

# **Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 11**

### **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

#### **Projektkoordination**

Institut für Ländliche Räume  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



Braunschweig

November 2008



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>1</b>
11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze	1
11.2 Ansatzpunkte zur Senkung von Implementationskosten	3
11.3 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente	4
11.4 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR Hessen	9



## 11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Fazit über sieben Jahre EPLR Hessen wurde in der Gesamtbewertung in Kapitel 10 gezogen. Detaillierte Empfehlungen auf Ebene der einzelnen Maßnahmen finden sich in den jeweiligen Kapiteln des Bewertungsberichts. An dieser Stelle werden grundsätzliche Erkenntnisse zusammengefasst, aus denen Schlussfolgerungen für die bereits laufende Förderperiode gezogen werden können. Vereinzelt sind auch Hinweise für die Periode ab 2014 enthalten. Der Großteil der Empfehlungen richtet sich an das Land Hessen. Die Empfehlungen an die EU-Kommission sind *kursiv (nicht fett)* hervorgehoben.

### 11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze

#### *Stärkung der Nachhaltigkeit der Förderung*

Die EPLR-Förderung sollte zukünftig stärker an der Nachhaltigkeit der Wirkungen der Fördermaßnahmen ausgerichtet werden, da z. B. der überwiegende Teil der positiven Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen des EPLR Hessen lediglich vorübergehenden Charakter hatte.

Nachhaltig wirkende Maßnahmen sind z. B. solche mit einer Initiierungsfunktion, deren Förderung zeitlich begrenzt ist und deren Effekte über den Förderzeitraum hinaus wirken. Beispiele hierfür sind auf langfristigen Wissenstransfer ausgerichtete Qualifizierungsmaßnahmen oder die Einführung umweltfreundlicher Produktionsmethoden, die ohne „Dauerförderung“ fortgeführt werden bzw. fortwirken.

In einem Programm wird es auch immer kompensatorisch angelegte Maßnahmen wie die Agrarumweltmaßnahmen geben, deren Wirkungen nur für die Dauer der Förderung Bestand haben. Allerdings ist bei diesen meist auf den Schutz der Umwelt ausgerichteten Maßnahmen der eingesetzte Mix aus anreizorientierten Förderinstrumenten und alternativen hoheitlichen Instrumenten zu prüfen. Beispiele hierfür sind die Verbesserung rechtlicher Standards (z. B. für die Reduzierung von Ammoniak oder den flächendeckenden Grünlanderhalt) und das Zusammenspiel aus hoheitlichem Mindestschutz und freiwilligen Vereinbarungen in Schutzgebieten.

#### *Bottom-up-Ansätze haben sich bewährt und sollten noch ausgebaut werden*

Hessen setzt im Bereich der ländlichen Entwicklung schon seit Jahrzehnten in starkem Maße auf bottom-up-Ansätze. In diesem Interventionsbereich wurden, mit Ausnahme einzelner Teilmaßnahmen, auch die höchsten Wirkungen erreicht.

Die intensiven Diskussionen in Hessen zur strategischen Ausrichtung des neuen Programms zeigen, wie wichtig und gleichzeitig schwierig es ist, eine gemeinsame Klammer für ein Sektor-, Umwelt- und auf die Entwicklung ländlicher Räume bezogenes Programm zu finden, und hieran auch ein adäquates Maßnahmenbündel auszurichten. Zumindest für die Maßnahmen der Schwerpunkte 3/4 bieten bottom-up-Ansätze ein geeignetes Vorgehen, um – soweit es sich um lokal/regional zu lösende Probleme handelt – die am besten geeigneten Maßnahmen auszuwählen. Sie sollten daher fortgesetzt und gestärkt werden. Die Anwendung dieses Ansatzes auch im Agrarumweltbereich wird begrüßt und sollte im Rahmen der zukünftigen Evaluation begleitet werden.

### ***Subsidiarität ernst nehmen***

*Hier gilt es zukünftig für die EU-KOM, das rechte Maß an strategischem Überbau für die ELER-Umsetzung zu finden und diesen auf seine Relevanz und tatsächliche Bedeutung hin zu überprüfen. Die in der ELER-Verordnung formulierten übergeordneten Ziele sollten die Funktion von Leitplanken übernehmen, innerhalb derer die Länder ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Diese sollten die Erfordernisse des Landes widerspiegeln. Wenn die Länder angehalten werden, in ihren EPLR dem Wortlaut von Verordnungstexten und strategischen Leitlinien zu entsprechen, führt dies eher zu überfrachteten, wenig operationalisierbaren Zielsystemen. Dies wurde bereits in der Ex-ante-Bewertung kritisch angemerkt.*

### ***Schärfung der Zielsetzungen und Verwendung geeigneter Auswahlkriterien zur Erhöhung der Wirksamkeit***

Die Konkretisierung der Zielsetzungen des Programms und der Maßnahmen muss so weit gehen, dass hieran eine Auswahl von Förderfällen vorgenommen werden kann. Die Auswahl der zu fördernden Maßnahmen bzw. Projekte sollte sich an den Erfordernissen und dem Bedarf der Betriebe, Regionen bzw. der Umwelt orientieren. Vermieden werden sollten unbedingt – bei ggf. knapper werdenden Haushaltsmitteln – Mittelkürzungen nach dem „Rasenmäherprinzip“.

Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich. Diese wurden teilweise auch schon in der betrachteten Förderperiode eingesetzt oder sind für das neue Programm seit 2007 vorgesehen: vorhandene Fachkonzepte z. B. für naturschutzorientierte Maßnahmen, die Förderung in fachlich abgegrenzten Kulissen, an den Zielen orientierte Auswahlkriterien oder Wettbewerbsverfahren wie bei LEADER. Konkret bedeutet dies am Beispiel einiger Maßnahmen:

- Das Zielsystem des AFP ist so zu konkretisieren und zu operationalisieren, dass daran die Projektauswahl ausgerichtet werden kann. Hierfür ist z. B. zu klären, woran der Bedarf an öffentlichen Gütern oder die Erfordernisse für strukturelle Anpassung festgemacht werden oder wie die Wettbewerbsfähigkeit einzelbetrieblich gemessen werden kann.

- Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung muss das ambitionierte Ziel der Verbesserung des Erzeugernutzens besser in der Bewilligungspraxis umgesetzt werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen der GAK nicht aus. Grundsätzlich sollte ein Projektauswahlraster angewandt werden, bei dem die Übereinstimmung bzw. das Erreichen der Maßnahmenziele mit dem Projekt geprüft und bewertet wird. Vorrangig kämen Projekte zum Zuge, deren Übereinstimmungen über das formale Mindestmaß hinausgehen. Um die Auswahl der Besten zu gewährleisten, wäre eine Stichtagsregelung der Antragstellung erforderlich.
- Für das nunmehr integrierte Agrarumweltprogramm (HIAP) ist die Ausrichtung an Regionalen Agrarumweltkonzepten sowie fachlich begründeten Gebietskulissen vorgesehen. Anhand dieser Kriterien sind die Landkreise verpflichtet, ein Ranking von Förderanträgen vorzunehmen. Dieses Vorgehen wird befürwortet, da hierin ein hohes Potenzial für den bedarfs- und zielorientierten Maßnahmeneinsatz liegt.
- Die umfangreichen Projektauswahlkriterien der Schwerpunkt-3-Maßnahmen sowie die Projektauswahlraster der LEADER-Gruppen ermöglichen ebenfalls eine bedarfs- und zielorientierte Projektauswahl. Dies sollte in dieser Form beibehalten werden.
- Die Zahlung der Ausgleichszulage sollte stärker regionalisiert und auf Problemstandorte bzw. Einzelflächen ausgerichtet werden. Für die Ermittlung der Förderfähigkeit von Einzelflächen sollten neben der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) zusätzliche Kriterien, die die natürlichen Standortbedingungen widerspiegeln, herangezogen werden.

### ***Ausrichtung auf strukturschwächere ländliche Gebiete beibehalten***

Hessen setzte im Bereich der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung schon in dem betrachteten Förderzeitraum einen räumlichen Schwerpunkt auf die Förderung von strukturschwachen ländlichen Gebieten. Für den neuen Förderzeitraum ist sogar eine weitere Fokussierung vorgesehen, indem z. B. in der Dorferneuerung die innerörtliche Entwicklung als besonderer Problembereich ländlicher Siedlungsstrukturen zum Schwerpunkt gemacht wird. Diese ausgleichsorientierte Ausrichtung ist beizubehalten.

## **11.2 Ansatzpunkte zur Senkung von Implementationskosten**

Hessen verfügt auf Programmebene über ein hohes Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis. Auch wenn die empirischen Ergebnisse der quantitativen Analyse aufgrund der methodischen Erfassungsprobleme mit Vorsicht zu interpretieren sind, können dennoch unter Berücksichtigung der qualitativen Befragungsergebnisse einzelne Empfehlungen abgeleitet werden:

- Bei wirksamen Maßnahmen, deren hohe Implementationskosten aus Sicht der Fachferate auf EU-Regularien zurückzuführen sind, sollte überlegt werden, diese als rein

national finanzierte Maßnahmen anzubieten. Dies gilt beispielsweise für einzelne Verpflichtungspakete des HELP, die inzwischen fortentwickelt und in das HIAP integriert wurden (z. B. HIAP-Modul B6).

- In Hessen wurden im betrachteten Zeitraum, verglichen mit den anderen Bundesländern der 6-Länder-Evaluation, die umfangreichsten Strukturreformen in der Verwaltung vorgenommen. Die Kommunalisierung wurde in den Befragungen im Zusammenhang mit den hohen Anforderungen der EU an standardisierte Verfahrensabläufe sehr kritisch gesehen. Kontinuität in den Strukturen und im Personal sind aufgrund des hohen Aufwands, sich in die spezifischen Regelungen zur Umsetzung einzuarbeiten, notwendig.
- Für viele Maßnahmen wurde von den Befragten eine Reduzierung der Anlaufstellen vorgeschlagen. Hier ist unseres Erachtens immer abzuwägen, wie sich dies auf die Kundenzufriedenheit auswirken würde, vor allem bei Maßnahmen, die in der Umsetzung einer intensiven Betreuung bedürfen.
- Bei bestimmten Maßnahmen ist das Potenzial zur Reduzierung der hohen Implementationskosten gering. Ein weiteres Angebot solcher Maßnahmen ist aus unserer Sicht nur dann gerechtfertigt, wenn einem hohen Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis auch eine hohe Förderwirkung gegenübersteht. Beispielhaft sei hier der Vertragsnaturschutz genannt, dessen hohe spezifische Förderwirkung v. a. für die Biodiversität im Rahmen der Evaluation gezeigt wurde.
- Die eingesetzten EDV-Systeme wurden vielfach wegen ihrer Bedienerunfreundlichkeit, Fehleranfälligkeit und Kurzlebigkeit kritisiert. Hier sollte stärker auf Konstanz und Nutzerorientierung geachtet werden. Vorbereitungen zur Verbesserung und Vereinfachung der DV-Anwendungen wurden zwischenzeitlich ergriffen.
- Trotz erster Überlegungen und Schritte in der Landesverwaltung, eine Senkung von Implementationskosten zu erreichen, bestehen Zweifel, ob es in der Förderperiode 2007 bis 2013 tatsächlich zu deren Reduzierung kommen kann. Ein Grund hierfür sind die höheren Anforderungen der EU an das Berichts- und Kontrollwesen. *Weitere Anstrengungen seitens der EU, tatsächlich eine Vereinfachung ihrer Förderpolitik auf der Umsetzungsebene zu erreichen, sind erforderlich.*

