

Kurzfassung für die englische Übersetzung

Die Halbzeitbewertung des Programms zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 – *PROFIL* ist in einen länderübergreifenden Bewertungsansatz eingebunden. Zu dem Bewertungsverbund gehören neben Niedersachsen und Bremen die Bundesländer Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern. Die Evaluation wurde vom Institut für Ländliche Räume, dem Institut für Betriebswirtschaft und dem Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft sowie der Ingenieurgesellschaft entera durchgeführt und beinhaltet den Evaluierungszeitraum bis einschließlich 2009.

Überblick über PROFIL

In der inhaltlichen Ausgestaltung von *PROFIL* überwiegt die Kontinuität gegenüber dem Vorgängerprogramm PROLAND. Einige wenige Maßnahmen werden nicht mehr angeboten, kleinere Maßnahmen v. a. in Schwerpunkt 3, neu aufgenommen. *PROFIL* setzt insgesamt auf eine integrierte ländliche Entwicklung in Niedersachsen und Bremen und will mit einem umfassenden thematischen Ansatz eine breite Wirkung erzielen. Strukturell weist das Programm zwei Besonderheiten auf. Zum einen handelt es sich um ein gemeinsames Programm mit dem Bundesland Bremen; zum anderen verfügt es mit dem ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg über ein Phasing-out-Gebiet (Konvergenzgebiet), in dem sich die EU mit höheren Kofinanzierungssätzen an den Fördermaßnahmen beteiligt.

Zur Umsetzung steht Niedersachsen und Bremen mit Stand vom 31.12.2009 ein Finanzvolumen von 2,3 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln zur Verfügung, davon 679 Mio. Euro für sogenannte Artikel-89-Maßnahmen (zusätzliche nationale Finanzierung ohne EU-Mittel). Für das Konvergenzgebiet sind rund 30 % der öffentlichen Mittel von *PROFIL* eingeplant. 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. Die finanzstärksten ELER-Haushaltscodes sind der Küstenschutz (ELER-Code 126), die Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214) und die Agrarinvestitionsförderung (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 im Zeitraum 2007 bis 2013 zur Verfügung. An zweiter Stelle folgen landwirtschaftliche Betriebe mit knapp 40 % der öffentlichen Mittel.

Bis zum 31.12.2009 wurden in *PROFIL* 27 % der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel ausgezahlt, d. h. insgesamt 450 Mio. Euro. Der Umsetzungsstand gemessen an den ausgezahlten öffentlichen Mitteln variiert zwischen den Schwerpunkten. Dies ist auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen, z. B. dem Umfang von Altverpflichtungen, Aus-

zahlungstermine, erforderliche Planungsvorläufe, aber auch eine verhaltene Nachfrage der potentiellen Zuwendungsempfänger.

Ergebnisse der Maßnahmenbewertungen

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

Schwerpunkt 1 wird finanziell von drei Maßnahmen dominiert: An erster Stelle steht ohne die Artikel-89-Maßnahmen das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (ELER-Code 121), gefolgt von den infrastrukturellen Maßnahmen unter ELER-Code 125 und dem Küstenschutz/Hochwasserschutz im Binnenland (ELER-Code 126). Mit dem ELER-Code 123 wird eine weitere einzelbetriebliche Maßnahme angeboten, die sich an Betriebe des Ernährungssektors richtet. Investitionen in Humankapital spielen finanziell betrachtet eine nachgeordnete Rolle.

Im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms wurden zwischen 2007 und 2009 knapp über 2.000 Förderanträge mit einem Volumen von 612 Mio. Euro förderfähigen Investitionen bewilligt. Die Maßnahme stößt auf eine so hohe Nachfrage, dass es zu Antragsüberhängen kam. Der Schwerpunkt der Förderung lag im Bereich der Milchwirtschaft und bei größeren Investitionen. Die regionale Verteilung der Förderung folgt dem Umfang der Tierhaltung und konzentriert sich folglich im Norden und Westen Niedersachsens.

