

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

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	6
11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des NRW- Programms Ländlicher Raum	9

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Fazit über die sieben Jahre NRW-Programm Ländlicher Raum wurde in der Gesamtbewertung in Kapitel 10 gezogen. Detaillierte Empfehlungen auf Ebene der 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 das Land NRW. Die Empfehlungen an die EU-Kommission sind *kursiv (nicht fett)* hervorgehoben.

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze

Strategische Politikgestaltung anhand langfristiger Zielausrichtungen und Erfordernisse

Die Auswahl der eingesetzten Förderinstrumente sollte auf langfristigen Zielsetzungen des Landes Nordrhein-Westfalen beruhen. Mit einem Konzept, in dem die Zielsetzungen und Erfordernisse, z. B. in Form von Leitbildern, formuliert sind, ließe sich eine kohärentere Instrumentenauswahl und -ausgestaltung des NRW-Programms Ländlicher Raum und weiterer auf ländliche Räume abzielende Politikfelder besser realisieren. Regionale Unterschiede können dabei berücksichtigt werden. Der Programm- und Maßnahmensteuerung würde hiermit eine Orientierungshilfe an die Hand gegeben, mit welchem abgestimmten Maßnahmenset der richtige Weg eingeschlagen und verfolgt werden sollte.

Für die Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sind entsprechende Zielkonzeptionen schon weit fortgeschritten. Im Bereich der ländlichen Entwicklung sowie für die Entwicklung des landwirtschaftlichen und forstlichen Sektors besteht aber noch Weiterentwicklungsbedarf 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.

Vermeidung zu breit angelegter Zielformulierungen

Insgesamt sollte das Zielsystem des NRW-Programms Ländlicher Raum 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.

Auch die Berücksichtigung übergeordneter Politiken in der Programmumsetzung sollte sich am Grundsatz orientieren, wenige und für die jeweiligen Maßnahmen adäquate Ziele zu formulieren. 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 macht z. B. wenig Sinn, für Maßnahmen, die auf Rationalisierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet sind, Beschäftigungsziele festzulegen. Darüber hinaus gibt es keine gravierenden Beschäftigungsprobleme im ländlichen Raum Nordrhein-Westfalens, die die Existenz eines speziell hierauf ausgerichteten Programms rechtfertigen.
- Umwelt: Einige Maßnahmen wurden in der zurückliegenden Förderperiode mit einem Umweltziel versehen – z. T. weil die Systematik der zugrundeliegenden Verordnungen dies erforderte, wie z. B. im Fall der Ausgleichszulage, teilweise aber auch, um Maßnahmen wie das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) oder die Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung mit umweltbezogenen Aspekten zu versehen. 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 Koppelprodukte durch primär betriebswirtschaftlich begründete Investitionen. Zu breit aufgestellte Zielsetzungen führen zu Konflikten im Rahmen der Evaluation und zu einer schlechteren Gesamtbewertung, wenn häufig eine Zielverfehlung konstatiert werden muss.

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 des Landes 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 Förderkriterien des Programms und der Maßnahmen müssen über die Mindestkriterien so gestaltet werden, dass nur förderwürdig Projekte realisiert werden. Diese sollten jedoch bereits neben rein formalen Förderbedingungen auch inhaltliche Aspekte beinhalten, die die Zielerreichung der Fördermaßnahme sicherstellen. Insbesondere bei Antragsüberhang können darüber hinausgehende Projektauswahlkriterien hilfreich sein, anhand derer eine Priorisierung der Förderfälle vorgenommen werden kann. Die Erfordernisse

bzw. der Bedarf seitens der Betriebe, Regionen oder Umweltgüter sollte dabei im Mittelpunkt stehen.

Ein planmäßiger Mittelabfluss gibt Anhaltspunkte für den Förderbedarf ist aber kein Kriterium für die Wirksamkeit einer Maßnahme. Relevant sind hier die erreichten Wirkungen im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln. Dies setzt allerdings voraus, dass die Programmsteuerung auch wirkungsorientiert und nicht nur an budgetären Zwängen ausgerichtet ist.

Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich und wurden teilweise auch schon in der betrachteten Förderperiode eingesetzt bzw. in der neuen Förderperiode ausgebaut: vorhandene Fachkonzepte z. B. für naturschutzorientierte Maßnahmen, die Förderung in fachlich abgegrenzten Kulissen, an den Zielen orientierte Auswahlkriterien oder Wettbewerbsverfahren. Bei großen Projekten könnte auch ein Expertengremium hinzugezogen werden (vgl. Wettbewerbe im EFRE-Programm oder LEADER-Regionen-Auswahl). Konkret bedeutet dies am Beispiel einiger Maßnahmen:

- 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 und Erfordernisse für strukturelle Anpassungsmaßnahmen festgemacht oder wie die Wettbewerbsfähigkeit gemessen werden kann. Ob die bislang getroffenen Kriterien zur Auswahl eine geeignete Grundlage für den eingerichteten Gutachterausschuss darstellen, wird u. a. auch im Rahmen der laufenden Evaluation betrachtet werden.
- Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung muss das ambitionierte Ziel der Verbesserung des Erzeugernutzens besser in der Bewilligungspraxis operationalisiert werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen der GAK nicht aus. Es sollte zukünftig ein Projektauswahlraster eingesetzt werden. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet. Im Zuge der Maßnahmenbewertung wurden hierfür konkrete Vorschläge entwickelt. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 werden die entsprechenden Ansätze umgesetzt. Ob diese sich in der Praxis bewähren, bleibt abzuwarten.
- Bei der Dorferneuerung wird die Einbettung in regionale Konzepte und eine stärkere Bündelung empfohlen. In der neuen Förderperiode sind hierfür bereits mehrere Mechanismen (Vorrang von Projekten innerhalb von LEADER oder ILEKs, Ensemblebildung von öffentlichen und privaten Vorhaben) vorgesehen.

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. Des Weiteren ist zu gewährleisten, dass die Errungenschaften der einen Förderperiode nicht in der nächsten Förderperiode durch Abschaffung oder starke finanzielle Mittelkürzungen der Maßnahmen gefährdet werden..

Nachhaltigkeit des Fördermitteleinsatzes schließt daher auch die Kontinuität von Maßnahmen ein, insbesondere für solche, die bei den Fördermittelempfängern (und Behörden) größere Vorleistungen bzw. langfristige Anpassungsprozesse erfordern.

Im Rahmen der Förderung Integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) wurden in vielen Regionen erste Ansätze zur sektor- und gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit geschaffen bzw. weiterentwickelt. Aufgrund der Abschaffung der Maßnahme ist eine notwendige professionelle Koordination und Umsetzungsbegleitung für die nicht als LEADER-Gebiete ausgewählten ILEK-Regionen nicht sichergestellt. Es sollte beobachtet werden, wie weit den Regionen die Umsetzung ihrer ILEK mit vorhandenen haupt- und ehrenamtlichen Kräften gelingt und ggf. sollten Optionen entwickelt werden, wie die Unterstützung der Regionen in der Koordination und Begleitung der Umsetzung langfristig sichergestellt werden kann.

Demnach war der ILEK-Prozess für viele Regionen eine wichtige Voraussetzung für die Teilnahme am LEADER-Wettbewerb. Es wird aber empfohlen, auf die Einführung derartiger komplexer Fördermaßnahmen am Ende einer Förderperiode zu verzichten, wenn die Weiterführung fraglich ist. Im Rahmen der begleitenden Bewertung sollte der Nachhaltigkeit der angestoßenen Prozesse nachgegangen werden, d. h., was passiert in den ILEK-Regionen, die nicht im Rahmen von LEADER ausgewählt wurden.

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.

Bei Maßnahmen, deren hohe Implementationskosten in erster Linie auf EU-Regularien zurückzuführen sind, sollte überlegt werden, diese, sofern es sich um wirksame Maßnahmen handelt, als rein national finanzierte Maßnahmen anzubieten, wenn dies aufgrund verfügbarer Haushaltsmittel möglich ist. Dies gilt beispielsweise für Qualifizierungsmaßnahmen, bei denen es die EU-KOM abgelehnt hat, dass Kosten auf der Grundlage von Pauschalen abgerechnet werden können. Nach nationalem Haushaltsrecht wäre dies möglich.

