

Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 11

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Projektkoordination

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



Braunschweig

November 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
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 EPLR - Schleswig-Holstein	8

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Fazit über die sieben Jahre ZAL 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 Schleswig-Holstein. Die Empfehlungen an die EU-Kommission sind *kursiv (nicht fett)* hervorgehoben.

11.1 Programmatische Ausrichtung und Grundsätze

Landesspezifische Leitbilder zur Maßnahmenumsetzung weiterhin nutzen und Zielkonflikte minimieren

Die Auswahl der eingesetzten Förderinstrumente sollte sich auch weiterhin an den langfristigen Zielsetzungen und Erfordernissen des Landes orientieren. Die vorgegebene „Strategiekaskade“ der ELER reicht dazu nicht aus, da hier die übergeordneten europäischen Leitlinien dominieren.

Für den Sektor Landwirtschaft wird seitens des Landes die Strategie des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe verfolgt. Die Auswahl und Ausrichtung der Maßnahmen sollte sich auch weiterhin daran orientieren.

Im Bereich der ländlichen Entwicklung sind Leitbilder in Form der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE) vorhanden, auf deren Grundlage größtenteils die Umsetzung der Artikel-33-Maßnahmen erfolgte. Dieses konzeptionelle Vorgehen sollte auch zukünftig für die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 beibehalten werden.

Die landesspezifischen Ziele zum Schutz der Umwelt sind in den entsprechenden Fachplanungen festgelegt und sollten stärker für die Ausrichtung der MSL-Maßnahmen herangezogen werden.

Bei der Umsetzung von Maßnahmen des Sektors (Achse 1), der Umwelt (Achse 2) und der ländlichen Entwicklung (Achse 3/4) sind Zielkonflikte zu minimieren. Hierfür wurden in Schleswig-Holstein im Laufe der Förderperiode bessere institutionelle Voraussetzungen geschaffen, da inzwischen die Haushalts- und Koordinierungsangelegenheiten der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes als wichtiger inhaltlicher und finanzieller Rahmen und die Programmkoordination in einem Referat zusammengefasst wurden. Dieses Referat ist im Wesentlichen für das operative Geschäft zuständig. Die eigentlichen Steuerungsaufgaben, die auch zu einer Minimierung

von Zielkonflikten führen könnten, obliegen den Abteilungsleitungen bzw. der Leitung des Ministeriums. Zielkonflikte zwischen einzelnen Achsen sind zum Beispiel zwischen Achse 2 (Förderung umweltbezogener Maßnahmen, Grünlanderhalt) und den Achsen 1 und 3 (Förderung von Biogasanlagen, Agrarinvestitionsförderung) aufgetreten.

Maßnahmen- und Programmausgestaltung anhand weniger und präziser Zielsetzungen

Zur Erfüllung der Zielsetzungen des Programms 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. Ein weiterer Aspekt, der stärkere Berücksichtigung finden sollte, ist die adäquate finanzielle Mindestausstattung der angebotenen Maßnahmen. Eine so starke Unterbedarfsausstattung, wie sie z. B. im Wegebau im ZPLR der Fall ist, stellt den Erfolg der gesamten Maßnahme in Frage. In Anbetracht relativ hoher Implementationskosten von finanzschwachen Maßnahmen wäre es dann konsequenter, auf solche Maßnahmen insgesamt zu verzichten.

Es hat keinen Sinn, „Etikettenschwindel“ zu betreiben. Wenn Maßnahmen mit Zielen überfrachtet werden, die sie aufgrund ihrer spezifischen Interventionslogik gar nicht erreichen können, führt dies zu einer schlechteren Gesamtbewertung, da häufig eine Zielverfehlung oder eine nur geringe Wirkung konstatiert werden müssen. In Schleswig-Holstein trifft dies z. B. auf das Oberziel Beschäftigung zu, welches nur unzureichend durch Maßnahmen mit einem entsprechenden Wirkpotential unterlegt war.

Auch die Berücksichtigung übergeordneter Politiken und deren Zielsetzungen sollte sich an dem Grundsatz der adäquaten Ziel- und Mittelwahl orientieren. 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 ergibt z. B. wenig Sinn, für Maßnahmen des Schwerpunktes 1, die auf Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mittels Rationalisierung ausgerichtet sind, Beschäftigungsziele festzulegen.

