

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

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

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



Braunschweig

November 2008

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	1
11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze	1
11.2 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente	7
11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR	12

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Fazit über die sieben Jahre PROLAND wurde in der Gesamtbewertung in Kapitel 10 gezogen. Detaillierte Empfehlungen zu den einzelnen Maßnahmen finden sich in den jeweiligen Kapiteln des Bewertungsberichtes. An dieser Stelle werden grundsätzliche Erkenntnisse zusammengefasst, aus denen Schlussfolgerungen für die bereits laufende Förderperiode gezogen werden können. Vereinzelt sind auch Hinweise für die Periode ab 2014 enthalten. Der Großteil der Empfehlungen richtet sich an die Länder Niedersachsen und Bremen, die ab 2007 über ein gemeinsames Programm verfügen. Da das Programm zukünftig von Niedersachsen abgewickelt wird, wird im Folgenden hauptsächlich Niedersachsen namentlich erwähnt. Dies schließt den Programmpartner Bremen jedoch mit ein. Die Empfehlungen an die EU-Kommission sind *kursiv (nicht fett)* hervorgehoben.

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze

Strategische Politikgestaltung anhand langfristiger Ziele und Erfordernisse

Die Auswahl der eingesetzten Förderinstrumente sollte auf langfristigen Zielsetzungen des Landes Niedersachsen beruhen. Mit einem Konzept, in dem die Zielsetzungen und Erfordernisse, z. B. in Form von Leitbildern, formuliert sind, ließe sich eine stringente Instrumentenauswahl und -ausgestaltung – innerhalb von *PROFIL* und in anderen Politikfeldern und Programmen – besser realisieren und austarieren. Regionale Unterschiede können dabei berücksichtigt werden. Der Programm- und Maßnahmensteuerung würde hiermit eine Orientierungshilfe an die Hand gegeben, die ergänzend zur Frage der Verfügbarkeit von Kofinanzierungsmitteln zu berücksichtigen wäre.

Insbesondere im Bereich der Entwicklung des landwirtschaftlichen und forstlichen Sektors sowie für die ländliche Entwicklung besteht Bedarf für klarere Zielvorstellungen und Leitbilder. Diese müssen landesseitig entwickelt werden und können nicht durch die vorgegebene „Strategiekaskade“ ersetzt werden, da hier die übergeordneten europäischen Leitlinien dominieren.

Die Notwendigkeit einer stärkeren strategischen Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts ist noch gestiegen. Zum einen kann der EFRE ab 2007 im Rahmen des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ flächendeckend intervenieren. Zum anderen besteht im Konvergenzgebiet des ehemaligen Regierungsbezirks Lüneburg der Bedarf an einer strategischen Abstimmung, wie weit man Fördersätze im Vergleich zum restlichen Niedersachsen anhebt. Die eher „technisch“ orientierte Abstimmung mit *PROFIL* im Rahmen der Begleitausschüsse sollte stärker für inhaltliche und perspektivische Diskussionen genutzt werden.

Vermeidung inflationärer Zielformulierungen

Insgesamt sollte das Zielsystem von *PROFIL* präziser formuliert und gegebenenfalls „ausgedünnt“ werden. Zur Erfüllung der Zielsetzungen sollten nur die Maßnahmen ausgewählt werden, welche auch eine potenzielle Wirkung aufgrund ihrer Ausgestaltung und Interventionslogik auf den jeweiligen Zielbereich haben. Gleichzeitig sollten die Maßnahmen mit breitem Wirkungspotenzial nicht mit Zielsetzungen überfrachtet werden, da eine zielgerichtete Ausgestaltung der Maßnahmen damit nicht mehr möglich ist.

Die Vielzahl und Inkonsistenz der maßnahmeninternen, programminternen sowie programmexternen Ziele und Aktivitäten machen es sehr schwer, Ursache-Wirkungsbeziehungen zu identifizieren und zu isolieren. Dies verhindert eine trennscharfe Wirkungsanalyse.

Auch die Berücksichtigung übergeordneter Politiken und deren Zielsetzungen sollte sich an diesen Grundsätzen orientieren. Hierzu zwei Beispiele:

- Beschäftigung: Der ELER-Fonds ist unseres Erachtens nicht in erster Linie ein beschäftigungspolitisches Instrument, auch wenn er der EU-KOM zufolge einen maßgeblichen Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Strategie leisten soll. Es hat z. B. wenig Sinn, für Maßnahmen, die auf Rationalisierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind, Beschäftigungsziele festzulegen.
- Umwelt: Einige Maßnahmen wurden in der zurückliegenden Förderperiode mit einem Umweltziel versehen, teilweise um Maßnahmen wie das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) oder die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung zu „begrünen“. In den beiden letzten Fällen waren die Förderauflagen oder -bedingungen aber nicht so gestaltet, dass tatsächlich nennenswerte oder quantifizierbare Umwelteffekte erzielt werden konnten. Bei den betrieblichen Investitionen waren die meisten Umwelteffekte reine Kuppelprodukte durch primär betriebswirtschaftlich begründete Investitionen. Inflationäre Zielsetzungen führen zu Konflikten im Rahmen der Evaluation und zu einer schlechteren Gesamtbewertung, wenn häufig eine Zielverfehlung oder eine nur geringe Zielerreichung konstatiert werden muss.

Subsidiarität ernst nehmen

Hier gilt es zukünftig für die EU-KOM, das rechte Maß an strategischem Überbau für die ELER-Umsetzung zu finden und diesen auf seine Relevanz zu überprüfen. Die in der ELER-VO formulierten übergeordneten Ziele sollten die Funktion von Leitplanken übernehmen, innerhalb derer die Länder ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Diese sollten die Erfordernisse Niedersachsens widerspiegeln. Wenn die Länder in ihren EPLR angehalten werden, dem Wortlaut von Verordnungstexten und strategischen Leitlinien zu entsprechen, führt dies eher zu überfrachteten, wenig operationalisierbaren Zielsystemen.