Neben Expertengesprächen wurden zur Halbzeitbewertung zwei Analyseschritte durchgeführt. Zum einen wurde ein Vergleich der Entwicklung von in den Jahren 2000 bis 2002 geförderten Betrieben mit nicht geförderten Referenzbetrieben vorgenommen. Zum anderen erfolgte eine kalkulatorische Betrachtung auf der Grundlage des Investitionskonzeptes. Ziel war es, die Bedeutung der Förderung hinsichtlich der Finanzierbarkeit der geförderten Investition und der Stabilität der geförderten Betriebe zu identifizieren. Im Vorher-Nachher-Vergleich zeigt sich, dass die geförderten Milchviehbetriebe im Vergleich zur Referenzgruppe eine etwas günstigere Entwicklung beim Betriebserfolg und Betriebsertrag (Wachstum) über mehrere Wirtschaftsjahre nach der Durchführung der Investitionen verzeichneten. Die kalkulatorischen Berechnungen zeigen, dass das Agrarinvestitionsförderungsprogramm einen erkennbar positiven Einfluss auf die Finanzierbarkeit und Stabilität hat. Die Betrachtung der langfristigen Kapitaldienstgrenze mit und ohne Förderung zeigt, dass ohne Förderung rund 15 % der Betriebe die langfristige Kapitaldienstgrenze zu mehr als 100 Prozent ausschöpfen würden. Bei diesen Betrieben ist die Stabilität ohne Förderung nicht gewährleistet. Es gibt aber auch über ein Drittel der Betriebe, die ohne Förderung die langfristige Kapitaldienstgrenze nur zur Hälfte ausschöpfen. Hier stellt sich die Frage nach der Förderbedürftigkeit.

Die Projektauswahlkriterien sollten sicherstellen, dass der Antragsüberhang zielgerichtet abgearbeitet wird. Die Förderung sollte sich noch stärker auf die Betriebe beschränken, die einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der in PROFIL dargestellten Probleme (Milch, Ferkelerzeugung) leisten und gleichzeitig einer Förderung bedürfen.

Angesichts des derzeit günstigen Zinsniveaus und der Bereitschaft der Banken zur Gewährung von Krediten sollten Niedersachsen und Bremen aus Sicht der Evaluatoren prüfen, ob bereits kurzfristig eine Absenkung der bestehenden Kapitalförderung möglich wäre.

Langfristig sollte im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes geprüft werden, ob eine Kapitalzuschussförderung in der gegenwärtigen Breite überhaupt erforderlich ist. Eine Bürgschaftsregelung, die eine partielle Übernahme von Kreditausfällen durch staatliche Stellen vorsieht, wäre aus Sicht der Evaluatoren eine gangbare Alternative, um die Finanzierung von rentablen Investitionen im Fall von fehlenden Sicherheiten auch zukünftig sicherzustellen.

Im Rahmen der Maßnahme 126 werden Investitionen für den Neubau und die Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen sowie entsprechende Vorarbeiten gefördert. Bislang wurden ausschließlich Projekte im Nichtkonvergenzgebiet gefördert. In den Jahren 2007 bis 2009 wurden insgesamt 152 Vorhaben gefördert, davon nur ein kleinerer Teil mit ELER-Kofinanzierung. Die Maßnahmen tragen dazu bei, landwirtschaftliche Flächen, Siedlungsgebiete und Vermögenswerte im ländlichen Raum nachhaltig zu sichern. Dies gilt gleichermaßen für die Küstenschutzmaßnahmen, die in Niedersachsen und Bremen gefördert wurden.

Eine Förderung ist auch weiterhin erforderlich, nicht zuletzt aufgrund der steigenden Anforderungen durch die Auswirkungen des Klimawandels.