Mehr Subsidiarität gewähren

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 top-down zu entsprechen, führt dies eher zu aufgeblasenen, wenig operationalisierbaren Zielsystemen.

Hiermit geht ein Verlust an Beurteilungsfähigkeit sowie eine Verwässerung der Bewertungsmöglichkeiten einher.

Schärfung der Zielsetzungen und Verwendung geeigneter Auswahlkriterien zur Erhöhung der Wirksamkeit

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

Je nach Maßnahmentyp sind verschiedene Auswahlkonzepte möglich und wurden bereits teilweise in der betrachteten Förderperiode eingesetzt: vorhandene Fachkonzepte z. B. für naturschutzorientierte Maßnahmen, fachlich abgegrenzte Kulissen, an den Zielen orientierte Auswahlkriterien oder Wettbewerbsverfahren.

Einige Vorschläge werden folgend aufgezeigt:

- Die Wirksamkeit von MSL-Maßnahmen (Teilmaßnahme von Agrarumwelt) kann durch eine verbesserte Treffsicherheit auf relevante Flächen erhöht werden. Hierfür bieten sich, wie im neuen ZPLR teilweise bereits umgesetzt, Zielgebiete des Boden- und Wasserschutzes an: Die entsprechenden Kulissen können auf der vorhandenen Datenbasis abgegrenzt und zur Lenkung der Maßnahmen verwendet 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. Grundsätzlich sollte ein Projektauswahlraster angewandt werden, bei dem die Übereinstimmung bzw. das Erreichen der Maßnahmenziele mit dem Projekt geprüft und bewertet wird. Vorrangig kämen Projekte zum Zuge, deren Übereinstimmungen über das formale Mindestmaß hinausgehen. Um die Auswahl der Besten zu gewährleisten wäre eine Stichtagsregelung der Antragstellung erforderlich.
- Ein Auswahlkonzept lohnt sich allerdings nur bei Maßnahmen mit einem Mindestumfang an Fördermitteln bzw. Förderfällen, da ansonsten der Aufwand zur Erstellung und Umsetzung eines Auswahlsystems im Verhältnis zu den eingesetzten öffentlichen Fördermitteln zu hoch ist.

Stärkung der Nachhaltigkeit der Förderung

Positiv zu werten ist, dass durch ZAL fast ausschließlich langfristige Einkommens- und Beschäftigungswirkungen induziert wurden. Maßgeblich hierfür waren die Maßnahmen Dienstleistungseinrichtungen, ländliche Dorf- und Regionalentwicklung und Tourismus. Nur für die Dauer der Förderung anhaltende, Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen waren eher die Ausnahme. Das deutliche Gewicht auf Maßnahmen mit langfristigen Wirkungen sollte beibehalten werden.

Bei umsetzungsbezogenen Bottom-up-Ansätzen, die vor allem auf ehrenamtlichem Engagement basieren, sollte darauf geachtet werden, dass genügend Mittel zur Umsetzung von Projekten – auch wenn es sich um Kleinst-Projekte handelt – zur Verfügung stehen. Es hat sich gezeigt, dass der Erfolg von integrierten ländlichen Entwicklungsprozessen sowie die Motivation und das weitere Engagement der Beteiligten im Wesentlichen von der Projektumsetzung abhängen.

Im Bereich der Umweltressourcen wird noch ergänzender Handlungsbedarf bezüglich der im Rahmen der t-Maßnahmen gekauften Flächen gesehen. Hier ist die bereits eingeleitete Entwicklung der Flächen entsprechend den Zielen des Umwelt- und Naturschutzes durch geeignete Pflege- und Biotopgestaltungsmaßnahmen weiter fortzusetzen, um den getätigten Investitionen weitere positive Umweltwirkungen folgen zu lassen.

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.

- Alle Maßnahmen des ZAL könnten prinzipiell auch ohne EU-Kofinanzierung und mit geringeren Implementationskosten umgesetzt werden. Bei Maßnahmen, deren Implementationskosten sich bei nationaler Umsetzung erheblich reduzieren würden, sollte überlegt werden, diese aus der EU-Kofinanzierung herauszunehmen. Dies betrifft v. a. die investiven Maßnahmen.
- Schleswig-Holstein hatte im Ländervergleich ein relativ geringes Implementationskosten/Fördermittel-Verhältnis in der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung. Dies war sicher zu einem Großteil der Konzentration auf große Projekte in öffentlicher Trägerschaft geschuldet. Zukünftig werden auch zahlreiche kleine und private Projekte mit EU-Mitteln kofinanziert. Aus Sicht der Verwaltungseffizienz ist diese

Entscheidung kritisch zu bewerten, muss aber immer im Kontext zu den Wirkungen gesehen werden.