Insgesamt ist zu überlegen, wie durch die konzeptionelle Ausgestaltung der Maßnahmen deren Wirksamkeit gesteigert werden kann. Dies muss nicht zwingend mit steigenden Verwaltungskosten einhergehen. Die Kosten-Wirkungs-Synopse hat gezeigt, dass es auch Maßnahmen mit mittleren bis hohen Wirkungen und geringen Implementationskostenanteilen gibt, z. B. im Bereich des abiotischen Ressourcenschutzes. Die Fördereffizienz des Programms könnte erhöht werden, wenn Maßnahmen mit geringen (Netto-)Wirkungen, aber hohen Implementationskosten nicht mehr angeboten werden. Im Fall der Erstaufforstung, aber auch der Wertästung und Jungbestandspflege ist dies bereits umgesetzt worden.

Beibehaltung etablierter Ablaufstrukturen zur Vermeidung hoher Lernkosten

Aufgrund des hohen Aufwandes, sich in die spezifischen EU-Regelungen zur Umsetzung einzuarbeiten, 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 mitbedacht werden.

Für viele Maßnahmen wurde eine Reduzierung der Anlaufstellen seitens der Befragten des Landes vorgeschlagen. Diesem Vorschlag kann nur eingeschränkt zugestimmt werden. Immer abzuwägen ist, wie sich dies auf die Kundenzufriedenheit auswirken würde, v. a. bei Maßnahmen, die in der Umsetzung auch noch einer intensiven Betreuung bedürfen.

Bei bestimmten Maßnahmen, wie beispielsweise dem Vertragsnaturschutz, ist das Potenzial zur Reduzierung der Implementationskosten und Verbesserung des Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnisses gering. Gleichzeitig handelt es sich um eine hoch wirksame Maßnahme. Eine Optimierung der Umsetzungsstrukturen ist daher vor dem Hintergrund zu bewerten, ob die Wirksamkeit der Maßnahme erhalten bleibt.

11.2 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente

Betriebliche Investitionsförderungen neu ausrichten

Die Förderung von Investitionen, die langfristig angeboten wurden oder werden, könnte von dem System der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften umgestellt werden, um Mitnahmeeffekten vorzubeugen und damit implizit eine Selektionswirkung auf Betriebe mit hohem Entwicklungspotenzial zu lenken. Um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, ist eine einheitliche Umsetzung der Investitionsförderung in den Mitgliedstaaten der EU notwendig. Auch für landwirtschaftliche Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sollten anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

Erfolgversprechende kleine Maßnahmen und Innovation ermöglichen

Neue, 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 „Early Adopters“, 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 dabei darauf zu achten, 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.

Teilweise weisen kleine bzw. besondere Maßnahmen mit hohen und neuen Anforderungen an die Ausgestaltung, Bewilligung und Kontrolle besonders hohe Implementationskosten auf. In diesen Fällen kann es sinnvoller sein, die Maßnahme außerhalb des EU-kofinanzierten Programms anzubieten, sofern dafür ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Kombinierten Einsatz von Förderinstrumenten verstärken

Mit der Diversifizierungsmaßnahme (p) ist es gelungen, auch kreative und innovative Ideen zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung in den landwirtschaftlichen Betrieben zu unterstützen. Dies wurde durch die kombinierte Förderung verschiedener Instrumente (Investitionsförderung, Beratungsförderung, Personalkostenzuschuss) erreicht. Diese Maßnahme sollte fortgeführt werden. Gleichwohl hatten die Evaluatoren den Eindruck, dass die Fördermaßnahme ein „Schattendasein“ führte. Der Fördermaßnahme sollte im Förderreferat beim Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter

(LWK) mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies betrifft in erster Linie die personelle Ausstattung bei der LWK sowie die Abstimmung mit anderen Institutionen, etwa dem Amt für Agrarordnung (Umnutzungsförderung).

Diese Art der kombinierten Förderung ließe sich auch auf andere Zielsetzungen, z. B. auf die Förderung der artgerechten Tierhaltung, übertragen. So könnten z. B. tiergerechte Stallbauten im Rahmen des AFP gefördert, die höheren variablen Arbeitskosten für die tiergerechten Haltungsformen im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen kompensiert und der Informations- und Beratungsbedarf durch Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt werden. Um diese tiergerechteren Haltungsformen langfristig rentabel zu gestalten, ist es notwendig, die zusätzlichen Kosten durch höhere Preise auszugleichen. Dafür eignet sich ein gemeinsames Vorgehen mittels einer flankierenden Marketingstrategie für die Erzeugnisse tiergerechterer Haltungsformen. Bisher existiert ein solch durchgängiges Konzept nur im Ökologischen Landbau. Ob weitere Bereiche hinzukommen können, sollte geprüft werden.