Im Rahmen der Infrastrukturmaßnahmen unter ELER-Code 125 werden drei Maßnahmen angeboten. Investive Maßnahmen wurden in insgesamt 265 Flurbereinigungsverfahren gefördert. Die Flurbereinigung trägt über eine Vergrößerung der landwirtschaftlichen Schläge, eine Erhöhung der Schlaglänge, eine Verkürzung der Hof-Feld-Entfernung und einer Verbesserung des ländlichen Wegenetzes zu einer deutlichen Verbesserung des physischen Potentials in den bearbeiteten Gebieten bei. Durchschnittlich wird so nach Modellrechnungen eine Kostenersparnis von rund 25 Euro je Hektar bewirkt, mit erheblichen Unterschieden allerdings bei den beteiligten Betrieben. Die Wirkungen der Flurbereinigung gehen aber weit über agrarstrukturelle und betriebliche Aspekte hinaus. Sie leistet einen Beitrag zur Reduzierung von Landnutzungskonflikten. Durch die Anreicherung der Landschaft beispielsweise mit linienhaften Biotopstrukturen entstehen positive Umweltwirkungen. Durch die Entflechtung des landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Verkehrs in Dörfern trägt die Flurbereinigung zu einer Verbesserung der Wohn-

standortqualität bei. Im Rahmen des ländlichen Wegebaus wurden rund 500 km Wegestrecke ausgebaut und neu befestigt. Die Wirkung des einzelnen Weges auf die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe lässt sich nicht bestimmen. Insgesamt hat ein funktionales Wegenetz aber eine hohe Bedeutung für die Rentabilität der Landbewirtschaftung. Der Wegebau zielt aber nicht nur auf rein landwirtschaftliche Funktionen ab, sondern berücksichtigt in hohem Maße die Multifunktionalität der Wege in der Feldflur. So handelt es sich beispielsweise bei 25 % der ausgebauten Wege um beschilderte Fahrradwege, die eine Bedeutung für Tourismus und Naherholung haben. Im Rahmen des forstlichen Wegebaus als dritter Teilmaßnahme wurden rund 13 km Wege neu und ca. 150 km Wege ausgebaut bzw. instandgesetzt. Insbesondere im Privatwald Niedersachsens bestehen Nutzungsdefizite. Der Wegbau kann dazu beitragen, dass Holzreserven mobilisiert werden, indem die Waldbestände besser erschlossen werden und zudem eine ganzjährige Befahrbarkeit gewährleistet wird.

Für alle infrastrukturellen Maßnahmen wird eine Weiterführung der Förderung empfohlen, wobei im ländlichen Wegbau eine stärkere Differenzierung der Fördersätze nach der Finanzkraft der Gemeinden und eine stärkere Beteiligung der Anlieger empfohlen wird, wie es in Realverbänden Praxis ist.

Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“

Schwerpunkt 2 bietet ein breites Spektrum an Maßnahmen für land- und forstwirtschaftliche Betriebe an. 2009 sind neue Maßnahmen dazugekommen, zum einen die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (ELER-Code 212) und zum anderen Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216) sowie Teilmaßnahmen im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214). Finanziell mit Abstand das größte Gewicht haben die Agrarumweltmaßnahmen gefolgt von den forstlichen Maßnahmen des Schwerpunktes 2.

Die Agrarumweltmaßnahmen 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). Wesentliche Neuerungen gegenüber der Vorperiode sind das sogenannte Baukastensystem, wonach das NAU/BAU die Basisförderung darstellt, auf der Fördertatbestände der beiden anderen Bausteine aufsatteln können. Darüber hinaus wird im Rahmen des KoopNat ein Transaktionskostenzuschuss je eingegangener Verpflichtung gezahlt. Neu sind auch zwei ergebnisorientierte Grünlandmaßnahmen.

Die Bruttoförderfläche der Agrarumweltmaßnahmen lag 2009 bei rund 270.000 ha, das sind 10 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Niedersachsens und Bremens. 80 % der Fläche entfällt dabei auf das NAU/BAU. Zu den flächenstärksten Maßnahmen gehören die Mulch-/Direktsaatverfahren und Mulchpflanzverfahren, der Ökologische Landbau und

der Zwischenfruchtanbau. Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen liegen bei knapp unter 40.000 ha.

