

Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 9

Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten – Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

*Manfred Bathke, Winfried Eberhardt, Birgit Koch,
Petra Raue, Andreas Tietz*

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



Kooperationspartner

Ingenieurbüro entera



Unterauftragnehmer

Dr. Hans-Henning Dette

Leichtweiss-Institut für Wasserbau,
Technische Universität Braunschweig

Inhaltsverzeichnis	Seite
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten	1
9.0 Zusammenfassung	1
9.1 Ausgestaltung des Kapitels	3
9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	3
9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	5
9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext	5
9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	6
9.2.2 Datenquellen	8
9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	9
9.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	11
9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	23
9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	24
9.6.1 Frage IX.1 – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?	24
9.6.2 Frage IX.2 – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?	27
9.6.3 Frage IX.3 – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?	30
9.6.4 Frage IX.4 – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?	33
9.6.5 Frage IX.5 – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?	36

9.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	41
9.8	Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000	44
9.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	45
	Literaturverzeichnis	49

Kartenverzeichnis **Seite**

Karte 9.1:	Räumliche Verteilung der EAGFL-Mittel des Artikel-33 auf Landkreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen	12
------------	--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 9.1:	Übersicht über die Artikel-33-Maßnahmen	4
Tabelle 9.2:	Datenquellen	9
Tabelle 9.3:	Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro	10
Tabelle 9.4:	Öffentliche Mittel (Gesamtansatz 2000 bis 2006) für Artikel-33-Maßnahmen und Artikel-52-Maßnahmen	11
Tabelle 9.5:	Häufigkeit der Förderfälle und Verteilung der förderfähigen Projektkosten nach Projektkategorien der Maßnahme o	16
Tabelle 9.6:	Fördergegenstände und öffentliche Mittel (2000 bis 2006) in der Teilmaßnahme „Naturschutz und Landschaftsentwicklung“	21
Tabelle 9.7:	Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen	33

9 Kapitel IX - Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten

In diesem Kapitel erfolgt die Bewertung der Maßnahmen zur Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Räumen. Da diese Maßnahmen im Artikel 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 aufgeführt sind, wird der Ausdruck Artikel-33-Maßnahmen synonym für die Gesamtheit der Maßnahmen dieses Kapitels verwendet. Kapitel 9 ist eine Zusammenfassung der einzelnen Maßnahmenbewertungen, die im Materialband zu Kapitel 9 zu finden sind.

9.0 Zusammenfassung

Inanspruchnahme:

- Gemessen am Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte, war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr hoch und lag um mehr als 50 % über dem ursprünglich geplanten Finanzvolumen. Ein weit überplanmäßiger Mittelabfluss war insbesondere in den Maßnahmen u, r und k zu verzeichnen. Innerhalb der Maßnahmen lag der Schwerpunkt auf relativ großen Projekten, überwiegend von öffentlichen Zuwendungsempfängern.

Wesentliche Wirkungen:

- **Einkommen und Beschäftigung:** Direkte, strukturelle Einkommens- und Beschäftigungswirkungen ließen sich nur bei der Dorferneuerung feststellen. Für landwirtschaftliche Betriebe entstanden diese zudem durch die Flurbereinigung, sie ließen sich allerdings nicht umfassend quantifizieren. Die konjunkturellen Beschäftigungseffekte waren mit über 17.000 Vollzeitäquivalenten sehr hoch. Sie traten vor allem in der Umgebung (Gemeinde, Landkreis) der geförderten Projekte auf. Damit leisteten die Maßnahmen einen Beitrag zur Stärkung der lokalen Wirtschaft, schufen aber auch Abhängigkeiten mancher Betriebe von der Förderung.
- **Lebensqualität:** Im Bereich der Lebensqualität entfalteten die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen, die in dieser Form durch kein anderes Förderkapitel in PROLAND erreicht werden konnten. Hier wirkte sich insbesondere die Maßnahme Dorferneuerung positiv auf Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität aus. Wegebaumaßnahmen innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung schufen Wege mit teilweise hohem Freizeitwert, die gemeinsam mit den touristischen Wegekonzepten und ergänzenden Einrichtungen der Maßnahme s den Zugang zur Landschaft verbessert haben.

- **Ländliche Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsdynamik:** Die Artikel-33-Maßnahmen in Niedersachsen haben nur vereinzelt einen Beitrag zur Verbesserung von Strukturen in der Landwirtschaft geleistet (Flurbereinigung). Gesamtwirtschaftlich relevant ist die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen sowie die Verbesserung der weichen Standortfaktoren durch Dorferneuerung und Flurbereinigung. Flurbereinigung trug darüber hinaus in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung harter Standortfaktoren im ländlichen Raum bei. Küsten- und Hochwasserschutz haben keine strukturellen Wirkungen entfaltet, stellen aber eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben und Arbeiten sowie die Sicherung der Vermögenswerte in den geschützten ländlichen Gebieten dar.
- **Umwelt:** Die Maßnahmen Flurbereinigung und insbesondere Naturschutz und Landschaftspflege trugen zu Erhalt und Verbesserung nicht landwirtschaftlicher Flächen vor allem dadurch bei, dass sie eigentumsrechtliche Voraussetzungen für weitergehende Maßnahmen in für den Arten- und Biotopschutz, den Gewässerschutz oder den Erhalt von Landschaften wertvollen Gebieten schufen. Die in beiden Maßnahmen geförderten investiven Maßnahmen entfalteten aber auch direkte Umweltwirkungen, v. a. auf Artenvielfalt, Gewässer und Landschaften.

Wesentliche Empfehlungen:

- Die **Flurbereinigung (k)** hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen von PROLAND erzielt. Über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren ist unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zu entscheiden, doch der Einsatz von Fördermitteln ist Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Verfahren. Flurbereinigung sollte auch in Zukunft im erforderlichen Umfang gefördert werden.
- Im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen (n)** wurde nur eine überschaubare Zahl von Projekten umgesetzt. Die Erweiterung der Fördergegenstände in der ELER-Förderperiode u. a. auf Pilotvorhaben der Breitbandtechnologie und Bioenergie sowie die Anschubfinanzierung des für die Projektumsetzung erforderlichen Personals erscheint daher sinnvoll.
- Die Förderung von **Dorferneuerung (o)** hat vielfältige Wirkungen, vor allem auf die Lebensqualität in den geförderten Dörfern, und die Prozesse der Dorferneuerung führen zu einer Steigerung dörflicher Aktivitäten. Insgesamt konnten die zurückliegenden Evaluierungen die komplexen Wirkungen der Dorferneuerung noch nicht zufriedenstellend abbilden. Für die begleitende Bewertung der ELER-Förderung sollte daher ein umfassenderer Evaluierungsansatz entwickelt werden.

- Für den **ländlichen Wegebau (r)** wird eine stärkere Differenzierung der Fördersätze in Abhängigkeit der verfolgten Ziele angeregt. Für die Prioritätensetzung wird ein einfach zu handhabendes Bewertungsschema empfohlen, das der landwirtschaftlichen Erschließungsfunktion der Wege angemessen Rechnung trägt.
- Die Förderung des ländlichen **Tourismus (s)** sollte in Anlehnung an die bisherige Form fortgesetzt werden. Dabei sollte stärker als bisher auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte und auf die Verknüpfung von Maßnahmen, auch anderer Förderprogramme, zu einem Gesamtpaket geachtet werden.
- Für die **Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen (t2)** werden verstärkte systematische Wirkungskontrollen und eine verbesserte Abstimmung mit den Agrarumweltmaßnahmen durch gebietsbezogene Planungen empfohlen. Die für die ELER-Förderperiode entwickelten Projektauswahlkriterien sind in zukünftigen Evaluationen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Ebenso sollte die Eignung der neuen Maßnahme „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ für die Gewährleistung eines fortlaufenden Gebietsmanagements evaluiert werden.
- Für die Maßnahmen **Küstenschutz (u1)** und **Hochwasserschutz im Binnenland (u2)** wird eine Fortsetzung der Förderung innerhalb der langfristig angelegten Küsten- bzw. Hochwasserschutzplanungen des Landes empfohlen.
- Die **Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y)** sollten thematisch an aktuelle Entwicklungen (Klimaschutz, Nachwachsende Rohstoffe) angepasst und darüber hinaus auf eine betriebswirtschaftliche Beratung ausgeweitet werden.

9.1 Ausgestaltung des Kapitels

9.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

Tabelle 9.1 gibt einen Überblick über die im Rahmen des Kapitels IX angebotenen Maßnahmen, ihre wesentlichen Inhalte sowie ihre Förderhistorie. Der überwiegende Teil der Artikel-33-Maßnahmen stellt die Fortführung und Weiterentwicklung von Förderansätzen dar, die teilweise bereits seit Jahrzehnten bestehen und oftmals auch schon Teil der Förderung nach dem Ziel-5b-Programm waren. Gänzlich neue Ansätze wurden nur vereinzelt eingeführt, z. B. durch die Maßnahmen n und s.

Mit der VO (EG) Nr. 1783/2003 wurde die Maßnahme y „Einzelbetriebliche Beratung zur Einhaltung von Cross-Compliance-Verpflichtungen“ als zusätzliche Artikel-33-Maßnahme eingeführt. Niedersachsen hat diese Maßnahme ab dem Jahr 2005 in PROLAND angeboten (ML, 2005).

In PROLAND war noch eine weitere Naturschutzmaßnahme programmiert, nämlich t3 „Maßnahmen und Investitionen zur Pflege, Wiederherstellung und Verbesserung von Feuchtgrünland“. Die Maßnahme wurde letztlich aber nicht umgesetzt. Anträge wurden über Maßnahme t2 mit abgewickelt.

Tabelle 9.1: Übersicht über die Artikel-33-Maßnahmen

Maßnahme	Steckbrief	Förderhistorie
k	Flurbereinigung Teil A: Flurbereinigung gemäß GAK Teil B: Kulturlandschaft und Erholung	Wurde schon vor 1954 von Bund und Land gefördert, seit 1994 auch durch die EU im Ziel-5b-Programm.
m	Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen aus Wasservorranggebieten	Neu, flankierende Maßnahme zu f4 (Trinkwasserschutz) in Kap. VI.
n	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung: Dorf-/Nachbarschaftsläden, Einrichtungen für die Anwendung der neuen IuK-Technologien, ländliche Dienstleistungsagenturen	Neue Maßnahme seit 2000.
o	Dorferneuerung und –entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes Teil A: Förderung der Dorferneuerung i.R.d. GAK Teil B: Förderung der Umnutzung i.R.d. GAK Teil C: Landesmaßnahme Dorferneuerung Teil D: Maßnahmen zur Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie zum Schutz und zur Erhaltung des ländlichen Erbes	Förderung der Dorferneuerung seit Ende der 1970er Jahre, seit 1994 im Ziel-5b-Programm. Seit PROLAND ist die Förderung mit EU-Mitteln landesweit möglich.
r	Teil A: Ländlicher Wegebau Teil B: Landwirtschaftliche Erschließungsanlagen und Gemeinschaftsanlagen	Teil A wurde landesweit zuletzt in den 1970er Jahren gefördert, danach erst wieder im vorhergehenden Ziel-5b-Programm. Teil B ist neu.
s	Teil A: Förderung des ländlichen Tourismus Teil B: Förderung des ländlichen Handwerkswesens Teil C: Gartenkulturzentrum Bad Zwischenahn	Teil A und Teil B sind neu, Teil C setzt die Förderung aus dem Ziel-5b-Programm fort.
t	t1 Förderung neuer Strategien im Bereich der Umwelt und Landwirtschaft t2 Naturschutz- und Landschaftspflege in bestimmten Gebieten t3 Maßnahmen zur Pflege, Wiederherstellung und Verbesserung von Feuchtgrünland t4 Flankierende Maßnahmen zur gewässerschonenden Landbewirtschaftung	t1 ist in dieser Form neu. t2 und t3 wurden teilweise über Landesmittel finanziert und auch über das Ziel-5b-Programm gefördert. t4 ist neu und flankiert Maßnahmen zum Trinkwasserschutz (Kapitel VI).
u	u1 – Küstenschutz u2 – Hochwasserschutz im Binnenland	Das Niedersächsische Küstenschutzprogramm besteht seit 1955. Seit 1972 läuft ein Programm für den Hochwasserschutz im Binnenland.
y	Einzelbetriebliche Managementsysteme	Neue Maßnahme seit dem Haushaltsjahr 2005

Maßnahmen in Fettdruck werden in diesem Materialband behandelt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Maßnahmen m und t4 gehörten zwar zu den Artikel-33-Maßnahmen, sind aber inhaltlich im Zusammenhang mit der Maßnahme f4 „Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten“ zu sehen. Die Bewertung dieser Maßnahmen erfolgte daher gemeinsam mit den Agrarumweltmaßnahmen in Kapitel 6.

9.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Artikel-33-Maßnahmen waren weitestgehend (bis auf die Maßnahmen t, u und y) dem Förderschwerpunkt II „Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung“ zugeordnet. Für den Förderschwerpunkt selbst wurden in PROLAND keine Zielvorstellungen formuliert, dazu waren die Maßnahmen auch viel zu heterogen.

Auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen wurden konkretere Ziele formuliert (siehe Materialband-Kapitel 9.1.2). Allerdings handelt es sich hier in erster Linie um die beschreibende Formulierung von Ergebnissen und Wirkungen, die nicht quantifiziert wurden. Nur auf der Outputebene finden sich teilweise Quantifizierungen, die eine Zielvorstellung davon darstellen, welches konkrete Ergebnis mit den eingesetzten Fördermitteln erreicht werden sollte (z. B. die Anzahl umgesetzter Projekte oder die km-Länge gebauter Wege). Sie wurden vom geplanten Finanzeinsatz in den einzelnen Fördergegenständen und den durchschnittlichen Einheitskosten aus vorangegangenen Förderungen abgeleitet.

Insgesamt hat Niedersachsen bei der Förderung der Artikel-33-Maßnahmen Prioritäten im öffentlichen Bereich und bei der Förderung landwirtschaftsnaher und gemeindlicher Infrastruktur gesetzt. Die Darstellung der Ziele in PROLAND (S. 222) verdeutlicht dies, da die Artikel-33-Maßnahmen vor allem auf das Hauptziel „Verbesserung der Bedingungen für die Ressourcennutzung im agrarnahen Bereich einschließlich der zugehörigen Infrastruktur“ abzielen. Dieses Hauptziel umfasst die beiden Unterziele

- Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen in ländlichen Räumen sowie
- Stärkung der Wirtschaftsfunktion ländlicher Gemeinden.

9.1.3 Einordnung der Maßnahmen in den Förderkontext

Die Artikel-33-Maßnahmen basierten überwiegend auf Fördergrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Für die meisten Maßnahmen (k, n, o, r, s) bildete der GAK-Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ seit Ende 2004 den gemeinsamen inhaltlichen und förderrechtlichen Rahmen. Daneben existieren für die Maßnahmen u und y eigene GAK-Fördergrundsätze. Nur die t-Maßnahmen sowie einzelne Maßnahmenteile von k, o und s wurden abweichend von den Fördergrundsätzen der GAK programmiert.

Die Maßnahmen k, o, r und u wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 auch außerhalb der EU-Förderung als Artikel-52-Maßnahmen¹ (Maßnahme r nur bis 2002) mit z. T. beträchtlichen Mittelumfängen angeboten (vgl. Kapitel 9.3). Inhaltlich unterschieden sich die Maßnahmenbereiche mit rein nationaler Finanzierung deutlich von den EU-kofinanzierten Bereichen:

- In der Flurbereinigung wurden nur die Projektarten „Wegebau“ und „Kulturlandschaft und Erholung“ mit EU-Mitteln kofinanziert, alle anderen Projektarten national.
- In der Dorferneuerung wurde die EU-Förderung auf die finanzstarken Projekte öffentlicher Träger konzentriert, die rein nationale Förderung auf die vielen finanziell weniger umfangreichen Projekte insbesondere von Privatpersonen.
- Projekte des Küstenschutzes wurden zum überwiegenden Teil rein national finanziert, und nur bestimmte Projekte wurden innerhalb von PROLAND gefördert.

Bei der Fokussierung der Evaluation auf die EU-kofinanzierte Förderung wird daher nicht die gesamte Bandbreite der Förderung im Land abgebildet. Die Artikel-52-Maßnahmen wurden in dieser Evaluation nur ansatzweise behandelt, da der Evaluationsauftrag, anders als in der aktuellen Förderperiode 2007 bis 2013, auf die EU-kofinanzierten Maßnahmen beschränkt war.

9.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

9.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Für die Artikel-33-Maßnahmen gab es ein gemeinsames Set von Bewertungsfragen, -kriterien und -indikatoren. Eine übergeordnete Beantwortung dieser Fragen war aufgrund der Heterogenität der Artikel-33-Maßnahmen und ihrer sehr unterschiedlichen Wirkungsweisen jedoch kaum möglich. Daher wurden die Untersuchungen maßnahmenspezifisch angelegt und die Untersuchungsdesigns entsprechend den Zielsetzungen und möglichen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen aufgestellt. Die Bewertungsschritte zielten darauf ab, die für die jeweilige Maßnahme relevanten Bewertungsfragen und -kriterien zu beantworten. Dabei wurde insgesamt ein Methodenmix eingesetzt, der nachfolgend kurz vorgestellt wird. Eine ausführliche Darstellung erfolgt in den entsprechenden Kapiteln des Materialbandes.

¹ Gemäß Art. 52 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 waren im Programmplanungsdokument die Maßnahmen zu benennen, für die staatliche Beihilfen als zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.