Bei planerisch-konzeptionellen Instrumenten breite Zielausrichtung beibehalten

Die breite Zielausrichtung des Instrumentes der Flurbereinigung sollte beibehalten werden. 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.

Die Förderungen der ILEK beinhalteten ähnlich wie der LEADER-Ansatz das Potenzial zur zielgerichteten Bündelung von Maßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung einer integrierten auf die regionalen Bedürfnisse ausgerichteten Entwicklungsstrategie. Dies kann zur stärkeren Ausnutzung von Synergien und damit zu einem höheren Wirkungsgrad des Fördermitteleinsatzes führen. Die Umsetzung vieler, im Rahmen der ILEK-Prozesse entwickelten Projekte steht erst in der Förderperiode 2007 bis 2013 an. So bleibt abzuwarten, inwieweit dieses Potenzial genutzt werden kann.

Mehr Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

Aus den Schlussfolgerungen der einzelnen Maßnahmenevaluationen ist zu entnehmen, dass der Grundsatz, mehr in Humankapital zu investieren als in Sachkapital, auch für die Förderung im Rahmen des EPLR gilt. Dem Bedarf an Beratung und Qualifizierung ist nachzukommen, insbesondere in Bereichen, in denen es Förderangebote seitens des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 bis 2013 gibt. Dies gilt sowohl für die Landwirtschaft als auch für die Forstwirtschaft. Die angebotene Diversifizierungsmaßnahme ist hierfür ein gutes Beispiel: Gefördert wurden sowohl Investitionen in Sachkapital, Personalkostenzuschüsse und die Konzeptentwicklung. Die Diversifizierungsförderung wurde insgesamt sehr positiv bewertet.

Die Ausrichtung der Qualifizierungsmaßnahmen auf alle in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personenkreise (BetriebsleiterInnen und ihre Familien, Azubis, ArbeitnehmerInnen) sollte beibehalten werden. Der Fördertatbestand forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse sollte entsprechend der ELER-Verordnung auf den Aufbau und die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten ausgedehnt werden. Die im NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 vorgesehene Fördermaßnahme „Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für land- und forstwirtschaftliche Betriebe“ und die Fortführung der Qualifizierungsmaßnahme ist grundsätzlich zu begrüßen.

Für alle Maßnahmen gilt, dass das Angebot an den jeweils aktuellen Anforderungen aus-tariert werden muss. 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 bis hin zur Stärkung des Unternehmergeistes.

Da die EU-KOM in ihrer Strategie den Investitionen in Humankapital eine zentrale Rolle einräumt, sollten die dortigen Dienststellen administrative Regelungen schaffen, die die Implementationskosten reduzieren helfen. Eine Möglichkeit wäre die von der EU-KOM abgelehnte Regelung, Kosten für Qualifizierungsmaßnahmen auf Grundlage von Pauschalen abzurechnen, wie es im nationalen Haushaltsrecht üblich ist.

Ausbau des investiven Natur- und Umweltschutzes

Der investive Naturschutz (t) wurde im NRW-Programm Ländlicher Raum erst in der zweiten Hälfte der Förderperiode eingeführt und war sehr stark auf den reinen Flächenerwerb ausgerichtet. Damit mit diesen Ankäufen die Wirkungen im Sinne der Maßnahmenzielsetzung eintreten können, sind auf einem Großteil der Flächen weitere Entwicklungsmaßnahmen erforderlich. Hierfür sind die zu diesem Zwecke ausgearbeiteten Sofortmaßnahmenkonzepte umzusetzen.

Es hat sich gezeigt, dass in landwirtschaftlichen Intensivgebieten die auf Ackerflächen ausgerichteten Agrarumweltmaßnahmen geringe Akzeptanz finden. Zur Erfüllung wichtiger naturschutzfachlicher Ziele wird ein – wenn auch kleinräumiger – Flächenankauf empfohlen. Auch die Flurbereinigung könnte hier stärker zum Einsatz kommen.