Schärfung der Zielsetzungen und Verwendung geeigneter Auswahlkriterien zur Erhöhung der Wirksamkeit

Die Konkretisierung der Zielsetzungen des Programms und der Maßnahmen sollte auf der operativen Ebene so weit gehen, dass hieran eine Auswahl von Förderfällen vorgenommen werden kann. Die Auswahl der zu fördernden Maßnahmen bzw. Projekte ist an den Erfordernissen und dem Bedarf der Betriebe, Regionen bzw. der Umwelt zu orientieren.

Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich und wurden teilweise auch schon in der betrachteten Förderperiode eingesetzt: vorhandene Fachkonzepte z. B. für naturschutzorientierte Maßnahmen, fachlich abgegrenzte Kulissen, an den Zielen orientierte Auswahlkriterien oder Wettbewerbsverfahren. Bei großen Projekten kann auch ein Expertengremium hinzugezogen werden (vgl. beispielsweise LEADER-Regionen-Auswahl).

Einige Vorschläge werden folgend aufgezeigt:

- Die Herausforderung beim AFP besteht darin, das Zielsystem zu konkretisieren, zu operationalisieren und die Projektauswahl daran auszurichten. Hierfür muss z. B. geklärt werden, woran der Bedarf an öffentlichen Gütern oder strukturelle Anpassungserfordernisse festgemacht oder wie die Wettbewerbsfähigkeit gemessen werden kann. Beispiel Tiergerechtigkeit: Vor dem Hintergrund beschränkter Mittel sollten die Fördergelder dort eingesetzt werden, wo die größte Wirkung zu erwarten ist. Dies ist in den Bereichen der Fall, in denen die Ausgangslage für den Tierschutz kritisch ist und eine große Anzahl an Tieren betroffen ist. Von den untersuchten Tierhaltungsverfahren wäre der Schwerpunkt daher nicht in der Förderung der Milchvieh-, sondern der Mastschweinehaltung zu setzen.
- Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung muss das ambitionierte Ziel der Verbesserung des Erzeugernutzens besser in der Bewilligungspraxis operationalisiert werden. Grundsätzlich sollte ein Projektauswahlraster angewandt werden, bei dem das Erreichen der Maßnahmenziele mit dem Projekt geprüft und bewertet wird. Vorrangig kämen Projekte zum Zuge, deren Übereinstimmungen über das formale Mindestmaß hinausgehen. Um die Auswahl der Besten zu gewährleisten, wäre eine Stichtagsregelung der Antragstellung erforderlich. In PROFIL sind Auswahlkriterien festgelegt, deren Steuerungswirkung im Rahmen der laufenden Bewertung betrachtet wird.
- 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.

Regionale Verteilung und Verknüpfung von Fördermaßnahmen stärker lenken

Insgesamt haben die Ergebnisse der Untersuchung der regionalen Mittelverteilung ergeben, dass die Inanspruchnahme gerade der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung durch strukturelle Gegebenheiten vorgezeichnet ist und eher wirtschaftlich stärkere Regionen erreicht werden. In andere Regionen fließen z. T. gar keine Mittel oder nur in einem Maße, dass keine kritische Masse entsteht. Sollen auch Regionen mit strukturellen Defiziten gezielt gefördert werden und die regionale Wirksamkeit von Maßnahmen erhöht werden, muss über verschiedene Instrumente eine Mittellenkung erfolgen.

Für die Maßnahme Ländlicher Wegebau (r) wird beispielsweise 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.

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung wurde eine vertiefende Studie zum ländlichen Tourismus durchgeführt. Hiernach besteht neben der Weiterentwicklung und Verbesserung der freizeitorientierten Wegenetze auch Unterstützungs- und Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Professionalisierung der Vermarktungsaktivitäten in den Regionen sowie bei der Kooperation und Abstimmung zwischen allen beteiligten Akteuren. Dies betrifft auf allen Ebenen (lokal, regional und überregional) die Kooperation zwischen Gemeinden und touristischen Anbietern sowie der touristischen Anbieter untereinander. 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.

Stärkung der Nachhaltigkeit der Förderung

Die Förderung zur Entwicklung des Ländlichen Raumes muss stärker an der Nachhaltigkeit der Wirkungen der geförderten Maßnahmen ausgerichtet sein. Besonders positiv sind dabei Maßnahmen mit einer Initiierungsfunktion zu bewerten, deren Förderung zeitlich begrenzt ist und deren Effekte über den Förderzeitraum hinaus wirken. Beispiele hierfür sind auf langfristigen Wissenstransfer ausgerichtete Qualifizierungsmaßnahmen oder die Einführung umweltfreundlicher Produktionsmethoden, die ohne „Dauerförderung“ fortgeführt werden bzw. fortwirken.

Daneben wird es in einem Programm immer auch kompensatorisch angelegte Maßnahmen wie die Agrarumweltmaßnahmen geben müssen, deren Wirkungen nur für die Dauer der Förderung Bestand haben. Allerdings ist bei diesen, meist auf den Schutz der Umwelt

ausgerichteten Maßnahmen, der eingesetzte Instrumentenmix aus anreizorientierten Förderinstrumenten und alternativen hoheitlichen Instrumenten zu prüfen. Beispiele hierfür sind die Verbesserung bau- und ordnungsrechtlicher Standards (z. B für die Reduzierung von Ammoniak oder den flächendeckenden Grünlanderhalt) und das Zusammenspiel aus hoheitlichem Mindestschutz und vertraglichen Vereinbarungen in Schutzgebieten.

Verbesserung der Fördereffizienz

Zur Beurteilung der Fördereffizienz wurden die erreichten Wirkungen der Maßnahmen den Gesamtkosten gegenübergestellt. Die Gesamtkosten setzen sich aus den verausgabten Fördermitteln und den Implementationskosten zusammen. Trotz der methodischen Schwächen ließen sich steuerungsrelevante Empfehlungen ableiten, die sich in erster Linie auf die Implementationskosten beziehen. Empfehlungen zur Erhöhung der Wirksamkeit der Maßnahmen und des Programms befinden sich primär in den Empfehlungen der einzelnen Kapitel.

Die Umsetzung von PROLAND war im Vergleich zu anderen Bundesländern mit einem geringerem Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis verbunden, wobei die eingeschränkte Belastbarkeit der Datengrundlagen zu beachten ist. Die Kosten-Wirkungs-Synopse zeigte außerdem ein gutes Verhältnis von Gesamtkosten zu den Wirkungen des Programms. Rund 60 % der Programmkosten entfielen auf den „gewünschten“ Bereich von geringen bis mittleren Implementationskostenanteilen und der mittleren bis hohen Wirkungsstufe.