- Eine weitere Zentralisierung der Zahlstellenaufgaben wurde von den Befragten vorgeschlagen. Für die reinen administrativen Aufgaben ist dies aus unserer Sicht sinnvoll. Die beratende und betreuende Funktion der Dienststellen und die Nähe zu den „Kunden“ sollten aber weitestmöglich beibehalten werden, da gerade sie in der ländlichen Dorf- und Regionalentwicklung und bei den Vertragsnaturschutzmaßnahmen wichtige Faktoren für eine hohe „Kundenzufriedenheit“ und Wirksamkeit waren.
- Maßnahmenbezogen wurden kaum Defizite im EDV-System als Grund für höhere Implementationskosten benannt. Dies galt aber nicht für die Programmebene. Für das ZPLR 2007 bis 2013 wird ein gemeinsames Antragsbearbeitungs-, Bewilligungs- und Zahlungssystem eingeführt. Aus diesem System sollen auch die Monitoringdaten generiert werden. Angesichts der bisherigen manuellen Zusammenführung der Monitoringdaten wäre dies ein deutlicher Fortschritt. Die Fertigstellung dieses EDV-Programms sollte möglichst zügig erfolgen, um aufwändige Nacherfassungsaktionen zu vermeiden.

Jede Änderung im Begleitsystem 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.

- Bei Maßnahmen wie dem wenig standardisiert umgesetzten Vertragsnaturschutz ist das Potential zur Reduzierung der (hohen) Implementationskosten gering. Aufgrund der erzielten Wirkungen ist ein weiteres Angebot dieser Maßnahme dennoch gerechtfertigt. Nach Möglichkeiten, die hohen Implementationskosten zu senken, sollte allerdings gesucht werden. Die wichtigste „Investition“ zur Senkung von Implementationskosten aus Sicht des Fachreferats wäre die Sicherstellung der aktuellen Personal- und Verwaltungsstrukturen.

Beibehaltung etablierter Ablaufstrukturen zur Vermeidung hoher Lernkosten

Die Maßnahmen- und Programmumsetzung ist mit einem hohem administrativen Aufwand verbunden, der u. a. auf die Einarbeitung in spezifische (EU-)Regularien zur Umsetzung zurückzuführen ist. Kontinuität in den (Personal-)Strukturen in den umsetzenden Verwaltungen würde helfen, (Lern-)Kosten zu vermeiden. Bei angedachten Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung, wie z. B. einer Kommunalisierung von Aufgabenbereichen, sollte dies berücksichtigt werden. Die relativ schlanke Programmumsetzung in Schleswig-Holsteins sollte durch eventuelle Veränderungen nicht aufgebläht werden.

11.2 Vorschläge zur Ausrichtung einzelner Förderinstrumente

Einzelbetriebliche Investitionsförderungen neu ausrichten

Die Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen (AFP, 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 bzw. zu geringer Eigenkapitalausstattung 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.

Bei planerisch-konzeptionellen Instrumenten breite Zielausrichtung beibehalten

Im Gegensatz zu den besser zu profilierenden investiven Beihilfen sollte die breite Zielausrichtung der Flurbereinigung 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 LSE beinhalteten, ähnlich wie der in der aktuellen Förderperiode landesweit eingeführte LEADER-Ansatz, das Potenzial zur Bündelung und bedarfsorientierten Umsetzung von Maßnahmen. Dies kann zu einer stärkeren Ausnutzung von Synergien und zu einem größeren Wirkungsgrad des Fördermitteleinsatzes führen. Auch bei diesen Ansätzen ist die breite Zielausrichtung sinnvoll, um die verschiedenen Bedürfnisse der Regionen abdecken zu können.