### **11.3 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente**

#### ***Investitionsförderung auf wenige Problembereiche und Ziele fokussieren***

Anknüpfend an die Empfehlungen der aktualisierten Halbzeitbewertung, sollte die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme fokussiert werden. Förderziele könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v. a. Tier- und Umweltschutz) und die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite sein, wenn Investitionen essentiell für



die Erreichung dieser Ziele sind. Bei der Definition der Förderinhalte sollte künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z. B. Ordnungsrecht, Beratung, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sind anteilige staatliche Bürgschaften gegenüber verlorenen Zuschüssen zu bevorzugen. Hessen bietet das Instrument der staatlichen Bürgschaften für das AFP bereits seit 2005 an.

Für die Bereitstellung öffentlicher Güter können Investitionshilfen – überwiegend im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten – bei zielgerichteter Ausgestaltung und konsequenter Durchführung geeignete Lösungsansätze bieten. Ein Beispiel sind tiergerechtere Haltungsformen, die besondere Investitionen erforderlich machen (z. B. Mehrflächenbuchten in der Schweinemast). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass für Erfolge in diesem Bereich nicht nur eine Anpassung der Förderrichtlinie an den Stand des Wissens, sondern zudem eine Koordination mit weiteren Politikmaßnahmen wie der Zahlung von Prämien für tiergerechte Haltungsformen Voraussetzung ist.

### ***Bei planerisch-konzeptionellen Instrumenten eine breite Zielausrichtung beibehalten***

Neben den besser zu profilierenden investiven Beihilfen sind im Programm Instrumente mit einer breiten und offenen Zielausrichtung beizubehalten. Hierzu gehören die regionalen Entwicklungsstrategien im Zuge von LEADER, aber auch die Flurbereinigung. Das Instrument der Flurbereinigung sollte weiterhin mit einer breiten Zielausrichtung beibehalten werden und keine Einengung auf die Ziele der Achse 1 erfahren. Die Flurbereinigung zieht eine Klammer um die verschiedenen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und die umweltbezogenen Maßnahmen und schafft für viele Maßnahmen erst den institutionellen Rahmen bzw. die Voraussetzungen für die Umsetzung.

### ***Effektive Agrarumweltmaßnahmen beibehalten und weiter profilieren***

Für die flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen des HEKUL und des HELP, die 2007 von dem neuen Programm HIAP zusammengeführt bzw. ersetzt wurden, konnte ein wesentlicher Beitrag zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz aufgezeigt werden. Daher wird die Fortführung dieses Förderinstruments prinzipiell empfohlen. Für die Mehrzahl der Teilmaßnahmen sind Detailanpassungen wünschenswert, um die Wirksamkeit zu erhöhen. Die betriebliche Grünlandextensivierung sollte nicht mehr gefördert werden. Das Land hat bereits entsprechend reagiert, so dass die bislang gesamtbetrieblich angebotene Grünlandextensivierung seit 2007 nur noch als „Standortangepasste Grünlandextensivierung“ für bestimmte Einzelflächen (Prioritätensetzung im Rahmen der Regionalen Agrarumweltkonzepte – RAK) angeboten wird. Zusätzlich können im Rahmen der Maßnahme naturschutzfachliche Sonderleistungen vereinbart werden. Weitere spezifische Förderangebote, v. a. für die Bereiche Erosions- und Naturschutz (Natura 2000), wurden ent-

wickelt und im neuen Programm angeboten. Für Maßnahmen mit Erosionsschutz- und Gewässerschutzzielen wird eine Kulissenbildung empfohlen, die bereits in HIAP der Förderperiode 2007 bis 2013 umgesetzt wurde. Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter Agrarumweltmaßnahmen gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in aus Umweltsicht sensiblen Gebieten ansprechen.

### ***Die Förderung von Existenzgründungen erfordert geeignete Beratungs- und Abstimmungsstrukturen.***

Vor dem Hintergrund der im Zeitraum 2000 bis 2006 geförderten 59 Kleinstunternehmen erscheint in der neuen Maßnahme 312 (Existenzgründungen) das operationelle Ziel, in der Förderperiode 2007 bis 2013 210 Kleinstunternehmen zu fördern, sehr ambitioniert. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte unbedingt eine enge Zusammenarbeit zwischen den Regionen (Regionalforen/LAGn) und den antragsannahmenden Stellen sowie den regionalen Wirtschaftsförderern erfolgen. Eine breite Information der potenziellen Zielgruppen über diese Fördermöglichkeit ist ebenfalls erforderlich.