Aufbereitung und Analyse der Förderdaten

Die von den Bewilligungsstellen zur Verfügung gestellten Förderdaten wurden nach verschiedenen Kriterien ausgewertet. Die Auswertung der Projektdaten lieferte in erster Linie Aussagen zum Vollzug und Output der Maßnahmen sowie zur regionalen Verteilung der geförderten Projekte. Zur Beantwortung der Bewertungsfragen und zur Abschätzung der Wirkungen waren weitere Untersuchungen nötig.

Schriftliche Befragungen

Schriftliche Befragungen stellten einen Hauptbaustein zur Beantwortung der Bewertungsfragen dar. Einen Überblick über die befragten Personenkreise der einzelnen Maßnahmen gibt Tabelle 9.2. Zum Umfang und der Art der einzelnen Befragungen inklusive der verwendeten Fragebögen finden sich detaillierte Beschreibungen im Materialband bei den jeweiligen Methodenbeschreibungen der Maßnahmen.

Expertengespräche

Ein wichtiges methodisches Element, um die bei Befragungen und Fallstudien gewonnenen Informationen besser interpretieren zu können und zusätzliche Informationen zu erhalten, stellten Expertengespräche dar. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurden solche Gespräche vor allem mit den zuständigen Fachreferenten geführt.

Länderübergreifende Arbeitsgruppen

Im Bereich der Artikel-33-Maßnahmen existierten zwei länderübergreifende Arbeitsgruppen, die sich aus FachreferentInnen der zuständigen Ministerien und MitarbeiterInnen von nachgeordneten Behörden der beteiligten Länder zusammensetzten. Diese dienten in den Maßnahmenbereichen Flurbereinigung/Ländlicher Wegebau sowie Dorf- und ländliche Regionalentwicklung als Foren für den Erfahrungsaustausch und die Vorstellung und Diskussion von Untersuchungsschritten und Ergebnissen. Im Verlauf der Ex-post-Bewertung haben sich die Arbeitsgruppen einmal – im Rahmen des Workshops „Über den Tellerrand geschaut II“ – getroffen.

Auswertung der vorhandenen Literatur

Die relevante Literatur für die einzelnen Maßnahmen wurde gesichtet und bei Eignung für die Bewertung analysiert. Dies umfasste Forschungsvorhaben, frühere Bewertungen wie auch sonstige Literaturquellen. Dabei lag das Augenmerk vor allem auf Hinweisen und Untersuchungen zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahmen.

Grenzen des methodischen Ansatzes

Die meisten für die Artikel-33-Maßnahmen vorgegebenen Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen waren kaum geeignet, Förderwirkungen zu quantifizieren, da sie

- (1) für die Maßnahmen nicht relevant waren (vgl. hierzu die Halbzeitbewertung),
- (2) von vornherein beschreibend waren oder
- (3) in den Maßnahmenbewertungen aufgrund der indirekten Wirkungsmechanismen nicht gefüllt werden konnten.

Selbst dort wo es gelang, Wirkungen zu quantifizieren, handelt es sich um Bruttowirkungen, da die Konstruktion einer „counterfactual situation“, d. h. einer Entwicklung, wie sie ohne Förderung eingetreten wäre, nicht möglich war. Der hierfür erforderliche Mit-Ohne-Vergleich scheitert grundsätzlich an der Schwierigkeit, geeignete Referenzgruppen zu finden. So ist es z. B. bei den Maßnahmen Flurbereinigung und Dorferneuerung nicht möglich, noch nie geförderte Gebiete bzw. Dörfer zu finden, die vergleichbare Strukturen und Probleme aufweisen wie die aktuell geförderten Gebiete/Dörfer.

Der Schwerpunkt bei den Untersuchungen und der anschließenden Auswertung der Daten und Informationen lag daher auf Vorher-Nachher-Vergleichen und normativen Analysen.

9.2.2 Datenquellen

Die wichtigste sekundäre Datenquelle für die Bewertung der meisten Maßnahmen dieses Kapitels stellten die Projektlisten mit den abgeschlossenen Projekten im Förderzeitraum 2000 bis 2006 dar. Für jede Maßnahme wurde in der Regel eine solche Projektliste bereitgestellt, in der die grundlegenden Informationen zu den EU-kofinanzierten Projekten enthalten sind (Ort des Projektes, Projektname, Finanzdaten usw.).

Weitere wichtige Datenquellen sind Tabelle 9.2 zu entnehmen. Eine ausführliche Darstellung der Datenquellen und der verwendeten Fragebögen zu den einzelnen Maßnahmen findet sich jeweils im Materialband im Anhang.

Tabelle 9.2: Datenquellen

Maßnahmenkürzel		
	Datenquellen	Datensatzbeschreibung
Primärdaten		
k	Schriftliche Befragung der Verfahrensleiter und -bearbeiter	Grundgesamtheit 282 Verfahren, Stichprobe von insgesamt 73 Verfahren zu drei Zeitpunkten (2003, 2005, 2007)
	Schriftliche Befragung von beteiligten Landwirten	250 Landwirte mit größerem Flächenumfang in 41 Flurbereinigungsverfahren, Rücklaufquote 66 %
o	Telefonische Befragung von Bürgern in 10 Dorferneuerungsdörfern	Insgesamt 309 Befragte
r	Schriftliche Befragung der Zuwendungsempfänger 2002, 2004	Grundgesamtheit 1.035 Zuwendungsempfänger, Stichprobengröße 219, Rücklaufquote 81 %
	Fallstudie - Expertengespräche	Gemeindevertreter in drei Landkreisen
s	Schriftliche Befragung aller Zuwendungsempfänger abgeschlossener Projekte 2000 - 2006	Grundgesamtheit 183 Projekte, Rücklaufquote 80 %
	Schriftliche Befragung von Übernachtungsanbietern	190 Übernachtungsanbieter in 49 Gemeinden im Rahmen der Tourismusstudie
t	Fallstudie t2-Maßnahmen	siehe Dokumentation der Fallstudie
alle	Expertengespräche	mit Vertretern der Fachreferate der Ministerien (ML, MU), Vertretern der LWK und der Ämter für Landentwicklung
Sekundärdaten		
k	Projektlisten 2000 - 2006	Name und Art des Verfahrens, Name und Anschrift des ZE, Projektinhalt, Projektkosten
	Liste der Verfahren im Flurbereinigungsprogramm NI	Name und Art des Verfahrens, Aufgaben, Größe, Jahreszahlen der Verfahrensschritte
n, o, r, s	Projektlisten 2000 - 2006	zuständiges AfL, Angaben zum Zuwendungsempfänger (Status (PRIV, ÖFF), Name, Ort, Anschrift), Dorfname, Richtlinienziffer, kurze Projektbeschreibung, Finanzdaten
t1	Projektberichte	Darstellungen der Projektinhalte und -ergebnisse
t2	Projektlisten 2000 - 2006	Lage, Größe, inhaltliche Angaben, Finanzen
u1, u2	Projektlisten 2000 - 2006	Lage, inhaltliche Angaben, Finanzen
y	Informationen der LWK	Anzahl Teilnehmer, Beratungsinstitutionen, Art der Managementsysteme
alle	Literatur	verfügbare, themenbezogene Fachliteratur

Quelle: Eigene Darstellung (siehe Materialbandtexte zu einzelnen Maßnahmen).

9.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Tabelle 9.3 stellt die ursprünglich geplanten Ausgaben in den einzelnen Maßnahmen den tatsächlich getätigten Ausgaben laut Rechnungsabschluss der Zahlstelle gegenüber. In der Gesamtsumme der Artikel-33-Maßnahmen übersteigen die im Programmzeitraum getätigten Ausgaben das ursprünglich Geplante um mehr als 50 %. Dies ist auf Mehrausgaben in fast allen Maßnahmen zurückzuführen, vom Absolutbetrag her am deutlichsten in den Maßnahmen r und k. Hier hat das Land seine Strategie konsequent weiter verfolgt, frei werdende EAGFL-Mittel aus anderen Maßnahmen und auch Bundesländern flexibel in

vorab geplanten, öffentlichen Projekten des ländlichen Wegebbaus, der Flurbereinigung und des Hochwasser- und Küstenschutzes, aber auch für Projekte des Tourismus einzusetzen.

Die im Vergleich zum Planansatz höchsten Ausgabensteigerungen sind jedoch in Maßnahme u eingetreten, in der als Folge der Hochwasserereignisse im Sommer 2002 großer Mehrbedarf angemeldet wurde. Die in PROLAND verausgabten Mittel für Maßnahme u sind in der Bilanz mehr als fünfmal so hoch wie ursprünglich geplant.

Die einzige den Planansatz deutlich unterschreitende Maßnahme ist n (Dienstleistungseinrichtungen), eine neue Maßnahme mit ohnehin geringem Mittelansatz, deren Nachfrage im Land offenbar überschätzt wurde.

Tabelle 9.3: Finanzielle Umsetzung 2000 bis 2006 in Mio. Euro

Haushaltslinie	Planansätze 2000 bis 2006 EPLR-Genehmigung 29.9.2000		Tatsächlich getätigte Ausgaben (o. Vorschuss) Rechnungsabschluss (Tabelle 104)		Ist-Ausgaben in Prozent vom Planansatz	
	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung	Öffentliche Kosten	EU- Beteiligung
	k	114,07	57,04	210,85	105,42	185%
n	3,65	1,82	1,22	0,61	33%	33%
o	261,34	130,67	291,61	145,81	112%	112%
r	133,05	66,52	254,82	127,40	192%	192%
s	11,75	5,87	18,95	9,48	161%	161%
t	61,08	30,54	56,69	28,35	93%	93%
u	13,88	6,94	71,08	35,55	512%	512%
y	0,00	0,00	4,91	2,46	-	-
Summe	598,80	299,40	910,14	455,06	152%	152%

Quellen: Vgl. Kapitel 2, Tabelle 2.3.

Die Fördermittel innerhalb von PROLAND wurden in den finanzstärksten Maßnahmen o, k, r und u noch durch die Artikel-52-Maßnahmen ergänzt (vgl. Kap. 9.1.3). Tabelle 9.4 zeigt das Verhältnis zwischen den Gesamtausgaben dieser Maßnahmen in PROLAND und den Finanzansätzen ohne EU-Kofinanzierung nach dem Stand des Programmänderungsantrages 2004. Konsolidierte Zahlen zu den 2000 bis 2006 insgesamt ausgezahlten top-ups liegen nicht vor.

Tabelle 9.4: Öffentliche Mittel (Gesamtansatz 2000 bis 2006) für Artikel-33-Maßnahmen und Artikel-52-Maßnahmen

Maßnahme	Maßnahmen in PROLAND		Artikel-52- Maßnahmen		Gesamt
	Öff. Mittel (Mio. Euro)	Anteil von Gesamt	Öff. Mittel (Mio. Euro)	Anteil von Gesamt	Öff. Mittel (Mio. Euro)
k Flurbereinigung	210,9	60%	138,0	40%	348,9
o Dorferneuerung	291,6	81%	68,4	19%	360,0
r Ländliche Infrastruktur	254,8	97%	8,1	3%	262,9
u Küsten- und Hochwasserschutz	71,1	15%	416,5	85%	487,6

Quellen: Vgl. Tab. 9.3; ML (2005).

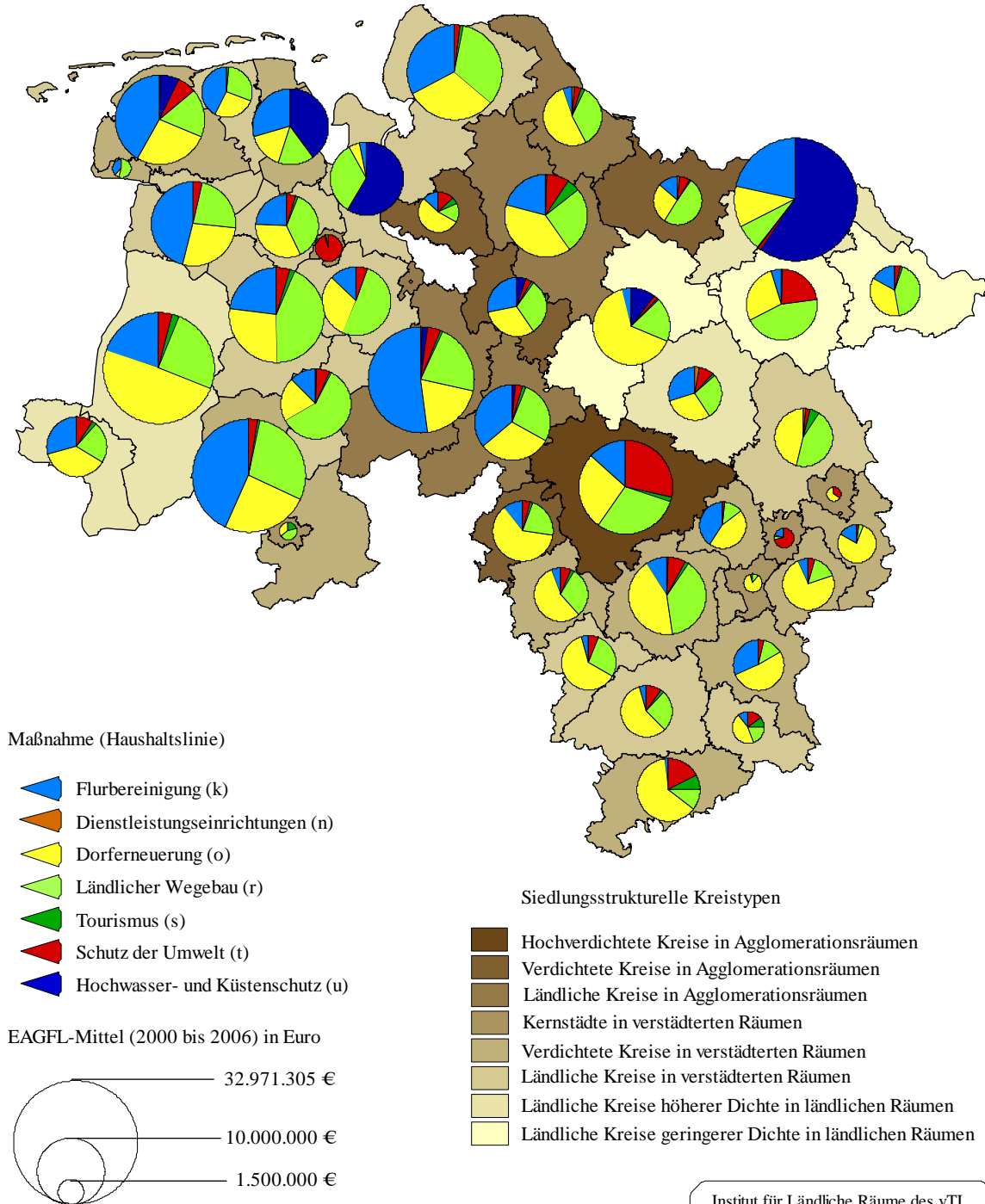
Es wird deutlich, dass insbesondere der Küsten- und Hochwasserschutz ganz überwiegend rein national finanziert wurde. Aber auch für Maßnahmen der Flurbereinigung und der Dorferneuerung wurden außerhalb von PROLAND große zusätzliche Mittelsummen aufgebracht. Dies zeigt den großen Stellenwert, den die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung für die Förderpolitik im zurückliegenden Programmzeitraum hatten.

9.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

Im folgenden Abschnitt wird ein Überblick über die Ergebnisse der Förderung der Artikel-33 Maßnahmen gegeben. Eine ausführliche Darstellung findet sich in den Materialbänden der einzelnen Maßnahmen.

Zunächst gibt Karte 9.1 einen Überblick über die regionale Verteilung der EAGFL-Fördermittel auf die niedersächsischen Landkreise vor dem Hintergrund der siedlungsstrukturellen Kreistypen. Im Durchschnitt sind in jeden der 46 niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte rund 9,8 Mio. Euro EU-Mittel für Artikel-33-Maßnahmen geflossen. Die größte Summe entfiel auf den Landkreis Lüneburg mit 33 Mio. Euro, von denen mehr als die Hälfte (19,7 Mio. Euro) durch Hochwasserschutzmaßnahmen an der Elbe (Maßnahme u2) beansprucht wurden. Es folgen die Landkreise Osnabrück, Emsland und Diepholz mit jeweils 28 bis 24 Mio. Euro.

Karte 9.1: Räumliche Verteilung der EAGFL-Mittel des Artikel-33 auf Landkreise nach siedlungsstrukturellen Kreistypen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Förderdaten (2000 bis 2006).

Institut für Ländliche Räume des vTI
6-Länder-Ex-Post-Bewertung
gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999

Die Ausgabenstruktur ist in den meisten Landkreisen durch ein starkes Gewicht auf den drei „großen“ Maßnahmen Flurbereinigung, Dorferneuerung und Wegebau gekennzeichnet; allein in 28 Landkreisen entfielen mehr als 90 % der öffentlichen Mittel auf diese drei Maßnahmen.

Die Gesamtverteilung der Mittel folgt weniger der unterschiedlichen Besiedlungsdichte, sondern weist vielmehr Schwerpunkte in bestimmten Regionen v. a. im Norden und Westen des Landes auf. Dies gilt vor allem für die finanzstarken Maßnahmen Flurbereinigung und Ländlicher Wegebau. Die Gründe für diese Schwerpunktsetzung werden in den Materialbandkapiteln der Maßnahmen aufgezeigt. In der Dorferneuerung ist die Verteilung der Mittel etwas gleichmäßiger. Die EAGFL-Förderung in Maßnahme u war auf wenige Projekte innerhalb des niedersächsischen Küsten- und Hochwasserschutzprogramms konzentriert, wie auf der Karte auch deutlich erkennbar ist.