Sechs Agrarumweltmaßnahmen mit rund 80.000 ha haben Biodiversitätsziele. Die Wirkungen der NAU/BAU-Maßnahmen werden als gering bis mittel eingeschätzt, während den spezifischer ausgerichteten Maßnahmen des KoopNat gute bis sehr gute Biodiversitätswirkungen zugemessen werden. Schwerpunkt liegt hier auf Grünland, Magerrasen und Heiden. Mit diesen Maßnahmen insgesamt werden rund 2 % des Ackerlandes und 10 % des Dauergrünlandes erreicht. Die Flächenbedeutung zur Erreichung von Biodiversitätszielsetzungen auf Länderebene ist somit gering. Gerade die Maßnahmen mit mittleren bis guten Wirkungen strahlen eher lokal bis regional aus, so dass die Wirkungen sich nicht in landesweiten Biodiversitätsindikatoren niederschlagen. Allerdings sind gute Wirkungen in den speziellen Schutzgebieten des Natura-2000-Netzes zu erwarten, die aber noch nicht quantifiziert werden können.

Die Maßnahmen mit Wasserschutzzielen haben positive Wirkungen zum einen durch die Minderung von Stickstoffbilanzüberschüssen, zum anderen durch die Reduzierung von Nähr- und Schadstoffeinträgen aufgrund von Erosion und Abschwemmung in Oberflächengewässer. Rund 12,5 % der LF werden von den Maßnahmen erreicht. Dabei ist immer noch festzustellen, dass Gebiete mit besonders hohen Stickstoffüberschüssen schlechter durch AUM erreicht werden. Gegenüber der Vorperiode ist allerdings ein Anstieg der wirksamen Förderflächen zu verzeichnen.

Positive Beiträge leisten Agrarumweltmaßnahmen auch zum Bodenschutz, zum Klimaschutz und zur Bereicherung des Landschaftsbildes.

Grundsätzlich ist eine Steigerung des Flächenumfangs von Maßnahmen mit Biodiversitätswirkungen erforderlich, um die landesweiten Biodiversitätsziele auch in der Normallandschaft erreichen zu können. Die bestehenden Maßnahmen sind zu optimieren, indem die Auflagen gezielter ausgestaltet werden. Maßnahmen mit Akzeptanzproblemen sind gezielter zu bewerben, auch durch die Nutzung der Qualifizierungsmaßnahme unter 331-B. Gegebenenfalls sind Anpassungen des Prämienniveaus vorzunehmen. Beim Ökolandbau, der flächenstark ist, könnten optionale Naturschutzbausteine aufgesattelt werden.

Die Gewässerschutzmaßnahmen, die einen bedeutenden Zielbereich der Agrarumweltmaßnahmen in Niedersachsen und Bremen darstellen, sollten noch stärker auf den bei der Aufstellung der WRRL-Maßnahmenpläne für Grund- und Oberflächengewässer festgestellten Bedarf ausgerichtet werden. Dazu sollte das gesamte Förderangebot der beiden Ministerien unter ein gemeinsames strategisches Dach gestellt werden. Einzelne Maßnahmen mit Wasserschutzzielsetzung sind auf den Prüfstand zu stellen. Es gibt Maßnahmen, die zwar eine positive Wasserschutzwirkung haben, bei denen aber zu vermuten ist, dass die geförderte Form der Bewirtschaftung bei vielen Landwirten ohnehin der land-

wirtschaftlichen Praxis entspricht. Andere Maßnahmen könnten stärker auf Zielgebietskulissen ausgerichtet werden. Auch die Prämienhöhe ist teilweise zu gering, um die gewünschte Akzeptanz zu erreichen.

Die forstliche Förderung in Schwerpunkt 2 umfasst ein breites Bündel an Maßnahmen, deren Inanspruchnahme allerdings sehr unterschiedlich verläuft. Bodenschutzkalkung und Waldumbau unter ELER-Code 227 werden gut angenommen, während die Jungbestandspflege und die Erstaufforstung (ELER-Code 221/223) einen geringen Umsetzungsstand aufweisen. Waldumweltmaßnahmen (ELER-Code 225) wurden noch gar nicht umgesetzt, unter ELER-Code 226 (Wiederaufbau forstwirtschaftlichen Potenzials) wurde bislang ein Projekt bewilligt.