- Die meisten PROLAND und *PROFIL*-Maßnahmen könnten prinzipiell ohne EU-Kofinanzierung mit geringeren Implementationskosten umgesetzt werden. Bei kleineren Maßnahmen, deren Implementationskosten sich nach Einschätzung der Fachreferate bei ausschließlich nationaler Umsetzung erheblich reduzieren würden, sollte überlegt werden, diese aus der EU-Kofinanzierung herauszunehmen. Dabei sollte kritisch geprüft werden, worauf sich das „gefühlte“ Einsparungspotenzial gründet, da auch die Landeshaushaltsordnung und das Verwaltungsverfahrensgesetz hohe Standards einfordern. Ein solche „Verschlankung“ der Umsetzung von *PROFIL* setzt jedoch voraus, dass Maßnahmen mit und ohne EU-Kofinanzierung bei notwendigen Mittelkürzungen gleichgestellt werden. Solange die Aufnahme in das Förderprogramm als Schutzschirm fungiert, spielen Implementationskosten bei den Überlegungen zwangsläufig eine eher untergeordnete Rolle.
- Bei den Maßnahmen, die der geringsten Wirkungsstufe zugeordnet wurden, ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung Wirkungen gesteigert werden können. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen, wenn man geeignete Verfahren beispielsweise zur Erhöhung der Treffsicherheit anwendet.

- Bei den Maßnahmen, bei denen hohe Wirkungen und gleichzeitig hohe Implementationskostenanteile festgestellt wurden, ist zu überlegen, wie Implementationskosten durch Änderungen in der Förderabwicklung gesenkt werden können, ohne die Wirkung der Maßnahme zu verringern. Dies gilt beispielsweise für den Vertragsnaturschutz und besonders für den Erschwernisausgleich.
- Verbesserungen sollten auch hinsichtlich der Verständlichkeit und Plausibilität der Antragsunterlagen vorgenommen werden, da hierdurch Fehlerquellen reduziert werden können.
- Gerade bei Maßnahmen mit vielen Teilnehmern ist auf genügend hoch angesetzte Mindestförderhöhen (Bagatellgrenzen) zu achten, wobei dadurch allerdings z. T. auch aus fachlicher Sicht wichtige Projekte ausgeschlossen werden können.
- Kosteneinsparpotenziale liegen in einem besseren und vereinheitlichten EDV-Einsatz. Hier hat insbesondere die Abstimmung zwischen der 1. und 2. Säule, die bei den Flächenmaßnahmen auf die gleiche Bearbeitungssoftware zurückgreifen, bei der Umstellung auf das InVeKoS-GIS nicht gut funktioniert. Diese Abstimmung wäre zukünftig dringend zu verbessern, da die Umsetzung von flächenbezogenen AUM nur dann im Kostenrahmen bleibt, wenn keine generell getrennten EDV-Lösungen geschaffen werden müssen.

Beibehaltung etablierter Ablaufstrukturen zur Vermeidung hoher Lernkosten

Aufgrund des hohen Aufwandes, der mit einer Einarbeitung in die spezifischen EUDurchführungsbestimmungen verbunden ist, ist eine Kontinuität in den Strukturen und im Personal in den umsetzenden Verwaltungen besonders sinnvoll und hilft, (Lern-)Kosten zu vermeiden. Bei Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung sollte dies berücksichtigt werden. Von einer Kommunalisierung von Aufgaben im Bereich der EU-kofinanzierten Förderung ist aus Gesichtspunkten der Kostenminimierung und Qualitätssicherung, die aufgrund der Komplexität der Materie mit sehr hohen Implementationskosten verbunden sind, abzuraten.

Die Diskontinuität im Personalbereich aufgrund der Verwaltungsstrukturreform wurde in den Befragungen stark thematisiert. In vielen Verwaltungsstellen ist die Personaldecke so dünn, dass die hohen Anforderungen, die die Zahlstelle durch die Vorgaben der EU setzen muss, nur mit erheblicher (Über)Beanspruchung der MitarbeiterInnen erfüllt werden können. Auf eine adäquate Personalausstattung sollte angesichts der in der qualitativen Befragung postulierten hohen Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen geachtet werden.

Eine Umorganisation der Ablaufstrukturen der Förderung sollten in der Regel eher zur Zentralisierung von Zuständigkeiten innerhalb des Fördergeschäftes führen und die Anzahl der insgesamt an der Implementation beteiligten Dienststellen und Einrichtungen

minimieren. Für die reinen administrativen Aufgaben ist dies aus unserer Sicht sinnvoll. Die beratende und betreuende Funktion der Dienststellen und die Nähe zu den „Kunden“ sollte aber weitestmöglich beibehalten werden, da gerade sie bei den Agrarstrukturmaßnahmen und bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen wichtige Faktoren für eine hohe „Kundenzufriedenheit“ waren.

Aufbau von geeigneten Begleitsystemen

Die Anforderungen an das Begleitsystem sind in der neuen Förderperiode deutlich angestiegen. In der zurückliegenden Förderperiode war ein hoher Arbeitsaufwand in der Verwaltungsbehörde damit verbunden, die für die Begleitung erforderlichen Daten manuell zusammenzustellen und zu plausibilisieren. Um hier zu einer Aufwandsreduktion zu kommen, wird an einem geeigneten EDV-System gearbeitet.

Jede weitere Änderung im Begleitsystem seitens der EU zieht teure Programmierarbeiten und ggf. Nacherfassungen nach sich. Dies sollte daher möglichst unterbleiben. Vor diesem Hintergrund ist das CMEF als „living paper“ sehr kritisch zu bewerten.

11.2 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente

Betriebliche Investitionsförderungen neu ausrichten

Die Förderung von betrieblichen Investitionen (z. B. AFP und Verarbeitung und Vermarktung) sollte im Hinblick auf das Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von einer Zuschussförderung auf die Gewährung von staatlichen Ausfallbürgschaften umgestellt werden. Dies würde dazu beitragen, Mitnahmeeffekte weitgehend zu vermeiden und damit implizit eine bessere Selektion der Betriebe mit hohem Entwicklungspotenzial bei gleichzeitigen Finanzierungsdefiziten zu erreichen.

Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil können so geplante Investitionen finanzieren, indem sie Zugang zu Fremdkapital erhalten. Diese Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden und die Budgetanforderungen an den Staat vergleichsweise gering sind. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur bei Bedarf in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte nicht zu erwarten sind.

Für die Bereitstellung öffentlicher Güter können Investitionshilfen – überwiegend im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten – bei zielgerichteter Ausgestaltung und konsequenter Durchführung geeignete Lösungsansätze bieten. Ein Beispiel sind tiergerechtere

Haltungsformen, die besondere Investitionen erforderlich machen (z. B. Mehrflächenbuchten in der Schweinemast). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass für Erfolge in diesem Bereich nicht nur eine Anpassung der Förderrichtlinie an den Stand des Wissens, sondern zudem eine Koordination mit weiteren Politikmaßnahmen wie der Zahlung von Prämien für tiergerechte Haltungsformen Voraussetzung ist.

Erfolgsversprechende kleine Maßnahmen und Innovation ermöglichen

Vielversprechende Innovationen (z. B. Produktionstechniken, Geschäftsideen oder -modelle) bzw. Maßnahmen mit geringem finanziellen Umfang und experimentellem Charakter können hohe Wirkungen durch ihre anschließende Ausbreitung oder durch die spezifische Besetzung von Nischen entfalten.

Es sind dabei die Erstanwender, die besonders zur Ausbreitung neuer Ideen/Techniken beitragen. Diese können z. B. durch Kompensationen bei den Lernkosten und Investitionskosten und/oder durch Beratung begünstigt werden. Es ist zu beachten, dass sich der Innovationsgrad im Laufe der Zeit immer weiter reduziert, da eine Neuerung im Laufe einer gelungenen Diffusion zum Stand der Technik wird. In diesem Kontext werden auch klassische Investitionsbeihilfen weiterhin erforderlich sein.

Im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen (n)** wurden ebensolche Projekte umgesetzt, mit welchen auf spezielle Bedürfnisse in einzelnen Orten und Regionen Niedersachsens eingegangen werden konnte und hohe Wirkungen erreicht wurden. Im neuen *PROFIL*-Programm für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 sind diese Fördertatbestände im Rahmen der Maßnahme 321 (Dienstleistungseinrichtungen für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung) weiterhin förderfähig. Die neue Maßnahme wurde 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 gewünschter Innovationen und kombinierter Förderinstrumente (s. u.) sinnvoll.

Teilweise sind solche eher klein dimensionierten „experimentellen“ Fördermaßnahmen mit hohen und neuen Anforderungen an die Ausgestaltung, Bewilligung und Kontrolle verbunden. Durch die daraus folgenden hohen Implementationskosten kann es sinnvoller sein, die Maßnahme außerhalb des EU-kofinanzierten Programms anzubieten.

Bei planerisch-konzeptionellen Instrumenten breite Zielausrichtung beibehalten...

Im Gegensatz zu den einzelbetrieblichen investiven Beihilfen, deren Zielausrichtung stärker zu fokussieren wäre, sind im Programm andere Instrumente mit einer breiten und offenen Zielausrichtung beizubehalten. Hierzu gehören die regionalen Entwicklungsstrategien im Zuge von LEADER oder den ILEKs, aber auch die Flurbereinigung. Das Instrument der Flurbereinigung sollte weiterhin mit einer die breiten Zielausrichtung beibehal-

ten werden und keine Einengung auf die Ziele der Achse 1 erfahren. Die Flurbereinigung zieht eine Klammer um die verschiedenen Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und die umweltbezogenen Maßnahmen und schafft für viele Maßnahmen erst den institutionellen Rahmen bzw. die Voraussetzungen für die Umsetzung.

...und Umsetzungsmöglichkeiten auf eine breite Basis stellen

Durch das Mainstreaming des LEADER-Ansatzes hat sich das für die Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategien zur Verfügung stehende Maßnahmenspektrum gegenüber LEADER+ verengt. Fördermöglichkeiten bestehen im Rahmen von *PROFIL* vor allem für investive Infrastrukturprojekte. In der Umsetzung integrierter lokaler/regionaler Entwicklungsstrategien kommt „weichen“ nicht-investiven Maßnahmen eine mindestens ebenso große Bedeutung zu. Um hier die erforderlichen Handlungsspielräume für die Regionen zu schaffen, sollte neben einer entsprechenden Handhabung bestehender Richtlinien eine engere ressortübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung erfolgen, die den Zugang der Regionen zu den Fördermöglichkeiten anderer Programme erleichtert. Gegebenenfalls sollten die bisher in *PROFIL* vorgesehenen Fördergegenstände erweitert werden. Hierfür sind die Ergebnisse der begleitenden Bewertung abzuwarten.

Für die Ausgestaltung der Förderung nach 2013 sollten unter Umständen wieder fondsübergreifende Ansätze entwickelt werden, die dem Bedarf der Regionen umfassender gerecht werden können.

Mehr Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

Für die Weiterentwicklung der niedersächsischen Betriebe sind neben der Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte auch fachliche Qualifikationen der Betriebsinhaber und der Mitarbeiter sowie Kompetenzen der Betriebsinhaber als Arbeitgeber entscheidend. Aus den Schlussfolgerungen der einzelnen Maßnahmenevaluationen ist zu entnehmen, dass der Grundsatz, mehr in Humankapital durch Beratung und Qualifizierung zu investieren als in Sachkapital auch für die Förderung im Rahmen des EPLR gilt. Eine begleitende Beratung erweist sich insbesondere bei Maßnahmen/Projekten als sinnvoll, deren erfolgreiche Umsetzung neues oder spezielles Wissen erfordert, um die Zielsetzungen zu erreichen bzw. um eine falsche Ausführung, die negative Auswirkungen nach sich zieht, zu vermeiden. Beispielhaft sei hier der Betrieb von Biogasanlagen genannt.

