und z. T. Synergien zum Wasserschutz sind die Steigerung der Stickstoffeffizienz, die standortangepasste Nutzung von Moorböden sowie die Steigerung der Retentionspotenziale im Landschaftswasserhaushalt zu nennen.

Für die Vertiefungsthemen 2 „**Dynamik des Agrarsektors**“ und 6 „**Lebensqualität**“ wurden bis zur Halbzeitbewertung die relevanten Maßnahmen identifiziert und die methodischen Konzepte weiterentwickelt. In den nächsten Jahren werden die Ergebnisse in eigenen Modulberichten veröffentlicht.

3.2 Zusammenfassung der Analyse der Programmdurchführung



Quelle: Eigene Darstellung

Zur Halbzeitbewertung wurde ein Fokus der Bewertungsaktivitäten auf Programmebene auf Fragen der Durchführung gelegt. Zentrale Aspekte sind die Vereinfachung, die Zuverlässigkeit und Zielgerichtetheit der Mittelverwendung sowie die Stärkung von Governance. Die getroffenen Aussagen basieren im Wesentlichen auf Literatur- und Dokumentenanalysen, Expertengesprächen, den Ergebnissen der Maßnahmenbewertungen und einer Online-Befragung von Wirtschafts- und Sozialpartnern.

3.2.1 Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz

Die **Umsetzungsstrukturen** von PROFIL sind zwar komplex, entsprechen aber weitgehend denen vom Vorgängerprogramm PROLAND und zeichnen sich durch Kontinuität und wachsende Routine aus. Die Verstetigung führt in erster Linie für „Standardmaßnahmen“ mit einer langen Förderhistorie zu einer insgesamt „reibungsarmen“ Umsetzung. Gründe für die Komplexität liegen überwiegend in unterschiedlichen Fachzuständigkeiten eines weitgefächerten Maßnahmenspektrums und dem Ressortzuschnitt der Landesregierung und nicht in einer ineffizienten Ablauforganisation. Die **Dreigliedrigkeit** aus ÄfL, LWK und NLWKN auf der Bewilligungsebene sollte daher beibehalten und eventuell optimiert werden.

Organisatorische Besonderheiten sind in der „Breite“ der Strukturen das zusätzliche **Koordinierungsreferat des MU** und die Einbindung der senatorischen Dienststellen in Bremen aufgrund des gemeinsamen Programms. Insgesamt hat sich die Zusammenarbeit zwischen ML und MU u. a. durch die in einem Baukastenmodell verzahnten Agrarumweltmaßnahmen beider Ressorts effektiviert und verstetigt. Die Einbindung des **Bremer Programms** ist organisatorisch durch Niedersachsen gut zu bewältigen und führt zur Einsparung von unverhältnismäßig hohen Umsetzungskosten in Bremen. Eine Besonderheit in

der „Tiefe“ der Organisationsstruktur ist die Anzahl der **zusätzlich Beteiligten** unterhalb der Bewilligungsstellen, insbesondere der an der Umsetzung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen beteiligten 52 Unteren Naturschutzbehörden (UNBn) und der 32 Leader-Regionen – davon 18 Neugründungen – als regionale Entscheidungsstrukturen.

Bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen führt die **Kommunalisierung** zu einer dualen Umsetzungsstruktur – Bewilligung durch die zehn LWK-Bezirksstellen unter Zuarbeit und Fachaufsicht durch die 52 UNBn. Der für den Erfolg der Maßnahme notwendige Betreuungs- und Koordinationsaufwand durch das Fachreferat des MU ist sehr hoch und kann mit der derzeitigen personellen Ausstattung kaum geleistet werden.

Gegenüber LEADER+ wurde für **Leader** ein neues Bewilligungsverfahren etabliert: weg von einer Abwicklung durch eine Verwaltungsstelle bei den jeweiligen Landkreisen hin zu einer Bewilligung und Abwicklung von Leader-Projekten durch die fachlich zuständigen Bewilligungsstellen (ÄfL, NLWKN, LWK). Durch diese stark dezentralisierte Organisation sind zahlreiche „neue“ Dienststellen in den Leader-Prozess eingebunden, und der Leader-Erfolg ist umgekehrt von zahlreichen Dienststellen abhängig. Diese neuen Bezüge müssen sich erst einspielen und bedürfen großer Koordinationsanstrengungen. Vor allem im Leader-Fachreferat fehlen Kapazitäten zur Koordination, Information und Betreuung der LAGn sowie der Bewilligungsstellen. Ähnlich verhält es sich bei der Betreuung und Weiterentwicklung im Bereich der ZILE-Maßnahmen.

Insgesamt fehlt seit dem Wegfall der **Bezirksregierungen** sowohl bei den (Vertrags-) Natur- und Wasserschutzmaßnahmen als auch den Maßnahmen zur Ländlichen Entwicklung (ZILE, Leader) eine koordinierende, beratende und bündelnde Mittelinstanz. Die jeweiligen Fachreferate (MU und ML) können diese Funktionen aufgrund ihrer personellen Ausstattung und der insgesamt gestiegenen Anforderungen nur sehr eingeschränkt ausfüllen. Die bisher gute Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Dienststellen wird durch starke **personelle Engpässe** und den daraus resultierenden fehlenden regelmäßigen Austausch zunehmend eingeschränkt.

