Bericht 2015
zur laufenden Bewertung von
PROFIL 2007-2013

Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen

im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

von

Thünen-Institut für Ländliche Räume

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

entera - Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie

Braunschweig, Juni 2015

Impressum

Redaktion:

Dipl.-Ing.-agr. Andreas Tietz
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
andreas.tietz@ti.bund.de

Projektleitung:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
regina.grajewski@ti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
bernhard.forstner@ti.bund.de

Dr. Thomas Horlitz
entera – Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie
Fischerstraße 3, 30167 Hannover
horlitz@entera.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis III

Tabellenverzeichnis IV

0 Zusammenfassung 1

1 Einleitung 4

2 Bewertungsaktivitäten 4

2.1 Maßnahmenbewertungen 5
2.1.1 Schwerpunkt 1 6
2.1.2 Schwerpunkt 2 7
2.1.3 Schwerpunkt 3 8
2.1.4 Integrierte ländliche Entwicklungsprozesse in den Schwerpunkten 3 (ILEK/ILE-ReM) und 4 (Leader) 9

2.2 Programmdurchführung 9

2.3 Programmwirkungen 9

2.4 Netzwerkaktivitäten 11

2.5 Veröffentlichungen der ProjektmitarbeiterInnen 13

3 Ausgewählte Ergebnisse 15

3.1 Schwerpunkt 1 15
3.1.1 Berufsbildung und Einzelbetriebliche Beratung (ELER-Codes 111 und 114) 15
3.1.2 Einzelbetriebliche Investitionsförderung (ELER-Code 121) 21
3.1.3 Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123) 24
3.1.4 Ländlicher Wegebau (ELER-Code 125-B) 42

3.2 Schwerpunkt 2 44
3.2.1 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216) 44

3.3 Schwerpunkt 3 46
3.3.1 Förderung von Investitionen in Diversifizierung 46
3.3.2 Dorferneuerung und -entwicklung (ELER-Code 322) 49

3.4 Programmwirkungen 56
3.4.1 Vertiefungsthema 2 – Dynamik im Agrarsektor 56
3.4.2 Vertiefungsthema 4 – Wasser 65

4 Ausblick 67

Literaturverzeichnis 69

Anhang 1: Zwischenbericht zur Gesamtanalyse im Rahmen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse 71

Anhang 2 Modulbericht Ländlicher Wegebau

Anhang 3 Fallstudienbericht Offenlandpflege

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Inanspruchnahme von Berufsbildungsmaßnahmen nach Betriebsgröße (Höhe Direktzahlungen) im Zeitraum 2007 bis 2014	16
Abbildung 2:	Regionale Verteilung der Betriebsinhaber und der Teilnehmenden insgesamt an Weiterbildungsveranstaltungen im Zeitraum 2010 bis 2013, in Prozent aller Teilnehmenden	18
Abbildung 3:	Inanspruchnahme der Einzelbetrieblichen Beratung nach Betriebsgröße (Höhe Direktzahlungen) im Zeitraum 2007 bis 2013	19
Abbildung 4:	Regionale Verteilung der beteiligten Beratungsanbieter im Zeitraum 2007 bis 2013 und der bestehenden landwirtschaftlichen Betriebe 2010	21
Abbildung 5:	Entwicklung der Milchkuhbestände von AFP-geförderten Betrieben und von Referenzbetrieben des BMEL-Testbetriebsnetzes	23
Abbildung 6:	Pflegefläche (Kalktrockenrasen mit Orchideen) auf der Weper südlich von Fredelsloh	45
Abbildung 7:	Anlage von Wällen zur Verbesserung des Wasserrückhalts im Mittleren Wietingsmoor (Landkreis Diepholz)	45
Abbildung 8:	Projektbeispiele dörflicher Gemeinschaftsprojekte	55
Abbildung 9:	Übersicht der identifizierten Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in der Fallstudienregion Nordseemarschen und -geesten	64
Abbildung 10:	Übersicht der identifizierten Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in der Fallstudienregion Leinebergland	65
Abbildung 11:	Inhaltliche Anpassung durch den Leitfaden zur Ex-post-Bewertung	68

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Inanspruchnahme der Berufsbildungsmaßnahme durch landwirtschaftliche Betriebe im Zeitraum 2007 bis 2014	17
Karte 2:	Inanspruchnahme der Einzelbetrieblichen Beratung im Zeitraum 2007 bis 2013	20
Karte 3:	ELER-Code 123: Zuschüsse in den Landkreisen Niedersachsens	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Austausch mit EvaluatorInnen	11
Tabelle 2:	Austausch mit der Wissenschaftsgemeinschaft	12
Tabelle 3:	Mitwirkung an der Weiterentwicklung des CMEF	12
Tabelle 4:	Fördergeschehen 2013 und 2014 im Vergleich	22
Tabelle 5:	ELER-Code 123: Förderfälle und bewilligte Fördermittel nach Sektoren	25
Tabelle 6:	ELER-Code 123: Haupt- und Nebenziele der Investition	28
Tabelle 7:	ELER-Code 123: F&E-Aktivitäten	29
Tabelle 8:	ELER-Code 123: Kennzahlen zur Effizienzanalyse	32
Tabelle 9:	ELER-Code 123: Umsatzerlöse aus produzierten Erzeugnissen, die den Qualitätsregelungen der EU entsprechen	35
Tabelle 10:	ELER-Code 123: Vertraglich gebundene Rohwaren der untersuchten Betriebsstätten	38
Tabelle 11:	ELER-Code 123: Sektorale Entwicklung der Bruttowertschöpfung	40
Tabelle 12:	ELER-Code 123: Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit nach Angaben der Unternehmen	41
Tabelle 13:	ELER-Code 123: Einordnung von Mitnahmeeffekten	42
Tabelle 14:	Ansätze für Beteiligung in der Förderausgestaltung der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung	50