Es soll an dieser Stelle nochmals betont werden, dass die Karte lediglich die Finanzaufteilung in den EU-kofinanzierten Projekten zeigt. Rückschlüsse auf die Verteilung der gesamten Fördermittel einschließlich der Art. 52-Maßnahmen können daher nicht gezogen werden.

k – Flurbereinigung

Die Förderung von Maßnahmen der Flurbereinigung wurde in laufenden Verfahren genutzt, um notwendige Investitionen beschleunigt durchzuführen. Die EAGFL-Mittel wurden in insgesamt 282 Flurbereinigungsverfahren eingesetzt. 78 dieser Verfahren wurden im Programmzeitraum neu eingeleitet, 55 wurden rechtskräftig abgeschlossen. Die folgenden Zahlenangaben beziehen sich ausschließlich auf die EAGFL-kofinanzierten Verfahren und sind nicht repräsentativ für die Flurbereinigung des Landes insgesamt.

Alle Verfahren haben das Ziel, die Produktions- und Arbeitsbedingungen der Landwirtschaft zu verbessern. Daneben, teilweise auch im Mittelpunkt der Verfahren, stehen weitere, außerlandwirtschaftliche Zielsetzungen. So sind Aufgaben im Zusammenhang mit Naturschutz und Landschaftspflege in 95 % der Verfahren zu bearbeiten. Aufgaben im Zusammenhang mit Siedlungsentwicklung wurden in 41 % der Verfahren als Ziel genannt, überörtlicher Verkehr in 40 %. Im Durchschnitt umfasst der Aufgabenverbund 3,7 zu erledigende Aufgaben pro Verfahren.

Die Verfahrensgebiete sind im Durchschnitt 1.445 ha groß, bei einer großen Streubreite von 63 bis 6.259 ha. Die geförderten Verfahren umfassen eine Gesamtfläche von 407.000 ha, davon sind rund 323.000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Insgesamt sind bzw. waren rund 9.800 landwirtschaftliche Betriebe als Flächenbewirtschafter in den geförderten Verfahren beteiligt. Damit wurden etwa 12 % der niedersächsischen LF und

18 % der landwirtschaftlichen Betriebe im Programmzeitraum durch ein gefördertes Flurbereinigungsverfahren erreicht.

In den 282 Verfahren wurden Maßnahmen mit einer förderfähigen Gesamtsumme von 216 Mio. Euro mit EAGFL-Mitteln kofinanziert. Der Besonderen Dienstanweisung des ML (2002) folgend, wurden hiermit fast ausschließlich Wegebaumaßnahmen finanziert, daneben in geringem Umfang (1,9 % der Gesamtsumme) Maßnahmen der Kulturlandschaft und Erholung. Alle anderen in der Flurbereinigung geförderten Projektarten wurden außerhalb von PROLAND als Artikel-52-Maßnahmen finanziert. Ungeachtet dieser finanztechnischen Abgrenzung von Projektarten ist in der Evaluation der Output der Verfahren insgesamt von Bedeutung.

Dieser Output kann grob vereinfachend auf die zwei Wirkungsbereiche „Bodenmanagement“ und „Planung und Bau gemeinschaftlicher Anlagen“ aufgeteilt werden:

Das **Bodenmanagement** hat in Bezug auf die Landwirtschaft das Ziel, die landwirtschaftlich genutzten Flächen in Bezug auf Größe, Form, Lage im Raum und Erreichbarkeit für die Betriebe möglichst günstig zu gestalten. Nach Befragungsergebnissen beteiligter Landwirte wurde die Größe der zusammenhängend bewirtschafteten Ackerschläge in den Verfahren um 47 % erhöht, die Größe der Grünlandschläge um 18 %. Auch die Schlaglängen wurden nennenswert erhöht, ebenso die Hof-Feld-Entfernungen verringert.

Die Leistungen des Bodenmanagements für nichtlandwirtschaftliche Zielsetzungen (v. a. Lösung von Nutzungskonflikten sowie fachspezifische Ziele) wurden in den 73 näher untersuchten Verfahren für 4,4 Zielgruppen pro Verfahren als unentbehrlich oder wichtig eingestuft. Insbesondere für Ziele des Naturschutzes, des überörtlichen Verkehrs und den kommunalen Gemeinbedarf, aber auch für weitere Zielsetzungen (Wasserwirtschaft, Siedlungsentwicklung, Erholung) wurden durchschnittlich 106 ha pro Verfahren (8,4 % der Verfahrensfläche in der Stichprobe) an außerlandwirtschaftliche Zielgruppen zugeteilt.

Der **Bau gemeinschaftlicher Anlagen** umfasst Wegebau- und wasserbauliche Maßnahmen, weitere gemeinschaftliche Bauten, Maßnahmen der Dorferneuerung sowie der Landschaftsgestaltung. Eine zentrale Aufgabe in den meisten Verfahren ist die Schaffung eines leistungsfähigen Wegenetzes. In den 73 Verfahren der Stichprobe wurden im Durchschnitt 17,4 km Weg (1,5 km je 100 ha Verfahrensfläche) ausgebaut, davon 56 % als Asphaltweg, 9 % als Betonspurbahn und 32 % in gering versiegelnder Bauweise ohne oder mit hydraulischen Bindemitteln.

In vielen Verfahren wurden weitere gemeinschaftliche Baumaßnahmen (u. a. Beregnungsanlagen, Lehrpfade, Maßnahmen an einer Wassermühle oder einem Aussichtsturm) durch-

geführt. Maßnahmen der Dorferneuerung in 35 Verfahren umfassten v. a. die Neugestaltung von Straßen und Plätzen, aber auch Maßnahmen an ortsbildprägenden Gebäuden.

In allen Stichprobenverfahren wurden biotopgestaltende Maßnahmen durchgeführt, die nur zu einem geringen Teil gemäß der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung erforderlich gewesen wären. Im Mittel wurden pro Verfahrensgebiet 4,3 ha flächenhafte naturnahe Biotoptypen (z. B. Feldgehölze, Obstwiesen, Stillgewässer, Sukzessionsflächen) und etwa 0,4 km lineare Gehölzpflanzungen über die erforderliche Kompensation hinaus neu angelegt. In 33 von 41 untersuchten Verfahrensgebieten wurden Maßnahmen zum Fließgewässerschutz durchgeführt. Hierbei stand die Anlage von Gewässerrandstreifen mit einer Gesamtlänge von 111,4 km im Vordergrund.

n – Dienstleistungseinrichtungen

In der gesamten Programmlaufzeit wurden 19 Förderfälle mit Gesamtkosten in Höhe von rund 2,4 Mio. Euro durchgeführt und abgeschlossen. Diese Förderfälle verteilten sich auf 14 Einrichtungen; bei drei Einrichtungen wurden mehrere Teilprojekte gefördert.

Die Förderfälle teilen sich wie folgt auf die verschiedenen Fördergegenstände auf:

- acht Förderfälle „Einrichtung von Dorf-/Nachbarschaftsläden“,
- fünf Förderfälle „Informations- und Kommunikationstechnik“ sowie
- sechs Förderfälle „Einrichtung ländlicher Dienstleistungsagenturen“.

Insgesamt zeigt sich bei dieser Maßnahme eine große inhaltliche Bandbreite an Projekten. Beginnend mit Hofläden über Dorfläden in gemeinnütziger Trägerschaft, die Förderung von EDV-Einrichtungen bis hin zu regionalen und überregionalen Projekten wie einer ländlichen Dienstleistungsagentur für Regionalvermarktung und der Umnutzung des Amtshofs Eicklingen zu einem Informations- und Kompetenzzentrum wird eine weite Spanne deutlich.

o – Dorferneuerung

In der Programmlaufzeit wurden innerhalb der gesamten Maßnahme 5.495 Projekte mit förderfähigen Kosten in Höhe von zusammen rund 407 Mio. Euro abgeschlossen. Die nachfolgende Beschreibung der inhaltlichen Ausrichtung erfolgt teilweise getrennt nach den Teilbereichen „Dorferneuerung“, nachfolgend DE abgekürzt, und „Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume“, bzw. „Orts- und Landschaftsbild sowie kulturelles Erbe“, nachfolgend ETLR abgekürzt. Der Anteil von ETLR bzw. Orts- und Landschaftsbild/kulturelles Erbe liegt bezüglich der Projektanzahl bei 33 % und bezogen auf die förderfähigen Kosten bei 42 %.

Tabelle 9.5 zeigt in einer Übersicht die Häufigkeitsverteilung der Projektkategorien innerhalb der Maßnahme. Dies erfolgt in Anlehnung an die Kategorisierung der Fördergegenstände in den jeweils zugrunde liegenden Richtlinien.

Tabelle 9.5: Häufigkeit der Förderfälle und Verteilung der förderfähigen Projektkosten nach Projektkategorien der Maßnahme o

	Förderfähige Kosten (FFK)		EAGFL- Mittel		Förder- fälle	Durchschn. FFK pro Förderfall
	Summe Mio. €	Anteil	Summe Mio. €	Anteil		
Dorferneuerung						
Innerörtliche Verkehrsverhältnisse	97,8	42%	47,1	55%	860	113.726
Erhalt/Gestaltung land- u. forstw. Bausubstanz	33,5	14%	5,9	7%	1030	32.508
Kleinere Bau- und Erschließungsmaßnahmen	29,3	12%	6,6	8%	651	45.004
Verbesserung der Aufenthaltsqualität von Straßen und Plätzen	27,7	12%	13,3	16%	357	77.647
Dörfli. Dienstleistungseinrichtungen u. Gemeinschaftsanlagen	21,0	9%	6,3	7%	250	83.944
Umnutzung	7,4	3%	1,9	2%	68	109.153
Anpassung/Schutz/Einbindung land- u. forstw. Bausubstanz	7,2	3%	1,1	1%	251	28.730
Erhalt/Gestaltung nicht nach GAK förderf. Bausubstanz	4,1	2%	1,1	1%	113	36.004
Abwehr von Hochwasser	1,8	1%	0,8	1%	20	91.500
Sonstige	4,8	2%	1,7	2%	76	63.572
Summe	234,7		85,9		3.676	63.834
ETLR						
Erhalt/Gestaltung von landschaftstypischer Bausubstanz	86,8	50%	27,9	42%	1200	72.331
Ausbau/Gestaltung Straßen, Wege, Plätze	36,3	21%	17,2	26%	217	167.371
Heimathäuser, typische Dorftreffpunkte	13,3	8%	6,1	9%	72	184.164
Information über Tradition/ländliches Leben	8,7	5%	3,5	5%	50	173.427
Umnutzung	6,8	4%	2,5	4%	46	147.763
historische Gärten, regionaltypische Anlagen	5,2	3%	2,0	3%	68	76.114
Anlagen, die in besonderer Weise den landschaftstypischen Charakter herstellen	4,1	2%	1,9	3%	32	127.211
Gewässer, Wasserflächen, Randbereiche	3,6	2%	1,6	2%	34	107.316
Sonstige	7,2	4%	3,2	5%	100	71.644
Summe	171,9		65,7		1.819	94.505

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Förderdaten.

Innerhalb des Teilbereichs **Dorferneuerung** waren besonders drei Projektkategorien dominant:

- Bezüglich der Anzahl der Förderfälle dominierten die Projekte zur Erhaltung und Gestaltung (ehemals) land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz mit ortsbildprägendem Charakter (1.030 Projekte). Inhalt der Projekte waren vor allem Arbeiten an Dächern, Fenstern und Fassaden.
- Beim Anteil an den förderfähigen Kosten und den eingesetzten EU-Mitteln dominierte eindeutig die Projektkategorie „Innerörtliche Verkehrsverhältnisse“. Mehr als die Hälfte der eingesetzten EU-Mittel und jedes vierte Projekt entfielen auf diese Kategorie. Die Verkehrsprojekte wurden fast ausschließlich von öffentlichen Projektträgern durchgeführt und beinhalteten Ausbau, Umgestaltung und Sanierung von Straßen und Plätzen in den Dörfern.
- Ähnlich viele Projekte zählten zur Kategorie der kleineren Bau- und Erschließungsmaßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung des dörflichen Charakters, auf die 12 % der förderfähigen Kosten entfielen. Hier wurden neben Arbeiten an Gebäuden solche auf Hofflächen, an Einfriedungen, Wegen, Beleuchtung usw. durchgeführt. Diese Projekte wurden allerdings nur in den ersten Programmjahren umgesetzt.

Innerhalb des Teilbereichs **ETLR** waren Projekte zur Erhaltung und Gestaltung landschaftstypischer Bausubstanz noch deutlicher in der Überzahl. Zwei Drittel aller ETLR-Projekte und die Hälfte der förderfähigen Kosten gehörten zu dieser Kategorie. Diese Projekte beinhalteten Arbeiten an einer Vielzahl unterschiedlichster Gebäude, z. B. Mühlen, Kirchen, Pfarrhäuser, Museen, Backhäuser, historische Schulen usw. Mit Abstand folgten Projekte zum landschaftstypischen Ausbau und zur Gestaltung von Straßen, Plätzen und Wegeverbindungen. Insgesamt bot die Förderung gemäß ETLR eine sehr große Bandbreite an möglichen Projektarten. Geförderte Projekte aus den letzten Jahren waren z. B. die Wiederherstellung eines Landschaftsparks, die Erfassung und Dokumentation von Kulturlandschaften, die Einrichtung eines Trinkwasserpfad oder die Errichtung von Aussichtstürmen. ETLR-Projekte hatten teilweise auch einen touristischen Bezug, z. B. wenn Museen, Rundwege oder Ähnliches gefördert wurden.

Bei den **Zuwendungsempfängern** waren die dominierenden Gruppen Gebietskörperschaften und Privatpersonen (Sonstige Private und Landwirte bzw. Handwerksbetriebe). Andere Kategorien, wie z. B. Vereine, Kirchen oder sonstige Personen des öffentlichen Rechts, spielten nur eine untergeordnete Rolle. Von der Anzahl der Projekte her lag der Schwerpunkt bei Privatpersonen. Der größere Anteil der förderfähigen Kosten entfiel jedoch auf die Gebietskörperschaften. Dies ist vor allem auf die Projekte im innerörtlichen Verkehrsraum zurückzuführen, die im Durchschnitt hohe Kosten verursachten.

r – Ländliche Infrastrukturmaßnahmen

In **Maßnahmenteil A** (Neubau befestigter oder Befestigung vorhandener Verbindungswege und landwirtschaftlicher Wege) wurden im Betrachtungszeitraum insgesamt 3.468 Projekte abgeschlossen. Insgesamt wurden dabei rund 3.905 km ländliche Wege ausgebaut.

Bei den Zuwendungsempfängern lassen sich zwei große Gruppen unterscheiden, die regional verschieden stark vertreten waren. Der weit überwiegende Teil der Projekte (circa 79 % der Gesamtstrecke), v. a. im Norden und Westen des Landes, wurde von Gebietskörperschaften durchgeführt. 621 unterschiedliche Kommunen haben zum großen Teil mehrfach am Förderprogramm teilgenommen und im Durchschnitt 5,0 km Weg pro Zuwendungsempfänger ausgebaut.

Rund 21 % der Wegstrecke wurden von 414 unterschiedlichen Zweckverbänden ausgebaut, die vorwiegend in Südniedersachsen Träger der ländlichen Wege sind. Der Umfang der Maßnahmen war bei dieser Gruppe mit 1,9 km Weg je Zuwendungsempfänger deutlich geringer.

Es wurden nahezu ausschließlich vorhandene Wege ausgebaut. Bei den Bauweisen überwog die Asphaltdecke mit 88 % der Gesamtstrecke, nur 10 % wurden mit gering versiegelnden Bauweisen ausgebaut. Bei den Zweckverbänden war der Anteil der Bauweisen ohne Bindemittel mit 36 % überdurchschnittlich hoch.

Die Wege beider Gruppen wurden in erster Linie für den landwirtschaftlichen Verkehr ausgebaut. Bei den weiteren Nutzergruppen gibt es aber deutliche Unterschiede. Während nach Angaben der Kommunen 64 % der geförderten Wegstrecke von Pkw genutzt werden, 53 % von Radfahrern und immerhin 15 % von Schulbussen, werden die Wege der Zweckverbände vor allem auch durch Fußgänger (40 %) und Radfahrer (33 %) genutzt, während Pkw nur rund 10 % der Wegstrecke befahren. Die unterschiedliche Bedeutung der multifunktionalen Nutzung ländlicher Wege ist v. a. auf regionale Unterschiede in der Siedlungsstruktur (Streulagen im Norden und Westen des Landes, Haufendörfer im Süden) zurückzuführen.

In **Maßnahmenteil B** wurden insgesamt lediglich fünf landwirtschaftliche Gemeinschaftsanlagen (drei Waschplätze, ein Getreidelager, eine Rapsmühle) gefördert, die eine förderfähige Gesamtsumme von 0,5 Mio. Euro hatten.

s – Ländlicher Tourismus und ländliches Handwerkswesen

In **Teil A (Förderung des ländlichen Tourismus)** und **Teil B (Förderung des ländlichen Handwerkswesens)** wurden in den Jahren 2000 bis 2006 insgesamt 240 Projekte abgeschlossen.