Dreh- und Angelpunkt für die horizontale und vertikale Koordination ist die **Verwaltungsbehörde** (VB) mit einem gewachsenen Aufgabenkatalog. In Folge eines bereits zweimaligen Leitungswechsels waren die Mitarbeiterinnen streckenweise stark überlastet. Mittlerweile wurde die VB personell aufgestockt. Die Beseitigung der entstandenen „Flurschäden“ dauert in Teilen (Beteiligung der Wirtschafts- und Sozial (WiSo)-Partner noch an und erfordert eine hohe Einsatzbereitschaft. Hier sollte über weitere Entlastungsstrategien nachgedacht werden.

Positive Ansätze liegen in der Förderung von **Qualifizierern für Naturschutzmaßnahmen**, die Landwirte in Hinblick auf eine Teilnahme an Vertragsnaturschutzmaßnahmen beraten und aktivieren sollen. Ihre Aktivitäten führen zu einer Vernetzung der regionalen Ebene mit dem MU und bringen diesem Kenntniskern über die Akzeptanz und Hemmnisse der Maßnahmen vor Ort. Dies schafft auch eine Entlastung der UNBn.

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde seitens der KOM ein neuer, dem Ziel der größeren Zuverlässigkeit verpflichteter Rechtsrahmen geschaffen, der neue **Kontrollformen** und **Berichtslegungen** vorsieht. Die Vielzahl der Kontrollen und die kontinuierliche Konkretisierung und Verfeinerung sowie die „aufgeblähten“ **Änderungsverfahren** bringen die Verwaltung an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Das EU-Vorschriftengefüge hat in dieser Förderperiode einen noch höheren Komplexitätsgrad erreicht, sodass Personalfluktuierungen in der Förderverwaltung kaum mehr kompensiert werden können. Besondere Probleme entstehen bei investiven ELER-Maßnahmen durch die Übernahme der 3%-Abweichungsregelung der Flächenmaßnahmen für die Sanktionsprüfungen. Die **gestiegenen Anforderungen** an Verwaltung und AntragstellerInnen führen bei kleineren Maßnahmen zu einem Akzeptanzverlust bei den AntragstellerInnen, bei der Verwaltung hingegen zur Gefahr der „Schere im Kopf“, einer Absicherungskultur und insgesamt verlängerten Verfahrensdauern. „Vorgaben“ und „Kontrollen“ sind für ZILE und Leader ein sehr relevantes Thema, und der Verwaltungsaufwand behindert neben Finanzierungsproblemen die Umsetzung von Projekten am stärksten.

Mehraufwand und Verunsicherungen verursachen zwei ELER-Regelungen, die von denen der Strukturfonds abweichen: zum einen die nicht gegebene Kofinanzierungsfähigkeit der nicht erstattungsfähigen **Mehrwertsteuer**, zum anderen die **Beteiligungsregelung** des ELER nur für zuschussfähige öffentliche Ausgaben. Letztere hat zur Folge, dass die Bewilligungsstellen außer bei Kommunen immer im Einzelfall prüfen müssen, ob es sich um öffentliche Mittel handelt. Gerade bei Leader-Projekten, die auf vielfältige Finanzquellen angewiesen sind, ist dies mit einem hohen Verwaltungsaufwand und einem Ausschluss „alternativer“ Finanzierungsquellen verbunden.

Die Einführung **neuer Strategieebenen** hat kaum Bedeutung für die inhaltliche Ausgestaltung von *PROFIL* nach sich gezogen. Während sich die EU-Strategie zumindest noch als hilfreich für den Diskussionsprozess erwiesen hat, ist die Nationale Strategie so breit aufgestellt, dass alle Länder sich mit ihren Programmen darin wieder finden können. Auf **Landesebene** wurde keine ministeriumsinterne oder gar ministeriumsübergreifende Strategiediskussion vorangetrieben und ein sehr breiter Ansatz zwischen Sektorförderung und der Förderung der ländlichen Entwicklung programmiert. Eine größere Bedeutung hatte die Vorgabe der **Mindestausstattung** für Schwerpunkt 2 von 25 %, ohne die der Mittelan-satz für diesen Bereich geringer ausgefallen wäre.

Die Gesamteinschätzung des **EU-Monitoring-Systems** ist eher ernüchternd. Das System ist aufwendig, aufgrund der ständigen Änderungen kostenintensiv in der Umsetzung und liefert kaum aussagefähige Daten weder für NI/HB noch für die Kommission. Steuerungsfunktionen kann es nicht entfalten. Das Land Niedersachsen hat mit der Monitoring-Suite den organisatorisch-technisch richtigen Weg eingeschlagen, um den Erfassungsaufwand der Daten möglichst gering zu halten. Dabei kann die VB zumindest für den Geschäftsbereich des ML auf gut funktionierende Vorsysteme zurückgreifen; bei einigen Maßnahmen ist eine Integration bzw. der Ausbau einer Schnittstelle allerdings noch nicht erfolgt.

Bei der Implementierung von Fördermaßnahmen lassen sich **Mitnahmeeffekte** nie gänzlich ausschließen. Die Relevanz der Effekte hängt von der Art der Zuwendungsempfänger und dem geförderten Gut ab. Fördersystembedingt sind Maßnahmen, die sich an private Zuwendungsempfänger richten und an der Förderung privater Güter ansetzen, besonders anfällig.¹⁰ Insgesamt sind rund 566 Mio. Euro (68 %) der 2007 bis 2009 verausgabten öffentlichen Mittel mit dem Auftreten von Mitnahmeeffekten verbunden. Davon nur 3 % mit hohen, 55 % mit mittleren und 42 % mit geringen Effekten. Hauptursachen liegen in dem hohen Anteil der direkten Unternehmensförderung innerhalb von *PROFIL* und dem relativ geringen Auflagenniveau im NAU/BAU.