### ***Schwerpunkte in der forstlichen Förderung setzen***

Ein Ziel der forstwirtschaftlichen Förderung im EPLR Hessen war die Erhöhung des Waldanteils. Mit der Erstaufforstungsförderung konnte wegen zu geringer Anreize und komplizierter Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren eine Waldmehrung nicht realisiert werden, da Aufforstungen sehr viel häufiger außerhalb des EPLR, z. B. im Rahmen von Kompensationsmaßnahmen, durchgeführt wurden. Aus diesem Grund sollte zukünftig die Erstaufforstungsförderung nicht mehr angeboten werden. Auch ist das Ziel der Waldmehrung kritisch zu reflektieren, da Hessen im bundesdeutschen Vergleich zu den waldreichsten Bundesländern gehört. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 ist die Förderung der Erstaufforstung nicht mehr Bestandteil des EPLR, sondern wird nur noch mit nationalen Mitteln gefördert.

Demgegenüber gibt es Herausforderungen, zu denen auch die EPLR-Maßnahmen einen Beitrag leisten könnten:

- Zur besseren Umsetzung von Natura-2000-Gebietsausweisungen und zu deren Akzeptanzsteigerung bei den Waldbesitzern sollte eine Natura-2000-Förderung als Förderatbestand angeboten werden.
- Generell ist im Förderverfahren angesichts der zersplitterten Besitzstruktur im hessischen Privatwald eine Fokussierung auf die Erhöhung des Organisationsgrades der Waldbesitzer zu richten. Möglich wäre dies durch höhere Zuwendungssätze bei der Antragstellung über Forstbetriebsgemeinschaften oder sonstige forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse.
- Beratung ist ein wichtiger Schlüssel sowohl für den wirtschaftlichen Erfolg als auch für die Erfüllung gesellschaftlicher Anforderungen, die an die Waldbewirtschaftung

gestellt werden. Empfohlen wird daher die Förderung des Aufbaus und der Inanspruchnahme von Beratungsdiensten.

- Eine Reduzierung des Eigenanteils der Zuwendungsempfänger bei der Bodenschuttkalkung könnte die Akzeptanz dieser für den Bodenschutz wichtigen Maßnahme erhöhen.

Das breite forstliche Förderangebot wurde im EPLR der neuen Förderperiode auf die Schwerpunkte im Bereich der naturnahen Waldbewirtschaftung und der forstlichen Infrastruktur reduziert.

***Bessere Kooperation und Weiterentwicklung der touristischen Infrastrukturen sind wesentliche Ansätze zur Stärkung des ländlichen Tourismus in Hessen.***

Für den ländlichen Tourismus besteht in Hessen eine besondere Herausforderung darin, sich am Markt zu profilieren. Zum einen sind besondere Alleinstellungsmerkmale kaum vorhanden und zum anderen nimmt der Wettbewerb zwischen den Urlaubsgebieten im ländlichen Raum in Deutschland zu. Der Weiterentwicklung der touristischen Infrastruktur kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Hierzu zählen insbesondere Projekte zur

- Verbesserung des Angebots an naturnahen Freizeitaktivitäten,
- Bündelung und Intensivierung überbetrieblicher Vermarktungsaktivitäten und
- Verbesserung der Kooperation zwischen den für den Tourismus relevanten Akteuren sowohl auf kommunaler als auch auf regionaler Ebene.

Mit der Maßnahme 313 (Förderung des Fremdenverkehrs) wird dieser Bedarf im Hessischen Entwicklungsplan für die Förderperiode 2007 bis 2013 aufgegriffen.

***Technischen Fortschritt durch flächenbezogene Maßnahmen gezielter fördern***

Im zurückliegenden Förderzeitraum wurde sowohl über das AFP als auch über Agrarumweltmaßnahmen die Einführungen umweltfreundlicher Produktionstechniken (MDM-Verfahren) gefördert. Um eine möglichst hohe Fördereffizienz zu erreichen, sollte die Einführung umweltfreundlicher Produktionsmethoden gezielt in relevanten Gebieten (z. B. auf erosionsgefährdeten Standorten) bzw. in ausgewählten Betriebstypen gefördert werden. Die hierfür notwendigen Informationen liegen in der Regel den Fach- bzw. Bewilligungsbehörden für Agrarumweltmaßnahmen vor.

Aus diesem Grund sollte die Förderung umweltfreundlicher Produktionsmethoden über eine flächenbezogene AUM-Förderung erfolgen. Auch Evaluationsergebnisse aus anderen Ländern zeigen, dass hierdurch relevante Gebiete wesentlich besser erreicht werden können. Die Förderung sollte Lernkosten in der Einführungs- und Erprobungsphase kompen-

sieren und nur für begrenzte Zeit erfolgen. Sobald die geförderten Verfahren als allgemeiner Stand der Technik anzusehen sind, sollte eine Förderung hinfällig werden.

### ***Kombinierten Einsatz von Förderinstrumenten verstärken***

Häufig reicht ein einziges Förderinstrument nicht aus, um bestimmte Hemmnisse zu beseitigen oder Entwicklungsimpulse zu setzen. Dies kann eher durch die kombinierte Förderung verschiedener Instrumente (Investitionsförderung, Beratungsförderung, Personalkostenzuschuss) erreicht werden. Diese Art der kombinierten Förderung könnte in verschiedenen Bereichen eingesetzt werden.