Der größte Anteil der Projekte (146 Projekte, 61 % der Fördersumme) entfiel auf die Kategorie „Rad-, Reit- und Wanderrouten“. Darin waren laut Projektbeschreibungen sowohl die Konzeptionierung (Erstellung von Rad- und Reitwegekonzepten) als auch der Ausbau (z. B. Beschilderung, Bau von Wegen, Kartenerstellung) aller Arten von Routen enthalten. Der zweite Schwerpunkt lag mit 80 Projekten und 31 % der Fördersumme bei den „Ergänzenden Einrichtungen zur Förderung des Tourismus“. Beispiele für die sehr unterschiedlichen Projekte in diesem Bereich sind ergänzende Ausstattungen von Rad- und Wanderwegen, aber auch die Schaffung neuer Freizeitangebote wie die Einrichtung einer Treidelschiffahrt oder eines Wassererlebnisbereichs. Darüber hinaus wurden auch Maßnahmen zur Vermarktung (Tourismusbroschüre, Infoterminal) gefördert.

In der Kategorie „Einrichtung ländlicher Handwerksstätten“ wurden elf Projekte gefördert, z. B. eine Stellmacherwerkstatt, eine Backstube und eine Museumswerkstatt für ein Landwirtschaftsmuseum. Die Kategorie „Modernisierung und Ausbau von Gästezimmern und Ferienwohnungen“ war mit nur einem Projekt vertreten. Die geringe Nachfrage in diesen Kategorien kann darauf zurückgeführt werden, dass Maßnahmen (mit Ausnahmen) auf öffentliche Zuwendungsempfänger beschränkt war. Gästezimmer, Ferienwohnungen und auch Handwerksbetriebe werden jedoch in der Regel von privaten Trägern betrieben.

Bei den Zuwendungsempfängern stellten die Gebietskörperschaften mit 86 % der Projekte und 93 % der eingesetzten EU-Mittel den größten Anteil. Daneben wurden in geringem Umfang auch gemeinnützige Vereine (5 % der Projekte) und private Träger (6 % der Projekte) gefördert. Andere Träger wie Zweckverbände und Kirchen waren kaum von Bedeutung.

Regionale Schwerpunkte der Förderung waren die Landkreise Göttingen, Rotenburg (Wümme) und Emsland, in denen zusammen mehr als ein Drittel aller EU-Mittel in dieser Maßnahme verausgabt wurde.

Knapp 50 % der Projekte wurden in Gemeinden realisiert, in denen der Tourismus eine bedeutende wirtschaftliche Rolle spielt, aber nicht der wichtigste Wirtschaftszweig ist. Nach Angaben der Zuwendungsempfänger wird der größte Teil der geförderten Projekte in erster Linie von Tagestouristen sowie der lokalen Bevölkerung genutzt, und nur ein kleinerer Teil wird vorrangig von Touristen mit längerer Aufenthaltsdauer in Anspruch genommen.

Der **Maßnahmenteil C (Gartenkulturzentrum)** wurde schon 2003 abgeschlossen und umfasste bauliche Maßnahmen in der Parkanlage „Park der Gärten“ sowie die Erweiterung der Gehölzsammlung (Arboretum) des Niedersächsischen Gartenkulturzentrums (GKC) Bad Zwischenahn.

t1-- Förderung neuer Strategien im Bereich der Umwelt und Landwirtschaft

Mit der Maßnahme wurden verschiedene Forschungs- und Entwicklungsvorhaben gefördert, die sich mit ausgesuchten Problembereichen landwirtschaftlicher Emission und Immission befassen. Maßnahme t1 gliederte sich in vier einzelne Projekte, die teilweise wiederum mehrere Projektteile beinhalteten:

In Projekt I **POLARIS** wurde die Entwicklung und Einführung eines landwirtschaftlichen Rauminformationssystems gefördert, das Software und Anwendungsmodule für zahlreiche landwirtschaftliche Aufgabenstellungen (z. B. Nährstoff-, Pflanzenschutz-, Gewässerschutz-Management) bietet. Das Projekt wurde von der LWK Hannover durchgeführt und bis zum Projektabschluss 2004 mit rund 1,4 Mio. Euro EU-Mitteln gefördert.

Das Projekt II **Untersuchungsprogramm zur Bewertung von Bioaerosolen** umfasste drei Teilprojekte, die sich mit gesundheitlichen Auswirkungen von Stallabluft auf die Anwohner in der Umgebung großer Intensivtierhaltungsanlagen befassen. Die Untersuchungen in unterschiedlichen wissenschaftlichen Einrichtungen wurden 2004 bzw. 2005 abgeschlossen und mit insgesamt 0,7 Mio. Euro EU-Mitteln gefördert.

Träger des Projekts III **Informationen für Tierproduzenten** war die LWK Weser-Ems, die mit 0,5 Mio. Euro EU-Förderung bis 2006 folgende Teilprojekte durchführte:

- III.A Entwicklung von Beratungsempfehlungen zu unterschiedlichen Aspekten bei der Tierhaltung (Freilandhaltung von Legehennen, Milchviehhaltung, Schweinemast),
- III.B Errichtung eines Außenklimastalls und einer Ferkelaufzuchtstätte in der Schweinehaltungs-Versuchsstation der LWK.

Inhalt von Projekt IV war der Bau eines **Speicherbeckens** für teilgereinigtes Prozesswasser der Zuckerfabrik Uelzen, das im Herbst anfällt und bis zur Verregnung im folgenden Frühjahr zwischengelagert wird. Im Frühsommer 2004 erfolgte eine erste Beregnung mit dem nährstoffreichen Wasser durch eigens bereitgestellte Düsenwagen. Die Investition des Abwasserverbandes Uelzen wurde 2004 abgeschlossen und mit rund 1 Mio. Euro aus dem EAGFL gefördert.

t2 – Naturschutz und Landschaftspflege in bestimmten Gebieten

Im Rahmen von Maßnahme t2 wurden im Programmzeitraum insgesamt 43,2 Mio. Euro öffentliche Mittel, davon die Hälfte aus dem EAGFL, eingesetzt. Die Mittel verteilten sich je etwa zur Hälfte auf die Teilmaßnahmen „Naturschutz und Landschaftsentwicklung“ und „Naturnahe Gewässergestaltung“.

Im Rahmen der Teilmaßnahme **Naturschutz und Landschaftsentwicklung** wurden insgesamt 23,4 Mio. Euro verausgabt. Während in den Jahren 2000 bis 2002 der Flächenkauf

mit 84 % der eingesetzten Mittel im Vordergrund stand, wurden in den folgenden Jahren zunehmend biotopgestaltende Maßnahmen und Projekte zur Förderung des Naturerlebens umgesetzt. Tabelle 9.6 zeigt die Aufteilung der Fördermittel auf einzelne Fördergegenstände. Hier wird unterschieden zwischen der „Förderrichtlinie Landschaftsentwicklung“, die auf allen naturschutzfachlich wertvollen Flächen eingesetzt werden kann (Zuwendungsempfänger: Kommunen, Verbände etc.), und der „Verwaltungsvorschrift Naturschutz“, die auf Natura 2000-Flächen beschränkt ist (Zuwendungsempfänger: Land Niedersachsen).

Der Anteil des Flächenkaufs an der Gesamtfördersumme betrug über den gesamten Zeitraum etwa 58 %. Im Rahmen der Förderrichtlinie Landschaftsentwicklung konnten 705 ha für den Naturschutz gesichert werden, im Rahmen der Verwaltungsvorschrift Naturschutz wurden 1.812 ha erworben.

Tabelle 9.6: Fördergegenstände und öffentliche Mittel (2000 bis 2006) in der Teilmaßnahme „Naturschutz und Landschaftsentwicklung“

Projektart	Öffentliche Mittel (Mio. Euro)	
	Förderrichtlinie Landschaftsentwicklung	Verwaltungsvor- schrift Naturschutz
Kauf von Flächen	4,36	9,28
Pacht von Flächen	0,01	0,02
Ablösung bestehender Nutzungsrechte	0,47	-
Schutz-, Instandhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen	3,20	1,18
Erwerb oder Bau von Ställen, Kompostplatten sowie Herrichtung von speziellen Einrichtungen	0,66	-
Erstellung und Umsetzung von Konzepten zur Besucherlenkung	1,77	0,19
Erstellung von Planungen und Konzepten	0,34	-
Bestandserhebungen, Monitoring	0,09	-
nicht zuzuordnen, mehrere Fördertatbestände	1,80	0,03

Quelle: Eigene Berechnung nach Projektlisten.

Im Rahmen der Teilmaßnahme **Naturnahe Gewässergestaltung** wurden im betrachteten Zeitraum insgesamt 19,84 Mio. Euro verausgabt. Zuwendungsempfänger waren Unterhaltungsverbände, Gebietskörperschaften sowie der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN). Schwerpunkt hinsichtlich der Anzahl der Projekte wie auch des Finanzvolumens war die Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit von Gewässern, für die insgesamt 166 ökologische Barrieren beseitigt wurden. Auf einer Gesamtlänge von 43,8 km wurden Umgestaltungen am Gewässer oder im Tal- und Bachauenbereich vorgenommen. Zudem wurden insgesamt ca. 126 ha Flächen erworben und zu Gewässerrandstreifen umgewidmet.

u1 – Küstenschutz

Mit Maßnahme u1 wurden einzelne Vorhaben aus dem langfristig angelegten, im Rahmen der GAK geförderten Niedersächsischen Küstenschutzprogramm mit EAGFL-Mitteln kofinanziert. Im Förderzeitraum 2000 bis 2006 wurden mit Förderung aus PROLAND die folgenden Projekte in Teilabschnitten durchgeführt:

- (1) Deicherhöhung und -verstärkung von Beckmannsfeld bis Hohenbrake (Augustgroden-deich), Landkreis Wesermarsch. Länge 14,1 km, Fertigstellung 2008, Gesamtkosten bislang 32,6 Mio. Euro (davon 7,0 Mio. Euro aus dem EAGFL);
- (2) Deicherhöhung und -verstärkung zwischen Harlesiel und Schillig (Elisabethgroden-deich), Landkreis Friesland. Länge 11,6 km, Fertigstellung voraussichtlich 2015, Gesamtkosten bislang 14,6 Mio. Euro (davon 5,1 Mio. Euro aus dem EAGFL).

u2 – Hochwasserschutz im Binnenland

Mit Maßnahme u2 wurden einzelne Maßnahmen zum Hochwasserschutz im Binnenland, der ebenfalls im Rahmen der GAK gefördert wird, mit EAGFL-Mitteln kofinanziert. Mit dem Programmänderungsantrag in Folge der Hochwasserereignisse des Jahres 2002 wurde die PROLAND-Förderung in diesem Maßnahmenbereich deutlich erweitert. Folgende Projekte wurden im betrachteten Zeitraum durchgeführt:

- (1) Verbesserung des Hochwasserschutzes am Knockster Tief (I. Entwässerungsverband Emden) im Landkreis Aurich. Länge 2,8 km, Gesamtförderung 3,4 Mio. Euro (davon 1,2 Mio. Euro aus dem EAGFL), Projektabschluss 2004.
- (2) Schutz vor Hochwasserüberschwemmungen durch den Ausbau von 23 km Elbdeichen im Bereich des Neuhauser Deich- und Unterhaltungsverbandes, Landkreis Lüneburg. Gesamtkosten 42,6 Mio. Euro (davon 19,7 Mio. Euro aus dem EAGFL). Die vordringlichen Maßnahmen konnten damit abgeschlossen werden, doch auf weiteren 15 km entspricht der Elbdeich noch nicht dem heutigen Stand der Technik.
- (3) Verstärkung der Weserdeiche im Bereich des Mittelweserverbandes im Landkreis Nienburg. Gesamtkosten 16 Mio. Euro, davon bisher 2,2 Mio. Euro (0,9 Mio. Euro aus dem EAGFL) verausgabt.
- (4) Deichverstärkung, -erhöhung, Bau eines Schöpfwerkes und eines Entwässerungsgrabens im Bereich Rethem (Unteraller), Landkreis Soltau-Fallingb. Förderung bislang 3,5 Mio. Euro, davon 1,2 Mio. Euro aus dem EAGFL.

y – Einzelbetriebliche Managementsysteme

Ziel dieser Maßnahme war die Förderung von Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Nutzung von Betriebsmanagementsystemen. In den Jahren 2005 und 2006 haben insgesamt 9.853 Betriebe die Förderung in Anspruch genommen. Die hierzu erforderlichen

Beratungsaufträge erteilten die Landwirte in diesen beiden Jahren zu 78 % der Förderfälle den Beratungsringen, zu 13 % den sonstigen Beratungsanbietern wie Ingenieur- und Unternehmensberatungsbüros sowie den Kreislandvolkverbänden und zu 9 % der Landwirtschaftskammer Niedersachsen.

Die durchschnittlich ausgezahlten Zuwendungen beliefen sich im Jahr 2005 auf 498 Euro und im Jahr 2006 auf 497 Euro pro Betrieb. Sie lagen damit weit unter dem Höchstbetrag von 1.200 Euro.

Von den unterschiedlichen anerkannten Einzelbetrieblichen Managementsystemen verwendeten 96 % der Betriebe das „Betriebliche-Management-System für landwirtschaftliche Unternehmen in Niedersachsen“ (BMS), 1,3 % verwendeten „Mein Biohof“ und 2,5 % das „Qualitäts-Management-System für die Landwirtschaft“ (QMS). Systeme der Aufbaustufe nach Nr. 2.2.2 des GAK-Rahmenplans wurden bisher nicht gefördert.

9.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Untersuchung der administrativen Umsetzung stellte einen Schwerpunkt zur Halbbewertung da. In der Ex-post-Bewertung wurden in den meisten Maßnahmen keine weiteren Untersuchungsschritte hierzu durchgeführt.

In **Maßnahme s** (Fremdenverkehr) wurden die Zuwendungsempfänger nochmals zu ihrer Zufriedenheit mit dem Förderverfahren befragt. Im Vergleich zur vorhergehenden Erhebung hat der Anteil der (sehr) Zufriedenen zugenommen, der Anteil der (sehr) Unzufriedenen dagegen abgenommen. Diese positive Entwicklung deutet darauf hin, dass die Verwaltungsabläufe mit zunehmender Erfahrung besser und reibungsloser funktioniert haben. Allerdings waren weiterhin relativ viele Befragte unzufrieden mit den Aspekten, die terminliche Vorgaben (insbesondere für die Endabrechnung) betrafen.

In **Maßnahme t2** (Naturnahe Gewässergestaltung) wurde von Zuwendungsempfängern das Erstattungsprinzip kritisiert, aufgrund dessen der Gesamtbetrag der Investition über Kredite vorzufinanzieren ist. Dies ist bei Antragstellern mit geringem Eigenkapital (z. B. Verbände) mit hohen Kapitalkosten verbunden. Auch muss der Eigenanteil aus Eigenmitteln des Zuwendungsempfängers finanziert werden und darf nicht von Dritten übernommen werden. Durch diese Regeln wird der Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger, der gemäß den GAK-Grundsätzen ohnehin auf Gebiets- und andere Körperschaften beschränkt ist, de facto weiter eingeschränkt.

9.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

In diesem Kapitel erfolgt die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen der EU-Kommission. Dabei werden im Gegensatz zur Halbzeitbewertung nur noch die für die Maßnahmen relevanten Kriterien, Indikatoren und Ergebnisse dargestellt. Hintergründe, warum bestimmte Indikatoren in der gewählten Form beantwortet werden oder nicht, wurden in der Halbzeitbewertung ausführlich diskutiert. Sie werden daher nicht noch einmal aufgeführt.

Die Beantwortung der Bewertungsfragen erfolgt an dieser Stelle auf einem sehr hohen Aggregationsniveau, was dem Ansatz einer Bewertung des gesamten Förderkapitels IX entspricht. Detailinformationen über die Ergebnisse einzelner Maßnahmen können den jeweiligen Materialbänden entnommen werden.

Zunächst erfolgt in den folgenden Abschnitten für jede Bewertungsfrage eine zusammenfassende Beantwortung, an die sich eine etwas ausführlichere Darstellung zu den einzelnen Kriterien anschließt.

9.6.1 Frage IX.1 – In welchem Umfang ist das Einkommen der ländlichen Bevölkerung erhalten oder verbessert worden?

Zusammenfassung

Die Artikel-33-Maßnahmen zielten ganz überwiegend auf Infrastrukturprojekte und investive Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger, deren Einkommenseffekte nur schwer zu messen und zuzuordnen waren. Direkte Einkommenseffekte durch Förderung einzelner Unternehmen waren eher die Ausnahme. Dementsprechend waren die quantifizierbaren Einkommenswirkungen relativ gering:

- Positive Wirkungen auf landwirtschaftliches Einkommen hatte v. a. die Flurbereinigung. Die errechneten 28 Euro pro Jahr und Hektar flurbereinigter LF bzw. 9 Mio. Euro pro Jahr stellen nur einen Teil der Gesamt-Einkommenseffekte dar, die aufgrund ihrer Vielschichtigkeit nicht voll quantifizierbar waren. Die Einkommenswirkungen des ländlichen Wegebbaus waren ebenfalls nicht quantifizierbar.
- Direkte Einkommenswirkungen für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung sind durch Projekte der Dorferneuerung entstanden, vereinzelt als Einkommenssteigerung geförderter Personen, aber mehr noch durch Schaffung neuer Arbeitsplätze in Folge von geförderten Projekten.

- Indirekte Einkommenswirkungen entstanden vor allem über eine Steigerung der Attraktivität der Regionen als Tourismusstandort. Hierzu hat vor allem die Maßnahme Tourismus, aber auch Flurbereinigung und Dorferneuerung Beiträge geleistet.