Die Ausrichtung der Qualifizierungsmaßnahmen auf alle in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personenkreise (BetriebsleiterInnen und ihre Familien, Azubis, ArbeitnehmerInnen) sollte beibehalten werden. Die Wirkungen der Einzelbetrieblichen Managementsysteme (y) konnten aufgrund der Kürze der Förderung noch nicht ermittelt werden. Es ist jedoch kritisch anzumerken, dass diese Förderung stark thematisch auf die Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften beschränkt war.

Die Themen sind künftig an die jeweils aktuellen Anforderungen und Entwicklungen anzupassen. Die relevanten Themenbereiche reichen unseres Erachtens von rein produktionstechnischen Aspekten (z. B. Berechnungstechnik) über sozioökonomische Beratung zur Begleitung des strukturellen Wandels, Natur- und Umweltschutz im Betrieb (Klimaschutz) bis hin zur Stärkung des Unternehmergeistes. Das Aufgreifen einer zusätzlichen Energieberatung ist hier ein richtiger Ansatz ebenso wie der neue Ansatz die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen mit der Maßnahme „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ zu flankieren.

Effektive Agrarumweltmaßnahmen beibehalten und weiter profilieren

Für die flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) wurde ein Beitrag zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz nachgewiesen. Die Fortführung dieses Förderinstrumentes wird seitens der Evaluatoren prinzipiell empfohlen.

Auch zukünftig besteht erhöhter Bedarf, aus Ressourcenschutzsicht sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit AUM gezielt zu erreichen. Für die Erreichung umweltpolitischer Zielmarken (Natura 2000, WRRL, Biodiversität siehe 11.3) ist der Umfang der AUM erheblich auszuweiten. Zudem sollte eine (noch) stärkere Fokussierung auf die Prävention und Lösung von Umweltproblemen in bestimmten Kulissen erfolgen. Dieser Forderung kommt das Land Niedersachsen in *PROFIL* in weiten Teilen nach. Begrüßenswert ist auch, dass, wenn auch nur mit einer kleineren Teilmaßnahme, der Ansatz der ergebnisorientierten Honorierung Einzug in das neue Programm gefunden hat.

Allgemeiner Forschungsbedarf wird in der Ausgestaltung neuer effizienter AUM gesehen, die gezielt auch hochproduktive Betriebe in den o. g. sensiblen Gebieten ansprechen. Für produktive Ackerbaustandorte sind Maßnahmen zu empfehlen, die eine höhere Vielfalt der Landschaft herbeiführen und damit auch einen Beitrag zum biotischen Ressourcenschutz leisten. Blühstreifen tragen zur Erhaltung und Verbesserung der Artenvielfalt und zur Verbesserung des landschaftlichen Erlebens bei. Die Fortsetzung eines derartigen Förderangebotes besonders in ausgeräumten und monotonen Ackerbauregionen wird als erforderlich eingeschätzt.

Unter Beachtung der multifunktionalen Wirkung des Ökologischen Landbaus wird die Fortführung der Förderung uneingeschränkt empfohlen. Der Ökologische Landbau ist wie die regionale Akzeptanz und die Teilnehmeranalyse zeigten, allerdings nicht geeignet, Ressourcenschutzprobleme zu beheben, die aus der Bewirtschaftung in Intensivregionen Niedersachsens sowie aus der Bewirtschaftung von Ackerflächen insbesondere aus der von Marktfruchtkulturen resultieren.

Der Vertragsnaturschutz im Rahmen der Kooperationsprogramme ist umfassend, die einzelnen (Teil-)maßnahmen sind gut differenziert zielgenau gelenkt. Sie sollten bis auf einige Detailänderungen auch in Zukunft fortgeführt werden.

Durch eine intensive Flankierung der AUM mit weiteren Maßnahmen (investiver Naturschutz, Modellvorhaben) können sowohl ihre Wirksamkeit erhöht als auch die Akzeptanz deutlich gestärkt werden. Hierzu gehört auch die bereits erwähnte Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen. Es wird empfohlen, die Beteiligung der Naturschutzstationen am Vertragsnaturschutz für eine Betreuung und Beratung vor Ort auszubauen.

Technischen Fortschritt durch flächenbezogene Maßnahmen gezielter fördern

Im zurückliegenden Förderzeitraum wurden sowohl über das AFP als auch über die Agrarumweltmaßnahmen die Einführung neuer Techniken (MDM-Verfahren, umweltfreundliche Gülleausbringung) gefördert. Untersuchungen zur Effizienz der MDM-Verfahren hinsichtlich der Erosionsschutzwirkungen haben ergeben, dass die flächenbezogene Maßnahme aufgrund der Förderausgestaltung insgesamt gezielter in ihrer Wirkung war auch wenn ihr keine Gebietskulisse zugrunde lag. Auch unter Berücksichtigung der mit der Verwaltung von Agrarumweltmaßnahmen verbundenen höheren Implementationskosten der Förderung waren die Kosten bezogen auf den Flächenumfang erreichter Problemkulturen wesentlich niedriger.

Die auf die Einführung neuer umweltfreundlicher Gülleausbringungstechnik ausgerichtete Agrarumweltmaßnahme war die einzige AUM, die in den viehstarken Regionen Niedersachsens und bei Veredlungsbetrieben nennenswerte Akzeptanz gefunden hat.

Zu erwägen ist daher, einen AUM-Förderschwerpunkt als Alternative zu den einzelbetrieblichen, investiven Fördermaßnahmen aufzubauen, der die Verbreitung des technischen Fortschrittes zum Inhalt hat. Ziel ist es, neuere, umweltfreundliche Verfahren einer flächenstarken Anwendung zuzuführen. Die Förderung sollte Lernkosten in der Einführungs- und Erprobungsphase kompensieren und nur für begrenzte Zeit erfolgen. Um die Effektivität der eingesetzten Mittel zu erhöhen, sollten gezielt Betriebe in die Förderung aufgenommen werden, die eine tatsächliche Umstellungsleistung erbringen und eventuell Förderkulissen für bestimmte Techniken eingeführt werden.