Wesentliche Empfehlungen zum Themenfeld Vereinfachung und Verbesserung der Fördereffizienz

An Niedersachsen/Bremen für die laufende Förderperiode:

- Prinzipiell sollten die **Ablaufstrukturen beibehalten** und nur innerhalb der Dreigliedrigkeit noch Optimierungspotenzial ausgelotet werden (z. B. Zentralisierung bestimmter Aufgaben). Erneuten großen Umbrüchen in der Förderstruktur (beispielsweise einer Abwicklung des Fördergeschäftes durch die N-Bank oder einer Verlagerung der Dorferneuerung oder Flurbereinigung auf die kommunale Ebene) ist eine Absage zu erteilen. Mit teilweisen Verlagerungen des Fördergeschäftes auf die N-Bank wären aus Sicht der Evaluation keine Effizienzgewinne verbunden¹¹, sondern nur weitere Schnittstellen im komplexen Umsetzungsgefüge. Auch die weitgehende Kommunalisierung von Aufgaben innerhalb des EU-Zahlstellenverfahrens wäre mit großen Kosten durch dezentralen Know-How-Aufbau und enorme Koordinationserfordernisse verbunden.

¹⁰ Nach Auffassung des ML ist dieser Sachverhalt als fördersystembedingt hinzunehmen, da die zugrundeliegenden Rechtsvorschriften die einzelbetriebliche Förderung in der Land- und Ernährungswirtschaft als einen geeigneten Ansatz zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors vorsehen.

¹¹ Hierfür würden sich ohnehin nur Maßnahmen anbieten, die schon verwaltungsökonomisch effizient umgesetzt werden (ELER-Codes 121 und 123).

- Den **personellen Engpässen** vor allem im Bereich des MU, des ML und den ÄfL sollte dringend entgegengewirkt werden, damit die für den Erfolg der Maßnahmen (KoopNat, Leader, ILE etc.) erforderliche Steuerung und Koordination bewerkstelligt werden können.
- In diesem Zusammenhang wird der **Ausbau der Maßnahme Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen** (ELER-Code 331-B) empfohlen, da sich die Qualifizierer als gutes Bindeglied zwischen den UNBn und den Landnutzern sowie ersteren und dem Ministerium erwiesen haben. Von ihnen gehen deutliche Impulse für die Maßnahmenumsetzung aus. Es sollte geprüft werden, ob die Qualifizierungsmaßnahme auch strukturell – ähnlich wie im kooperativen Wasserschutz – weiterentwickelt werden könnte. Beispiele aus Schleswig-Holstein zeigen, dass solche Strukturen¹² die Akzeptanz und die Bereitschaft zur Teilnahme an freiwilligen Schutz- und Pflegemaßnahmen signifikant erhöhen können. Zudem könnten die UNBn entlastet werden.
- Maßnahmen mit wenigen Förderfällen, mit geringem Fördervolumen und relativ spezifischer Ausrichtung sollten nicht über ELER gefördert werden. In diesem Kontext sollte reflektiert werden, inwieweit es sich nachhaltig rechnet, jede Art von Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahme in Form sehr aufwendiger EU-Projektförderung umzusetzen, und (im Gegenzug) die institutionelle Förderung von Bildungsträgern etc. zu reduzieren.

An die EU-KOM in Bezug auf die zukünftigen Durchführungs- und Kontrollbestimmungen:

- Das eigene Politikziel der Verlagerung von Verantwortung auf die Mitgliedstaaten sollte ernst genommen und konsequent verfolgt werden. Hierzu gehören unter anderem stark vereinfachte Programmänderungsverfahren.
- Die positiven Ansätze im Bereich der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit (Zuverlässigkeitserklärung, Berichtslegungen) sollten ausgebaut und sinnvoller ausgestaltet werden, um deren „Nebenwirkungen“ für die Vereinfachung und inhaltliche Ausgestaltung der Programme zu reduzieren.
- Das Konzept des „single audits“ zur Vermeidung der Mehrfachkontrollen der unterschiedlichen Institutionen sollte weiter vorangetrieben werden.
- Die Kontrollfixierung, von der die derzeitigen Durchführungsvorschriften geprägt sind, sollte auf ein Maß reduziert werden, das aktivierende Förderung bestärkt. Dazu gehören im Wesentlichen eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen und die Abschaffung der 3-%-Abweichungsklausel für investive ELER-Maßnahmen.

¹² Dort werden sogenannte Lokale Aktionen zur Erstellung und Umsetzung von Managementplänen für die Natura-2000-Gebiete etabliert. Die relevanten regionalen Akteure werden unter der Leitung einer fachlich qualifizierten Geschäftsführung in die Prozesse und Projekte mit einbezogen. Die erforderlichen Strukturen werden unter ELER-Code 323 gefördert.

- Die Summe sämtlicher mit der Umsetzung verbundener Berichtslegungstermine sollte kritisch reflektiert und reduziert werden (u. a. zweijährige Rhythmen z. B. für die Jahresberichte), sodass in den Verwaltungen berichtslegungsfreie Zeiten für Gestaltungsprozesse verbleiben.

An Niedersachsen/Bremen in Bezug auf die Instrumente zur besseren Zielausrichtung:

- Der Weg, Qualitätssicherung von Förderung über ein **regionales Gremium** wie die LAGn zu betreiben, ist sinnvoll und sollte beibehalten werden.
- Die **AUM** sollten im Bereich des NAU/BAU noch stärker auf die Umweltziele ausgerichtet werden. *PROFIL* sollte stärker den Tierschutz und die Reduzierung von Ammoniakemissionen in eine strategische Weiterentwicklung mit einbeziehen.
- Für die Diskussion einer zukünftigen strategischen Ausrichtung des Förderprogramms sollte stärker auf die im ML vorliegenden Erkenntnisse aus der Raumordnung und deren Modellvorhaben sowie das installierte Regionalmonitoring zurückgegriffen werden, die eine gute Grundlage einer **integrierten Strategie** liefern.