Beispiel Tierhaltung: Die tiergerechten Stallbauten könnten im Rahmen des AFP gefördert, die höheren variablen Arbeitskosten für die tiergerechten Haltungsformen durch Transferzahlungen im Rahmen von Tierschutzmaßnahmen (Code 215) kompensiert und der Informations- und Beratungsbedarf durch Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt werden. Um diese tiergerechteren Haltungsformen ohne Dauerförderung langfristig rentabel zu gestalten, ist es notwendig, die zusätzlichen Kosten durch höhere Preise auszugleichen. Hierfür kann zum Beispiel eine Marketingstrategie für die Erzeugnisse aus tiergerechteren Haltungsformen entwickelt und umgesetzt werden. Hessen bietet eine Förderung im Rahmen der bestehenden Landesrichtlinien zur Förderung der Erzeugung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen hoher Qualität außerhalb des EPLR Hessen an.

Beispiel Investitionen und Beschäftigung von Fremdarbeitskräften: Im Zusammenhang mit betrieblichem Wachstum stellt die Beschäftigung von Fremd-AK in Familienbetrieben oft ein Problem dar, da die Erfahrung in Bezug auf Mitarbeiterführung, Arbeitsplanung und -organisation etc. fehlt. Zudem sind für deren Entlohnung Wachstumssprünge notwendig. Dies gilt besonders für die Milchviehbetriebe, betrifft aber auch andere Produktionsbereiche, in denen Arbeitsüberlastung zu den wesentlichen Entwicklungshemmnissen gehört (z. B. Diversifizierung). Dieses Hemmnis könnte überwunden werden, indem einerseits das einschlägige Beratungsangebot verstärkt wird und andererseits degressiv gestaffelte Lohnkostenzuschüsse (z. B. über fünf Jahre) für Betriebe, die erstmalig eine Fremd-AK beschäftigen, gewährt werden.

## 11.4 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR Hessen

Die umweltbezogenen Empfehlungen stehen in einem engen thematischen Zusammenhang mit den im Health Check genannten Herausforderungen: Biodiversität, Klimawandel, Erneuerbare Energien und Wassermanagement.

Aufgrund des bisherigen Maßnahmenspektrums des EPLR Hessen und der Förderstrategie des Landes, bestimmte Problemfelder mit nationalen Maßnahmen (Wasserschutz) bzw. anderen Instrumenten (Nutzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Bereich des investiven Natur- und Gewässerschutzes) anzugehen, fallen die Empfehlungen zu den einzelnen Themenfeldern unterschiedlich tief aus. Zu den Herausforderungen, die mit dem Milchquotenausstieg auf Hessen zu kommen, können im Rahmen dieser Evaluation keine Aussagen getroffen werden, da diese Fragestellung kein Gegenstand der Evaluation war.

### *Natura 2000: Bessere Flankierung des Vertragsnaturschutzes und Beschleunigung der Gebietsplanungen*

In der Evaluation konnte herausgestellt werden, dass für die Umsetzung von Natura 2000 in Hessen bislang fast ausschließlich der Vertragsnaturschutz erfolgreich genutzt wurde. Andere flankierende Maßnahmen, wie z. B. Planung, Beratung, investive und akzeptanzsteigernde Maßnahmen, wurden seitens des EPLR nicht angeboten. Auch der Hessische EPLR 2007 bis 2013 enthielt bislang, entgegen den Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung, weder Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten noch investive Naturschutzmaßnahmen oder eine Förderung zur Erstellung von Managementplänen. Erst mit dem Änderungsantrag 2008 ist die Aufnahme einer Natura-2000-Ausgleichszahlung vorgesehen.

Die schwerpunktmäßige Umsetzung von Natura 2000 mit Hilfe des Instruments Vertragsnaturschutz ist und war zwar ambitioniert, aber auch mit gewissen Nachteilen verbunden. Zum einen sind die Flächen nur so lange (vertraglich) gesichert, wie ausreichende Finanzmittelausstattungen gegeben sind oder auch ökonomische Alternativen für die Flächennutzung fehlen. Der relativ starke quantitative Rückgang der Vertragsnaturschutzfläche (HELP) gegen Ende der Förderperiode ist in erster Linie der kontinuierlich reduzierten Finanzausstattung des Programms geschuldet, zuletzt auch, um die Förderperiode 2007 bis 2013 nicht zu sehr mit finanziellen Bindungen (mehrjährige Verträge) aus dem Vorgängerprogramm zu belasten. Zum anderen erfordert der Vertragsnaturschutz als spezifisch naturschutzfachlich angelegte Maßnahme einen relativ hohen Betreuungsaufwand und ist daher mit hohen Implementationskosten verbunden. Diese hohen Implementationskosten sind maßnahmenimmanent und finden sich auch in den Analysen anderer Bundesländerprogramme wieder.

Die Alternative wäre, über hoheitliche Instrumente einen Mindestschutz durch spezifische Bewirtschaftungsauflagen herzustellen, was jedoch politische Akzeptanz einerseits und ggf. die Bereitschaft zu Entschädigungszahlungen andererseits voraussetzen würde.

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wird, neben der Beibehaltung und dem Ausbau der flächenbezogenen Maßnahmen, eine bessere Nutzung der flankierenden Instrumente zur Beschleunigung der Gebietsplanungen (z. B. im Rahmen Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte oder der RAK) empfohlen. Hierbei sollten auch akzeptanzsteigernde Planungsprozesse und -methoden zum Einsatz kommen.