Kombinierten Einsatz von Förderinstrumenten verstärken

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

Beispiel Tierhaltung: Die tiergerechten Stallbauten könnten im Rahmen des AFP gefördert, die höheren variablen Arbeitskosten für die tiergerechten Haltungsformen durch Transferzahlungen im Rahmen von Tierschutzmaßnahmen kompensiert und der Informations- und Beratungsbedarf durch Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt werden. Um diese tiergerechteren Haltungsformen ohne Dauerförderung langfristig rentabel zu gestalten, ist es notwendig, die zusätzlichen Kosten durch höhere Preise auszugleichen. Hierfür könnte zum Beispiel – auch im Rahmen von *PROFIL* – eine Marketingstrategie für die Erzeugnisse aus tiergerechteren Haltungsformen entwickelt und umgesetzt werden.

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

Beispiel Trinkwasserschutz: Für den Bereich des Trinkwasserschutzes wurde in PROLAND eine erfolgreiche Kombination aus flächenbezogenen Maßnahmen realisiert, die durch unterschiedliche Modellprojekte und Projekte zur Umstellungsberatung und Vermarktungsförderung flankiert wurden. Dieser Instrumentenbaukasten sollte - ggf. auch über reine Landesmittel - beibehalten werden.

11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR

Die umweltbezogenen Empfehlungen stehen in einem engen thematischen Zusammenhang mit den im Health Check genannten Herausforderungen Biodiversität, Klimawandel, erneuerbare Energien und Wassermanagement für die die durch die Modulation in die Zweite Säule umgeschichteten Mittel prioritär eingesetzt werden sollen. Die Flankierung des Milchquotenausstiegs war nicht Gegenstand der Evaluation und wird daher in den folgenden Empfehlungen nicht berücksichtigt.

Natura 2000: Managementplanungen beschleunigen, flankierende Instrumente stärken

PROLAND hat eine Reihe von Maßnahmen angeboten, die zur Umsetzung von Natura 2000 beigetragen haben. Das Programm zeichnete sich durch eine hohe Konzentration der

Vertragsnaturschutzmaßnahmen und der investiven Maßnahmen auf die Gebietskulisse und einen an spezifischen Schutzerfordernissen ausgerichteten Erschwernisausgleich aus. Diese Instrumente sollten prinzipiell beibehalten werden. Aufgrund der Bedeutung des (Privat-)Waldes für die Natura-2000-Gebiete in Niedersachsen sollte der Vertragsnaturschutz im Wald als Maßnahme weiterentwickelt und ggf. um andere Bewirtschaftungsvarianten erweitert werden.

Bisher nicht gefördert wurden vorbereitende planerische und kommunikationsstrategische Maßnahmen für die Umsetzung von Natura 2000. So bestand in der zurückliegenden Förderperiode nach wie vor ein großes Manko in der schleppenden Entwicklung von Managementplanungen und deren Integration in regionale Entwicklungsprozesse. Neben der Beibehaltung der o. g. flächenbezogenen Maßnahmen ist eine bessere Nutzung von flankierenden Instrumenten zur Beschleunigung der Gebietsplanungen erforderlich. Hierfür können auch die LEADER-Ansätze genutzt werden, in deren Rahmen akzeptanzsteigernde Planungsprozesse und -methoden zum Einsatz kommen können.

Für die Mehrzahl der Fördervorhaben und Planungen im Rahmen der sogenannten t-Maßnahmen des Artikels 33 spielte die Einbindung in regionale Entwicklungsprozesse nur am Rande eine Rolle. Der Fokus lag meist auf den rein naturschutzfachlichen Wirkungen (Biodiversität), Aspekte der Naherholung oder der Tourismusförderung traten dagegen in den Hintergrund. In der Etablierung sogenannter lokaler Bündnisse für den Naturschutz und in der Integration von Naturschutzvorhaben in regionale Entwicklungsprozesse wird eine wichtige Aufgabe für die kommende Förderperiode gesehen. So wird es aus Sicht der Evaluation auch begrüßt, wenn im Rahmen der Förderrichtlinie Landschaftsentwicklung nicht allein nach landesweiten naturschutzfachlichen Kriterien entschieden, sondern auch regionalen Initiativen Raum gegeben wird. Gerade durch diese vor Ort gut verankerten Projekte können wichtige Wirkungen im Hinblick auf Naturerleben, Umweltbildung und Identifikation mit Zielen des Naturschutzes erreicht werden. Eine nachhaltige Wirkung von Fördermaßnahmen und Fördergeldern kann hierdurch entscheidend erhöht werden.

Neben *PROFIL* sind andere Finanzierungsquellen für den investiven Naturschutz zu nutzen. Hierfür bieten sich die EFRE-Programme an, das in Zukunft gezielter für diese Verpflichtungen des Landes Niedersachsen eingesetzt werden sollte. Entsprechende Maßnahmen wurden vorgesehen. Für eine bessere Analyse und Bewertung der Anstrengungen im Bereich der Förderprogramme des Landes für Natura 2000 ist es zukünftig erforderlich bzw. wünschenswert, dass Maßnahmen mit kompatiblen Datensätzen räumlich zugeordnet werden können.

Biodiversität ist mehr als Natura 2000: Gesamtstrategie verfolgen

Politisches Ziel ist es, bis zum Jahr 2010 den Rückgang der Biodiversität zu stoppen. In Anbetracht der aktuellen Trends und der weiterhin wirksamen Ursachen für den Rückgang der Biodiversität (Intensivlandwirtschaft, Intensivierung des Waldbaus, Schadstoffimmissionen etc.) wird es schwierig sein, diese Vorgabe zu erreichen. Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000 ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Instrument und das „Rückgrat“ für die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt Niedersachsens. Die biologische Vielfalt ist jedoch ein „Generalthema“, das die gesamte Landschaft und das gesamte Arteninventar betrifft.

Hierzu gehören auch landwirtschaftlich genutztes Offenland und Arten und (Grünland-)Lebensräume für die Niedersachsen eine besondere Verantwortung hat – auch wenn sie nicht in den FFH-Anhängen vertreten sind. Die Zusammenschau von Natura 2000 und der landesweiten Biotopkartierung wertvoller Bereiche verdeutlicht, dass es hier neben den Schnittmengen auch unterschiedliche Zielgebiete gibt. Im landwirtschaftlich geprägten Offenland besteht durch die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung die Gefahr eines eher zunehmenden Artenrückgangs. Gerade in diesen Durchschnittslandschaften und „Intensivregionen“ muss über verschiedene Instrumente das Biodiversitätsziel durch ein Netz von wertvollen ökologischen Flächen und den Aufbau eines landesweiten Biotopverbundes gezielt verfolgt werden, andernfalls kann bei den zentralen Wirkungsindikatoren keine Umkehr der negativen Entwicklungstrends erreicht werden.