An die europäische Ebene in Bezug auf die Instrumente zur besseren Zielausrichtung:

- In der **nächsten Förderperiode** sollte auf einen dreistufigen strategischen Ansatz verzichtet werden. Statt Mindestausstattungen auf der Ebene von Schwerpunkten sollte besser eine Mindestausstattung von (europäischen) Zielen eingefordert werden.
- Für die **restliche Laufzeit** der Förderperiode wäre zu überlegen, ob die Berichterstattung zur **Nationalen Strategie** aufrecht erhalten werden muss, oder ob freie Kapazitäten – gerade in den Bundesländern – für eine nach vorne gewandte strategische Diskussion gewonnen werden sollten.
- **Datensysteme/Monitoring:** EU-weite Anforderungen sollten zukünftig auf ein Mindestmaß reduziert werden. Wenn Daten EU-weit aggregiert werden sollen, dann muss eine eindeutige Definition vorgegeben werden, die auch in Datenbankstrukturen übersetzbar ist (analog zur BuchführungsVO). Es sollten Freiräume geschaffen werden, damit die Berichterstattung stärker auf die Programme und Maßnahmenstrukturen im Land ausgerichtet werden kann.

3.2.2 Themenfeld Multilevel Governance – Good Governance – Regional Governance

Die Steuerung und Koordination der Programmdurchführung in einem **Mehrebenensystem** (von lokal bis supranational) mit sehr komplexen Akteurskonstellationen partnerschaftlich und ressortübergreifend zu realisieren, ist eine große Herausforderung. Dies bezieht sich sowohl auf die vertikalen wie auch auf die horizontalen Beziehungen, letztere insbesondere im Verhältnis zu den WiSo-Partnern.

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen **Bund und Ländern** werden grundsätzlich positiv(er) eingeschätzt, wobei die Rolle des Bundes im föderalen System nach wie vor schwierig ist. Zum einen wird vom Bund erwartet, dass er Interessenvertreter der Länder gegenüber der KOM ist, zum anderen darf er Länderinteressen nicht einschränken. „Positive“ Koordination und Steuerung erfolgt über das zentrale Instrument der Nationalen Rahmenregelung (NRR). Für die **Umwelt-/Naturschutzthemen** gibt es keine formalisierten Austauschstrukturen zwischen Bund und Ländern in Fragen der ländlichen Entwicklungsprogramme. Das BMU sieht sich hier nicht als zuständig an. Dieser Mangel an koordinierenden Strukturen führt dazu, dass jedes Land mit seinen Natur- und Wasserschutzmaßnahmen eigene Wege geht. Das Aushandeln mit der EU-Kommission ist für jedes einzelne Bundesland mit hohen Lernkosten verbunden.

Der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen den **Ländern und der EU-Kommission** sind z. T. verbesserungswürdig, weniger auf der konkreten Arbeitsebene als in den grundsätzlichen Strukturen. Verbessert gegenüber der letzten Förderperiode haben sich nach Ansicht der befragten Verwaltungsbehörden die Aspekte „aktive Unterstützung“ und „Rechtzeitigkeit von Informationen“ im Rahmen der Umsetzung. Auch wird die Kommission stärker als Kooperationspartner wahrgenommen. Verbesserungsbedarf gibt es nach wie vor in den Bereichen: Transparenz von Entscheidungen, Einheitlichkeit der abgegebenen Stellungnahmen der verschiedenen Dienststellen und Einbeziehung der Länder in die Entscheidungen. Wenig nachvollziehbar ist der gegenüber Niedersachsen kompromisslose Umgang der Kommission mit der Kulisse Ländlicher Raum und der Förderausschluss von WRRL-Maßnahmen an Fließgewässern außerhalb dieser Kulisse.

Zu beobachten ist eine Stärkung der **regionalen Ebene** durch die starke Ausdehnung des Leader-Ansatzes. Der Umgang miteinander und die etablierten Ablaufsysteme zeugen von einer kooperativen Zusammenarbeit zwischen der Landesebene und den Regionen. Dies wird durch die Befragungsergebnisse der Regionalmanager bestätigt. Bei den verschiedenen **Unterstützungsangeboten** des Landes an die LAGn gibt es Optimierungsbedarf.

Zur Stärkung des **Partnerschaftsprinzips** wurden für alle Programme Begleitausschüsse (BGA) eingerichtet. Mit 28 stimmberechtigten Mitgliedern ist das Gremium für NI/HB relativ groß. Die 15 Vertreter der WiSo-Partner stehen für fünf verschiedene thematische Bereiche. Mehrere organisatorische „Webfehler“ belasten den Beteiligungsprozess. Bei-

spielsweise kam während der Phase der Vorbereitung der HC-Änderungen die Beteiligung wegen des Wechsels an der Spitze der VB zu kurz, was das Vertrauensverhältnis belastet hat. In der Geschäftsordnung ist eine **Stimmrechtsregelung** festgelegt, die zu einem Zwei-Klassen-Stimmrecht führt, da die WiSo-VertreterInnen bei Abstimmungen mit finanziellen Auswirkungen kein Stimmrecht haben. Diese Regelung führt zu einer Nicht-Sichtbarkeit der WiSo-Positionen in zentralen, da finanziellen Belangen. Die Ergebnisse der **Online-Befragung** der WiSo-Partner spiegeln eine insgesamt mäßige Zufriedenheit wider. Die Organisation der Sitzungen ist (noch) nicht optimal. Das Pflichtprogramm, das gemäß ELER-VO abzuarbeiten ist, ist sehr dominant und lässt wenig Zeit für Diskussionen. Besonders negativ werden die Regelungen zum Stimmrecht bewertet. Die Gesamtbewertung der partnerschaftlichen Programmumsetzung fällt relativ verhalten aus. Die jetzige Leitung der VB hat auf Kritik bereits reagiert, was von den WiSo-Partnern begrüßt wird.