Die Erstaufforstung trägt positiv zur Schaffung ökologisch nachhaltiger Waldsysteme bei. Allerdings ist die Inanspruchnahme unter den derzeitigen Förder- und Rahmenbedingungen zu gering, als dass die Ziele der Waldmehrung annähernd erreicht werden könnten. Die unter ELER-Code 227 angebotenen Maßnahmen tragen durch die Stabilisierung der Bestände ebenfalls zur Erhaltung ökologisch nachhaltiger Waldsysteme bei. Der Waldumbau führt zu einer Erhöhung des Laubbaumanteils; die Bodenschutzkalkung wirkt einer weiteren Versauerung der Waldböden entgegen.

In der derzeitigen Ausgestaltung wird eine Fortführung der Erstaufforstung nicht empfohlen. Die anderen Maßnahmen sollten fortgeführt werden. Die Jungbestandspflege ist allerdings eine vorrangig auf ökonomische Ziele ausgerichtete Maßnahme, die unter Schwerpunkt 2 nicht mehr angeboten werden sollte. Für die Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen ist die Beratung und Betreuung der Waldbesitzer durch die Revierförster vor Ort entscheidend, so dass das Maßnahmenangebot auch durch eine entsprechende Personalausstattung abgesichert sein muss.

Schwerpunkt 3 „Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ und Schwerpunkt 4 „Leader“

Zwei große Maßnahmenblöcke sind in den beiden Schwerpunkten zu unterscheiden. Zum einen die Maßnahmen, die auf die sozio-ökonomische, infrastrukturelle und Lebensqualität verbessernde Entwicklung ländlicher Räume ausgerichtet sind. Diese Maßnahmen werden zum Teil auf der Basis von integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten insbesondere in Leader umgesetzt. Zum anderen gibt es die auf Natur- und Wasserschutz ausgerichteten Maßnahmen.

Die Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung des Schwerpunktes 3 (ZILE-Maßnahmen) werden zum Teil als Einzelmaßnahmen, zum Teil im Rahmen integrierte Entwicklungsstrategien umgesetzt. Der Teil der ZILE-Maßnahmen aus Schwerpunkt 3, der vorrangig der Umsetzung integrierter Entwicklungsstrategien dient (v. a. ELER-Codes 313 und 321), wird in einem gemeinsamen Bewertungsansatz zusammen mit Schwer-

punkt 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 ZILE-Maßnahmen, die vorrangig als Einzelmaßnahmen umgesetzt werden (ELER-Codes 311, 322, 323-D), erfolgt eine maßnahmenbezogene Evaluation.

In Niedersachsen werden zwei unterschiedliche Ansätze der integrierten ländlichen Regionalentwicklung verfolgt. Neben 32 Leader-Region gibt es 18 Regionen der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE-Regionen), in denen ebenfalls basierend auf integrierten Entwicklungsstrategien die Förderung eines umsetzungsbegleitenden Regionalmanagements erfolgt (ELER-Code 341). Damit ist fast der gesamte ländliche Raum mit regionalen Entwicklungskonzepten abgedeckt. Der Großteil der niedersächsischen Leader- und ILE-Regionen hat die Organisationsstrukturen erfolgreich etabliert. Während in den Leader-Regionen rund die Hälfte der Akteure in den Steuerungsgremien dem privaten Sektor angehört, dominieren in den ILE-Regionen Vertreter der Kommunen. Ein thematischer Schwerpunkt der Regionen ist der Bereich Tourismus. Daneben wird ein weites Spektrum anderer Themen entsprechend den regionalen Bedürfnissen und Herausforderungen bearbeitet.

In Leader können alle Maßnahmen von *PROFIL* genutzt werden. Am häufigsten wurden bisher Tourismusprojekte, gefolgt von Dorferneuerungsprojekten, umgesetzt. Neben den Schwerpunkt-3-Maßnahmen der ZILE-Richtlinie wurden bisher auch die Maßnahmen 121 (Agrarinvestitionsförderungsprogramm), 125-B (Wegebau), 126-A (Hochwasserschutz im Binnenland), 323-A (Natur und Landschaft) und 323-B (Fließgewässerentwicklung) in Anspruch genommen.