Effektive Agrarumweltmaßnahmen beibehalten und weiter profilieren

Für die flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen wurde ein Beitrag zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz nachgewiesen. Die Fortführung dieses Förderinstrumentes wird seitens der Evaluatoren prinzipiell empfohlen, wenngleich für einige Teilmaßnahmen eine Aussetzung der Förderung oder Detailanpassungen ausgesprochen wurden. Aus Ressourcenschutzsicht besteht auch zukünftig Bedarf, sensible Gebiete respektive die dort wirtschaftenden Betriebe mit Agrarumweltmaßnahmen gezielt zu erreichen. Auf-

grund der geringeren Finanzmittel im Förderzeitraum 2007 bis 2013 wird die Förderung einiger Agrarumweltmaßnahmen (Erosionsschutzmaßnahmen, Anlage von Schon- und Blühstreifen) trotz ihrer in der Evaluation bestätigten guten Ressourcenschutzwirkungen auf Ackerflächen nicht mehr angeboten. Davon abgesehen besteht unseres Erachtens ein Forschungsbedarf in der Ausgestaltung neuer Agrarumweltmaßnahmen, die gezielt auf hochproduktive Betriebe/Standorte in den o. g. sensiblen Gebieten ausgerichtet sind.

11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des NRW-Programms Ländlicher Raum

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. Auf die Begleitmaßnahmen zum Ausstieg aus der Milchquote wird an dieser Stelle nicht eingegangen, da sowohl die Frage der räumlichen wie auch betrieblichen Wirkungen der Milchmarktreform in NRW nicht Gegenstand der Evaluation waren.

Aufgrund des bisherigen Maßnahmenspektrums des NRW-Programms Ländlicher Raum und der Förderstrategie des Landes, bestimmte Problemfelder mit nationalen Maßnahmen (z. B. Wasserschutzberatung zur N-Reduzierung, REN-Programm) anzugehen, fallen die Empfehlungen zu den einzelnen Themenfeldern unterschiedlich tief aus.

Natura 2000 und Biodiversität: Gebietsplanungen beschleunigen, Vertragsnaturschutz verstärken

Neben der Beibehaltung der flächenbezogenen Maßnahmen (Ausgleichszahlung, Agrarumweltmaßnahmen) ist eine bessere Nutzung von flankierenden Instrumenten zur Beschleunigung der Gebietsplanungen erforderlich. Hierfür können auch die Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte genutzt werden, in deren Rahmen akzeptanzsteigernde Planungsprozesse und -methoden zum Einsatz kommen können. Neben dem ELER-Programm sind andere Finanzierungsquellen für den investiven Naturschutz zu nutzen. Hierfür bietet sich das Ziel-2-Programm an, das in Zukunft gezielter für diese Verpflichtungen des Landes NRW eingesetzt werden sollte.

Aufgrund der Bedeutung des Waldes für die Natura-2000-Gebiete in NRW sollte der Vertragsnaturschutz im Wald als Maßnahme weiterentwickelt und ggf. um andere Bewirtschaftungsvarianten erweitert werden.

Der Vertragsnaturschutz im Rahmen der AUM sollte in der Gebietskulisse weiter verstärkt werden, ohne sich aus den anderen Schutzgebieten des Landes zurückzuziehen.

Natura-2000-Gebiete und Naturschutzgebiete sind in NRW nicht deckungsgleich. Zur Erhaltung der Biodiversität sind auch die Pflege und Entwicklung dieser nationalen Schutzgebiete erforderlich. Der Vertragsnaturschutz hat sich in der praktizierten Form grundsätzlich bewährt und sollte fortgeführt werden. Der flexible Umgang innerhalb einzelner Vertragsvarianten sowie eine möglichst flächendeckende Betreuung durch die Biologischen Stationen sollte aufrecht erhalten werden.

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 Instrumente und das „Rückgrat“ für die Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt Nordrhein-Westfalens. 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 NRW eine besondere Verantwortung hat – auch wenn sie nicht in den FFH Anhängen vertreten sind. Die Zusammenschau von Natura 2000 und der dem Biotopkataster verdeutlicht, dass es hier neben den Schnittmengen auch unterschiedliche Zielgebiete gibt.

Im landwirtschaftlich geprägten Offenland besteht zudem durch die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung die Gefahr eines eher zunehmenden Artensrückgangs. Gerade in diesen Durchschnittslandschaften und „Intensivregionen“ muss 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 an wie die ökologischen Vorrangflächen auf betrieblicher Ebene oder österreichische Konzepte zur Förderung des betriebsintegrierten Naturschutzes an. Die 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 die 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.