Die Stärkung **integrierter Entwicklungsansätze** wird über umfassende territoriale Ansätze (Leader/ILE) und funktionale Ansätze (Dorferneuerung, Flurbereinigung und kooperativen Wasserschutz) umgesetzt. Die Ausgaben aller hierfür relevanten Fördermaßnahmen umfassen rund 261 Mio. Euro. Das sind gut 31 % der bis Ende 2009 ausgezahlten öffentlichen Mittel.¹³

Leader ist in der Umsetzung mit Finanz- und Verwaltungsvorschriften konfrontiert, die in ihrer Komplexität und ihrem Standardisierungsdruck mit einer breiten Beteiligung insbesondere ehrenamtlicher Akteure und innovativer Einzelfallförderungen nur schwer zu vereinbaren sind. Der Rechtsrahmen hat den Gestaltungsspielraum in Niedersachsen erheblich eingeschränkt und das unmittelbare Verknüpfen der eigenen Strategie mit den anderen Fonds erschwert. Auch **Innovatives** ist nach Ansicht der RegionalmanagerInnen kaum möglich, und nach der Philosophie der niedersächsischen Zahlstelle geht Sorgfalt vor der Unterstützung „kreativer Entwicklungsansätze und -maßnahmen“. Die hohe Sorgfalt führt aber für die LAGn zu einer hohen Verlässlichkeit der getroffenen Bestimmungen und einem Bewilligungsablauf, der sich, bis auf kleinere Stolpersteine im NLWKN und der LWK, durch eine hohe Klarheit der Zuständigkeiten und Regelungen auszeichnet.

Neben den förderpolitisch begrenzten Ansätzen hat es das Konzept des **Gender-Mainstreaming** im Umfeld eines durch Männer dominierten Politikfeldes der Agrarpolitik – mit den entsprechenden Strukturen in der niedersächsischen Fachverwaltung und der Fachöffentlichkeit – besonders schwer, auch wenn es in alle Ministerien und nachgeordnete

¹³ Näheres zu den 18 ILE-Regionalmanagements und den 32 Leader-Regionen siehe 2.16, dort sind auch die wesentlichen Empfehlungen enthalten, die an dieser Stelle nicht noch einmal wiederholt werden.

te Behörden verbindlich eingeführt ist.¹⁴ Durch die „**formalisierte Verankerung**“ als Querschnittsziel der Chancengleichheit in den Verordnungstexten läuft es Gefahr, in der Umsetzung auf ein rein schematisches Prüfraster reduziert zu werden. Aus dem in der SWOT von *PROFIL* herausgestellten spezifischen Abwanderungsverhalten von Frauen aus den strukturschwachen ländlichen Räumen und der regional geringen Frauenerwerbsbeteiligung folgen keine konkreten Handlungsansätze. Nach der Klassifizierung der Ausgaben im Hinblick auf ihre Gleichstellungsrelevanz (Gender-Budgeting), gibt es weder gleichstellungsaktive noch gleichstellungssensible Maßnahmen. Bei den potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen (55 % der verausgabten Mittel) handelt es sich um Förderungen, mit denen ein Qualifizierungs-, Beschäftigungs- bzw. Wachstumsziel verfolgt wird. Die Potenziale werden aber nicht durch spezifische Lenkungsinstrumente genutzt. In den Auswahlkriterien spielen Chancengleichheit oder Frauenförderung keine Rolle.

Projekte mit einem direkten Bezug zum Themenfeld **Vereinbarkeit** (Betreuung, Mobilität) lassen sich nur vereinzelt finden. Die Maßnahmen zur Qualifizierung und **Kapazitätsaufbau** werden zum überwiegenden Teil von Frauen wahrgenommen. Hier konnten gegenüber der letzten Förderperiode große Fortschritte erzielt werden. Gerade beim Bildungsträger LWK war ein Teil der Kurse direkt für Frauen konzipiert. Positiv für den Bereich der **Teilhabe** an Entscheidungsprozessen ist der stark regionalisierte partizipative Ansatz über Leader, die ILE-Regionen und die Dorferneuerung, über den gerade die potenziell gleichstellungsorientierten Maßnahmen abgewickelt werden. Über 40 % der befragten LAG-Mitglieder sagen aus, dass frauenspezifische bzw. gleichstellungspolitische Belange zu wenig durch die REK verfolgt oder thematisiert werden.¹⁵ Mit einem durchschnittlichen Frauenanteil von knapp 29 % in den LAGn erfolgte gegenüber der letzten Förderperiode eine deutliche Verbesserung. Die ILE-Lenkungsgruppen weisen mit 12,7 % auf den geringen Frauenanteil an den Spitzen der Kommunalverwaltungen hin. Mit einem Frauenanteil von 38 %¹⁶ der stimmberechtigten Mitglieder im BGA liegt Niedersachsen im Durchschnitt der im Rahmen der 7-Länder-Evaluation untersuchten Begleitausschüsse.