Hierzu bieten sich Instrumente wie die ökologischen Vorrangflächen auf betrieblicher Ebene oder österreichische Konzepte zur Förderung des betriebsintegrierten Naturschutzes an. Die im *PROFIL* angebotenen Teilmaßnahmen Blühflächen/Schonstreifen gehen in eine ähnliche Richtung, sind aber eher klein dimensioniert. Diese AUM sind mit relativ hohen Prämien verbunden. Hier sollte auf eine Integration von Mindestanforderungen zum Schutz der Biodiversität in die Cross-Compliance-Regelung hingewirkt werden, um Direktzahlungen beispielsweise an ökologische Mindestflächenanteile zu knüpfen.

Die Verankerung des Biodiversitätsziels in den land- und forstwirtschaftlichen Betriebe muss über die betriebliche Beratung, die gleichermaßen die landwirtschaftliche und die ökologischen Aspekte berücksichtigt unterstützt und begleitet werden. Während sich hier bereits abiotische Aspekte wiederfinden, sind die Belange der Biodiversität noch nicht angekommen.

Grünlanderhalt durch besseres Ordnungsrecht sichern, Nutzungsalternativen prüfen

In Niedersachsen konnte kein Einfluss der auf den Grünlanderhalt ausgerichteten Instrumente auf die Grünlandentwicklung festgestellt werden. Eine besonders große Bedeutung für den sich in weiten Teilen des Landes vollziehenden Grünlandrückgang hat die ansteigende Rinderbesatzdichte in den Milchvieh- und Veredlungsregionen. Auch konnten

Umwandlungen von Grünland in Ackerland zum Anbau von Biogaskulturen empirisch nachgewiesen werden. Diese machten ungefähr 2 % des von 2000 – 2005 statistisch ermittelten Grünlandrückgangs aus.

Die Veränderung der Rahmenbedingungen (sinkender Grundfutterbedarf aufgrund steigender Leistungen und Quotenwanderung) wird in Zukunft starken Einfluss auf die weitere Nutzung des bestehenden Grünlands haben und vermutlich in einzelnen Regionen zu einem Grünlandüberschuss führen. Die Erhaltung der Flächen als Grünland sowie deren Nutzung sind Herausforderungen, die nicht alleine durch Maßnahmen der 2. Säule gelöst werden können. Ansatzpunkte zur Grünlanderhaltung liegen hier in einer kleinräumigeren oder betriebsbezogenen Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung bzw. des Ordnungsrechtes zum Grünlanderhalt. Über diesen Weg könnte einer Segregation des Landes in „Schutz- und Schmutzregionen“ entgegengewirkt werden.

Neben der flächenmäßigen Grünlandentwicklung sollte auch die Entwicklung der Grünlandnutzung hinsichtlich der Nutzungsintensität (Mindestpflege bzw. Intensivierung) beobachtet und analysiert werden. Gegebenenfalls sollten die AUM auf die möglichen Problembereiche ausgerichtet werden, wie z. B. die Aufrechterhaltung der Nutzung extensiver Wiesen und Weiden. Weitere Nutzungsalternativen für Grünland (z. B. Biogas aus Gras, natürliche Sukzession) sollten in Forschungs-, Entwicklungs- oder Demonstrationsvorhaben auf ihre Wirkungen auf die verschiedenen Schutzgüter, ihre Rentabilität bzw. entstehenden Kosten sowie Anwendbarkeit geprüft werden.

Für den Klimaschutz Synergien mit anderen Maßnahmen nutzen

Insgesamt waren und sind die Möglichkeiten für gezielte und effektive Klimaschutzmaßnahmen innerhalb von *PROFIL* eher gering. In *PROLAND* waren dies vor allem die Förderung von Fotovoltaik- und Biogasanlagen sowie extensiver Landnutzungsformen. Die Potenziale für den Klimaschutz liegen hauptsächlich in den positiven Nebenwirkungen von Maßnahmen, z. B. der auf den Wasserschutz ausgerichteten Agrarumweltmaßnahmen (N-Reduzierung, Grünlanderhalt) oder Maßnahmen zur Ammoniakreduzierung (s. u.).

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

Fortschritte im Bereich der N-reduzierten Fütterung erzielt werden. Eine weitere Option sind Synergien mit Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität. Die Entwässerung und die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen verursachen knapp 30 % der Treibhausgas-Emissionen der deutschen Landwirtschaft. Niedersachsen renaturiert im Rahmen des Hochmoorschutzprogramms bereits in großem Umfang Hochmoorflächen. Hier wäre zu prüfen, inwieweit dies weiter vorangetrieben werden könnte und ob weitere Potenziale in der Renaturierung und Vernässung von Niedermooren bestehen. Dies sind hochwirksame, aufgrund der notwendigen Flächenkäufe jedoch sehr teure Maßnahmen, die deutliche Beiträge zu mehreren Zielsetzungen (Biodiversität, Klimaschutz) leisten. Auf die Nutzung dieser Maßnahme wird im Health Check ausdrücklich hingewiesen.

Diese genannten Ansatzpunkte zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen sollten, sofern ein Schwerpunkt auf dem Klimaschutz liegt, in der neuen Förderperiode ausgebaut werden.

Potenzielles Maßnahmenpektrum zur Minderung von Ammoniakemissionen nutzen

Der nationale Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar belegt, dass die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft in Niedersachsen im Programmzeitraum zugenommen haben. Für Deutschland insgesamt stagnieren die Emissionen seit 15 Jahren auf hohem Niveau. Durch die NEC-Richtlinie¹ sind die absoluten Einsparziele der Bundesrepublik bis zum Jahr 2010 festgelegt. Sollen die Ziele der NEC-Richtlinie erreicht werden, muss dies neben der Verbesserung der rechtlichen Instrumente (z. B. Verbot von harnstoffbasierten Düngemitteln) durch präzise Förderinstrumente und Förderauflagen unterstützt werden.