Kriterium IX.1-1. Erhaltung/Verbesserung des Einkommens aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Flurbereinigung hat positive Einkommenswirkungen für die beteiligten Landwirte, indem sie die Produktionsstrukturen der Außenwirtschaft in einem umgrenzten Gebiet verbessert und so eine Senkung der Produktionskosten bewirkt. Je nach Ausgangslage können einzelne Betriebe erhebliche Einkommenszuwächse durch eine Flurbereinigung erwarten, während andere nur sehr wenig von dem Verfahren profitieren.

Nach überschlägigen Berechnungen aufgrund der Angaben von 103 befragten Landwirten wurden allein durch die Verbesserung der Schlagstrukturen unmittelbare Kostenersparnisse von durchschnittlich 28 Euro je Hektar und Jahr erzielt. Pro Betrieb errechneten sich dabei Einkommenswirkungen von 1.200 Euro pro Jahr, wobei die Streubreite zwischen 8.500 Euro Kostensenkung und 1.500 Euro Kostensteigerung lag. Aus- und Neubau der Wege in der Flurbereinigung führten zu weiteren direkten Einkommenseffekten durch Transportkostenersparnisse, die sich aber nicht quantifizieren ließen.

Mittelbare Einkommenseffekte entstehen in den Folgejahren nach der Besitzeinweisung bzw. dem Wegebau dadurch, dass einzelne, zukunftsorientierte Betriebe aufgrund der neuen Bedingungen Anpassungsreaktionen vornehmen. Deutliche Hinweise auf solche Einkommenswirkungen gab es in der Landwirtebefragung, sie waren jedoch nicht quantifizierbar.

Allein die quantifizierbaren Einkommenswirkungen summieren sich auf mehr als 9 Mio. Euro pro Jahr für die niedersächsischen Landwirte. In der Befragung gaben 73 % der Landwirte an, die Flurbereinigung habe sich für sie trotz der damit verbundenen finanziellen Aufwendungen und vielfachen sonstigen Belastungen gelohnt.

Die Maßnahme **Ländlicher Wegebau** hat zur Verbesserung der Wegstrecken beigetragen, die Landwirte zur Bewirtschaftung ihrer Flächen nutzen. Einkommenseffekte durch den Ausbau eines einzelnen Weges sind nur schwierig zu quantifizieren. Der Ausbauzustand des Wegenetzes in seiner Gesamtheit ist dagegen von erheblicher Bedeutung für die Rentabilität der Landwirtschaft, wie in Modellkalkulationen gezeigt wurde.

Die Nutzung von **Einzelbetrieblichen Managementsystemen** soll die Landwirte bei der Einhaltung der Cross-Compliance-Anforderungen unterstützen. Hierdurch können Kürzungen der Direktzahlungen aufgrund von Cross-Compliance-Verstößen vermieden und

das Einkommen der Landwirte stabilisiert werden. Ob solche Wirkungen tatsächlich eingetreten sind, konnte aufgrund der kurzen Laufzeit der Förderung nicht bewertet werden.

Kriterium IX.1-2. Erhalt/Verbesserung des Einkommens aus nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Direkte Einkommenswirkungen aus nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten sind vereinzelt in der **Dorferneuerung** entstanden. Von 92 befragten privaten Zuwendungsempfängern haben vier angegeben, dass sich ihr Einkommen als Folge des geförderten Projekts (z. B. Umnutzung von Hofgebäuden zu gewerblichen Zwecken) verbessert hat. Dorferneuerung und ETLR haben darüber hinaus zur Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze geführt (vgl. Frage IX.3), die für die neu Beschäftigten ebenfalls Einkommenswirkung haben.

Indirekte Einkommenswirkungen haben die Artikel-33-Maßnahmen bewirkt, indem sie die Attraktivität des ländlichen Raums (z. B. über den Bau touristisch nutzbarer Wege und Anlagen, die Verbesserung des Wohnumfeldes und der Wohnstandortqualität) gesteigert haben. Von den befragten (ausschließlich öffentlichen) Zuwendungsempfängern der Maßnahme **Tourismus** haben 23 % angegeben, dass durch das geförderte touristische Projekt bereits Einkommenseffekte in der Region verzeichnet wurden, und weitere 47 % erwarteten solche Effekte für die Zukunft. Von den meisten Befragten wurde angegeben, dass sie eine verbesserte Auslastung und Belebung der örtlichen Gastronomie durch steigende Gästezahlen erwarteten, in geringerem Umfang wurde eine Zunahme der Übernachtungszahlen erwartet. Ein Drittel der Befragten hatte zudem Hinweise auf private Folgeinvestitionen in den Bereichen Gastronomie, Beherbergung und Service. Die Einschätzung der Zuwendungsempfänger wurde durch die Tourismusstudie bestätigt, die u. a. einen deutlichen Zusammenhang zwischen positiven Einkommensentwicklungen der befragten Übernachtungsanbieter und einem guten Zustand bzw. Verbesserungen des Rad- und Wanderrouthenetzes sowie Verbesserungen in den überbetrieblichen Vermarktungsaktivitäten gezeigt hat.

Die zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführte Fallstudie „Region“ hatte auch die Quantifizierung indirekter Einkommenswirkungen zum Ziel. Die Studie ergab deutliche Hinweise auf die positiven Wirkungen u. a. von **Flurbereinigung** und **Dorferneuerung**, diese ließen sich aber nicht quantifizieren.

9.6.2 Frage IX.2 – In welchem Umfang sind die Lebensbedingungen und das Wohlergehen der ländlichen Bevölkerung als Ergebnis der sozialen und kulturellen Aktivitäten, durch bessere Freizeitangebote oder durch die Verringerung der Abgelegenheit erhalten worden?

Zusammenfassung

Die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Wohlergehens der Bevölkerung ist das herausragende Wirkungsfeld der Dorferneuerung, spielte aber auch in weiteren Artikel-33-Maßnahmen eine Rolle. Drei sehr unterschiedliche Kriterien sind für die Beantwortung der Frage vorgegeben.

Die Verringerung der Abgelegenheit hat in Niedersachsen nur eine eingeschränkte Bedeutung, da es nur wenige Teilräume gibt, die als abgelegen bezeichnet werden können. Durch die geförderten Projekte der Maßnahmen Flurbereinigung und Wegebau wurden in allen Regionen Niedersachsens Transporte und Wege für landwirtschaftliche Betriebe, teilweise auch für die ländliche Bevölkerung verkürzt bzw. erleichtert.

Erhalt und Verbesserung von sozialen und kulturellen Einrichtungen gelten als wesentliche Faktoren für eine endogene Entwicklung ländlicher Räume, da durch diese die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Wohnort erhöht werden kann. Die in den Maßnahmen n und o geschaffenen bzw. ausgebauten Dienstleistungseinrichtungen und dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen haben sich positiv auf die soziokulturelle Situation ausgewirkt und die Kommunikations- und Freizeitmöglichkeiten der Dorfbewohner verbessert.

Die Verbesserung der Wohnbedingungen und Wohnstandortqualität stand im Mittelpunkt der meisten geförderten Dorferneuerungsprojekte. Die Verbesserung der Wohngebäude, des Ortsbildes und der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse haben zu einer höheren Zufriedenheit der Dorfbevölkerung mit den innerörtlichen Wohnbedingungen beigetragen. Außerorts haben die Maßnahmen k, r und s mit ausgebauten Wegen, touristischen Wegekonzepten und ergänzenden Einrichtungen den Zugang zur Landschaft und die Erholungsfunktionen der Landschaft verbessert.

Kriterium IX.2-1. Verringerung der Abgelegenheit

Flurbereinigung hat insbesondere durch Verbesserungen des Wegenetzes, aber auch durch die Zusammenlegung von Flächen einen Beitrag zur Verringerung der Abgelegenheit geleistet, indem die Transportzeiten zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und den zugehörigen Flächen reduziert wurden. Der Effekt ließ sich jedoch nicht quantifizieren. Die ländliche Bevölkerung hat von der qualitativen Verbesserung des von ihr für alltägliche Zwecke genutzten Wegenetzes profitiert. Die so genutzten Wege hatten in 41 Stichprobenverfahren eine Gesamtlänge von 182 km, das sind 27 % der insgesamt ausgebauten

Wegstrecke. Zudem wurde landwirtschaftlicher Verkehr von viel befahrenen Straßen und dem innerörtlichen Straßennetz auf neu erstellte Wege verlagert.

Auch die in der Maßnahme **Wegebau** geförderten Projekte kamen sowohl den landwirtschaftlichen Nutzern als auch der ländlichen Bevölkerung zugute. Nach Angaben der Zuwendungsempfänger werden 56 % der geförderten Wegstrecken auch durch Pkw, 50 % durch Radfahrer und 13 % durch Schulbusse genutzt. Durch die geförderten Wege wurden in Streusiedlungen auch einzelne Wohngebäude besser an das Straßennetz angebunden.

Kriterium IX.2-2. Erhalt/Verbesserung der sozialen und kulturellen Einrichtungen, insbesondere für Jugendliche und junge Familien

Von der Förderung lokaler **Dienstleistungseinrichtungen** profitieren grundsätzlich besonders die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen wie Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, Kranke, Hausfrauen, Erwerbslose. Die geförderten Versorgungseinrichtungen haben dazu beigetragen, die Lebensqualität dieser Bevölkerungsgruppen in einigen Ortschaften durch eine wohnortnahe Versorgung zu verbessern. Gleichzeitig wurde die Möglichkeit sozialer Kontakte verbessert.

Im Rahmen der **Dorferneuerung** wurden auch Projekte gefördert, die sich unmittelbar positiv auf die soziokulturelle Situation vor Ort ausgewirkt haben und die für die Freizeitgestaltung der Dorfbewohner wichtig sind. Im Programmzeitraum wurden mindestens 414 Projekte gefördert, die bauliche Arbeiten an dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen zum Inhalt hatten. Dabei handelte es sich um Dorfgemeinschaftshäuser, Heimathäuser und Museen, Feuerwehrhäuser, Jugendräume und Freizeiteinrichtungen, aber auch um die Umfeldgestaltung an Kindergärten und Schulen. Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser stellen auch ein wichtiges Element dar, junge und ältere Menschen zusammenzubringen und in die Dorfgemeinschaft zu integrieren.

Kriterium IX.2-3. Erhaltung/Verbesserung der öffentlichen Einrichtungen in der unmittelbaren Umgebung, Erhaltung / Verbesserung der Wohnbedingungen

Ein wichtiges Ziel in vielen **Flurbereinigungsverfahren** ist die Verbesserung der Erholungsfunktion der Landschaft. Ein Beleg dafür ist, dass das Ziel „Erholung“ in 85 der 282 geförderten Verfahren als zu erledigende Aufgabe genannt wurde. Die in der Flurbereinigung neu gebauten und erneuerten Wege erfüllen neben ihrer landwirtschaftlichen Funktion auch Zwecke der Naherholung. Sie sind häufig in überörtliche touristische Wegekonzepte eingebunden, z. B. in verschiedene Radfernwanderwege, und erschließen vielfach bestimmte Sehenswürdigkeiten oder Landschaftselemente oder werden als Rundwanderwege durch die örtliche Bevölkerung genutzt.

Flurbereinigung hat auch die Wohnstandortqualität in den Dörfern verbessert, vor allem durch den Neubau von Ortsrandwegen, durch den landwirtschaftlicher und gewerblicher

Verkehr aus der Ortsmitte herausgehalten wird. Maßnahmen der Bodenordnung haben häufig die Voraussetzungen für raumbeanspruchende Projekte im Ort geschaffen, wie z. B. die Anlage von Spielplätzen oder Dorfplätzen.

Die Verbesserung von Wohngebäuden in den Dörfern durch die privaten Zuwendungsempfänger ist eine der wesentlichsten Wirkungen der **Dorferneuerung**. Die schriftlichen Befragungen zur Halbzeitbewertung und zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung haben gezeigt, dass die Projekte privater Zuwendungsempfänger zu rund 70 % dem Erhalt bzw. der Verbesserung von Wohnhäusern dienten. Darüber hinaus wurde u. a. auch neuer Wohnraum mit 3 % (DE) bzw. 4 % (ETLR) der förderfähigen Kosten durch Umnutzung geschaffen.

Hinsichtlich der Verbesserung der Wohnstandortqualität konnten folgende Wirkungen der Maßnahme festgestellt werden:

- Die Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger bzw. ihrer Mieter mit den Wohnbedingungen hat sich verbessert.
- Die Projekte der öffentlichen Zuwendungsempfänger trugen zu einem optisch ansprechenderen Ortsbild bei. Darüber hinaus wurden durch die öffentlichen Projekte Freizeit- und Gemeinschaftseinrichtungen neu geschaffen und erhalten.
- Die geförderten Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger haben einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrssituation geleistet. Sehr wichtig sind dabei nach Angaben der Befragten das optisch ansprechendere Straßenbild, die bessere Aufenthaltsqualität allgemein und die Aufwertung des Straßenbegleitgrüns.
- Die Dorfstudie hat gezeigt, dass die Bevölkerung positive Veränderungen der Wohnstandortqualität und teilweise eine Verbesserung der Lebenssituation wahrnimmt. Dies war zwischen den untersuchten Dörfern allerdings sehr unterschiedlich.

Viele der durch die Maßnahme **Wegebau** geförderten Wege werden auch für Freizeitaktivitäten der ortsansässigen Bevölkerung genutzt, z. B. durch Skater (10 % der Wegstrecke laut Befragung) und Reiter (7 %). Zahlreiche der geförderten Wege wurden in (über-) örtliche touristische Wegekonzepte (Radwanderwege, Rundwanderwege) eingebunden oder werden zur Naherholung genutzt.

Mit der Maßnahme **Tourismus** wurden Freizeitangebote geschaffen bzw. verbessert, die in erheblichem Umfang auch von der lokalen Bevölkerung genutzt werden. Der Schwerpunkt der Förderung lag bei der Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten von Rad-, Wander- und Reitwegen durch Ausbau, Beschilderung, Erstellung von Kartenmaterial und ergänzende Einrichtungen. Hierdurch haben sich die Zugangs- bzw. Nutzungsmöglichkeiten des ländlichen Raums in der Fläche erheblich verbessert. In der Befragung der Zuwen-

Empfänger wurde angegeben, dass rund die Hälfte der geschaffenen Einrichtungen vorrangig von der lokalen Bevölkerung genutzt wird.

Für die Region um Bad Zwischenahn wurde mit dem Gartenkulturzentrum eine Einrichtung geschaffen, die als Freizeit- und Naherholungsangebot eine wichtige Bedeutung hat. Rund 15 % der Besucher sind Dauerbesucher aus der Region. Mit dem kostenlosen Eintritt für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahren schafft das GKC ein besonders familienfreundliches Angebot. Darüber hinaus wurden mit der Durchführung von Kindergeburtstagen sowie der „Schule im Grünen“ weitere besondere Angebote für junge Menschen geschaffen.

9.6.3 Frage IX.3 – In welchem Umfang sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Gebieten erhalten worden?

Zusammenfassung

Die Bewertungsfrage unterscheidet grundsätzlich zwischen landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigungseffekten. In der Evaluation werden drei mögliche Beschäftigungseffekte unterschieden: direkte, indirekte und konjunkturelle Effekte. Aufgrund des starken Schwerpunkts der Artikel-33-Maßnahmen auf investiven Projekten, vorwiegend im Bereich Infrastruktur, waren dauerhafte, direkte Beschäftigungseffekte in größerem Umfang von vornherein nicht zu erwarten.

Direkte, anhand von Angaben der Zuwendungsempfänger auch quantifizierbare Arbeitsplatzeffekte sind lediglich bei der Dorferneuerung aufgetreten. Insgesamt wurden im Betrachtungszeitraum hochgerechnet rund 402 Vollzeitarbeitsplätze (FTE) geschaffen und 418 gesichert. Die Beschäftigungswirkungen sind überwiegend im nichtlandwirtschaftlichen Bereich angesiedelt.

Auf die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Land- und Forstwirtschaft wirkt darüber hinaus die Flurbereinigung, die den allgemein zu verzeichnenden Rückgang von landwirtschaftlichen Betrieben zwar nicht nachhaltig beeinflussen kann; in ertragsschwachen Regionen jedoch, die von einem Rückzug der landwirtschaftlichen Produktion bedroht sind, leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Sicherung von Arbeitsplätzen.

Indirekte Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen können aufgrund der Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums vor allem im touristischen Bereich entstehen. Diese Effekte treten jedoch erst langfristig auf und ließen sich nicht quantifizieren.

Sehr umfangreich waren die konjunkturell auftretenden Arbeitsplatzeffekte. Insgesamt sind als Ergebnis der Förderung in den Jahren 2000 bis 2006 Beschäftigungseffekte in Höhe von über 17.000 Beschäftigtenjahren ausgelöst worden. Diese Zahl wurde unter Zu-

hilfenahme von Koeffizienten aus den Auftragssummen der auftragnehmenden Betriebe errechnet.

Kriterium IX.3-1. Erhaltung/Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftliche Bevölkerung

Flurbereinigung kann dazu beitragen, dass in ertragsschwachen Regionen landwirtschaftliche Betriebe erhalten bleiben. Aufgrund von Kostensenkungen der Außenwirtschaft (vgl. Frage IX.1) und der Bereitstellung einer zeitgemäßen Infrastruktur wird Landwirten der Freiraum für weitere Rationalisierungsmaßnahmen geschaffen, die ihnen das Überleben auch unter ungünstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erleichtern. Es konnte jedoch nicht quantifiziert werden, in welchem Umfang sich dies in den geförderten Verfahren auf die landwirtschaftlichen Arbeitsplätze ausgewirkt hat.