### ***Biodiversität ist mehr als Natura 2000: Gesamtstrategie verfolgen***

Politisches Ziel war es auch, bis zum Jahr 2010 den Rückgang der Biodiversität zu stoppen (IUCN-Initiative „Countdown 2010“). In Anbetracht der aktuellen Trends und der weiterhin wirksamen Ursachen für den Rückgang der Biodiversität (Intensivlandwirtschaft, Intensivierung des Waldbaus, Schadstoffimmissionen etc.) wird die Erreichung dieses Ziels inzwischen jedoch als äußerst schwierig beurteilt. Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000 und dessen Sicherung ist in diesem Zusammenhang das wichtigste Instrument und das „Rückgrat“ für die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt in Hessen. Die biologische Vielfalt ist jedoch ein „Generalthema“, das die gesamte Landschaft und das gesamte Arteninventar betrifft. *Dem müssen v. a. auch die Entscheidungen auf EU-Ebene im Zusammenhang mit dem sog. „Health-Check“ sowie den künftigen Vorgaben zur Modulation Rechnung tragen.*

In diese Betrachtung gehören auch landwirtschaftlich genutztes Offenland sowie Arten und Lebensräume, für die Hessen eine besondere Verantwortung trägt, auch wenn sie nicht zum FFH-Schutzregime zählen bzw. in den FFH-Anhängen enthalten sind. Im landwirtschaftlich geprägten Offenland besteht durch die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung die Gefahr einer eher zunehmenden Artenverarmung, dem durch kompensatorische Maßnahmen begegnet werden sollte. Gerade in ökologisch eher geringwertigen „Durchschnittslandschaften“ oder „Intensivregionen“ muss über verschiedene Instrumente ein Mindestmaß an biotischer Ausstattung durch ein Netz von wertvollen ökologischen Flächen und den Aufbau eines landesweiten Biotopverbundes gezielt verfolgt werden.

Hierzu bieten sich Instrumente wie die ökologischen Vorrangflächen auf betrieblicher Ebene oder österreichische Konzepte zur Förderung des betriebsintegrierten Naturschutzes an. In HIAP wird diesem Erfordernis insbesondere durch die Gebietskulisse „Ökologische Vernetzungselemente“, die auf Landkreisebene in Agrarforen erarbeitet wurde und kontinuierlich weiterentwickelt wird, Rechnung getragen. Hier wird zu bewerten sein, in wie weit die entsprechenden Maßnahmen auf Akzeptanz stoßen und diese Ansätze für die Anreicherung der Landschaft und Vernetzung der Lebensräume ausreichen werden.

### ***Ressourcenschutz in betriebliche Beratung integrieren***

Die Verankerung der biotischen und abiotischen Agrarumweltziele in die Praxis der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe sollte über eine betriebliche Beratung, die gleichermaßen die landwirtschaftlichen und die ökologischen Aspekte berücksichtigt, unterstützt und begleitet werden.

### ***Aufrechterhaltung der Grünlandnutzung, Nutzungsalternativen prüfen***

Anders als in anderen Bundesländern verlief die Entwicklung des Grünlandes (absolut und relativ) im Programmzeitraum in fast allen Kreisen Hessens positiv.

Die Veränderung der Rahmenbedingungen (sinkender Grundfutterbedarf aufgrund steigender Milchleistung, Abschaffung der Milchquotenregelung, Milchpreisentwicklung) wird in Zukunft starken Einfluss auf die weitere Nutzung des bestehenden Grünlands haben. Wenn die Milchpreise aufgrund des Quotenausstiegs ggf. sinken, wird der Kauf von Kraftfutter unrentabler, und die Vorzüglichkeit der Milchproduktion wird gerade in Regionen mit ertragreichem Grünland zunehmen.

Die langfristige und nachhaltige Nutzung der Grünlandflächen und hier auch gerade des ökologisch wertvollen Grünlands sind Herausforderungen, die mit einer Koppelung bzw. einer stärkeren Differenzierung zwischen Maßnahmen der Ersten Säule und denen der Zweiten Säule angegangen werden müssen, um einen ökologisch wünschenswerten Zustand der Flächen auf Dauer zu erhalten.

Die Entwicklung des Grünlands hinsichtlich der Nutzungsintensität (Mindestpflege bzw. Intensivierung) und ökologischen Qualität muss daher kontinuierlich beobachtet und analysiert werden. Dazu sollten die AUM prioritär auf die möglichen Problembereiche ausgerichtet werden, wie z. B. die Aufrechterhaltung der Nutzung extensiver Wiesen und Weiden. Weitere Nutzungsalternativen für Grünland (z. B. Biogas aus Gras, natürliche Sukzession) sollten in Forschungs-, Entwicklungs- oder Demonstrationsvorhaben auf ihre Rentabilität, Anwendbarkeit und Umweltwirkungen geprüft werden<sup>1</sup>.

### ***Für den Klimaschutz Synergien mit anderen Maßnahmen nutzen***

Insgesamt waren und sind die Möglichkeiten für effektive Klimaschutzmaßnahmen innerhalb des EPLR gering. Im Hessischen EPLR wurden klimarelevante Emissionen nur in geringem Umfang durch die Förderung extensiver Landnutzungsformen, der umwelt-

---

<sup>1</sup> Im November 2008 wurde von der EU-Kommission das LIFE-Projekt „Prograss“ zur Förderung bewilligt. Die Universität Kassel, das HMULV und weitere Partner untersuchen ab 2009 für drei Jahre die energetische Verwertung von extensivem Grünlandaufwuchs in drei europäischen Regionen (darunter Vogelsberg in Hessen).

freundlichen Gülleausbringung, einiger Biomasse- bzw. -gasanlagen und der energetischen Sanierung im Zuge von Dorferneuerungsmaßnahmen verringert.