Wesentlichster Ansatzpunkt zur Ammoniakreduzierung waren bisher die Agrarumweltmaßnahmen, die mit Düngauflagen bzw. Extensivierungen verbunden waren, da diese zu einer Reduzierung des Mineräldüngereinsatzes führen. Diese sollten weiterhin beibehalten werden. Zum Beitrag des AFP zur Reduzierung der Ammoniakemission waren keine Aussagen möglich, da keine Informationen zur Lagerdauer, zur Abdeckung der Gülle, zur Viehbestandsentwicklung und zur Lagerung der Gärsubstrate aus Biogasanlagen für die geförderten Betriebe vorlagen. Auflagen für eine Abdeckung der Gülle beschränken sich auf die Formulierung „das Güllelager muss angemessen abgedeckt sein“ und liegen für Gärsubstrate gar nicht vor. Aufgrund der Minderungs-Potenziale in diesem Bereich (insbesondere bei Schweinegüllelagern) ist neben einer verstärkten Anpassung und Umsetzung des Ordnungsrechtes auch eine Flankierung durch die Investitionsförderung in Abdeckungen, die über eine natürliche Schwimmschicht hinausgehen, sinnvoll. Diese

¹ Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über nationale Emissionshöchstmenge für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie 2001/81/EG)

Maßnahme könnte schnell umgesetzt werden und würde kurzfristig einen Beitrag zur Einhaltung der NEC-Strategie (bis 2010) leisten.

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

Längerfristig können die Emissionen der Stallgebäude durch Neu- und Umbauten (z. B. durch Gülleaußenlagerung mit Abdeckung) weiter reduziert werden. Erfolgversprechende und praxisgetestete Konzepte bieten die Niederlande mit den „green label“-Ställen oder die dänischen Bauauflagen. Die Strukturänderungen des Milchsektors lassen verstärkte Investitionen in diesem Bereich auch in Stallbauten erwarten. Deswegen sollte schnellstmöglich eine Integration in die Förderung überprüft werden.

Umsetzung der WRRL weiter vorantreiben

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

Bisher lag ein Programmschwerpunkt auf dem Schutz von Trinkwasser (Paket aus f4, m und t4 sowie rein national finanzierten Maßnahmen) mit der entsprechenden Gebietskulisse in Vorranggebieten der Trinkwassergewinnung. Bereits in den beiden früheren Bewertungsberichten wurde angeführt, dass zu diesen Maßnahmen keine eindeutigen Empfehlungen ausgesprochen werden können, weil die Maßnahmen als Teil des Kooperationsprogramms Trinkwasserschutz nur innerhalb dieses gesamtstrategischen Ansatzes in Niedersachsen bewertet werden können. Eine solche Betrachtung geht aber weit über den Auftrag zur Evaluation des PROLAND-Programms hinaus.

In Bezug auf die Erreichung der Zielgebiete der WRRL hat die Evaluation weiteren Handlungsbedarf festgestellt. Mit den Agrarumweltmaßnahmen wurden nur 9 % der nitratauswaschungsgefährdeten Flächen und 10 % der intensiver zu untersuchenden Gebiete der WRRL erreicht. Auch die Flächenanteile der Maßnahmen innerhalb dieser Gebietskulissen lagen unter der statistisch zu erwartenden Größenordnung. Die bisher umgesetzten Agrarumweltmaßnahmen bieten daher noch Optimierungspotenzial bezüglich ihrer Treff-

genauigkeit auf nitratauswaschungsgefährdete Gebiete. Erkenntnisse aus Forschungsvorhaben über effektive und leicht kontrollierbare Bewirtschaftungsauflagen zur N-Reduzierung sollten bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen aufgenommen werden. Um die Problemgebiete in größerem Umfang abdecken zu können, ist der bisherige Flächenumfang der relevanten Maßnahmen deutlich auszuweiten.

Für den Schutz der Oberflächengewässer vor Stoffeinträgen und die Wiederherstellung ihrer ökologischen Durchlässigkeit und natürlichen Dynamik war in erster Linie die investive Maßnahme t2-b von zentraler Bedeutung. In einzelnen Gebieten lieferte die Flurbereinigung einen Wirkungsbeitrag durch die Bereitstellung der für umfangreiche Renaturierungen benötigten Flächen.

Für die Maßnahme Naturnahe Gewässergestaltung wird in Teilbereichen ein verbessertes Qualitätsmanagement gefordert, das punktuelle, systematische Wirkungskontrollen einschließt, aber auch eine umfassendere naturschutzfachliche Prüfung der Projektanträge.

Neben *PROFIL* sollten die beiden EFRE-Programme ebenfalls einen Beitrag zur Umsetzung der WRRL leisten.

Ausschließlich effiziente Systeme der Energieproduktion aus Biomasse fördern und das nur, wenn keine Konflikte mit anderen Zielsetzungen entstehen

Zukünftig ist stärker zu beachten, dass durch die Förderung von Biogasanlagen Konflikte mit anderen Zielsetzungen des Landes, auch im Rahmen von *PROFIL*, nicht verstärkt werden (z. B. Grünlanderhalt, Biodiversität, Landschaftsbild). Die Förderung von Biogasanlagen im Rahmen der 2. Säule, welche zum Großteil mit Ackerkulturen betrieben werden, wird aufgrund der aufgezeigten negativen „Nebenwirkungen“ und Mitnahmeeffekte nicht empfohlen. Ausnahmen können besonders effiziente und umweltverträgliche Techniken und Systeme sein, die weiterer Forschung und Entwicklung z. B. bezüglich ihrer Wechselwirkung und Synergien mit anderen Schutzgütern, ihrer Rentabilität und Kosten sowie Umsetzbarkeit bedürfen.

Mit dem Verzicht auf die weitere Förderung von „Mainstreamanlagen“ und der neu eingeführten Förderung von Pilotvorhaben und Nahwärmenetzen unter Maßnahme 321 schlägt Niedersachsen einen richtigen Weg ein.

Daneben wird im Zusammenhang mit der Entwicklung der Biogaskulturen – auch außerhalb einer EPLR-Förderung – die Einrichtung von Beobachtungs- bzw. Frühwarnsystemen empfohlen, damit Fehlentwicklungen u. a. durch Anpassungen von 2.-Säule-Maßnahmen entgegengewirkt werden kann.