Mehr Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

Aus den Schlussfolgerungen der einzelnen Maßnahmenevaluationen ist zu entnehmen, dass der Grundsatz, mehr in Humankapital zu investieren als reine Sachkapitalinvestitionen zu fördern, auch für die Förderung im Rahmen des EPLR gilt. Den Erfordernissen für Beratung und Qualifizierung ist nachzukommen, insbesondere in Sachthemen, in denen es Förderangebote seitens des ZAL gibt. Eine begleitende Beratung erweist sich vor allem

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 Landwirtschaft tätigen Personenkreise (BetriebsleiterInnen und ihre Familien, Azubis, ArbeitnehmerInnen) sollte beibehalten werden. Für alle Maßnahmen gilt, dass das Angebot an den jeweils aktuellen Anforderungen austariert werden muss. Die relevanten Themenbereiche, die mit dem Programm bedient werden sollten, sind neben der oben genannten Maßnahmenbegleitung unseres Erachtens der betriebliche Natur- und Umweltschutz sowie die sozioökonomische Beratung zur Begleitung des strukturellen Wandels.

Effektive Agrarumweltmaßnahmen beibehalten und weiter profilieren

Für die flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen wurde ein Beitrag zum abiotischen und biotischen Ressourcenschutz nachgewiesen. Zukünftig sollten Agrarumweltmaßnahmen mit geringem Aufgabenniveau bzw. geringen Ressourcenschutzwirkungen nicht fortgeführt werden (z. B. die bisherigen Grünlandextensivierungsmaßnahmen). Andere Agrarumweltmaßnahmen sollten effektiver als bislang in Zielgebiete des Umwelt- und Naturschutzes gelenkt werden. Neue Teilnehmer wären zu akquirieren (z. B. für Maßnahmen mit Wasserschutz- und Erosionsschutzwirkung, Mulch- und Direktsaatverfahren, Zwischenfruchtanbau). Die Förderung des Ökologischen Landbaus, das Halligprogramm und der Vertragsnaturschutz sollten in ihrer bestehenden Form beibehalten werden.

Die Möglichkeit, mit der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahme zu beginnen, sollte grundsätzlich länger als ein Jahr bestehen. Erfahrungsgemäß sind die im ersten Jahr erreichten Betriebe in der Regel diejenigen, die bereits in ihrer Bewirtschaftungspraxis die vorgesehenen Förderauflagen weitestgehend erfüllen. Die zusätzliche Ressourcenschutzwirkung ist in diesem Fall gering.

Grundsätzlich besteht unseres Erachtens ein Forschungsbedarf in der Ausgestaltung neuer Agrarumweltmaßnahmen, die gezielt auf hochproduktive Betriebe/Standorte in den o. g. sensiblen Gebieten ausgerichtet sind.

Den kombinierten Einsatz von Förderinstrumenten verstärken

Mit der Kombination von Förderinstrumenten lassen sich gesetzte Ziele unter Umständen besser erreichen. Beispielhaft sei dies anhand des Zielbereiches der artgerechten Tierhaltung dargestellt. So könnten z. B. tiergerechte Stallbauten im Rahmen des AFP gefördert, die höheren variablen Arbeitskosten für die tiergerechten Haltungsformen im Rahmen von Tierschutzmaßnahmen (ELER-Code 215) kompensiert und der Informations- und Beratungsbedarf durch Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt werden. Um artgerechte Hal-

tungsformen ohne Dauerförderung langfristig rentabel zu gestalten, ist es grundsätzlich notwendig, die zusätzlichen Kosten durch höhere Preise auszugleichen. Hierfür kann zum Beispiel – auch im Rahmen von ZAL – eine Marketingstrategie für die Erzeugnisse aus tiergerechteren Haltungformen entwickelt und umgesetzt werden.

Bei der Unterstützung des betrieblichen Wachstums ist ebenfalls ein abgestimmter Einsatz verschiedener Instrumente sinnvoll. Ein wesentliches Hemmnis für das Betriebswachstum sowie die Schaffung von Einkommensalternativen ist die Beschäftigung von Fremd-AK. Für die Einstellung von Mitarbeitern sind zum einen große Wachstums- bzw. Umsatzsprünge erforderlich, zum anderen fehlt die Erfahrung im Umgang mit Mitarbeitern. In diesem Fall könnte die Investitionsförderung in Kombination mit degressiven Lohnkostenzuschüssen angeboten und durch Beratungs- und Qualifizierungsangebote im Bereich der Arbeitsplanung und Mitarbeiterführung ergänzt werden.