In Einzelfällen waren direkte Wirkungen der Fördermaßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege** zu erwarten. So konnten durch investive Fördermaßnahmen zum Ausbau des Betriebszweigs „Landschaftspflege“ Arbeitsplätze in der Landwirtschaft gesichert werden. Eine Quantifizierung war nicht möglich.

Durch die Förderung der Umnutzung in der **Dorferneuerung** konnten auch Beschäftigungsmöglichkeiten auf landwirtschaftlichen Betrieben geschaffen werden. Eine Trennung nach landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen ist nicht sinnvoll. Die Wirkungen werden daher unter Kriterium IX.3-3 insgesamt dargestellt.

Kriterium IX.3-3. Die Diversifizierung der Tätigkeiten trägt zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die nicht-landwirtschaftliche Bevölkerung bei

Direkte Beschäftigungswirkungen

Bezogen auf die direkten Beschäftigungseffekte der **Dorferneuerung** konnte festgestellt werden, dass die Dorferneuerung für die systematische Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen kaum geeignet ist. Nur rund sieben Prozent der geförderten Projekte haben zu dauerhaften Arbeitsplatzeffekten geführt. Nach Hochrechnungen der Befragungsergebnisse aus den vorhergehenden Bewertungen wurden im Programmzeitraum 1.110 Vollzeit- oder Teilzeitarbeitsplätze gesichert oder geschaffen. Es wurden vor allem Teilzeitarbeitsplätze für Frauen geschaffen.

Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente, ergeben sich 402 geschaffene sowie 418 gesicherte FTE. Berücksichtigt man ausschließlich die Kosten der beschäftigungswirksamen Projekte, so wurde jeder geschaffene/erhaltene Arbeitsplatz (FTE) mit durchschnittlich knapp 21.500 Euro EU- und nationalen Mitteln bezuschusst, die Gesamtkosten liegen bei 57.000 Euro je FTE.

Indirekte Beschäftigungswirkungen

Die Maßnahmen **Flurbereinigung, Dorferneuerung, Tourismus** und **Naturschutz und Landschaftsentwicklung** haben indirekt auch mehr Beschäftigung für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung bewirkt, indem sie zu einer Steigerung der Attraktivität des ländlichen Raums beigetragen haben. Laut Befragung der Zuwendungsempfänger der Maßnahme Tourismus erwarteten rund 44 % der Befragten positive Beschäftigungseffekte der Maßnahme bzw. hatten diese bereits beobachtet. Auch im Rahmen der Fallstudie „Region“ zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung gab es Hinweise auf solche Wirkungen, z. B. dass durch Wege mit hohem Freizeitwert oder ein ansehnliches Erscheinungsbild der Dörfer wichtige Voraussetzungen für den ländlichen Tourismus geschaffen wurden. Quantifizieren ließen sich diese Wirkungen allerdings nicht.

Konjunkturelle Beschäftigungswirkungen

Tabelle 9.7 gibt einen Überblick über die in den Artikel-33-Maßnahmen entstandenen konjunkturellen Beschäftigungseffekte. Aufträge aufgrund der investiven Fördermaßnahmen haben im Programmzeitraum zu 17.580 Beschäftigtenjahren bei den ausführenden Firmen geführt. Während bei **Flurbereinigung, Wegebau** und **Küstenschutz** vor allem Beschäftigte aus dem Tiefbau profitierten, waren es in der **Dorferneuerung** bei privaten Projekten v. a. Dachdecker- und Malereibetriebe, bei öffentlichen Projekten ebenfalls Tiefbauunternehmen. Bei **Maßnahme t1** kamen einerseits Tiefbauunternehmen zum Zuge (Speicherbecken), andererseits aber auch wissenschaftliche Einrichtungen. Bei **Maßnahme t2** waren es in erster Linie Planungsbüros und Garten- und Landschaftsbauunternehmen sowie wiederum Tiefbauunternehmen.

Konjunkturelle Beschäftigungseffekte entstehen allerdings bei jeder öffentlich geförderten Investition. Eine Besonderheit der Förderung in PROLAND ist jedoch der regionale Fokus dieser Effekte. Mehr als die Hälfte der Arbeitsplatzwirkungen entstand in den Landkreisen, in denen die Projekte jeweils angesiedelt waren. 90 % der gesamten Arbeitsplätze entfielen auf das Land Niedersachsen. Besonders deutlich war diese regionale Wirkung in der Dorferneuerung.

Im Rahmen der Fallstudie wurde von Gesprächspartnern darauf hingewiesen, wie wichtig die Dorferneuerungsförderung für die Handwerksunternehmen vor Ort ist. Einige Betriebe spezialisieren sich auf traditionelle Bauweisen, die im Rahmen der Dorferneuerung verstärkt nachgefragt werden. Dadurch entstehen aber auch Abhängigkeiten, da sich diese Betriebe darauf verlassen, dass die Förderung für traditionelle Bauweisen aufrecht erhalten wird.

Tabelle 9.7: Konjunkturelle Beschäftigungseffekte der Artikel-33-Maßnahmen

Maßnahme	Förderfähige Gesamtkosten (Mio. Euro)	Beschäftigtenjahre	Anteil der Aufträge innerhalb des	
			Landkreises	Bundeslandes
k-Flurbereinigung	215,8	3.315	37%	77%
o-Dorferneuerung	469,3	8.110	69%	98%
r-Wegebau	241,9	3.820	53%	88%
s-Tourismus	15,4	269	54%	91%
t1-Neue Strategien	11,5	50	-	-
t2-Naturschutz	31,4	497	-	-
u-Küstenschutz	99,1	1.519	-	90%
Summe	1084,4	17.580	56%	90%

Quelle: Eigene Berechnungen (vgl. Materialbände der Maßnahmen).

9.6.4 Frage IX.4 – In welchem Umfang sind die Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft erhalten oder verbessert worden?

Zusammenfassung

Die Frage deckt einen weiten Bereich von einerseits landwirtschaftlichen Strukturwirkungen, andererseits auch Wirkungen auf die Wirtschaftsstruktur im ländlichen Raum insgesamt ab. Bezüglich ihrer Relevanz und der Beiträge der Artikel-33-Maßnahmen sind große Unterschiede zwischen den Kriterien erkennbar. Ähnlich wie bei Frage IX.2 fehlen jedoch geeignete Indikatoren, die eine Quantifizierung der Wirkungen ermöglichen würden.

Beiträge zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen hat in erster Linie die Flurbereinigung geleistet, von der rund 18 % der niedersächsischen Betriebe in unterschiedlichem Ausmaß profitiert haben. Für die Frage nach den Strukturmerkmalen der ländlichen Wirtschaft insgesamt haben diese Ergebnisse jedoch wenig Relevanz, da der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtwirtschaft (Bruttowertschöpfung) selbst in den ländlichen Landkreisen nicht über zehn Prozent liegt und daher insgesamt eher niedrig ist (SÄBL, 2005).

Der Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotentials wird durch die mit EU-Mitteln geförderten Projekte im Zusammenspiel mit den insgesamt im Land getätigten Maßnahmen für Küsten- und Hochwasserschutz erreicht. Allerdings greift es zu kurz, hier nur die landwirtschaftliche Fläche zu betrachten. Die Maßnahmen schützen neben den landwirtschaftlichen Flächen auch Bevölkerung, Beschäftigte und Vermögenswerte und stellen die Grundvoraussetzung dafür dar, dass in den betroffenen Gebieten überhaupt wirtschaftliche Aktivität stattfinden kann.

Ein zunehmend wichtiges Element der Entwicklung der ländlichen Wirtschaft ist die Stärkung eigenständiger Entwicklungsprozesse in den Regionen und die Mobilisierung der endogenen Potentiale. Die Dorferneuerung hat zur Stärkung vorhandener Eigendynamik und des dörflichen Zusammenhalts beigetragen. Die Förderung des Tourismus war ein wichtiger Baustein zur Umsetzung der in den Regionen erarbeiteten integrierten Entwicklungsstrategien.

Die Artikel-33-Maßnahmen haben vielfach Wirkungen auf die Standortfaktoren entfaltet. Zum einen hat die Flurbereinigung bei Projekten der örtlichen und überörtlichen Infrastrukturverbesserung mitgewirkt, indem sie den regionalen Akteuren das Eigentumsrecht an für sie interessante Flächen verschafft und selbst neue Infrastruktur geschaffen hat. Zum anderen haben die Maßnahmen k, o und s vor allem die so genannten weichen Standortfaktoren verbessert, wie z. B. den Freizeit- und Erholungswert, die Ausstattung mit Dienstleistungseinrichtungen, die Rechtssicherheit im Grundstücksverkehr oder die Qualität des Wohnens und des Wohnumfeldes einer Region.

Kriterium IX.4-1. Erhalt/Verbesserung der mit der Landwirtschaft in Zusammenhang stehenden Produktionsstrukturen

Flurbereinigung verändert die Produktionsstrukturen der im Verfahrensgebiet wirtschaftenden Betriebe in sehr unterschiedlichem Ausmaß. In den 282 durch die geförderten Flurbereinigungsverfahren bearbeiteten Gebieten wirtschaften rund 9.800 landwirtschaftliche Betriebe. Damit wurden für rund 18 % aller Betriebe in Niedersachsen die Produktionsstrukturen durch Maßnahme k mehr oder weniger stark verbessert.

Die in der Maßnahme **Wegebau** ausgebauten Wege werden von insgesamt schätzungsweise 12.100 landwirtschaftlichen Betrieben, also rund 23 % aller niedersächsischen Betriebe, genutzt.

Als Ergebnis des Projekts **Speicherbecken Uelzen** (Teilmaßnahme IV der t1-Maßnahme) haben sich für rund 50 Landwirte auf rund 2.400 ha die Möglichkeiten der Beregnung verbessert. Die Beregnung erfolgt über neue Düsenwagen und teilweise herkömmlich über Wasserkanonen.

Kriterium IX.4-2 Das landwirtschaftliche Produktionspotenzial ist vor Naturkatastrophen geschützt bzw. nach Schädigung hierdurch wieder aufgebaut worden.

Küstenschutz: Die jährlichen Aufwendungen des Landes Niedersachsen seit 1961, die im Jahr 2006 die Gesamtsumme von 2,46 Mrd. Euro erreichten, veranschaulichen, welche Bedeutung dem langfristigen Küstenschutz beigemessen wird. Die darin enthaltenen EAGFL-Mittel in Höhe von 12,2 Mio. Euro stellen zwar nur einen bescheidenen Anteil dar, dennoch haben sie in den Gebietskulissen der EU-kofinanzierten Maßnahmen wir-

kungsvoll zur Vervollkommnung des Schutzes im ländlichen Raum beigetragen. Das Ausmaß der Deichschäden und Überschwemmungen der Sturmflut von 1962 verdeutlicht auch heute noch die Wichtigkeit einer Grundsicherung von Land und Einwohnern durch den Küstenschutz.

Eine Quantifizierung der maßgebenden Indikatoren „Schutz von landwirtschaftlichem Produktionspotenzial und die Vermeidung von Vermögensschäden“ wäre nur mit einem sehr hohen Aufwand möglich gewesen, der den Rahmen der Evaluation gesprengt hätte.

Der **Hochwasserschutz** ist ebenfalls eine klassische überbetriebliche Maßnahme. Er ist zwar nur eine flankierende, d. h. passive Maßnahme, dennoch ist er die Voraussetzung für aktive Maßnahmen in den überflutungsgefährdeten Gebieten. Durch die Maßnahmen konnte das angestrebte Sicherheitsniveau für die Bevölkerung und die umliegenden landwirtschaftlichen Flächen in den Gebietskulissen im Einzugsbereich von Ems, Weser, Aller und Elbe erreicht werden.

Kriterium IX.4-3. Die Dynamik der Wirtschaftsteilnehmer im ländlichen Raum ist gefördert und das Potenzial für eine endogene Entwicklung im ländlichen Raum ist aktiviert worden.

Die **Dorferneuerung** bietet durch den Dorferneuerungsprozess mit Einbeziehung der Bevölkerung die Möglichkeit, neue Impulse in den Dörfern anzustoßen. Von der Auftaktveranstaltung über die Planaufstellung bis hin zur Umsetzung der Projekte ist die Dorfgemeinschaft in diesem Prozess immer wieder aufgefordert, sich aktiv einzubringen. Der soziale Zusammenhalt und die Identifikation mit dem Wohnort werden intensiviert, und Kontakte finden häufiger statt. In der Befragung der öffentlichen Zuwendungsempfänger wurde bestätigt, dass oft eine Mehrheit der Bevölkerung aktiv am Dorferneuerungsprozess beteiligt war. Darüber hinaus wurden in den Dörfern auch zusätzliche private Investitionen über die Förderung hinaus, z. B. zur Verschönerung des Ortsbildes oder in touristische Projekte, initiiert.

Die Einbindung von rund 68 % der Zuwendungsempfänger der Maßnahme **Tourismus** in überörtliche Entwicklungsprozesse deutet darauf hin, dass in den jeweiligen Regionen eine eigenständige Entwicklung angestoßen wurde, in die auch die Förderung des ländlichen Tourismus und Handwerkswesens eingebunden war. Sowohl die zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführte Fallstudie Region als auch die schriftliche Befragung hat Hinweise darauf gegeben, dass die Maßnahme ein wichtiger ergänzender Baustein in der Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien (z. B. ILEK, LEADER+) war.

Kriterium IX.4-4. Erhalt / Verbesserung der Standortfaktoren in ländlichen Gebieten

Die Instrumente der **Flurbereinigung** dienen der Entflechtung von Nutzungskonflikten und der Infrastrukturverbesserung und können damit zur wirtschaftlichen Belebung ländlicher Gemeinden beitragen. Mit mehreren Maßnahmenbereichen haben die geförderten Flurbereinigungsverfahren zur Verbesserung der Standortfaktoren beigetragen:

- Mit Bodenmanagement leisteten sie einen Beitrag zur Siedlungsentwicklung (41 % aller geförderten Verfahren), zur Bereitstellung von Flächen für den kommunalen Gemeinbedarf (32 %) oder zur Deckung des Flächenbedarfs von infrastrukturellen Großbauvorhaben (28 % der Verfahren).
- Wegebaumaßnahmen trugen zu einer Entflechtung der Verkehrsströme, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Erleichterung des Verkehrsflusses auf überörtlichen Straßen bei.
- Durch die Berichtigung bzw. flächenhafte Erneuerung von Grundbuch und Liegenschaftskataster wurde die Rechtssicherheit erhöht, was zu einer Erleichterung des Grundstücksverkehrs beiträgt.

Wie bereits unter Kriterium IX.2-3. dargestellt wurde, haben die Maßnahmen **Dorferneuerung**, **Tourismus** und **Flurbereinigung** die weichen personenbezogenen Standortfaktoren verbessert. Mit Hilfe der Dorferneuerung wurden besonders die Bausubstanz und der Straßenraum im Ort nachhaltig verbessert. Durch die Verbesserung von Wohnqualität und Wohnumfeld wird der Ort attraktiver für potentielle Neubürger und damit auch für Gewerbebetriebe. Dass die Dorferneuerung auch die harten Standortfaktoren beeinflussen kann, indem mit ihrer Hilfe attraktive Räumlichkeiten für Gewerbebetriebe bereitgestellt werden, konnte im Rahmen der Fallstudie „Region“ im Artland aufgezeigt werden.

9.6.5 Frage IX.5 – In welchem Umfang ist die Umwelt im ländlichen Raum erhalten oder verbessert worden?

Zusammenfassung

Wirkungen auf spezifische Lebensraumtypen und -eigenschaften sowie auf Boden, Wasser und Luft wurden in PROLAND in erster Linie mit den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen angestrebt (siehe Kapitel 6). Die Artikel-33-Maßnahmen haben die durch Landwirte umzusetzenden Agrarumweltmaßnahmen in sinnvoller Weise ergänzt oder Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen geschaffen, die mit vertraglichen Regelungen nicht mehr zu gewährleisten wären.

Verbesserungen von Umweltaspekten innerhalb der Landwirtschaft waren das Hauptziel der verschiedenen Teilprojekte von Maßnahme t1. Die hier geförderten Projekte können

nachhaltige Umweltwirkungen entfalten, wenn ihre Ergebnisse Eingang in die landwirtschaftliche Praxis finden. In Maßnahme k wurden Probleme der Bodenerosion landwirtschaftlich genutzter Flächen bei der Neuordnung der Feldflur gelöst.

Positive Umweltwirkungen auf nicht landwirtschaftlichen Flächen wurden durch die Maßnahmen k und t2 sowohl durch Eigentumsregelungen als auch durch investive Projekte erreicht. Flurbereinigung hat durch den Tausch von Flächen die für nachhaltige Veränderungen in der Landnutzung erforderlichen Grundvoraussetzungen geschaffen und so zur Realisierung von Umweltschutzkonzepten beigetragen. Mit der Förderung des Erwerbs naturschutzfachlich wertvoller Flächen verfolgte Maßnahme t2 denselben Wirkungsmechanismus. Durch Eigentumsregelungen wurden z. B. die Anlage von Gewässerrandstreifen, die Sicherung von Flächen in NSG, LSG, WSG sowie Überschwemmungsgebieten oder das Erreichen von großflächigen Wiedervernässungen möglich gemacht.

Investive Projekte umfassten die Anlage und Gestaltung von Biotopen, die in der Flurbereinigung als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme für anderweitige Eingriffe in die Umwelt, aber auch als zusätzliche freiwillige Leistung der Teilnehmergeinschaft zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushalts durchgeführt wurden. Die Flurbereinigung griff dabei in der Regel auf vorhandene Fachplanungen zurück, z. B. die Landschaftsplanung sowie Pflege- und Entwicklungspläne. Dies gilt in besonderer Weise auch für alle in Maßnahme t2 umgesetzten Projekte.