0 Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht zur laufenden Bewertung von *PROFIL* 2007-2013 bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Mai 2014 bis zum 30. April 2015. In diesem Zeitraum wurden empirische Erhebungen und Analysen durchgeführt, die in die Ex-post-Bewertung einfließen werden. Im vorliegenden Bericht wird in Kurzform auf die Aktivitäten in allen Maßnahmenbereichen sowie auf Netzwerkaktivitäten und Veröffentlichungen des Evaluationsteams eingegangen. Zu ausgewählten Maßnahmen und Themenbereichen werden Ergebnisse dargestellt. Die wesentlichen Aussagen des Ergebnisteils sind nachfolgend zusammengefasst:

- Eine Analyse von Auszahlungsdaten der Zahlstelle für die Maßnahmen **Berufsbildung** und **Einzelbetriebliche Beratung** zeigt, dass die Zahl der teilnehmenden Betriebe mit wachsender Betriebsgröße in beiden Maßnahmen zunimmt; bei sehr großen Betrieben sinkt hingegen die Teilnehmerquote bei der Berufsbildung, jedoch nicht bei der Beratung. Regionale Schwerpunkte sind in beiden Maßnahmen die Statistischen Regionen Weser-Ems und Lüneburg; auf Ebene der Landkreise sind differenzierte Schwerpunkte erkennbar.
- Die Entwicklung der Förderzahlen der **Einzelbetrieblichen Investitionsförderung** spiegelt deutlich die 2014 geänderten GAK-Förderungsgrundsätze wie auch die verringerten Finanzansätze in Niedersachsen wider. So waren die Zahl der Förderfälle und das Gesamt-Fördervolumen 2014 deutlich geringer als 2013, der durchschnittliche Zuschuss und der Subventionswert sind dagegen gestiegen. Neue Förderbedingungen schlossen große Wachstumsinvestitionen von der Förderung aus; dies zeigt sich z. B. in deutlich niedrigeren Milchkuhbeständen pro Förderfall 2014 im Vergleich zu den Vorjahren.
- In der Maßnahme **Verarbeitung und Vermarktung** sind bis 2014 insgesamt 47 geförderte Projekte abgeschlossen worden. Auf Grundlage der hierzu erhobenen Daten sowie der Ergebnisse von Telefoninterviews mit 22 geförderten Unternehmen werden die Wirkungen der Maßnahme im Hinblick auf die Bewertungsfragen der EU-KOM abgeschätzt. Es zeigt sich, dass die Förderung Beiträge zur Verbesserung der Effizienz, der Produktqualität und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen leistet. Tendenziell werden auch die Absatzmöglichkeiten für land- und forstwirtschaftliche Betriebe verbessert, während eine Wirkung auf die Einführung von Innovationen nur vereinzelt feststellbar ist. Die Befragungsergebnisse deuten zudem auf Mitnahmeeffekte der Förderung hin, wobei es sich in den meisten Fällen um partielle Mitnahme handelt.
- Ergebnisse einer Befragung von 80 Gemeinden zur Teilmaßnahme **Ländlicher Wegebau** zeigen, dass der Bedarf an Wegebauförderung nach wie vor sehr hoch ist, da der Ausbaustandard der in den 1970er und 1980er Jahren gebauten Wege den heutigen Anforderungen nicht mehr angemessen ist. Aufgrund der Finanzknappheit vieler Gemeinden findet Wegebau ohne Förderung nur selten statt. Angeregt wird – neben einer Überprüfung des Finanzansatzes für die Förderperiode 2014 – 2020 – eine Änderung der Bewilligungspraxis hinsichtlich der förderfähigen Wegebreite, ebenso eine Beschleunigung der Bewilligungsabläufe, die auch zu Kostensenkungen in der Bauausführung beitragen würde.

- Eine Fallstudie zu einzelnen Vorhaben der Maßnahme **Spezieller Arten- und Biotopschutz** hat gezeigt, dass positive Wirkungen insbesondere für die Biotopentwicklung und auch für den floristischen und den faunistischen Artenschutz erzielt werden. Daneben leistet die Maßnahme einen wichtigen Beitrag zu Verbesserung des Landschaftsbildes und zur Stärkung des öffentlichen Nutzungswertes von Natura-2000-Gebieten. Insgesamt stellt die Maßnahme 216 eine wichtige Ergänzung zum Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat) dar.
- In der Maßnahme **Dorferneuerung und -entwicklung** wird zunehmend auf die Beteiligung der Bevölkerung gesetzt. Der Vergleich der Förderansätze in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ergibt, dass sich durch die landesspezifischen Fördervorgaben verschieden verlaufende Beteiligungsprozesse in der Planungs- und Umsetzungsphase ergeben. Wenn Beteiligung in den Prozessen gewollt ist, sollten die Fördervorgaben den entsprechend strukturierten Rahmen bieten. Unabhängig von den Fördervorgaben entwickelt sich in allen Ländern Beteiligung in der Umsetzungsphase durch Eigenleistung bei konkreten Projekten. Für Niedersachsen zeigt sich, dass gute Ansätze in der Beteiligung vorhanden waren, die Potenziale aber nicht voll ausgeschöpft wurden. Die Veränderung der Fördervorgaben, Überzeugungsarbeit und Verdeutlichung der Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligungsprozessen wären hier Ansatzpunkte.
- Eine länderübergreifende Befragung im Rahmen der Evaluation der Förderung baulicher Investitionen zur Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen (**Diversifizierung)** ergab für Niedersachsen, dass die Bedeutung von Einkommenskombinationen für landwirtschaftliche Betriebe höher ist als durch die Offizialstatistik ausgewiesen wird. Eine Förderung von Investitionen in die Diversifizierung wirkt positiv sowohl auf den Umfang der Investition als auch auf deren Beschleunigung. Wesentliche Erfolgsfaktoren der Diversifizierung sind die fachliche und soziale Kompetenz der Betriebsleiterfamilie; Hemmnisse ergeben sich in erster Linie aus der Arbeitsbelastung und der Verfügbarkeit qualifizierter Fremdarbeitskräfte sowie aus bürokratischen Hürden im Bau- und Steuerrecht.
- Im Bereich **Leader/Integrierte ländliche Entwicklungsprozesse** wird zurzeit eine länderübergreifende Gesamtanalyse der bisher durchgeführten Erhebungen mittels verschiedener statistischer Verfahren durchgeführt. Das Ziel ist es insbesondere, Bedingungen zu identifizieren, unter denen die Förderung von integrierten Regionalentwicklungsprozessen erfolgreich ist. Ergebnis der ersten Analyseschritte ist eine Einordnung der einzelnen Leader- und ILE-Regionen in sechs Kategorien der Bevölkerungsentwicklung. Zudem wurden Faktoren identifiziert, die zur weiteren Analyse der Qualität der regionalen Umsetzung genutzt werden können.
- Im **Vertiefungsthema Dynamik im Agrarsektor** wurde eine erste Runde von Fokusgruppendiskussionen und Experteninterviews in den Fallregionen Nordseemarschen und -geesten und Leinebergland durchgeführt, in denen wesentliche regionale Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors identifiziert wurden. Wesentliche Faktoren sind in beiden Regionen die Flächenknappheit und Entwicklung der Bodenpreise, die Produktpreise, fehlende Infrastruktur und Wettbewerb in der Verarbeitung und Vermarktung von Milch und Fleisch, der Zustand der Wege und Brücken sowie veränderte Managementanforderungen an