11.3 Wichtige umweltbezogene Handlungsfelder und der Beitrag des EPLR -Schleswig-Holstein

Die umweltbezogenen Empfehlungen stehen in einem engen thematischen Zusammenhang mit den im Health Check genannten Herausforderungen: Biodiversität, Klimawandel, Erneuerbare Energien und Wassermanagement. Die durch die Modulation in die 2. Säule umgeschichteten Mittel sollen prioritär hierfür eingesetzt werden. Auf die Flankierung des Milchquotenausstiegs wird, da er kein Gegenstand der Evaluation war, an dieser Stelle nicht eingegangen.

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

Natura 2000 - Lokale Aktionen vorantreiben und fachlich Erforderliches realisieren

Insgesamt hat ZAL eine Reihe von Maßnahmen mit Bezug zur Umsetzung von Natura 2000 mit unterschiedlicher strategischer Ausrichtung angeboten, die die Besonderheiten des Landes in diesem Politikfeld widerspiegeln. Aufgrund des hohen Konfliktpotenzials und der teilweise harten Auseinandersetzungen mit den Flächennutzern vor Ort hat Schleswig-Holstein einen besonderen Weg für das Gebietsmanagement eingeschlagen. Über kooperative Trägerstrukturen vor Ort (z. B. Lokale Aktionen) sollen zum einen die örtlich Beteiligten (u. a. FlächeneigentümerInnen und Nutzergruppen) integriert und zum anderen Natura 2000 in die regionale Entwicklung mit einbezogen werden. Für die Etablierung dieser Strukturen waren u. a. die Förderung aus ZAL und LEADER+-Förderung maßgeblich. Diese Entwicklung wird positiv bewertet, da zu erwarten ist, dass über koope-

rative Prozesse vor Ort die zum großen Teil über ZAL und zukünftig über das ZPLR finanzierten Umsetzungsmaßnahmen größere Effektivität und Akzeptanz entfalten können.

Die Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Wald hatten eher Modellcharakter und haben sich in der angebotenen Form nicht bewährt. Das neue Programm beinhaltet weder Waldnaturschutzmaßnahmen noch eine Ausgleichszahlung für Waldflächen mit Bewirtschaftungsauflagen. Damit ist kein spezifisches EU-kofinanziertes Instrument mehr vorgesehen. Waldnaturschutzmaßnahmen werden allerdings außerhalb des ZPLR angeboten. Für Umbauerfordernisse in Natura-2000-Gebieten könnten zusätzlich gezielt die Beihilfen für nicht produktive Investitionen (Waldumbau) genutzt werden. Gegebenenfalls könnte über einen Natura-Bonus eine höhere Inanspruchnahme in dieser Kulisse erreicht werden.

Ansonsten knüpft das ZPLR an das 2000 bis 2006 breit aufgestellte Maßnahmenbündel mit Bezug zu Natura 2000 an und überführt die gesammelten Erfahrungen kooperativer Trägerstrukturen mit einer spezifischen Förderrichtlinie¹ in die „Mainstreamförderung“. Der Erfolg dieses Bottom-up-Konzeptes wird wesentlich von der fachlichen Qualifikation des vor Ort agierenden „Gebietsmanagers“ (Geschäftsführung der Lokalen Aktion) abhängen. Dieser muss fachliche (teilweise naturschutzfachlich zwingende) Erfordernisse sowie regional Gewolltes und Wünschenswertes in Einklang bringen. Die Bedingungen, die die Förderrichtlinie an die Fachqualifikation der Geschäftsführung stellt, sind daher sinnvoll.

Für eine bessere Analyse und Bewertung der Anstrengungen im Bereich des ZPLR für Natura 2000 ist es zukünftig wünschenswert, dass alle Maßnahmen mit kompatiblen Datensätzen räumlich zugeordnet werden können. Dies gilt insbesondere für die forstlichen Maßnahmen. Auch müsste zukünftig dafür Sorge getragen werden, dass die Förderdaten für Natura-2000-Zahlungen auch georeferenziert abgelegt werden, um diese mit dem GIS-Flächendaten der 1. Säule verschneiden zu 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 in Schleswig-Holstein. Die biologische Vielfalt ist jedoch ein „Generalthema“, das die gesamte Landschaft und das gesamte Arteninventar betrifft. Hierzu gehören auch landwirtschaftlich ge-

¹ "Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen für die Arbeit Lokaler Aktionen zur Umsetzung von Natura 2000 in Schleswig-Holstein".

nutztes Offenland und Arten und (Grünland-)Lebensräume, für die Schleswig-Holstein eine besondere Verantwortung hat – auch wenn sie nicht in den FFH-Anhängen vertreten sind.