Die Dorferneuerung trug durch verschiedene Maßnahmen, wie z. B. eine bessere Wärmedämmung, zur besseren Ausnutzung von nicht-erneuerbaren Energien bei. Innerhalb der Dörfer wurden durch die Dorferneuerung Artenvielfalt, Boden- und Gewässerschutz durch Maßnahmen wie Bestandssicherung, Entsiegelung und Bepflanzung mit ortstypischen Gehölzen gefördert.

Auf verschiedene Weise haben die Maßnahmen k, o, s und t auch zur Umweltsensibilisierung der Bevölkerung beigetragen, sei es durch Möglichkeiten des Naturerlebens (t), die Verfolgung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Dorferneuerung (o) oder die Moderationstätigkeit der Flurbereinigungsbehörden als Vermittler zwischen Ansprüchen der Landwirtschaft, des Naturschutzes und anderen Interessen.

Kriterium IX.5-1. Verbesserungen in der Landwirtschaft haben Umweltvorteile bewirkt

Flurbereinigung kann mit der Änderung der Bearbeitungsrichtung auf Hanglagen oder der Entwicklung erosionshemmender Landschaftselemente bedeutende Wirkungen auf den Erosionsschutz entfalten. In acht von 41 näher untersuchten Verfahren stellte die Bodenerosion ein relevantes Problem dar, das durch geeignete Maßnahmen bekämpft wurde.

Die verschiedenen Teilprojekte der Maßnahme t1 **Förderung neuer Strategien im Bereich der Umwelt und Landwirtschaft** hatten alle als Hauptziel die Verbesserung umweltrelevanter Aspekte der Landwirtschaft. Wenn die in den Projekten I bis III gewonnenen Erkenntnisse und Ergebnisse in der Praxis angewandt werden, können grundsätzlich positive Umweltwirkungen erwartet werden:

- Die Verwendung von POLARIS durch die verschiedenen Nutzer aus Agrarverwaltung und Dienstleistungsbetrieben führt zu Informationsgewinnen, die (als ein Beispiel) zu einer verbesserten Steuerung und Ausbringung von Sekundärrohstoffdüngern führen.
- Im Bereich Tierhaltung sind z. B. geringere NH₃-, CH₄- und Geruchs-Emissionen in der Schweinemasthaltung sowie geringere Nitratbelastungen des Bodens und verbesserte hygienische Bedingungen bei der Freilandhaltung von Hühnern möglich.
- In der Nachbarschaft von bestehenden bzw. geplanten Stallbauten (v. a. in Verdichtungsregionen) können Emissionen und dadurch entstehende gesundheitliche Beeinträchtigungen besser abgeschätzt und reduziert werden.

In Teilprojekt IV (Speicherbecken Uelzen) können über 90 % der beim Herstellungsprozess einer Zuckerfabrik anfallenden Wassermengen künftig für die Flächenberegnung eingesetzt werden. Die Ersparnis bei der Grundwasserentnahme für Beregnungszwecke beträgt rund 600.000 m³ Wasser im Jahr.

Kriterium IX.5-2. Vermeidung von Verschmutzungen/Emissionen, besserer Ausnutzungsgrad von natürlichen/nicht erneuerbaren Ressourcen

Flurbereinigung trägt zu einer Rationalisierung der Feldwirtschaft bei, die auch verringerte Laufzeiten der Schlepper nach sich zieht. So führt z. B. die Verdoppelung der Schlaggröße von ein auf zwei Hektar im Getreidebau zu einer Verringerung des Treibstoffverbrauchs um 15 %. Wegen der vielschichtigen Wirkungen der Flurbereinigung war eine Gesamtabstschätzung der eingesparten Ressourcen jedoch nicht möglich.

Innerhalb der **Dorferneuerung** wird darauf geachtet, dass die geförderten Arbeiten an Gebäuden energiesparend und ökologisch ausgeführt werden. Die schriftliche Befragung ergab, dass hierbei vor allem eine bessere Wärmedämmung im Vordergrund stand (rund 50 % der privaten Zuwendungsempfänger). Mit Umnutzungsprojekten innerhalb der Dorferneuerung wurden ungenutzte landwirtschaftliche Betriebsgebäude neuen Nutzungszwecken zugeführt, so dass eine zusätzliche Flächenversiegelung für diese Nutzungszwecke unterbleiben konnte.

Kriterium IX.5-3. Erhaltung/Verbesserung nicht-landwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt, Landschaften oder natürlichen Ressourcen

Die Umweltwirkungen der **Flurbereinigung** waren vielfältig und betrafen die Umweltressourcen in unterschiedlicher Hinsicht:

- Im Hinblick auf den Erhalt der **biologischen Vielfalt** lag ihre Bedeutung in erster Linie in der Bereitstellung von Flächen, auf denen übergeordnete naturschutzfachliche Planungen umgesetzt werden können. Insbesondere größere naturschutzfachliche Planungen zur Umsetzung der FFH- und der Wasserrahmenrichtlinie dürften heute in vielen Fällen ohne das Hilfsmittel der Flurbereinigung kaum noch umsetzbar sein, da es nur über ein solches integriertes Verfahren gelingen kann, die vielfältigen Nutzungskonkurrenzen im ländlichen Raum nachhaltig zu entflechten.
- Die Verfahren haben auch eigenständige Beiträge für den Naturschutz in der Agrarlandschaft geleistet. So wurden in den näher untersuchten Verfahrensgebieten im Mittel 4,3 ha flächenhafte naturnahe Biotoptypen und etwa 0,4 km lineare Gehölzpflanzungen über die im Rahmen der Eingriffsregelung erforderliche Kompensation hinaus neu angelegt. Da eine Beseitigung von Biotopstrukturen nur in geringem Umfang erfolgte, nahm die strukturelle Vielfalt insgesamt zu.
- Die im Rahmen der Flurbereinigung angelegten Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze und Sukzessionsflächen haben eine das **Landschaftsbild** prägende Funktion und entfalten eine weitaus stärkere Wirkung, als ihrer alleinigen Flächengröße entsprechen würde. Die mit der Vergrößerung der Einzelschläge örtlich verbundenen negativen Wirkungen auf das Landschaftsbild wurden damit deutlich überkompensiert.
- Im Hinblick auf das Schutzgut **Wasser** ist in erster Linie auf die Ausweisung von Gewässerrandstreifen hinzuweisen. So wurden in den betrachteten 41 Verfahrensgebieten insgesamt rund 111 km Gewässerrandstreifen neu angelegt. Die Bedeutung der Flurbereinigung für Ziele des Gewässerschutzes dürfte im Hinblick auf die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Zukunft noch deutlich zunehmen.

Im Rahmen der **Dorferneuerung** wurden vereinzelt Projekte mit vorrangig umweltbezogenen Zielsetzungen gefördert. Von den insgesamt 64 Projekten betraf mehr als die Hälfte die Renaturierung und Umgestaltung innerörtlicher oder landschaftstypischer Gewässer. Nach Befragungsergebnissen hatten noch viele weitere Projekte Umweltwirkungen, z. B. im Hinblick auf die Förderung typischer dörflicher Lebensräume, die Entsiegelung von Flächen sowie die Steigerung des Grünflächenanteils. Bei den ETLR-Projekten wurden deutlich mehr und vielfältigere Umweltwirkungen angegeben, z. B. auch was den Schutz und die Verbesserung von Gewässern oder den Schutz seltener Tierarten anbelangt.

Die geförderten Projekte der t2-Teilmaßnahme **Naturschutz und Landschaftsentwicklung** zielten in erster Linie auf die Verbesserung nichtlandwirtschaftlicher Flächen im Sinne von biologischer Vielfalt und Landschaften. Entsprechende Wirkungen sind (in unterschiedlichen Ausprägungen) auf allen erworbenen Flächen (2.517 ha) zu erwarten. Die 314 Förderfälle in dieser Teilmaßnahme sind sehr heterogen und bezüglich ihrer Wirkungen nicht summarisch zu beschreiben. Daher sei auf die Darstellung einzelner Fallbeispiele im Materialband verwiesen.

Die 219 Projekte der t2-Teilmaßnahme **Naturnahe Gewässergestaltung** hatten unterschiedliche Zielsetzungen und auch Wirkungsbereiche, die im Materialband ebenfalls durch Fallbeispiele illustriert werden:

- Die geförderten Projekte mit dem Schwerpunkt „Wiederherstellung der Durchgängigkeit von Gewässern“ zielten in erster Linie auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen für Arten und Lebensgemeinschaften.
- Die Anlage von Gewässerrandstreifen diene neben der Möglichkeit des Zulassens einer stärkeren eigendynamischen Entwicklung auch der Verbesserung der Wasserqualität durch eine Verringerung des Sediment- und Nährstoffeintrages.
- Die gestalterischen Maßnahmen am Gewässer, die auch die Aue mit einbeziehen, haben darüber hinausgehende Wirkungen im Hinblick auf eine Verbesserung des Landschaftsbildes entfaltet.

Insgesamt hat diese Teilmaßnahme auch in Zukunft eine große Bedeutung im Hinblick auf die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie.

Kriterium IX.5-4. Verbesserte Kenntnisse über Umweltprobleme und -lösungen im ländlichen Raum bzw. größeres Bewusstsein hierfür

In der **Flurbereinigung** wird die gemäß Flurbereinigungsgesetz beteiligte Bevölkerung durch die Flurbereinigungsbehörden über Umweltprobleme und -lösungen innerhalb des jeweiligen Verfahrens umfassend informiert. In einzelnen Verfahren wurden auch Flächen für Projekte der Umweltbildung, wie z. B. Lehrpfade, bereitgestellt.

Nach Einschätzung der öffentlichen Zuwendungsempfänger der **Dorferneuerung** haben rund 15 % der öffentlichen Projekte dazu beigetragen, die Umweltsensibilisierung der Bevölkerung zu verbessern.

Das als Teilprojekt der Maßnahme **Tourismus** geförderte Gartenkulturzentrum präsentiert auch Themen der Umweltbildung, wie z. B. die naturnahe Gartengestaltung, einen Solarenergiepfad, die Nutzung von Pflanzen als nachwachsende Rohstoffe.

Viele Projekte der **Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen** sind in übergeordnete Entwicklungskonzepte eingebunden, in denen auch die Punkte Naturerleben und Umweltbildung eine wichtige Rolle spielen. Beispielhaft kann in diesem Zusammenhang die Einrichtung eines Moorerlebnispfades, eines Aussichtsturmes und eines Besucherparkplatzes im NSG Neustädter Moor (Diepholzer Moorniederung) genannt werden.

Bei den **Einzelbetrieblichen Managementsystemen** sind Umweltwirkungen in geringem Umfang zu erwarten, wenn aufgrund besserer Kenntnisse der einschlägigen Vorschriften und Richtlinien die Wahrscheinlichkeit eines Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Bestimmungen auf den beratenen Betrieben zurückgeht. Aufgrund der kurzen Laufzeit der Fördermaßnahme lagen hierzu noch keine Auswertungen vor.

9.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich der Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Gemessen am Mittelabfluss und dem quantitativen Volumen der umgesetzten Projekte, war die Inanspruchnahme der Artikel-33-Maßnahmen sehr hoch. Dies zeigt sich insbesondere an dem weit überplanmäßigen Mittelabfluss in den Maßnahmen u, r und k. Insgesamt wurden die Finanzansätze der Artikel-33-Maßnahmen um mehr als die Hälfte überschritten. Dies war möglich, weil nicht verausgabte EAGFL-Mittel aus anderen Bundesländern sehr flexibel in bewilligungsreifen Projekten eingesetzt werden konnten.

Innerhalb der einzelnen Maßnahmen fällt auf, dass die Inanspruchnahme durch einen sehr hohen Anteil öffentlicher Zuwendungsempfänger geprägt war, und zwar auch in den Bereichen, die privaten Antragstellern offen standen (Maßnahme o). Zudem lag der Schwerpunkt auf vergleichsweise großen Einzelprojekten mit hohem Fördervolumen sowie auf Projekten, die zumeist in einem Jahr bewilligt, durchgeführt und abgerechnet werden konnten (Maßnahmen k, r, u). Auf diese Weise konnte der Mehraufwand, der aufgrund der EU-Kofinanzierung in den Projekten zu betreiben war (Stichworte Vier-Augen-Prinzip, Kontrollvorgaben, Jährlichkeit, EU-Haushaltsjahresschluss am 15.10.), von dem geringer werdenden Personal in den Bewilligungsstellen geleistet werden. Darüber hinaus wurden vor allem Projekte kommunaler Träger mit deren Eigenanteil an der nationalen Kofinanzierung umgesetzt, da Bundes- und Landesmittel nicht ausgereicht hätten, um die zusätzlich verfügbaren EAGFL-Mittel zu binden.

Hinsichtlich der Wirkungen der Maßnahmen auf die in den Bewertungsfragen thematisierten Wirkungsbereiche lässt sich zusammenfassend folgendes festhalten:

Die größten Erfolge konnten aus Sicht der BewerterInnen bei der Verbesserung der Lebensqualität ermittelt werden. Hier wirkte sich insbesondere die Maßnahme Dorferneue-

rung positiv auf Wohnzufriedenheit und Wohnumfeldqualität aus. Wegebaumaßnahmen innerhalb und außerhalb der Flurbereinigung schufen Wege mit teilweise hohem Freizeitwert, die gemeinsam mit den touristischen Wegekonzepten und ergänzenden Einrichtungen der Maßnahmen den Zugang zur Landschaft verbessern halfen. In diesem Wirkungsbereich haben die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen entfaltet, die durch kein anderes Förderkapitel von PROLAND erreicht werden konnten. In der vergangenen Förderperiode standen allerdings keine Indikatoren zur Verfügung, um diese Wirkungen zu messen und in einem globaleren Kontext beurteilen zu können.

Auch im Hinblick auf die Verbesserung der Strukturmerkmale der ländlichen Wirtschaft haben die Artikel-33-Maßnahmen Wirkungen erzielt, die im Kontext von PROLAND einzigartig sind. Flurbereinigung und Wegebau haben die infrastrukturellen Voraussetzungen der Landwirtschaft verbessert. Flurbereinigung hat in mehrfacher Hinsicht (bodenordnerisch, infrastrukturell, rechtlich) zur Verbesserung „harter“ Standortfaktoren in einzelnen Gebieten beigetragen. Flurbereinigung und Dorferneuerung haben zudem die „weichen“ Standortfaktoren verbessert. Durch die zunehmende Verknüpfung der investiven Fördermaßnahmen mit örtlichen und überörtlichen Entwicklungskonzepten wurde auch die Dynamik der endogenen Entwicklung im ländlichen Raum vorangetrieben.

Bezüglich der Umweltwirkungen haben die Artikel-33-Maßnahmen die flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen ergänzt oder grundsätzliche Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen geschaffen. Die größte Bedeutung hatten dabei die Flächenbereitstellungen in den Maßnahmen t2 und k, die die für nachhaltige Veränderungen in der Landnutzung erforderlichen Grundvoraussetzungen geschaffen und so zur Realisierung von Umweltschutzkonzepten beigetragen haben. Die in beiden Maßnahmen geförderten investiven Maßnahmen haben aber auch direkte Umweltwirkungen, v. a. auf Artenvielfalt, Gewässer und Landschaften entfaltet. Anders als die flächenbezogenen Umweltmaßnahmen im Kapitel VI wirkten die Artikel-33-Maßnahmen nur punktuell und waren in ihrer globalen Wirkung daher nicht zu quantifizieren. Die Investitionen wurden aber ausschließlich in Zielgebiete des Natur- bzw. Gewässerschutzes gelenkt, so dass die Förderung eine sehr hohe Treffsicherheit aufwies.

Die direkten Wirkungen in den Bereichen Einkommen und Beschäftigung sind im Bezug auf die Gesamtsituation in Niedersachsen vergleichsweise gering ausgefallen. Im Vergleich zur Bruttowertschöpfung des niedersächsischen Primärsektors, die 2007 rund 3 Mrd. Euro betrug (SÄBL, 2008), wiegen die in der Flurbereinigung gemessenen Kostensenkungen von 9 Mio. Euro pro Jahr in der Landwirtschaft wenig (selbst wenn diese nur einen Teil des gesamten Einkommenseffekts der Flurbereinigung darstellen). Nur in der Maßnahme Dorferneuerung konnten direkte Beschäftigungseffekte gemessen werden, und auch diese Effekte (540 geschaffene Arbeitsplätze) waren eher gering im Vergleich zu 2,3

Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Niedersachsen im März 2007 (SÄBL, 2008).

Allerdings war die Schaffung und Sicherung von Einkommen und Beschäftigung auch kein Hauptziel der Artikel-33-Maßnahmen. Die Konzentration der Förderung im Artikel-33-Bereich auf infrastrukturelle Projekte öffentlicher Zuwendungsempfänger führte vor allem zu indirekten Beschäftigungs- und Einkommenseffekten. Solche indirekten Effekte entstehen jedoch eher langfristig und sind zudem schwer von anderen Einflüssen zu isolieren. In verschiedenen Erhebungen wie der Fallstudie „Region“ (Aktualisierung der Halbzeitbewertung) oder der Tourismusstudie zur Ex-post-Bewertung ist deutlich geworden, dass es solche Effekte tatsächlich gab. Diese zu messen, bleibt eine Herausforderung für zukünftige Evaluationen.