die Leitungsebene wachsender Betriebe. Die Biogasentwicklung ist in den Geestgebieten ein wesentlicher Faktor, im Leinebergland hingegen nur von lokaler Bedeutung. Hier ist die außerlandwirtschaftliche Landnutzung ein größerer Einflussfaktor auf die Flächenknappheit.

- Im **Vertiefungsthema Wasser** wurde die Abschätzung der Wirkungen ausgewählter Maßnahmen auf diffuse Phosphoreinträge in die Fließgewässer Niedersachsens und Bremens mit Hilfe einer gesonderten Arbeit vertieft. Die Reduzierung der Phosphateinträge wurde nach Maßnahmengruppen differenziert mit unterschiedlichen Berechnungsmethoden quantifiziert; sie ist besonders für den Eintragspfad Erosion und Abschwemmung von Bedeutung. In den meisten Fällen wurden die Maßnahmen aber nicht gezielt auf den phosphoreintragsgefährdeten Flächen umgesetzt, da bei der Maßnahmenplanung andere Umweltziele im Vordergrund stehen.

Mit einer Änderung des rechtlichen Rahmens hat die Europäische Kommission 2014 den Abgabezeitraum für den Ex-post-Bewertungsbericht um ein Jahr bis Dezember 2016 verlängert und auch inhaltlich neue Anforderungen gesetzt. Das Evaluierungsteam ist bestrebt, die neuen Anforderungen in das bestehende Design einzubetten, um an die schon in der Halbzeitbewertung und weiteren Evaluierungsschritten erarbeiteten Strukturen und Ergebnisse anknüpfen zu können.

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht zur laufenden Bewertung von *PROFIL* 2007-2013 bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Mai 2014 bis zum 30. April 2015. Mit einer Änderung des rechtlichen Rahmens hat die Europäische Kommission 2014 den Abgabezeitraum für den Ex-post-Bewertungsbericht um ein Jahr bis Dezember 2016 verlängert und auch inhaltlich neue Anforderungen gesetzt. Dies hat auch die Aktivitäten der laufenden Bewertung von *PROFIL* beeinflusst.

Der Berichtszeitraum war von der Fortsetzung der laufenden Evaluierungstätigkeiten geprägt (Auswertung von Förderdaten, Befragungen, Durchführung von Fallstudien). Dabei werden die Aktivitäten nun auf die Erstellung des Ex-post-Berichtes fokussiert.

In Abstimmung mit dem Auftraggeber werden in dem vorliegenden Bewertungsbericht aktuelle Ergebnisse der bisherigen Evaluation in knapper Form dargestellt.

In Kapitel 2 werden die Bewertungsaktivitäten kurz beschrieben. Dies umfasst sowohl die übergeordnete Organisation der Evaluierung als auch die Aktivitäten zu denjenigen Maßnahmen und Vertiefungsthemen, die in diesem Bericht näher betrachtet werden.

Kapitel 3 liefert eine kurze Darstellung von Ergebnissen zu ausgewählten Maßnahmen und Vertiefungsthemen. Auch im Sinne einer schnellen Erfassbarkeit werden die Darlegungen quantitativ kurz gehalten. Ausführlichere Auswertungen wurden und werden den Fachreferaten und Programmverantwortlichen in Niedersachsen und Bremen zur Verfügung gestellt.

In Kapitel 4 erfolgt ein Ausblick, in dem auf die Änderung des rechtlichen Rahmens und deren Konsequenzen für das Evaluierungsdesign und die Ex-post-Berichtslegung eingegangen wird.

2 Bewertungsaktivitäten

Ein wichtiges Steuerungsinstrument für die Bewertungsaktivitäten ist der **Lenkungsausschuss** der 7-Länder-Evaluation, der im Berichtszeitraum am 11./12. November 2014 zu seiner 9. Sitzung in Bremen zusammenkam. Der Vorsitz des Lenkungsausausschusses obliegt der EU-Koordinierungsstelle in der Niedersächsischen Staatskanzlei (seit 25.09.2013). Mit diesem Wechsel wurde rückwirkend eine Geschäftsordnung in Kraft gesetzt, die wesentliche Aufgaben und Verfahrensabläufe des Lenkungsausschusses festlegt.