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, ein wesentliches Problem dar. Unverständnis bei den Akteuren lösen die unterschiedlichen Regelungen zur investiven Förderung im Vergleich zu den Strukturfonds aus.

Die Untersuchung der Wirkungen des methodischen Ansatzes zeigt sowohl in den Leader- als auch (zum Teil in etwas geringerem Ausmaß) in den ILE-Regionen ein überwiegend positives Bild hinsichtlich der Verbesserungen der Rural Governance, der Mobilisierung endogener Potenziale, der Integration verschiedenster Themen und Politikfelder und des Aufbaus von Kapazitäten in den Regionen. Die Durchführung von Kooperationsprojekten hat im Vergleich zur letzten Förderperiode erheblich an Bedeutung gewonnen.

Kurzfristig, d. h. in dieser Förderperiode, sollte das Förderspektrum insbesondere in Leader, aber auch für die ILE-Regionen, soweit wie möglich ausgeweitet werden und die Durchführungs- und Kontrollvorschriften auf Vereinfachungspotenziale geprüft werden.

Die EU sollte zukünftig ihre Durchführungsbestimmungen an den Erfordernissen einer integrierten ländlichen Entwicklung ausrichten, die schon aus der Natur der Sache heraus sehr heterogene Projekte erzeugt.

Der Schwerpunkt der Umsetzung der ZILE-Maßnahmen liegt bei der Dorferneuerung. Die Maßnahme gehört zu den finanziell umfangreichsten von *PROFIL*. Die Dorferneuerung ist auf örtlicher Ebene auf die Verbesserung der Attraktivität der Dörfer und der Wohnqualität ausgerichtet. Die größte Bedeutung in der Umsetzung hatte mit großem Abstand die Erhaltung und Gestaltung von (auch ehemals) land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz. An zweiter Stelle folgt die Maßnahme Kulturerbe. Bei den aus Schwerpunkt 3 finanzierten Projekten wurden vor allem Projekte zur Erhaltung, Gestaltung und Verbesserung denkmalgeschützter, denkmalwürdiger oder landschaftstypischer Anlagen umgesetzt. In Bremen wurden von 2007 bis 2009 insgesamt drei Projekte unter ELER-Code 322 umgesetzt. Diese Projekte dienten alle der Erhaltung und Gestaltung (ehem.) land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz und hatten (Reet)Dach- bzw. Fachwerkgiebelsanierungen zum Inhalt. Die Hauptwirkungen der Dorferneuerung liegen in den Bereichen Aufwertung des Erscheinungsbilds der Dörfer und somit Steigerung der Attraktivität der ländlichen Räume, Partizipation der dörflichen Bevölkerung und Aktivierung des sozialen Lebens. Die Ergebnisse der Dorfstudie weisen darauf hin, dass dies umso erfolgreicher ist, je aktiver das Dorfleben auch schon vor Beginn der Dorferneuerung war.

Das Thema demographischer Wandel sollte insgesamt, aber insbesondere in den stark davon betroffenen Regionen, stärker in die Dorferneuerung einbezogen werden. Auch eine stärkere Vernetzung der Dorfentwicklung mit den regionalen Entwicklungsprozessen wäre insbesondere bei diesem Themenfeld sinnvoll. Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen des Landes für die verschiedenen Akteure in den Regionen und Dörfern könnten dies unterstützen.