Wo schon Bruttowirkungen nur ganz vereinzelt zu quantifizieren sind, kann eine Diskussion über Nettowirkungen kaum sinnvoll geführt werden. In den Untersuchungen konnte aber gezeigt werden, dass die Unterschiede zwischen Brutto- und Nettowirkungen nur gering sein dürften:

- Mitnahmeeffekte sind in den durch übergeordnete planerische Vorgaben geleiteten Maßnahmen (k, t, u) von vornherein nicht zu erwarten. In den Maßnahmen o und s wurden die Zuwendungsempfänger danach gefragt, ob das identische Projekt auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre. Während bei Maßnahme s nur sehr geringe Mitnahmeeffekte ausgemacht wurden, lagen diese bei privaten Zuwendungsempfängern der Maßnahme o bei 9 bis 13 %², bei öffentlichen Zuwendungsempfängern gab es keine Mitnahmeeffekte. Auch bei den ausschließlich öffentlichen Zuwendungsempfängern der Maßnahme r dürften Mitnahmen weitgehend ausgeschlossen sein.
- Verdrängungs- und Verlagerungseffekte spielen vor allem bei der Förderung privater Unternehmen eine Rolle und sind für die Artikel-33-Maßnahmen daher ebenfalls zu vernachlässigen.

Gerade bei öffentlichen Zuwendungsempfängern ist aber darüber hinaus die Frage zu diskutieren, ob diese durch die Förderung möglicherweise dazu verleitet werden, falsche Investitionsentscheidungen zu treffen. Hätten die Kommunen die Mittel, die sie in die ländliche Infrastruktur investiert haben, zur freien Verfügung gehabt, dann hätten sie diese möglicherweise in anderen Bereichen, die durch kein EU-Förderprogramm abgedeckt werden (z. B. Ausbau von Schulen oder sozialen Einrichtungen), eingesetzt. Dem ist entgegen zu halten, dass die Kommunen (zumindest beim ländlichen Wegebau und der Dorferneuerung) eine relativ hohe Eigenbeteiligung erbringen müssen, und dass die Entschei-

² Es blieb allerdings unklar, ob die mit der Förderung verbundenen Auflagen bzgl. Wahl der Baumaterialien auch ohne Förderung eingehalten worden wären.

derung für ein solches Projekt im Gemeinderat demokratisch zu legitimieren ist. Dennoch ist bei der Aufstellung von Förderprogrammen stets darauf zu achten, dass Anreize nicht zu einseitig auf bestimmte Projektarten gesetzt werden.

Hohe Eigenbeteiligungen bringen es allerdings mit sich, dass nur diejenigen an dem Förderprogramm teilnehmen können, die sich die Eigenbeteiligung finanziell leisten können. Gerade wirtschaftlich schwache Kommunen an benachteiligten Standorten, die auf Förderung besonders angewiesen wären, können die Eigenbeteiligung nicht aufbringen und fallen so noch weiter in ihrer Entwicklung zurück³. Wenn das Ziel „Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ mit der Förderung verfolgt werden soll, so müssen folglich die Förderkonditionen so differenziert werden, dass Kommunen in benachteiligten Regionen eine geringere Eigenbeteiligung zu leisten haben. Eine solche Regelung wurde in der aktuellen Förderperiode zumindest in Ansätzen bei den Maßnahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung geschaffen, allerdings nur für die Konvergenzregion Lüneburg. Es sollte erwogen werden, diese Regelung in ganz Niedersachsen mit noch stärker differenzierten Fördersätzen anzuwenden.

Die finanziell bedeutsame Maßnahme u fällt aus dem Bewertungsraster der EU-Kommission heraus, da sie in ihrer Zielsetzung auf den Schutz vor Überflutungsereignissen ausgerichtet ist. Darüber hinausgehende strukturelle Wirkungen im ländlichen Raum entfaltet sie nicht. Trotzdem stellt sie eine notwendige Grundvoraussetzung für das Leben und Arbeiten in den geschützten ländlichen Gebieten und für die Sicherung der Vermögenswerte dar.

9.8 Die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000

Zur Umsetzung von **Natura 2000** wurden in Niedersachsen 790.000 ha in 385 FFH- und Vogelschutz-Gebieten an die EU gemeldet, das sind 15,9 % der Landesfläche (einschließlich 3-Seemeilen-Zone) (MU, 2008a). Es war und ist erklärtes Ziel des Landes, Natura 2000 vor allem über freiwillige Agrarumweltmaßnahmen umzusetzen. Ergänzt wurde dieses Instrument durch Maßnahmen zur Entwicklung von Natur und Landschaft im Rahmen der Maßnahme t. Die Bewilligungspraxis ließ eine starke Fokussierung der Maßnahmenumsetzung auf die FFH-Gebiete erkennen. Auch in der neuen Förderperiode ist durch die „Qualitätskriterien für die Auswahl von Projekten in der Förderperiode 2007-2013“ (MU, 2008b) und die dort

³ Tatsächlich wurde vor allem die Maßnahme Ländlicher Wegebau in besonderem Maße von den wirtschaftlich relativ gut dastehenden Kommunen in der Region Weser-Ems in Anspruch genommen. Regionen wie die Wesermarsch, die aufgrund der Bodenverhältnisse besonders erneuerungsbedürftige Wirtschaftswege haben, haben dagegen kaum an der Maßnahme teilgenommen (vgl. MB-r).

verankerte hohe Gewichtung des Faktors „Lage in einem Natura-2000 Gebiet“ sichergestellt, dass ein hoher Anteil des Fördervolumens direkt der Erreichung von Erhaltungs- und Entwicklungszielen in FFH-Gebieten zu Gute kommt.

Durch die **EU-Wasserrahmenrichtlinie** (WRRL) ist das Land verpflichtet, seine Grund- und Oberflächengewässer bis 2015 in einen guten Zustand zu bringen. Ein breites Spektrum von Maßnahmen ist erforderlich, um diesem Ziel näher zu kommen. Durch Maßnahmen zur naturnahen Gewässergestaltung im Rahmen der Maßnahme t wurde die Herstellung der biologischen Gewässerdurchgängigkeit, die Gestaltung des Gewässerlaufs samt seiner Ufer und Randstreifen sowie die Auenentwicklung zur Herstellung funktionsfähiger Fließgewässersysteme und Fließgewässerlandschaften gefördert.

Auch im Rahmen der Flurbereinigung wurde v. a. mit der Ausweisung von Gewässerrandstreifen punktuell, aber nachhaltig zu den Zielen der WRRL beigetragen. In Zukunft könnten steigende Agrarpreise und der damit verbundene wachsende Nutzungsdruck auf die begrenzt verfügbare Fläche dazu führen, dass Gewässerrandstreifen stärker noch als bisher nur über Eigentumsregelungen im Tausch gegen Ersatzland zu realisieren sind. Damit würde der Flurbereinigung eine noch größere Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele der WRRL zukommen. Der Gewässerschutz ist allerdings nur eines von mehreren Zielen, die für die Auswahl von neu zu bearbeitenden Flurbereinigungsverfahren Bedeutung haben. Im Sinne einer raschen Umsetzung der WRRL wäre zu empfehlen, diesem Ziel künftig eine hohe Priorität beizumessen.

9.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Artikel-33-Maßnahmen waren in ihrer Gesamtheit ein Konstrukt aus unterschiedlichsten Maßnahmen mit verschiedensten Zielen und Interventionslogiken, die als Gesamtpaket kaum zu evaluieren waren. Dies fand seinen Ausdruck auch in den relativ oberflächlichen Bewertungsfragen und -kriterien der EU-KOM, die einen sehr breiten Strauß an möglichen Zielbereichen abzudecken versuchten und den Wirkungsmechanismen der einzelnen Maßnahmen doch nur wenig gerecht wurden. Der vorliegende Text ist daher auch wenig mehr als eine Zusammenfassung der Bewertungsberichte einzelner Maßnahmen, die im Materialband ausführlich dargestellt sind.

Schlussfolgerungen für die Artikel-33-Maßnahmen insgesamt lassen sich folglich nicht ziehen, und dazu besteht auch keine Notwendigkeit, zumal das Konstrukt „Artikel-33-Maßnahmen“ mit der ELER-Verordnung abgeschafft und durch eine auf Achsen bzw. Einzelmaßnahmen bezogene Herangehensweise ersetzt wurde. Nachfolgend werden die wesentlichen Schlussfolgerungen und Anregungen aus den Bewertungstexten der einzelnen

Maßnahmen zusammengefasst wiedergegeben. Eine ausführlichere Darstellung findet sich in den jeweiligen Materialbänden.

Flurbereinigung (k) hat Wirkungen in einem breiten Spektrum von Zielen von PROLAND erzielt. Der Einsatz von Fördermitteln im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 war daher sinnvoll und zielführend. Dass das Instrument Flurbereinigung darüber hinaus auch gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinne erzielen kann, wurde kürzlich in zwei Studien aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht analysiert (BMS Consulting GmbH, 2005; BMS Consulting GmbH, 2006). Die Entscheidung über die Anordnung neuer Flurbereinigungsverfahren wird vorrangig unter gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen getroffen. Der Einsatz von Fördermitteln ist allerdings in den meisten Fällen eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von Flurbereinigungsverfahren. Daher lautet die Empfehlung, die Förderung der Flurbereinigung im erforderlichen Umfang fortzusetzen.

Im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen (n)** wurden Projekte umgesetzt, die mit keiner anderen Maßnahme im PROLAND-Programm möglich gewesen wären. Hierbei handelt es sich um sehr unterschiedliche Projekte, die auf ganz spezielle Bedürfnisse in einzelnen Orten und Regionen Niedersachsens eingehen. Im neuen PROFIL-Programm für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 sind die Fördertatbestände im Rahmen der Maßnahme 321 (Dienstleistungseinrichtungen für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung) weiterhin förderfähig. Die neue Maßnahme wurde allerdings um zusätzliche Aspekte erweitert (u. a. Förderung von Pilotvorhaben der Breitbandtechnologie und Bioenergie, Anschubfinanzierung des für die Projektumsetzung erforderlichen Personals). Diese Erweiterungen sind vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit zu geringen Anzahl von Projekten sinnvoll, führen aber zu einer noch größeren Heterogenität der Projekte.

Die Förderung von **Dorferneuerung (o)** hat vielfältige Wirkungen, vor allem auf die Lebensqualität in den geförderten Dörfern. Die umfangreichen Fördermöglichkeiten, die PROLAND geboten hat, werden im Rahmen der ELER-Förderung fortgesetzt. Die Dorfstudie im Rahmen der Ex-post-Bewertung hat gezeigt, dass die Dorfbevölkerung einen sehr guten Kenntnisstand über die Dorferneuerung hat und in dem Prozess gut beteiligt wird. Die Prozesse der Dorferneuerung führen somit zu einer Steigerung dörflicher Aktivitäten. Insgesamt konnten die zurückliegenden Evaluierungen die komplexen Wirkungen der Dorferneuerung noch nicht zufriedenstellend abbilden. Dies hat verschiedene Gründe, z. B. die ausschließliche Betrachtung von EU-kofinanzierten Projekten und die Vergabe der Evaluierungen in zwei Abschnitten. Zukünftig bietet die begleitende Bewertung von PROFIL bessere Möglichkeiten, die Wirkungen der Dorferneuerung kompletter abbilden zu können. Dies sollte auch genutzt werden, um einen umfassenderen Evaluierungsansatz zu entwickeln, mit dem vertiefte Aussagen getroffen werden können.

Für die Maßnahme **Ländlicher Wegebau (r)** wird angeregt, die Fördersätze zukünftig stärker zu differenzieren, damit auch in Regionen, die bislang aus unterschiedlichen Gründen weniger zum Zuge gekommen sind, eine ausreichende Erschließung gewährleistet bleibt. Die Projektauswahl sollte wie bisher in der Bewilligungsstelle mit Hilfe eines relativ einfach gehaltenen Bewertungsschemas erfolgen, das durch eine verbal-argumentative Einzelfallbegründung ergänzt wird. Für die Prioritätensetzung ist eine eindeutige Gewichtung von Ober- und Unterzielen erforderlich, wobei die landwirtschaftliche Erschließungsfunktion im Vordergrund stehen sollte. Mit dem aktuell vorliegenden „Bewertungsschema Wegebau“ (ML, 2007) sind diese Erfordernisse in ausreichendem Maß realisiert. Zudem wird angeregt, eine Erhöhung der förderfähigen Ausbaubreite von 3 m in Erwägung zu ziehen, da diese in den RLW 99 (DVWK, 1999) festgeschriebene Breite den heutigen Anforderungen durch die Landwirtschaft häufig nicht mehr gerecht wird.

Die eher kleine Maßnahme **Tourismus und Handwerkswesen (s)** konnte vor allem in der Verknüpfung mehrerer Projekte, auch zusammen mit anderen PROLAND-Maßnahmen, wirtschaftliche Impulse in ländlichen Regionen setzen. Es wird daher empfohlen, die Förderung des ländlichen Tourismus in Anlehnung an die bisherige Form fortzusetzen. Dabei sollte stärker als bisher der Schwerpunkt auf die Einbindung der Projekte in regionale Tourismuskonzepte und auf die Verknüpfung von Maßnahmen zu einem Gesamtpaket gelegt werden. Neben der Abstimmung mit den anderen Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung und LEADER sollte hierbei auch auf Verknüpfungen bzw. Abstimmungen mit Maßnahmen aus den Strukturfonds-Programmen geachtet werden.

Die in der Teilmaßnahme **Neue Strategien im Bereich Umwelt und Landwirtschaft (t1)** gewonnenen Projekterfahrungen und -ergebnisse sollten weiterhin in die Informations- und Beratungsarbeit für Landwirte einfließen. Wenn die Ergebnisse der Projekte in der Praxis bestätigt werden, sollten sie auch bei der Abfassung künftiger Förderrichtlinien berücksichtigt werden.

Für die Teilmaßnahme **Naturschutz und Landschaftspflege (t2)** fehlte bislang ein transparenter Kriterienkatalog zur Projektauswahl. Ob das für die ELER-Förderung in diesem Bereich geschaffene Verfahren sich in der Praxis bewährt, ist in zukünftigen Evaluationen zu bewerten. Die geförderten Gebiete benötigen zudem ein fortlaufendes Gebietsmanagement, das durch die im Rahmen von PROFIL neu eingeführte Maßnahme „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ zukünftig möglicherweise erleichtert wird. Der Evaluator empfiehlt für die Projekte dieser Teilmaßnahme zudem langfristig angelegte Wirkungskontrollen und eine verbesserte Abstimmung mit den Agrarumweltmaßnahmen durch gebietsbezogene Planungen.

Auch für die Teilmaßnahme **Naturnahe Gewässergestaltung (t2)** wird ein verbessertes Qualitätsmanagement gefordert, das punktuelle, systematische Wirkungskontrollen einschließt, aber auch eine fachtechnische Prüfung der Projektanträge durch eine geeignete Institution unabhängig von der Bewilligungsstelle. Für die Evaluation in der neuen Förderperiode wird zudem angeregt, die Wirksamkeit der im Zusammenhang mit der Umsetzung der WRRL eingerichteten Gebietskooperationen zu thematisieren.

Mit den Maßnahmen **Küstenschutz (u1)** und **Hochwasserschutz im Binnenland (u2)** wurden bestimmte Projekte innerhalb der langfristig angelegten, nach Prioritäten abgestimmten Küstenschutz- bzw. Hochwasserschutzpläne des Landes Niedersachsen gefördert. Die EU-Förderung hat damit zur beschleunigten Durchführung der Grundaufgabe Katastrophenschutz im ländlichen Raum beigetragen und sollte auch zukünftig fortgeführt werden.

Wirkungen der **Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y)** konnten aufgrund der Kürze der Förderung noch nicht ermittelt werden. Der Evaluator kritisiert jedoch die starke thematische Einschränkung der Förderung auf die Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften. Er empfiehlt die Anpassung des zugehörigen GAK-Fördergrundsatzes an aktuelle Entwicklungen (Klimaschutz, nachwachsende Rohstoffe) und darüber hinaus die Erweiterung der Förderung auf eine betriebswirtschaftliche Beratung im Rahmen der neuen ELER-Maßnahme „Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Beratungsdiensten“.

Literaturverzeichnis

- BMS Consulting GmbH (2005): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Beispiel der Bodenordnung nach §87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung), Projekt im Auftrag der Bezirksregierung Münster. Münster.
- BMS Consulting GmbH (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: "Entwicklung und Einführung eines Konzepts zur Wirkungsanalyse und -prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz". Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz, H. Sonderheft 17/2006.
- DVWK, Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e. V. (1999): Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW 99). Bonn.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Entwurf eines Bewertungsschemas Wegebau, Stand: Juli 2007.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005): Antrag gemäß Art. 51 der VO (EG) 817/2004 an den Begleitausschuss für ländliche Entwicklung zur Änderung des Einheitlichen Programmplanungsdokuments für die Entwicklung des ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Niedersachsen 2000 bis 2006 PROLAND. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2002): Besondere Dienstanweisung zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik und für das Rechnungsabschlussverfahren EAGFL, Abteilung Garantie (Flurbereinigung, Dorferneuerung, Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume). Hannover.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2008a): Natura 2000. Internetseite Niedersächsisches Umweltministerium: http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C540693_N11312_L20_D0_I598. Stand 10.7.2008a.
- MU, Niedersächsisches Umweltministerium (2008b): Qualitätskriterien für die Umsetzung von Maßnahmen zur Entwicklung von Natur und Landschaft. Email vom 13.02.2008, Frau Schwarz.
- SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008): Gemeinsames Datenangebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. <http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/>.
- SÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2005): Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder 2002 . <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon>. Stand 17.1.2005.