Für den Grünland alle Instrumente einsetzen und aufeinander abstimmen

In NRW konnte im Rahmen einer ökonometrischen Analyse ein positiver Effekt der flächenbezogenen Maßnahmen auf den Grünlanderhalt festgestellt werden. Allerdings war pro Hektar erhaltenem Grünland ein hoher finanzieller Mitteleinsatz erforderlich.

Die Veränderung der Rahmenbedingungen (sinkender Grundfutterbedarf aufgrund steigender Milchleistungen) wird in Zukunft starken Einfluss auf die weitere Nutzung des bestehenden Grünlands haben und vermutlich zu einem Grünlandüberschuss führen. Gegenläufig könnte gegebenenfalls eine Quotenwanderung nach NRW wirken. Im Saldo dürfte das Grünland in bestimmten Regionen trotzdem zurückgehen.

Neben der Grünlandprämie (1. Säule) und den oben genannten Agrarumweltmaßnahmen werden weitere Bemühungen erforderlich sein. Daher sollten Nutzungsalternativen für Grünland (z. B. Biogas aus Gras, natürliche Sukzession) verstärkt in Forschungs-, Entwicklungs- oder Demonstrationsvorhaben auf ihre Wirkungen auf die verschiedenen Schutzgüter, ihre Rentabilität bzw. entstehenden Kosten sowie Anwendbarkeit geprüft werden.

Zusätzlich sollte auch das Ordnungsrecht gezielter greifen. Ansatzpunkte liegen hier in einer kleinräumigen oder betriebsbezogenen Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung bzw. des Ordnungsrechtes zum Grünlanderhalt. Über diesen Weg könnte einer Segregation des Landes in „Grünlandüberschuss- und Grünlandmangelregionen“ entgegengewirkt werden.

Für den Klimaschutz Synergien mit anderen Maßnahmen nutzen

Hauptsächlich auf den Klimaschutz abzielende Maßnahmen waren die Förderung von Fotovoltaik-, Biogasanlagen und Anlagen zur energetischen Holznutzung.

Weitere 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) durch den Ersatz güllebasierter Verfahren (z. B. Vollspaltenböden) würden die Treibhausgasemissionen ansteigen. Durch die Förderung sollten nach Möglichkeiten Stal-

lungen realisiert werden, die sowohl Fortschritte für die Tiergerechtigkeit erzielen und keine Verschlechterungen für den Klimaschutz mit sich bringen. Hier bieten sich zum Beispiel besondere klimaschutzoptimierte Zweiflächenställe mit Einstreu und Spaltenbereich an. Der notwendige Wissenstransfer für ein optimiertes Düngemanagement im Zusammenhang mit den neuen Haltungsformen sollte durch spezifische Schulungen forciert werden. Zusätzlich müssen Fortschritte im Bereich der N-reduzierten Fütterung erzielt werden.

Eine weitere Option sind Synergien mit Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität. Die Entwässerung und die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen verursacht knapp 30 % der Treibhausgas-Emissionen der deutschen Landwirtschaft¹. Eine großflächige Renaturierung und Vernässung von Niedermooren wäre eine hochwirksame, aufgrund der notwendigen Flächenkäufe jedoch sehr teure Maßnahme, die allerdings deutliche Beiträge zu mehreren Zielsetzungen (Biodiversität, Klimaschutz) leistet. 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 Maßnahmenspektrum zur Minderung von Ammoniak Emissionen nutzen

Der nationale Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar belegt, dass die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft in NRW im Programmzeitraum zugenommen haben. Für Deutschland insgesamt stagnieren die Emissionen seit 15 Jahren auf hohem Niveau. Durch die NEC-Richtlinie² sind die absoluten Einsparziele der Bundesrepublik bis zum Jahr 2010 festgelegt. Sollen die Ziele der NEC-Richtlinie erreicht werden, so müssen die 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 Mineraldüngereinsatzes führen. Diese sollten weiterhin beibehalten werden.

¹ Hirschfeld, J., Weiß, J., Preidl, M. und Korbun, T. (2008): Klimawirkungen der Landwirtschaft in Deutschland, Schriftenreihe des IÖW 186/08, Studie im Auftrag von foodwatch e.V. Internetseite Foodwatch: http://www.foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e17197/e17201/e17220/IOEW_Klimawirkungen_der_Landwirtschaft_SR_186_08_ger.pdf. Stand 26.8.2008.