Die Potenziale für den Klimaschutz liegen hauptsächlich in den positiven Nebenwirkungen von Maßnahmen, wie z. B. den auf den Wasserschutz ausgerichteten Agrarumweltmaßnahmen (N-Reduzierung) oder Maßnahmen zur Ammoniakreduzierung (s. u.).

Es muss außerdem auf die Vermeidung von Trade-offs zwischen Klimaschutz und anderen Zielen geachtet werden. Ein Beispiel hierfür ist der Tierschutz. Mit einer aus Tierschutzsicht wünschenswerten Zunahme von Festmistverfahren (Einstreu-, Tiefstreuverfahren) als Ersatz güllebasierter Verfahren (z. B. Vollspaltenböden) würden die Treibhausgasemissionen ansteigen. Durch die Förderung sollten daher Stallungen realisiert werden, die Fortschritte für die Tiergerechtigkeit erzielen und keine Verschlechterungen für den Klimaschutz mit sich bringen. Hier bieten sich zum Beispiel besondere klimaschutzoptimierte Zweiflächenställe mit Einstreu und Spaltenbereich an. Der notwendige Wissenstransfer für ein optimiertes Düngemanagement im Zusammenhang mit den neuen Haltungsformen sollte durch spezifische Schulungen forciert werden. Zusätzlich müssen Fortschritte im Bereich der N-reduzierten Fütterung erzielt werden.

### ***Potenzielles Maßnahmenpektrum zur Minderung von Ammoniakemissionen nutzen***

Der nationale Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar belegt, dass die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft in Hessen im Programmzeitraum leicht abgenommen haben. Dies ist in erster Linie auf den Rückgang des Viehbestandes in Hessen zurückzuführen, weniger auf die Änderung des Düngemanagements. Für Deutschland insgesamt stagnieren die Emissionen seit 15 Jahren auf hohem Niveau. Durch die NEC-Richtlinie<sup>2</sup> sind die absoluten Einsparziele der Bundesrepublik bis zum Jahr 2010 festgelegt. Sollen die Ziele der NEC-Richtlinie erreicht werden, muss dies, neben der Verbesserung der rechtlichen Instrumente (z. B. Verbot von harnstoffbasierten Düngemitteln) durch präzise Förderinstrumente und Förderauflagen unterstützt werden.

Wesentlicher Ansatzpunkt im EPLR Hessen zur Ammoniakreduzierung waren bisher die Agrarumweltmaßnahmen, die unter anderem zu einer Reduzierung des Mineraldüngereinsatzes führen. Diese Maßnahmen sollten, mit den genannten Ausnahmen, beibehalten werden.

---

<sup>2</sup> Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über nationale Emissionshöchstmenge für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie 2001/81/EG).



Zum Beitrag des AFP zur Reduzierung der Ammoniakemission waren keine Aussagen möglich, da keine konsistenten Informationen zur Lagerdauer, zur Abdeckung der Gülle, zur Viehbestandsentwicklung und zur Lagerung der Gärsubstrate aus Biogasanlagen für die geförderten Betriebe vorlagen. Die Auflagen für eine Abdeckung der Gülle beschränken sich auf die Formulierung „das Güllelager muss angemessen abgedeckt sein“ und sind für Gärsubstrate nicht existent. Aufgrund der Minderungs-Potenziale in diesem Bereich (insbesondere bei Schweinegüllelagern), ist neben einer verstärkten Anpassung und Umsetzung des Ordnungsrechts auch eine Flankierung durch die Investitionsförderung von Abdeckungen, die über eine natürliche Schwimmschicht hinausgehen, sinnvoll. Diese Maßnahme könnte schnell umgesetzt werden und würde kurzfristig einen Beitrag zur Einhaltung der NEC-Strategie (bis 2010) leisten.

Ein weiteres kostengünstiges Minderungspotenzial liegt in der sofortigen Einarbeitung von Wirtschaftsdünger nach der Ausbringung. Ein wesentliches Hemmnis dafür besteht in der Organisation der betrieblichen Arbeitswirtschaft. Ansatzpunkte zur Verbesserung bieten überbetriebliche Kooperationen. Hier müssten vor allem die entsprechenden Vorschriften der Düngeverordnung (§ 4 (2)) über strikte Vollzugsvorschriften verschärft werden, um neue Arbeitsorganisationen voranzubringen. Diese ordnungsrechtlichen Weichenstellungen sollten durch gezielte Beratungen flankiert werden. Die Beratung sollte darüber hinaus die neuesten Erkenntnisse der N-angepassten Fütterung aufgreifen sowie die korrekte Mindestanrechnung von Stickstoff aus Wirtschaftdüngern bei der Nährstoffbilanzierung berücksichtigen.

### ***Umsetzung der WRRL weiter voran treiben***

Die Bestandsaufnahme zur WRRL und die Analysen im Rahmen der Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen haben die großen Herausforderungen des Landes zum Schutz des Grundwassers und der Oberflächengewässer vor diffusen Stoffeinträgen verdeutlicht.

Für den Wasserschutz wirksam waren die Agrarumweltmaßnahmen, die auf ca. 185.000 ha Netto-Förderfläche angewendet wurden. Insbesondere im Hinblick auf die Ausweisung von Bewirtschaftungsplänen gemäß WRRL sollten die Anstrengungen zur Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen mit Gewässerschutzzielen intensiviert werden. Dazu würde die Verbesserung der Treffgenauigkeit sowie die Ausweitung des Flächenumfangs relevanter Maßnahmen beitragen.