Die Bundesländer waren intensiv mit der Erstellung der neuen Programme und der EU-Genehmigungsprozedur beschäftigt. Informationsaustausch und anknüpfende Diskussionen bezogen sich daher auch auf die Herausforderungen der neuen Förderperiode 2014 bis 2020.

Die Gestaltung des Abschlusses der aktuellen Förderperiode und dessen Implikationen auf die Erstellung der Ex-post-Evaluierungsberichte waren weitere Punkte. Struktur der Berichte und Verfahren zur Berichtslegung wurden besprochen.

Vertiefende Beiträge seitens des Evaluationsteams erfolgten länderübergreifend zu folgenden Themen:

- Beteiligungsprozesse und Zusammenarbeit in der Fördermaßnahme Dorfentwicklung – Ergebnisse der Dorfstudien,
- Diversifizierung in der Landwirtschaft: Status quo, Erfolgs- und Hemmfaktoren. Erste Ergebnisse einer aktuellen Befragung,
- Förderung der Verarbeitung und Vermarktung: Untersuchung von Förderwirkungen. Erste Ergebnisse einer aktuellen Befragung.
- Wirkung von ELER-Maßnahmen auf die Tiergerechtheit: Erste Ergebnisse der Evaluierung der Maßnahme 215 „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“.

Eine **Begleitausschusssitzung** zu *PROFIL* hat im Jahr 2014 nicht stattgefunden. Der jährliche Zwischenbericht 2013 mit Stand vom 11.06.2014, der eine Zusammenfassung des Berichtes 2014 zur laufenden Bewertung enthält, wurde im Umlaufverfahren vom Begleitausschuss angenommen.

Auf der **Homepage** der 7-Länder-Evaluierung (www.eler-evaluierung.de) werden das Evaluierungsteam und die Evaluierungsthemen präsentiert sowie laufend aktuelle Publikationen zum Download bereitgestellt. Dort finden sich nicht nur Berichte und Vorträge aus dem laufenden Evaluierungsprojekt, sondern auch die Berichte aus den zurückliegenden Förderperioden sowie aktuelle Dokumente zur kommenden Förderperiode.

2.1 Maßnahmenbewertungen

In allen Maßnahmenbewertungen wurden die laufenden Evaluierungstätigkeiten fortgeführt (insbesondere Auswertung von Förderdaten, Primärerhebungen und Literatur, Durchführung von Befragungen und Fallstudien). Die Aktivitäten konzentrierten sich zunehmend auf die Erstellung der Ex-post-Bewertungsberichte.

Ein besonderer Arbeitsschwerpunkt lag dabei auf der Integration der Empfehlungen der Ex-post-Guidelines der EU-KOM (Juni 2014) in die bereits geplante Bewertungsstruktur. Im Ergebnis wird die Berichtsstruktur angepasst und um einzelne methodische Bausteine ergänzt. Letzteres betrifft insbesondere eine nochmalige (Ex-post-)Prüfung der Interventionslogik und Relevanz von Maßnahmen, wie in den Guidelines von der EU-KOM betont.

Besondere Aktivitäten in einzelnen Maßnahmenbereichen werden nachfolgend berichtet.

2.1.1 Schwerpunkt 1

ELER-Code 111: Berufsbildung

Im Jahr 2014 lag das Hauptgewicht der Arbeiten auf der Auswertung der Förderdaten und Literaturrecherchen. Des Weiteren wurde eine Analyse von Zahlstellendaten über Auszahlungen in den ELER-Codes 111 und 114 durchgeführt, um räumliche und betriebsgrößenabhängige Schwerpunkte der Förderung herauszuarbeiten. Ergebnisse zu beiden Maßnahmen sind in **Kapitel 3.1.1** dargestellt.

ELER-Code 114: Einzelbetriebliche Beratung

Aktivitäten neben der o. g. Auswertung waren die Vor- und Aufbereitung der Befragungs- und Förderdaten aus den Vorjahren für die Ex-post-Bewertung, Informationsgespräche zur Entwicklung der Maßnahme sowie Literaturrecherchen. Exemplarische Ergebnisse aus der 2013 durchgeführten Befragung der Betriebe, die an einer einzelbetrieblichen Beratung teilgenommen haben, sind im Bewertungsbericht 2014 dargestellt und im Juli 2014 auf einer Dienstbesprechung im ML („Ausrichtung der Beratungsförderung ab 2015“) vorgestellt worden.

ELER-Code 121: Agrarinvestitionsförderung

Die fortlaufenden Auswertungen von Förderdaten und Auflagenbuchführungen der geförderten Betriebe wurden auch 2014 fortgesetzt. Vor dem Hintergrund der 2014 geänderten GAK-Förderungsgrundsätze sowie der verringerten Finanzansätze in Niedersachsen lag ein besonderes Interesse auf der Entwicklung der Förderzahlen im vergangenen Jahr. In **Kapitel 3.1.2** werden diesbezüglich Ergebnisse geförderter Betriebe dargestellt.

Darüber hinaus wurde im Frühsommer 2014 eine schriftliche Primärerhebung bei landwirtschaftlichen Betrieben mit Einkommenskombinationen (ungeachtet dessen, ob und durch welche Maßnahme diese gefördert wurden) durchgeführt. Eine Auswertung dieser Befragung findet sich in **Kapitel 3.3.1.**

ELER-Code 123: Verarbeitung und Vermarktung

Der Schwerpunkt der Arbeiten für diese Maßnahme lag – neben der fortlaufenden Aufbereitung von Förderdaten und der Auswertung vorliegender Projektabschlussbögen – in der Durchführung einer ergänzenden Befragung in Form von Telefoninterviews mit etwa 50 % der in Niedersachsen geförderten Unternehmen. Auf Grundlage der erhobenen Daten wurde eine Abschätzung von Wirkungen im Hinblick auf die Bewertungsfragen der EU-KOM vorgenommen. Die Ergebnisse sind in **Kapitel 3.1.3** dieses Bewertungsberichts dargestellt.