Unter ELER-Code 323 werden drei Teilmaßnahmen angeboten, die Natur- und Wasserschutz zum Ziel haben. Darüber hinaus wird unter ELER-Code 331 noch eine Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen gefördert. Die Teilmaßnahme 323-A „Entwicklung von Natur und Landschaft“ stellt neben dem Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat) ein wesentliches Finanzierungsinstrument für die Umsetzung von Natura 2000 dar. Inhaltliche Schwerpunkte liegen im Flächenankauf, bei Arten- und Biotopschutzmaßnahmen sowie in der Umsetzung von Großprojekten des Naturschutzes. In Bremen werden v. a. Planung und Bestanderfassung in Natura-2000-Gebieten gefördert. Unter 323-B wird die Fließgewässerentwicklung im Sinne der WRRL gefördert. Schwerpunkte liegen in der Beseitigung von Querbauwerken sowie in der naturnahen Umgestaltung von Bach- und

Talauenbereichen. Die Inanspruchnahme der Maßnahme leidet unter Finanzierungsgaps der Kommunen und Unterhaltungsverbände und organisatorischen Abstimmungsproblemen der involvierten Verwaltungsstellen. Weiterhin werden begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer in Form einer Wasserschutzberatung in Wassergewinnungsgebieten gefördert. Eine durchgeführte Befragung bei Landwirten zeigt eine Stärkung des Umweltbewusstseins der beteiligten Landwirte und eine höhere Bereitschaft zur Teilnahme an freiwilligen Vereinbarungen zum Grundwasserschutz. Im Rahmen von 331-B wird eine gezielte Beratung und Qualifizierung potentieller Antragsteller für naturschutzrelevante Fördermaßnahmen angeboten. Die beauftragten Beratungsinstitutionen sind Ansprechpartner für die Landwirte und tragen dazu bei, dass einzelne Agrarumweltmaßnahmen stärker in Anspruch genommen werden. Auch können durch die Arbeit der Qualifizierer bestehende Konfrontationshaltungen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz abgebaut werden.

Insgesamt wird eine Fortführung des Angebots von investiven Maßnahmen empfohlen, wobei Detailanpassungen vorgeschlagen werden, die vor allem Umsetzungsfragen betreffen. So sollten beispielsweise Kleinmaßnahmen vorrangig aus Landesmitteln finanziert werden, um den Verwaltungsaufwand zu verringern. Stichtagsregelungen bei der Antragstellung sollten zugunsten einer laufenden Bewilligung aufgegeben werden. An exemplarischen Fördermaßnahmen wären systematische Wirkungskontrollen sinnvoll. Bezogen auf die Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen sollte der Bewilligungszeitraum verlängert werden, um eine Beratungskontinuität auch über einen längeren Zeitraum sicherzustellen.

Ergebnisse der Programmbewertung

Programmwirkungen

Auf Programmebene wurden für sechs Wirkungsbereiche Vertiefungsthemen konzipiert. Für den Bereich Einkommens- und Beschäftigungseffekte wurde eine modellgestützte Analyse in Auftrag gegeben. Mit Hilfe eines Input-Output-Modells wurden konjunkturelle Beschäftigungseffekte von rund 3.000 Arbeitsplätzen je Jahr, das sind 0,07 % der Erwerbstätigen in Niedersachsen und Bremen, ermittelt. Der Zuwachs der Bruttowertschöpfung liegt bei 475 Mio. Euro. In den strukturschwächeren Kreisen fällt der relative Anstieg mit bis zu 0,2 % der Erwerbstätigen deutlich höher aus als im Landesdurchschnitt. Die durchgeführten Analysen im Wirkungsbereich Biodiversität lassen den vorläufigen Schluss zu, dass ein Beitrag zur „Umkehr des Rückgangs der biologischen Vielfalt“ geleistet wird. Entsprechend der strategischen Ausrichtung des KoopNat konzentrierten sich die hoch wirksamen Maßnahmen allerdings auf das gemeinschaftliche Schutzgebietssystem Natura 2000. Im Ackerland greifen die Maßnahmen, wie auch in den anderen von uns evaluierten Bundesländern, kaum. Der Wirkungsbeitrag des Programms für den Wasserschutz liegt zum einen in der Verringerung diffuser Nährstoffeinträge in Gewässer. Zum

anderen soll die Qualität der Oberflächengewässer erhöht werden. Nicht nur Agrarumweltmaßnahmen sind für den Wasserschutz relevant, auch die Flurbereinigung aus Schwerpunkt 1 und die Maßnahmen unter ELER-Code 323 leisten positive Beiträge zum Wasserschutz. Im Bereich Klimaschutz bestehen die wichtigsten Beiträge des Programms zur Bekämpfung des Klimawandels 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 als Wirkung der Maßnahmen eine Reduzierung von THG-Emissionen im Umfang von 206 kt CO₂-Äquivalenten für das Jahr 2009 geschätzt. Daraus errechnet sich ein Minderungsbeitrag von 0,23 %. Zu den Vertiefungsthemen „Dynamik im Agrarsektor“ und „Lebensqualität“ werden in den nächsten Jahren eigene Modulberichte erstellt.