Im landwirtschaftlich geprägten Offenland besteht durch die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung die Gefahr eines eher zunehmenden Artenrückgangs. Gerade in diesen Durchschnittslandschaften und „Intensivregionen“ muss das Biodiversitätsziel durch verschiedene Instrumente über 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 Konzepte wie die ökologischen Vorrangflächen auf betrieblicher Ebene an, z. B. durch die Integration von Blühflächen, Blüh- und Schonstreifen. Diese AUM sind mit relativ hohen Prämien verbunden. Hier ist auf eine Integration des Konzeptes in die Cross-Compliance-Standards hinzuwirken, um Direktzahlungen an ökologische Mindestflächenanteile zu knüpfen.

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

Ordnungsrecht zum Grünlanderhalt umsetzen

Der Grünlandrückgang konnte auch mit Hilfe von ZAL nicht reduziert werden. Der Problematik des Grünlandverlustes wurde mit der Richtlinie zum Grünlandumbruchverbot begegnet.

Klimaschutz – Synergien mit indirekt wirkenden Maßnahmen nutzen

Insgesamt waren und sind die Möglichkeiten für gezielte und effektive Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der EPLR eher gering. Im ZAL waren dies vor allem die Förderung von Fotovoltaik- und Biomasseanlagen sowie untergeordnet - aufgrund des geringen Umfangs - auch die Förderung der Aufforstung. Positive Nebenwirkungen zugunsten des Klimaschutzes gehen außerdem von den Agrarumweltmaßnahmen und den investiven Naturschutzmaßnahmen aus, welche vorrangig auf andere Schutzziele ausgerichtet sind.

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 güllebasierter Verfahren (z. B. Vollspaltenböden) würden die Treibhausgas-

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

Eine weitere Option sind Synergien mit Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität. Die Entwässerung und die landwirtschaftliche Nutzung von Moorflächen verursacht knapp 30 % der Treibhausgasemissionen der deutschen Landwirtschaft.² Die Rückumwandlung von Ackernutzungen auf diesen Standorten, eine großflächige Renaturierung und Wiedervernässung von Niedermooren wären hochwirksame, aufgrund der notwendigen Flächenkäufe jedoch sehr teure Maßnahmen, die deutliche Beiträge zu mehreren Zielsetzungen (Biodiversität, Klimaschutz) leisten würden. Auf die Nutzung dieser Maßnahme wird im Health Check ausdrücklich hingewiesen.

Diese Maßnahmen wurden und werden in Schleswig-Holstein bereits in starkem Maße umgesetzt. So erfolgten die über den investiven Naturschutz (t-Maßnahme) geförderten Flächenkäufe und Renaturierungsmaßnahmen zu einem hohen Anteil in Moorgebieten. Eine stärkere Fokussierung auf Klimaschutzziele in einzelnen Maßnahmegebieten wäre hier evtl. denkbar, diese darf allerdings nicht zu Lasten der Biodiversitätsziele gehen, die bei Maßnahmen des Naturschutzes auch weiterhin im Vordergrund stehen sollten.

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 Ammoniakemissionen nutzen

Der nationale Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar belegt, dass die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein im Programmzeitraum zugenommen haben. Für Deutschland insgesamt stagnieren die Ammoniakemissionen seit 15 Jahren auf hohem Niveau. Durch die NEC-Richtlinie³ sind die absoluten Einsparziele der Bundesrepublik bis zum Jahr 2010 festgelegt. Sollen die Ziele der NEC-Richtlinie er-

² 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.

³ Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie 2001/81/EG).

reicht werden, sind im Wesentlichen die rechtlichen Instrumente anzupassen (z. B. Verbot von harnstoffbasierten Düngemitteln). Ergänzend kann die 2. Säule der Agrarpolitik diese Entwicklung durch den Einsatz präziser Förderinstrumente und Förderauflagen unterstützen.

Wesentlichster Ansatzpunkt im ZAL zur Ammoniakreduzierung waren bisher die Agrarumweltmaßnahmen, die unter anderem zu einer Reduzierung des Mineraldüngereinsatzes führten. Diese Maßnahmen sollten, mit den genannten Ausnahmen, beibehalten werden.