ELER-Code 125-A: Flurbereinigung

Anfang 2014 erfolgte eine schriftliche Befragung von Landwirten zu betriebswirtschaftlichen Wirkungen der Flurbereinigung auf den individuellen Betrieb. Die Befragung konzentriert sich auf

Flurbereinigungsverfahren, in denen die vorläufige Besitzeinweisung in den Jahren 2007 bis 2012 stattgefunden hat. In jedem der 63 ausgewählten Verfahrensgebiete wurden bis zu sieben Landwirte befragt, die in der Regel jeweils mehr als fünf Hektar LF im Gebiet bewirtschaften; in der Summe waren dies 431 Landwirte. Der Rücklauf beträgt 46 % (196 beantwortete Fragebögen). Die Antworten werden derzeit noch ausgewertet. Eine Präsentation der Ergebnisse erfolgt im Rahmen der Ex-post-Bewertung.

Wie schon zur Halbzeitbewertung wurde im März 2015 erneut ein Fragebogen an die Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL) verschickt, mit dem für eine Stichprobe von 22 geförderten Verfahren genauere Informationen zu Zielen, durchgeführten Projekten und Wirkungen der einzelnen Verfahren erhoben werden sollen.

Die Fallstudien zu den Wirkungen der Flurbereinigung wurden weiter fortgeführt. Die Erhebungen für die Verfahrensgebiete Hammeniederung II (Landkreis Osterholz-Scharmbeck) und Oelerse (Landkreis Peine) wurden im Berichtsjahr weitgehend abgeschlossen. Die Ergebnisse sämtlicher Fallstudien werden im Rahmen der Ex-post-Bewertung präsentiert.

ELER-Code 125-B: Ländlicher Wegebau

Im Rahmen der Evaluation der Maßnahme 125-B wurde 2014 eine schriftliche Befragung der Gemeinden im Hinblick auf die Förderung des ländlichen Wegebaus durchgeführt. Die Stichprobe (n=80) umfasste auch Gemeinden, in denen in der aktuellen Förderperiode keine Wegebauvorhaben umgesetzt wurden. Thematische Schwerpunkte des Fragebogens waren der Bedarf an Wegebaumaßnahmen und Hemmnisse in der Inanspruchnahme der Förderung. Die Ergebnisse werden in dem **Kapitel 3.1.4** kurz zusammengefasst. Eine ausführliche Darstellung findet sich im Modulbericht im **Anhang 2**.

2.1.2 Schwerpunkt 2

ELER-Code 214: Agrarumweltmaßnahmen

Im Berichtszeitraum lag ein Schwerpunkt der Arbeiten auf der Analyse der Inanspruchnahme/Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen im Teilnehmer-Nichtteilnehmer-Vergleich sowie differenziert nach verschiedenen Betriebsgruppen. Die Auswertungen sind noch nicht abgeschlossen. Neben der Beantwortung nach dem Umfang des Wirkungsbeitrages der Maßnahmen zu ihren formulierten Haupt- und Nebenzielen, sollen auch Indizien für mögliche Mitnahmen gesammelt werden.

Die vom NLWKN in einem vorläufigen Bericht zusammengestellten Wirkungskontrollen im Themenfeld „Biodiversität“ für Maßnahmen des KoopNat und des NAU/BAU werden derzeit ausgewertet und mit den Erkenntnissen aus der Halbzeitbewertung abgeglichen. Sie fließen zusammen

mit den Ergebnissen aus der Akzeptanzanalyse (s. o.) in die Netto-Wirkungsbewertung der Maßnahmen zur Ex-post-Bewertung ein.

Im Berichtsjahr stand zudem die Bewertung der Wasserschutzwirkung im Mittelpunkt der Arbeiten. Als Wirkungsindikator hat die EU-KOM den Indikator „Veränderung von Nährstoffbilanzen“ vorgegeben. Der Indikator wird zum einen auf regionaler Ebene maßnahmenübergreifend berechnet (s. Vertiefungsthema 4: Wasser). Über betriebliche Nährstoffbilanzen (Hoftor-/Flächenbilanz) oder die Bilanzierung der Nährstoffe auf einzelnen Flächen wird hingegen die Wirkung einzelner Maßnahmen erfasst. Ziel der Ex-post-Bewertung ist es, die Berechnungen zur Reduktion von Nährstoffsalden zur Halbzeitbewertung, die auf Literaturangaben und Expertenschätzungen beruhen, anhand einer statistischen Auswertung betrieblicher Daten zu verifizieren. Dazu stehen mehrere Datensamples zur Verfügung, die im Bewertungsbericht 2014 näher beschrieben wurden. Die Auswertungen dauern noch an.

ELER-Code 216: Beihilfen für nichtproduktive Investitionen

Diese Maßnahme wurde mit dem 3. Änderungsantrag im Rahmen des Health Check neu in *PROFIL* aufgenommen (Förderrichtlinie „Spezieller Arten- und Biotopschutz“ vom 04.09.2012). Die Fördermaßnahme umfasst Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Wiederherstellung bzw. Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller Offenlandflächen (insbesondere Kalktrockenrasen, Bergwiesen und Hochmoore) mit anschließender Nutzungsmöglichkeit.