Zur Verbesserung der Zielerreichung im Bereich Wasserschutz wird eine gemeinsame, auf die Zielkulisse der WRRL ausgerichtete Strategie aller Wasserschutzmaßnahmen und eine Überprüfung des Maßnahmenportfolios der AUM empfohlen. Als weiter zu entwickelnde Handlungsfelder für den Klimaschutz mit großen Minderungs-Potenzialen für Treibhausgase und z. T. Synergien zum Wasserschutz sind zu nennen: die Steigerung der Stickstoffeffizienz, die standortangepasste Nutzung von Moorböden sowie die Steigerung der Retentionspotentiale im Landschaftswasserhaushalt zu nennen.

Programmdurchführung

Der Fokus der Bewertungsaktivitäten auf Programmebene lag für die Halbzeitbewertung auf Fragen der Durchführung. Zentrale Aspekte sind die Vereinfachung, die Zuverlässigkeit und Zielgerichtetheit der Mittelverwendung sowie die Stärkung von Governance. Im Zielkanon der Programmdurchführung dominiert die Zuverlässigkeit der Mittelverwendung die anderen Ziele. Der Rechtsrahmen kommt dadurch weniger den Erfordernissen der ländlichen Entwicklung zugute, sondern ist stark auf den Erhalt der uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof ausgerichtet. In der Folge führt die Herstellung von Zahlstellenkonformität zu einem starken Standardisierungsdruck, den die Zahlstelle in Niedersachsen auch an die Maßnahmen und Leader weitergibt. Es gelingt der niedersächsischen Verwaltung nach einer Phase größerer Umbrüche und Personalverluste, 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 einem konsequenten Einsatz der Mittel für die Umsetzung (internationaler) Umweltverpflichtungen ist eine fehlende ressortübergreifende Strategie. Sektorbezogene Grundsatzpapiere dominieren stark den Diskussionsprozess. Die Auswirkungen des umfassenden Leader-Ansatzes (einschließlich weiterer integrierter Entwicklungsprozesse) auf alle anderen Durchführungsziele werden sich erst zu einem späteren Zeitpunkt bewerten lassen.

Prinzipiell sollten die Ablaufstrukturen beibehalten und nur innerhalb der Dreigliedrigkeit noch Optimierungspotenzial ausgelotet werden (z. B. Zentralisierungen bestimmter Aufgaben). Gerade die EU-Förderprogramme brauchen aufgrund ihrer Komplexität eine Kontinuität in den Strukturen und Zuständigkeiten sowie dem Personal. Dies ist bei Veränderungen der Organisationsstrukturen zu berücksichtigen.

Den personellen Engpässen in den umsetzenden Verwaltungen sollte dringend entgegen gewirkt werden, damit die für den Erfolg der Maßnahmen (Koop-Nat, Leader, ILE etc.) erforderliche Steuerung und Koordination bewerkstelligt werden können. Die Einbindung des NLWKN in den Förderprozess sollte verbessert werden.

Um eine aktivierende Förderung zu bestärken, ist es notwendig, die Misstrauenskultur der Europäischen Dienststellen, von der die derzeitigen Durchführungsbestimmungen geprägt sind, abzubauen. Dazu gehören im Wesentlichen eine Modifizierung der Kontroll- und Sanktionsregelungen für investive ELER-Maßnahmen und ein Abbau der überbordenden Berichtspflichten aller Dienststellen, die eine so enge Taktung aufweisen, dass ihre strategisches Potential schon aufgrund fehlender Reflektionszeit nicht genutzt werden kann.