Zum Beitrag des AFP zur Reduzierung der Ammoniakemission waren keine Aussagen möglich, da keine konsistenten Informationen zur Lagerdauer und Abdeckung der Gülle, zur Viehbestandsentwicklung und zur Lagerung der Gärsubstrate aus Biogasanlagen für die geförderten Betriebe vorlagen. Die Auflagen für eine Abdeckung der Gülle beschränken sich auf die Formulierung „das Güllelager muss angemessen abgedeckt sein“ und sind für Gärsubstrate nicht existent. Aufgrund der Minderungspotenziale in diesem Bereich (insbesondere bei Schweinegüllelagern) ist in erster Linie das Ordnungsrecht verstärkt anzupassen und umzusetzen. Dieser Prozess sollte ggf. durch die Investitionsförderung (z. B. bei Neu- und Umbauten von Ställen Einrichtung zusätzlicher Gülleaußenlager, bauliche Abdeckungen) flankiert werden. Erfolgversprechende und praxisgetestete Konzepte bieten die Niederlande mit den „green-label“-Ställen oder Dänemark mit spezifischen Bauauflagen. Die Strukturänderungen des Milchsektors lassen verstärkte Investitionen in Stallbauten erwarten. Deshalb sollte schnellstmöglich beim Ordnungsrecht und der Integration von ammoniakemissionsmindernden Auflagen in die Förderung gehandelt werden.

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 N aus Wirtschaftdüngern 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.

ZAL umfasste allerdings nur einen Teil der Wasserschutzmaßnahmen des Landes. Für die weiteren Maßnahmen und Instrumente des Landes liegen unvollständige Informationen und Erkenntnisse vor, da sie nicht Evaluationsgegenstand waren. Hinzuweisen wäre etwa auf die grundwasserschutzorientierte Zusatzberatung in einzelnen Wasserschutzgebieten.

ZAL könnte die Umsetzung der WRRL in folgenden Bereichen unterstützen:

- Die bisher im ZAL ergriffenen Agrarumweltmaßnahmen bieten noch Optimierungspotenzial bezüglich ihrer Treffgenauigkeit auf nitratauswaschungsgefährdete Gebiete und Flächen an Oberflächengewässern. Eine Lenkung der Förderung auf diese Flächen sowie die Ausweitung des Förderumfangs wäre zur Verbesserung notwendig und wird im ZPLR teilweise schon umgesetzt. Erkenntnisse aus Forschungsvorhaben über effektive und leicht kontrollierbare Bewirtschaftungsauflagen zur N-Reduzierung sollten bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen berücksichtigt werden.
- Die Renaturierung von Gewässern wurde im Rahmen der Maßnahme t1 (naturnahe Entwicklung von Fließgewässern) durchgeführt, in vielen Gebieten unterstützt durch die Flächenbereitstellung über die Flurbereinigung. Die gute Verzahnung zwischen Naturschutz (Flächenkauf) und Wasserwirtschaft (wasserbauliche Maßnahmen) sollte beibehalten und ggf. ausgebaut werden.

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

Zukünftig ist stärker darauf zu achten, dass durch die Förderung von Biomasse zur Energiegewinnung (insbesondere Biogas) Konflikte mit anderen Zielsetzungen des Landes, auch im Rahmen des ZAL, nicht verstärkt werden (z. B. Grünlanderhalt, Biodiversität, Landschaftsbild). Eine 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 bedürfen z. B. bezüglich ihrer Wechselwirkung und Synergien mit anderen Schutzgütern sowie ihrer Rentabilität. Daneben wird im Zusammenhang mit der Entwicklung der Biogaskulturen – auch außerhalb einer EPLR-Förderung – die Einrichtung von Frühwarnsystemen empfohlen, damit Fehlentwicklungen entgegengewirkt werden kann. Notwendige Schritte dabei wären: die frühzeitige Folgenabschätzung beim Etablieren von Maßnahmen, eine umfassende und kontinuierliche Datenerhebung, -dokumentation und -analyse, die Reflexion der Entwicklungen sowie Anpassungen der Politikgestaltung. Mit einigen Veränderungen wäre das InVeKoS eine geeignete Datengrundlage.