Aufgrund der Heterogenität der Einzelmaßnahmen kam dem Fallstudienansatz eine besondere Bedeutung zu. Die Fallstudie in den Landkreisen Northeim, Goslar und Diepholz wurde 2014 begonnen und im Berichtsjahr abgeschlossen. Die Ergebnisse werden im **Kapitel 3.2.1** kurz zusammengefasst. Eine ausführliche Darstellung findet sich im Modulbericht im **Anhang 3**.

2.1.3 Schwerpunkt 3

ELER-Code 311: Diversifizierung

Im Frühsommer 2014 wurde im Rahmen der Evaluation der AFP-Diversifizierung (in Niedersachsen nicht gefördert) eine länderübergreifende schriftliche Primärerhebung bei landwirtschaftlichen Betrieben mit Einkommenskombination durchgeführt. Ziel der Erhebung war die Beurteilung der Bedeutung landwirtschaftsnaher Einkommenskombinationen und die Identifizierung von Erfolgs- und Hemmfaktoren der Diversifizierung. Zu den Ergebnissen für Niedersachsen siehe **Kapitel 3.3.1**.

ELER-Code 322: Dorferneuerung und -entwicklung

Der wesentliche Arbeitsschritt im Berichtszeitraum war die erneute Durchführung der Dorfstudie. Bei der als Vorher-Nachher-Vergleich angelegten Fallstudie erfolgte entsprechend dem Untersuchungsdesign eine erneute Bereisung der ausgewählten Dörfer. Dabei fanden Dorfbegehungen

und Expertengespräche in den Dörfern statt. Die Gespräche wurden transkribiert und die Ergebnisse fließen in die Ex-post-Bewertung ein. Ein Ausschnitt dieser Ergebnisse ist im Vergleich mit Hessen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern im **Kapitel 3.3.2** zu finden.

Neben der regelmäßigen Auswertung der Förderdaten wurde im Berichtszeitraum die im Jahr 2012 begonnene Dorfdatenbank um die Förderdaten des Jahres 2014 ergänzt und erneut ausgewertet. Hintergrund der Erstellung der Dorfdatenbank ist die Sammlung von Daten über Dorferneuerungsdörfer, die in dieser Förderperiode hauptsächlich gefördert wurden. Die Ergebnisse werden ebenfalls in den Ex-post-Bericht einfließen.

2.1.4 Integrierte ländliche Entwicklungsprozesse in den Schwerpunkten 3 (ILEK/ILE-ReM) und 4 (Leader)

Der Schwerpunkt der Bewertungsaktivitäten im Hinblick auf die integrierten ländlichen Entwicklungsprozesse der Schwerpunkte 3 und 4 lag in der Vorbereitung und Durchführung einer Gesamtanalyse der verschiedenen bisher durchgeführten Erhebungen. Ziel dieser Analyse ist es insbesondere, Bedingungen zu identifizieren, unter denen die Förderung von integrierten Regionalentwicklungsprozessen erfolgreich ist. Zur Anwendung kommen verschiedene Verfahren(sschritte) multivariater Analysen wie explorative Faktoranalyse, Regressionsanalyse und Strukturgleichungsmodelle. Im Berichtszeitraum wurden erste Analyseschritte durchgeführt. Die Analyse wird in den kommenden Monaten abgeschlossen. Eine ausführliche Darstellung der Vorgehensweise findet sich in **Anhang 1**.

2.2 Programmdurchführung

Implementationskostenanalyse

Der Entwurf des Modulberichts zur Implementationskostenanalyse liegt der Staatskanzlei und der ELER-Verwaltungsbehörde seit August 2014 zur Abstimmung vor.

2.3 Programmwirkungen

Vertiefungsthema 2: Dynamik im Agrarsektor

Aufbauend auf weiteren statistischen Analysen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Zahlstellendaten und Agrarstatistiken wurden das Konzept und Untersuchungsfragen für die Fallstudien überarbeitet und spezifiziert. Ziel der Fallstudien ist es, Erklärungsansätze für die regionalspezifischen Wirkungszusammenhänge zwischen wesentlichen Determinanten der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit und dem *PROFIL*-Förderprogramm zu liefern.

Dazu werden in einem ersten Schritt in jeder Region Fokusgruppendiskussionen und Experteninterviews durchgeführt. Die Fokusgruppendiskussionen werden mit Beratern der Landwirtschaftskammer, privaten Beratern, Mitarbeitern der Bewilligungsstellen, Vertretern von Verbänden (z. B. Bauernverband und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft), Maschinenringen, dem Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich sowie Raiffeisen- und Volksbanken durchgeführt. Zusätzlich werden Interviews mit weiteren Experten aus diesen Bereichen geführt, um eine vielschichtige und ausreichende Grundlage zu haben, relevante Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge in den Regionen ableiten zu können. In einem zweiten Schritt werden dann Fokusgruppendiskussionen mit Akteuren aus verschiedenen Regionen für die bundeslandübergreifenden Analysen durchgeführt.

Ergebnisse der ersten Runde der Fokusgruppendiskussionen und Experteninterviews in den zwei niedersächsischen Fallregionen sind in **Kapitel 3.4.1** zusammengefasst.

Vertiefungsthema 4: Wasser

Das Vertiefungsthema zur Bewertung der Programmwirkungen auf Grundwasser und Oberflächengewässer befindet sich in Bearbeitung. Schwerpunkte der Arbeit waren die Ermittlung der Programmwirkungen anhand der Indikatoren „Nährstoffbilanzsalden“ sowie „Nährstoffgehalte in Oberflächengewässer“. Gegenüber der Halbzeitbewertung fokussiert die Betrachtung der Nährstoffbilanzen auf die regionale Ebene. Die Wirkungen des Programms werden dabei maßnahmenübergreifend untersucht. Als Datengrundlage werden Berechnungen genutzt, die im Rahmen weiterer Projekte am Thünen-Institut für Ländliche Räume durchgeführt werden (vgl. Heidecke et al., 2014). Ein zweiter Schwerpunkt bestand in der Abschätzung der Wirkungen ausgewählter Maßnahmen auf diffuse Phosphoreinträge in Fließgewässer Niedersachsens und Bremens. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse ist in **Kapitel 3.4.2** zu finden.