¹⁴ Trotzdem hat das ML beschlossen, seine Berichterstattung über die Umsetzung von Gender-Mainstreaming an *PROFIL* als dem wichtigsten Förderprogramm des Hauses zu knüpfen.

¹⁵ Das ist neben den Themen Jugend und Wirtschaft das „schlechteste“ Ergebnis.

¹⁶ Dieser ist mittlerweile laut VB auf 41 % angestiegen.

Wesentliche Empfehlungen zum Themenfeld Governance

Zum partnerschaftlichen Politikstil zwischen Land, Bund und EU:

- Es liegt in der Verantwortung der **EU-KOM**, die komplexen Umsetzungssysteme der Programme nur in Ausnahmefällen, vorsichtig und nur mit ausgereiften Änderungsvorschlägen zu modifizieren. Änderungen und Auslegungen des Rechtsrahmens sollten nur noch im Rahmen von transparenten Verfahren erfolgen, wobei das Komitologieverfahren¹⁷ eine Aufwertung erfahren sollte.
- Der **Bund** sollte seine Organisationsrolle stärker wahrnehmen, um Ineffizienzen bei den Ländern zu verringern. Das BMELV sollte beispielsweise Terminen in den BGA einen Vorrang einräumen, um seinen Vertretern die Teilnahme an den Sitzungen immer zu ermöglichen. Nur die Einsicht in landesinterne Umsetzungsbedingungen kann zu praktikablen und akzeptablen Koordinierungsvorschlägen führen.
- Bereits in der letzten Förderperiode gefordert, wird es **zukünftig** noch dringender, für die neue Förderperiode einen eindeutigen und rechtzeitig verabschiedeten Rechtsrahmen vorzugeben und die Verordnungstexte sorgfältig abzustimmen.

Zur WiSo-Beteiligung und dem Begleitausschuss in Niedersachsen/Bremen:

- Die **Stimmrechtsregelung** in der Geschäftsordnung des **BGA** sollte als Zeichen eines Neuanfangs geändert werden. Es sollte eine Regelung gefunden werden, in der durch ein Vetorecht der VB oder ähnliche Mechanismen die Hoheit der Verwaltung über grundlegende Fragen gewahrt bleibt, aber alle BGA-Mitglieder zu jedem Punkt abstimmen können und wahrgenommen werden. Mit den **Anregungen und Bedenken**, die im Laufe einer Sitzung hervorgebracht werden, sollte transparenter verfahren werden.
- Die Mehrstufigkeit der **Beteiligung** aus Informationsveranstaltungen für alle und BGA-Sitzungen für die Sprecher sollte beibehalten und systematischer mit einander verknüpft werden. So bietet es sich an, im Vorfeld der BGA-Sitzungen Veranstaltungen mit allen relevanten WiSo-Partnern zum „Abklopfen“ eines ersten Meinungsbildes und zur Diskussion komplexer Fragestellungen durchzuführen. Ein anderer Weg läge in einer Stärkung der Gruppen als Diskussionsforen. Hiermit wäre eine stärkere Wahrnehmung der Multiplikatorfunktion der Gruppensprecher mit den entsprechenden organisatorischen Aufgaben verbunden.

¹⁷ Ausschussverfahren nach Artikel 202 des EU-Vertrages. Beim Komitologieverfahren entscheiden das Europäische Parlament und der Rat über die grundsätzlichen Bestimmungen in den Rechtsakten und übertragen einem Fachausschuss die Regelung der technischen Durchführung.

- Wichtig ist die Gestaltung eines **Beteiligungsprozesses**, der einen kontinuierlichen Austausch und ein fortlaufendes Engagement der WiSo-Partner befördert. Eventuell wären hierfür noch andere Arbeitsformen zu etablieren. Hier sollte ggf. eine gezielte Abfrage erfolgen, welcher Verband an Arbeitskreisen o. ä. interessiert ist.
- Für die Diskussion über die **nächste Förderperiode** ist eine stärkere und kontinuierliche Einbeziehung aller WiSo-Partner vorzusehen – hier sollte sich die VB über Mittel der Technischen Hilfe Unterstützung einholen. Erste Anfänge wurden hierfür bereits frühzeitig im April 2010 gemacht.
- Bei **maßnahmenspezifischen Beteiligungsformen** ist darauf zu achten, dass sie nicht von einzelnen Verbänden dominiert werden und ein Mindestmaß an Transparenz hergestellt wird. Auch sollten Vertreter sämtlicher Belange, die von einer Änderung einer Förderrichtlinie berührt werden, beteiligt werden. Insgesamt dürfen die Grenzen zwischen einer partnerschaftlichen partizipativen Umsetzung und Lobbyismus nicht verschwimmen. Der BGA sollte mehr dafür genutzt werden, Transparenz über die bilateralen Verbandsbeteiligungen herzustellen.