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

Zum Beitrag des AFP zur Reduzierung der Ammoniakemission waren keine Aussagen möglich, da keine Informationen zur Abdeckung der Gülle, zur Viehbestandsentwicklung und zur Lagerung der Gärsubstrate aus Biogasanlagen für die geförderten Betriebe vorliegen. Auflagen für eine bessere bauliche Abdeckung der Gülle sowie der Gärsubstrate gab es nicht. 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 Maßnahme könnte schnell umgesetzt werden und würde kurzfristig einen Beitrag zur Einhaltung der NEC-Strategie (bis 2010) leisten.

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.

Ein weiteres kostengünstiges Minderungspotenzial liegt bei der sofortigen Einarbeitung von Wirtschaftsdünger nach der Ausbringung. Dazu müssten die entsprechenden Vorschriften der Düngeverordnung konkretisiert und verschärft werden (z. B. Soll- statt Kann-Bestimmungen). Ein wesentliches Hemmnis für die unverzügliche Einarbeitung liegt zudem in der Organisation der betrieblichen Arbeitswirtschaft. Ansatzpunkte zur Verbesserung bieten überbetriebliche Kooperationen und die verstärkte Ausbringung auf bewachsenen Flächen. Diese Optionen sollten durch Beratungsmaßnahmen flankiert und bestärkt werden.

Die Beratung sollte darüber hinaus die neuesten Erkenntnisse der N-angepassten Fütterung aufgreifen sowie die korrekte Mindestanrechnung von N aus Wirtschaftsdüngern bei der Nährstoffbilanzierung berücksichtigen.

Umsetzung der WRRL beschleunigen

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.

Das Programm stellt allerdings nur einen kleinen Ausschnitt der Wasserschutzmaßnahmen des Landes dar. Für die weiteren Maßnahmen und Instrumente des Landes liegen keine Informationen und Erkenntnisse vor, da sie nicht Evaluationsgegenstand waren.

Möglichkeiten im Rahmen des Programms werden in folgenden Bereichen gesehen.

- Die bisher im NRW-Programm Ländlicher Raum ergriffenen Agrarumweltmaßnahmen bieten noch Optimierungspotenzial bezüglich ihrer Treffgenauigkeit auf nitrat- und phosphatauswaschungsgefährdete Gebiete. Erkenntnisse aus Forschungsvorhaben über effektive und leicht kontrollierbare Bewirtschaftungsauflagen zur N-Reduzierung sollten bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen aufgenommen werden.
- Die Treffsicherheit der Agrarumweltmaßnahmen zum Schutz der Oberflächengewässer war hoch. Dies galt auch für die Maßnahme Uferrandstreifen, die direkt auf den Fließgewässerschutz ausgerichtet war. Die für den Gewässerschutz hoch wirksamen Maßnahmen sollten beibehalten und ggf. ausgeweitet werden.

Maßnahmen zur Gewässerrenaturierung spielten hingegen im NRW-Programm (bzw. im Ziel-5b-Phasing-out-Gebiet des Ziel-2-Programms) eine eher nachgeordnete Rolle. Gegebenenfalls sollte über eine Aufnahme investiver Gewässerschutzmaßnahmen in das Programm nachgedacht werden. Diese Maßnahmen sind, so zeigen die Erfahrungen aus anderen Bundesländern, mit relativ geringen Verwaltungskosten innerhalb der EU-Kofinanzierung durchzuführen. Sie binden aber viele Fördermittel, die dann für produktionsorientierte Ansätze fehlen.

Nur effiziente Systeme der Energieproduktion aus Biomasse fördern, durch die keine Konflikte mit anderen Zielsetzungen entstehen

Zukünftig ist stärker zu beachten, dass durch die Förderung der Energiegewinnung aus Biomasse bzw. Biogas Konflikte mit anderen Zielsetzungen des Landes, auch im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum, nicht verstärkt werden (z. B. Grünlanderhalt, Biodiversität, Tierschutz, Landschaftsbild). Die Förderung von Biogasanlagen im Rahmen der 2. Säule, welche zum Großteil mit Ackerkulturen betrieben werden, wird 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. 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 entgegen gewirkt werden kann.