Vertiefungsthema 5: Klima

Das Vertiefungsthema Klima untersucht die Programmwirkungen, unter Berücksichtigung aller relevanten Maßnahmen, auf Beiträge zum Klimaschutz und zur Klimafolgenanpassung. Letzteres wurde durch die Ex-post-Guidelines neu in den Bewertungskanon aufgenommen. Der Klimaschutzaspekt wird fachlich weiter differenziert in die Vermeidung von Treibhausgasemissionen, z. B. durch Steigerung der Energieeffizienz, energetische Gebäudesanierungen, Verzicht auf mineralische Stickstoffdüngung und die zusätzliche Bindung von CO_2, z. B. in Holzvorräten oder durch Humusaufbau. Ein weiterer Wirkungspfad ist die Substitution fossiler durch regenerative Energieträger. Die Bearbeitung versucht, soweit wie möglich Wirkungen in Form von CO_2-Äquivalenten zu quantifizieren und vorsichtige Effizienzbetrachtungen durchzuführen. Die Fertigstellung des Berichtes ist für Ende 2015 geplant.

Vertiefungsthema 6: Lebensqualität

Im Vertiefungsthema „Lebensqualität“ wurden die Aufarbeitung der methodischen Grundlagen und die quantitative Inzidenzanalyse auf Basis des ausgewählten Indikatorensets abgeschlossen.

Um die Frage zu klären, welche Wirkungen die Maßnahmen auf die verschiedenen Dimensionen von Lebensqualität haben, wurden für alle Maßnahmenbereiche Wirkungspfade formuliert. Im nächsten Schritt galt es, den Stand der Evaluierungsergebnisse im Hinblick auf den Mitteleinsatz, die Wirkungsrichtung und den Umsetzungserfolg der einzelnen Maßnahmen zusammenzutragen. Hierzu war eine umfangreiche Befragung der jeweiligen Maßnahmenbearbeiter notwendig. Neben Ergebnissen zu einzelnen Indikatoren, die zur Operationalisierung der Dimensionen von Lebensqualität herangezogen werden können, war hierbei die für die Schwerpunkte 3 und 4 durchgeführte Zuwendungsempfängerbefragung eine wichtige Informationsquelle, um auch subjektive Einschätzungen zur Wirkungsweise der Maßnahmen berücksichtigen zu können. Nach Abschluss dieses Arbeitsschrittes erfolgt zusammenfassend eine Diskussion und Einordnung der Ergebnisse vor dem Hintergrund der im Literaturteil dargestellten Befunde aus der auf repräsentativen Fallzahlen basierenden Forschung zu Lebensqualität und Lebenszufriedenheit.

2.4 Netzwerkaktivitäten

Tabelle 1: Austausch mit EvaluatorInnen

Was?	Wer mit wem?
Stakeholder-Workshop des EU-Forschungsprojekts ENVIEVAL – Entwicklung und Anwendung neuer Methodengerüste für die Evaluation der Umweltwirkungen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, 02.07. und 03.07.2014 in Budapest	Evaluatoren, ELER-Administration, Wissenschaftler
Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) „Professionalisierung in und für Evaluationen“ am 10.-12.09.2014 in Zürich, Session des AK Strukturpolitik zum Thema „Wie viel Evaluierung steckt in Rechnungshofprüfungen?"	Evaluatoren, Auftraggeber, Wissenschaftler
DVS-/DVL-Tagung am 18./19.11.2014 in Gotha „Naturschutz und die Reform der Agrarpolitik – Bilanz, Erkenntnisse und der weitere Weg“	Evaluatoren, Auftraggeber, Wissenschaftler
Expertenworkshop zur Befragung von Pensionspferdehaltern in Niedersachsen, Braunschweig am 12.02.2015	Berater der LWK NI, Praktiker
Vortrag beim „Treffpunkt Direktvermarktung“ der LWK NI am 03.03.2015 in Barsinghausen: „Einkommensdiversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe: Bedeutung und Einflussfaktoren“	Berater der LWK NI, Praktiker
Workshop Ex-post-Evaluation 2007-2013 am 25.3.2015 in Kassel, ausgerichtet von MEN-D	Evaluatoren

Tabelle 2: Austausch mit der Wissenschaftsgemeinschaft

Was?	Wer mit wem?
Vortrag: Greening nationale Umsetzung und ihre Potenziale, auf dem Landesnaturschutztag, Mainz 06.05.2014 (Reiter).	VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Verbände
Vortrag: Demographic change: challenges and actions in rural development policy. Auf Jahrestagung der Regional Studies Association: Diverse regions: building resilient communities and territories : 16.-18.06.2014 ; Dokuz Eylül University, Izmir (Pollermann)	VertreterInnen aus Wissenschaft (international)
Vortrag: Kooperationen zwischen Dörfern, Gemeinden und Regionen: Ansätze für Zusammenarbeit in der Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Ergebnisse aus der 7-Länder-Evaluation 2007-2015; Dorfsymposium Interdisziplinärer Arbeitskreis Dorfentwicklung (Bleiwäscher Kreis), Dipperz, 13./14.10.2014 (Moser, Peter)	VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Verbände
Tagung „Umbau statt Zuwachs“, Loccum, 1./2.12.2014 (Fengler)	VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Verbände
Vortrag: Greening und dessen potentielle Auswirkungen auf Agrarumweltmaßnahmen, TU Braunschweig, 03.12.2014 (Reiter)	Seminar im Rahmen der Vorlesung Agrarökologie
Netzwerktreffen Dorferneuerung und -entwicklung, Gotha, 10./11.03.2015 (Fengler; Peter)	VertreterInnen aus Verwaltung und Wissenschaft
Workshop zu TRUSTEE Task 3.3 “Governance on local level”: Vergleich unterschiedlicher Rahmenbedingungen von LEADER in Frankreich, Deutschland und Italien, INRA Paris 12.03.2015 (Pollermann, Raue, Schnaut)	VertreterInnen aus Wissenschaft
Vortrag: Tierschutzwirkungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum. Ergebnisse aus der Evaluierung der Maßnahme „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“ auf den KTBL-Tagen 2015 „Herausforderung Tierwohl“ 14. - 15.4.2015 (Bergschmidt)	VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Verbände
Symposium „Alle kommen zu Wort!“ – Moderation in der Dorfentwicklung, Göttingen, 20./21.04.2015 (Moser; Fengler; Peter)	VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Verbände