Zur Chancengleichheit in *PROFIL*:

- Die Maßnahmen mit Gleichstellungspotenzial sollten besser über geschlechtsspezifische Ziele, Indikatoren oder Auswahlkriterien profiliert werden. Mit Zielmarken werden spezifische Bewertungsmaßstäbe sichtbar und die aktiven Bemühungen in den Verwaltungen intensiviert. Diese könnten u. a. in einer frauenspezifischen (Investitions-)Beratung und Öffentlichkeitsarbeit liegen.
- Die DVS sollte für Gleichstellungsthemen, beispielsweise für eine bessere Integration frauenspezifischer Qualitäts- oder Auswahlkriterien in den Maßnahmenförderungen und einen Erfahrungsaustausch mit anderen europäischen Ländern hierzu, stärker genutzt werden. Hier wäre eine Sammlung von Best-practice-Beispielen besonders hilfreich.
- Gerade im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen sollte im Rahmen des Monitoring und der Bewertung mehr auf deren Qualität abgehoben und keine rein numerische Berichterstattung geleistet werden. Die hierfür erforderlichen Daten müssen erfasst und zur Verfügung gestellt werden, ggf. auch im Rahmen von Zuwendungsempfängerbefragungen in der laufenden Bewertung.
- In allen Dokumenten und Veröffentlichungen sollten die an der Umsetzung des Programms Beteiligten (Dienststellen, LAGn etc.) möglichst eine gendersensible Sprache (in Wort und Bild) verwenden, die nicht nur Frauen mitmeint, sondern Frauen sichtbar macht. Leitfäden liegen hierfür für die verschiedenen Politikfelder vor.
- **Langfristig** sollte über stringenteren Vorgaben oder Selbstverpflichtungen für die Beteiligungsgremien, v. a. bei Leader und den ILE-Lenkungsgruppen nachgedacht werden. Zielwerte der EU liegen bei 40 % Frauenanteil in Entscheidungsgremien. Eventuell sollten hier Vorgaben durch die **EU-KOM** erfolgen.

3.2.3 Themenfeld Interne und Externe Kohärenz, Komplementarität und Synergien

Insgesamt werden schwerpunktübergreifende Ansätze zwangsläufig wenig verfolgt, da die Schwerpunkte mit ihren entsprechenden Maßnahmen – so wie die Verordnung es verlangt – auf ihre Ziele ausgerichtet sind. Schwerpunkt **übergreifend** werden in erster Linie die Wirkungsfelder **Wasserschutz, Biodiversität, Lebensqualität** und die Tourismusförderung verfolgt. Defizite sind im Programm nach wie vor in zwei Handlungsfeldern zu sehen, die zentral für Niedersachsen sind: der Reduzierung von **Ammoniak** und dem **Tierschutz**. Für beide Bereiche hatte die Ex-post-Bewertung von PROLAND empfohlen, das potenzielle Maßnahmenpektrum zu nutzen und vor allem Förderinstrumente verstärkter zu kombinieren.

Im Hinblick auf die **externe Kohärenz** mit den Strukturfonds wurde der Anspruch einer besseren Integration der Fonds auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich-strategisch gut vorbereitet. Ausfluss sind Unstimmigkeiten in den Regelungen wie z. B. der Berechnung der EU-Beteiligung, der Kofinanzierungsfähigkeit der Mehrwertsteuer, der Programmierungstiefe und zur Evaluation.

PROFIL formuliert in seinem Strategiekapitel den Anspruch von stärker **fondsübergreifenden Ansätzen**. Der starke Nachlauf der Strukturfonds machte eine intensivere Abstimmung zwischen den Programmen schwierig. Eine gemeinsame Strategie für den ländlichen Raum gab es nicht. **Austauschstrukturen** wurden mit der Arbeitsgruppe der Fondsverwalter geschaffen, die die Jour-fix-Runden der letzten Förderperiode fortsetzt. Des Weiteren erfolgt eine gegenseitige Beteiligung in den Begleitausschüssen, die aber nur sporadisch für gemeinsame themenbezogene Diskussionen genutzt wird. Die Befragung der WiSo-Partner ergab, dass eine Intensivierung des Austauschs für sinnvoll gehalten wird.

Zwischen den umsetzenden Strukturen der Fonds gibt es insgesamt wenige Schnittstellen. Die Umsetzung des **EFRE** erfolgt im Wesentlichen über die Förderreferate des MW und die N-Bank als zwischengeschaltete Stelle. Allein der NLWKN wickelt nennenswerte Anteile beider Programme ab. Für eine Bündelung und Koordination der Programmmaßnahmen vor allem mit Schwerpunkt 3 oder Leader fehlt eine **Mittelinanz** wie die ehemalige Bezirksregierung.

Strategische Förderlücken zwischen ELER und EFRE können eventuell im Bereich der **Tourismusförderung** und der Nahtstelle **Dorferneuerung** zur **Städtebauförderung** auftreten. Durch die strikte Definition der Gebietskulisse Ländlicher Raum liegt aus Sicht des MU für **naturschutz- und gewässerbezogene** Maßnahmen eine Förderlücke im städtischen Raum im Zusammenhang mit der Umsetzung der WRRL und Natura 2000 vor. Eine erste Analyse der **fondsübergreifenden Funktion** von **Leader** anhand der LAG-Angaben

zu Projekten ohne ELER-Finanzierung ergab, dass von den insgesamt 74 Vorhaben immerhin 14 über den EFRE und drei über den ESF finanziert wurden. Mit allen „zusätzlichen“ Vorhaben konnten insgesamt Zuschüsse von 19 Mio. Euro akquiriert werden. Im Wesentlichen wurde touristische Infrastruktur für naturbezogene Erholung gefördert, vereinzelt auch Unternehmen.

Wesentliche Empfehlungen zur Stärkung fondsübergreifender Ansätze

An Niedersachsen/Bremen:

- Die gegenseitige Beteiligung in den Begleitausschüssen sollte intensiver für thematische Diskussionen genutzt werden. Zumindest die Aktivitäten des EFF im Bereich der Prioritätenachse 4 mit Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung sogenannter Fischwirtschaftsgebiete sollten weniger separiert erfolgen. Transparenz sollte hier über Berichte der im ML installierten „EFF“-Gruppe auf den *PROFIL* BGA-Sitzungen hergestellt werden oder in den entsprechenden Leader Gruppen.
- Es wäre zu überprüfen, inwieweit Instrumente zur regionalen Gestaltung und Schwerpunktsetzung der verschiedenen Fonds und Programme stärker mit Leader verzahnt werden könnten.
- Strategische Förderlücken zwischen ELER und EFRE sollten im Austausch mit den Evaluatoren verifiziert werden, um eventuell gegensteuern zu können.