Mit der Neukonzeption der Agrarumweltmaßnahmen 2007 bis 2013 wurden bereits die aus den vorliegenden Evaluationsstudien folgenden Empfehlungen antizipiert. Für relevante Teilmaßnahmen dienen zukünftig die Kulissen der WRRL als Grundlage des Förderangebots. Agrarumweltmaßnahmen mit einer hohen Wirksamkeit für den Grundwasserschutz wurden mit anspruchsvollen operationellen Zielen versehen. Neben diesen positiven „Nachjustierungen“ bestehender Maßnahmen sollte sichergestellt werden, dass Erkennt-

nisse aus Forschungsvorhaben über effektive und leicht kontrollierbare Bewirtschaftungsauflagen zur N-Reduzierung bei der Weiterentwicklung der Programme aufgenommen werden.

Zur Zeit wird ein landesweites Maßnahmenprogramm zur Umsetzung der WRRL und ein Bewirtschaftungsplan für Hessen aufgestellt. In diesen Dokumenten werden die Zielgebiete für den Grundwasserschutz, der erforderliche Handlungsbedarf (z. B. hydromorphologische Verbesserung der Fließgewässer) und geeignete Maßnahmen zur Erreichung der Ziele (z. B. mehrstufiges Wasserschutzberatungskonzept) dargelegt. Weite Teile des vorgeschlagenen Maßnahmenspektrums, wie die Wasserschutzberatung und der investive Gewässerschutz zur Verbesserung der Hydromorphologie der Gewässer, wurden und werden auch zukünftig nicht innerhalb des EPLR realisiert. Dies sollte aufgrund der hohen Implementationskosten dieser Maßnahmen innerhalb von EU-kofinanzierten Programmen auch zukünftig so beibehalten werden.

Zu überlegen ist, inwieweit Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung in den EPLR aufgenommen werden sollten. Auf insgesamt 2.300 km Gewässerstrecke besteht ein dringender Handlungsbedarf zur Verbesserung der Hydromorphologie der hessischen Fließgewässer. Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass sich Maßnahmen dieser Größenordnung, die auf Fachkonzepten aufbauen, mit relativ geringen Verwaltungskosten und hoher Wirksamkeit innerhalb der EU-Kofinanzierung durchführen lassen.

***Nur effiziente Systeme der Energieproduktion aus Biomasse fördern, sofern keine Konflikte mit anderen Zielsetzungen entstehen***

Bisher wurden innerhalb des Hessischen EPLR nur in vernachlässigbarer Größenordnung Biomasse- und Biogasanlagen<sup>3</sup> gefördert. Das Land Hessen hat die Förderung des Einsatzes von Biorohstoffen in der neuen Förderperiode als neuen eigenen Fördertatbestand aufgenommen und will so den Ausbau der erneuerbaren Energien ausweiten. Wie Untersuchungen in anderen Bundesländern gezeigt haben, kann die Förderung von Biomasse zur Energiegewinnung im Spannungsfeld mit anderen Zielsetzungen des Landes und des EPLR stehen (z. B. Biodiversität, Landschaftsbild). Auch wenn aufgrund der geringen Zahl von Biogasanlagen in Hessen die Flächennutzungs- und Umweltkonflikte noch nicht so ausgeprägt sind, wird eine Förderung von Biogasanlagen, welche vorrangig mit Ackerkulturen betrieben werden, im Rahmen des EPLR nicht empfohlen. Ausnahmen können besonders effiziente und umweltverträgliche Techniken und Systeme sein, die weiterer

---

<sup>3</sup> In Hessen werden zur Zeit 81 überwiegend landwirtschaftliche Biogasanlagen betrieben. Das ist im Bundesländervergleich sehr wenig.

Forschung und Entwicklung bedürfen<sup>4</sup>. Der Ansatz des Landes, die Betriebe bei der Entscheidungsfindung, der Planung sowie während der ersten Jahre der Inbetriebnahme der Anlagen beratend zu begleiten, trägt zu einem sachgerechten Betrieb der Anlage bei. Dies sollte beibehalten werden.

Das Monitoring der Biogasanlagen durch das Biogasfachteam sollte weitergeführt und ggf. ergänzt werden. Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Biogaskulturen – auch außerhalb einer EPLR-Förderung – ist ein Beobachtungs- bzw. Frühwarnsystems sinnvoll, damit Fehlentwicklungen entgegengewirkt werden kann. Notwendige Schritte dabei wären: die frühzeitige Folgenabschätzung beim Etablieren von Maßnahmen, eine umfassende und kontinuierliche Erhebung, Dokumentation und Analyse von Daten (u. a. der genutzten Kulturen und Flächen), die Reflexion der Entwicklungen sowie letztlich die Anpassung der Politikausgestaltung. Mit einigen Veränderungen wäre das InVeKoS eine geeignete Datengrundlage.

---

<sup>4</sup> Das Land Hessen hat vor, besonders diese, auf Effizienz und Umweltverträglichkeit ausgerichteten Techniken und Systeme, zu unterstützen. Darüber hinaus setzt das Land aufgrund seines Waldreichtums auf den Rohstoff Holz zur energetischen Nutzung, was sich u. a. durch die fünf anerkannten „Bio-Regio Holz“-Regionen zeigt.