An die europäische Ebene:

- Um Kohärenz und Komplementarität zwischen ELER und Strukturfonds zu erreichen, sollte die EU-KOM an Verbesserungen in Bezug auf Vorgaben, Strukturen und Ziele für den ländlichen Raum und die Querschnittsziele arbeiten. Die Diskussion um die GAP nach 2013 sollte daher nicht von der zukünftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen dominiert werden.
- Für eine Harmonisierung und einen integrierten Ansatz bedarf es keiner Multifondsprogramme. Diese sind nicht administrierbar und verursachen einen sehr großen Aufwand. Mit den bisherigen **Monofondsprogrammen** kann – eine stringente Abstimmung vorausgesetzt – eine starke Komplementarität und Kohärenz erreicht werden. Hierfür sind ein gemeinsamer Zeitplan und ein bis in den Wortlaut identisches Umsetzungsregelwerk für alle Fonds erforderlich. Dies ist gegebenenfalls über eine **Rahmenverordnung** zu erreichen.

3.2.4 Themenfeld Kapazitätsaufbau

Bezogen auf das Programmvolumen einschließlich der Artikel-89-Maßnahmen liegt der Anteil der eingesetzten **Technischen-Hilfe-Mittel** bei 1,4 % des Programmvolumens. Bislang wurde das Gros der Mittel der Technischen Hilfe von rund 2,5 Mio. Euro für die Erstellung von Evaluationsberichten und sonstigen Studien aufgewendet. Die Verwaltungsbehörde und das Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung (SLA) wurden durch zusätzliches Personal aufgestockt. Hauptadressaten und Zielgruppe des Kapazitätsaufbaus sind Verwaltungseinrichtungen auf den unterschiedlichen Ebenen der Programmumsetzung, die allgemeine Öffentlichkeit ist eher von untergeordneter Bedeutung. Diese wird verstärkt auf der regionalen Ebene angesprochen.

Auf Ebene der EU und des Bundes wurden **Netzwerkstrukturen** implementiert. Während das Europäische Netzwerk für NI/HB eine geringe Relevanz hat, wird die DVS als Multiplikator interessanter Ideen angesehen. Als Schwäche der DVS wird bei einzelnen Landesvertretern die nach wie vor große Nähe zu Leader gesehen, da sie dadurch manchmal die gesamte Bandbreite der EPLR-Thematik vermissen lässt. Sowohl die Leader-Gruppen als auch die WiSo-Partner in NI/HB sehen in der DVS eine Möglichkeit zum stärkeren Kapazitätsaufbau.

Wesentliche Empfehlungen

- Die **EU** sollte ein klareres Profil der geschaffenen Vernetzungsstrukturen entwickeln. Unter LEADER+ war die Aufgabe der Beobachtungsstelle beim Netzwerk AEIDL¹⁸ sehr klar, beim Europäischen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Contact Point sind Aufgaben und Dienstleistungsangebote unklarer, zumal oftmals eine Verwechslung mit dem Evaluationsnetzwerk und dem Help desk stattfindet.
- Das Land **Niedersachsen** sollte die Möglichkeiten und das Know how der DVS noch stärker nutzen, auch für eigene Veranstaltungen.

¹⁸ Netzwerk der „European Association for information on local development“.

3.2.5 Gesamtfazit – Balance der Ziele der Programmdurchführung

Im Zielkanon der Programmdurchführung, der sich aus den Aspekten Vereinfachung, Zuverlässigkeit der Mittelverwendung, zielgerichtete Mittelverwendung und Governance zusammensetzt, dominiert die Verlässlichkeit die anderen Ziele. Der Rechtsrahmen kommt weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung zugute, sondern ist stark auf den Erhalt der uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof ausgerichtet, deren Anforderungen unter ExpertInnen als kaum erfüllbar gelten. Die Herstellung von Zahlstellenkonformität führt zu einem starken Standardisierungsdruck, den die Zahlstelle in Niedersachsen auch an die Maßnahmen und Leader weitergibt. Damit schafft sie einerseits eine große Rechtssicherheit, Spielräume für eine eventuelle Vereinfachung werden eher nicht gesehen.

Es gelingt der niedersächsischen Verwaltung nach einer Phase großer Umbrüche und Personalverlusts, eine insgesamt überwiegend gut funktionierende Umsetzungs- und Ablaufstruktur zu etablieren. Die Kosten für die Umsetzung werden aufgrund der gestiegenen Anforderungen seitens der EU jedoch ansteigen. Die dezentralen Besonderheiten in der Umsetzung erfordern einen sehr hohen Einsatz für kontinuierliche Abstimmung und Koordination. Hier müssen die notwendigen Ressourcen bereitgestellt und teilweise aufgebaut werden. Hemmnis einer größeren Zielgerichtetheit und eines konsequenten Einsatzes der Mittel für die Umsetzung (internationaler) Umweltverpflichtungen ist eine fehlende ressortübergreifende Strategie. Sektorbezogene Grundsatzpapiere dominieren stark den Diskussionsprozess. Die Auswirkungen des umfassenden Leader-Ansatzes auf alle anderen Durchführungsziele werden sich erst zu einem späteren Zeitpunkt bewerten lassen.