Tabelle 3: Mitwirkung an der Weiterentwicklung des CMEF

Was?	Wer mit wem?
Unterarbeitsgruppe der Bund-Länder AG Monitoring/Indikatoren – Monitoring Handbuch (Grajewski)	Für Monitoring Zuständige aus Bund und Ländern, MEN-D, BLE, Thünen-Institut
EU-Expertenausschuss für Evaluation “Evaluation Expert Committee” (EEC), diverse Treffen (Grajewski)	Austausch der Mitgliedstaaten mit der EU-KOM über Evaluierungsfragen
Technical Meeting des Rural Development Committee (RDC), Brüssel (Grajewski)	Austausch der Mitgliedstaaten mit der EU-KOM über Monitoringfragen

2.5 Veröffentlichungen der ProjektmitarbeiterInnen

Veröffentlichungen von Mitgliedern des Projektteams, die im Zusammenhang mit der 7-Länder-Evaluation stehen:

Bergschmidt A, Renziehausen C, Brinkmann J, March S (2014) Application of the welfare quality protocols for the evaluation of agricultural policies. In: Mounier L, Veissier I, (eds) Proceedings of the 6th International Conference on the Assessment of Animal Welfare at the Farm and Group Level WAFL 2014; Clermont-Ferrand, France; September 3-5, 2014. Wageningen: Wageningen Academic Publ, p 201

Bergschmidt A, Renziehausen C, Brinkmann J, March S (2014) Tiergerechtheit landwirtschaftlicher Nutztierhaltung: Verbesserung durch ergebnisorientierte Honorierung? Ländl Raum (ASG) 65(2):32-33

Eberhardt W, Küpper P, Steinführer A (2014) Was soll und kann Bürgerengagement leisten? Zur Übertragung von Verantwortung für die regionale Daseinsvorsorge an die Bürger: Nahversorgung und Feuerwehr im Vergleich. Kritischer Agrarbericht:168-172

Eberhardt W, Pollermann K, Küpper P (2014) Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen: Impulse für die Praxis. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), 62 p

Fährmann B, Schnaut G, Raue P (2014) Interview: "Für fondsübergreifende Ansätze müssen die Ressorts aufeinander zugehen und gemeinsame Strukturen schaffen". LandInForm(2):22-23

Forstner B, Grajewski R (2014) Beurteilung von alternativen Finanzierungsarten und -instrumenten zur Umsetzung von investiv ausgerichteten Fördergrundsätzen der GAK. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 123 p, Thünen Working Paper 29

Grajewski R, Meyer S (2014) Stand der Evaluation in der Strukturpolitik. In: Böttcher W, Kerlen C, Maats P, Schwab O, Sheikh S (eds) Evaluation in Deutschland und Österreich: Stand und Entwicklungsperspektiven in den Arbeitsfeldern der DEGEval - Gesellschaft für Evaluation. Münster; New York; München; Berlin: Waxmann, pp 37-59

Pollermann K (2014) Leitfaden zur Erstellung einer integrierten Entwicklungsstrategie zur Bewerbung als AktivRegion in der ELER Förderperiode 2014-2020 in Schleswig-Holstein : Stand 29.7.2014 [online]. Kiel: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, 42 p, in: http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/17_laendlicheEntwicklung/ 01_AktivRegion/PDF/Leitfaden__blob=publicationFile.pdf&gt

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014) Beiträge von LEADER zur Daseinsvorsorge durch integrierte Entwicklungsstrategien und modellhafte Projekte. Dortmunder Beitr Raumplanung 143: 75-86.

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014) Demographic change: challenges and actions in rural development policy. In: Diverse regions: building resilient communities and territories: Annual European Conference; Sunday 15th - Wednesday 18th June 2014 ; Dokuz Eylül University, Faculty of Business, Izmir, Turkey. Izmir: Dokuz Eylül University: 107-108.

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014) Multi-level Governance in rural development: Analysing experiences from LEADER for a Community-Led Local Development (CLLD): Paper contribution for 54th European Regional Science Association (ERSA) Congress, 26th-29th August 2014 in St. Petersburg. 21 S.

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014) Opportunities for a participative approach in rural development: Findings from LEADER in Mecklenburg-Vorpommern and the requirements for Community Led Local Development. Landbauforschung Appl Agric Forestry Res 64(3/4): 127-138.

Pollermann K (2014) Processes of cooperation in rural areas: obstacles, driving forces, and options for encouragement. In: Kasabov E (ed) Rural cooperation in Europe: in search of the 'relational rurals'. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan: 210-227

Röder N, Osterburg B, Liebersbach H, Bormann K (2014) Faktencheck Agrarpolitik : Beitrag der EU-Agrarreform zur Bewirtschaftung organischer Böden im Einklang mit Natur- und Klimaschutz - Möglichkeiten und Grenzen. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 58 p, Thünen Working Paper 24

3 Ausgewählte Ergebnisse

3.1 Schwerpunkt 1

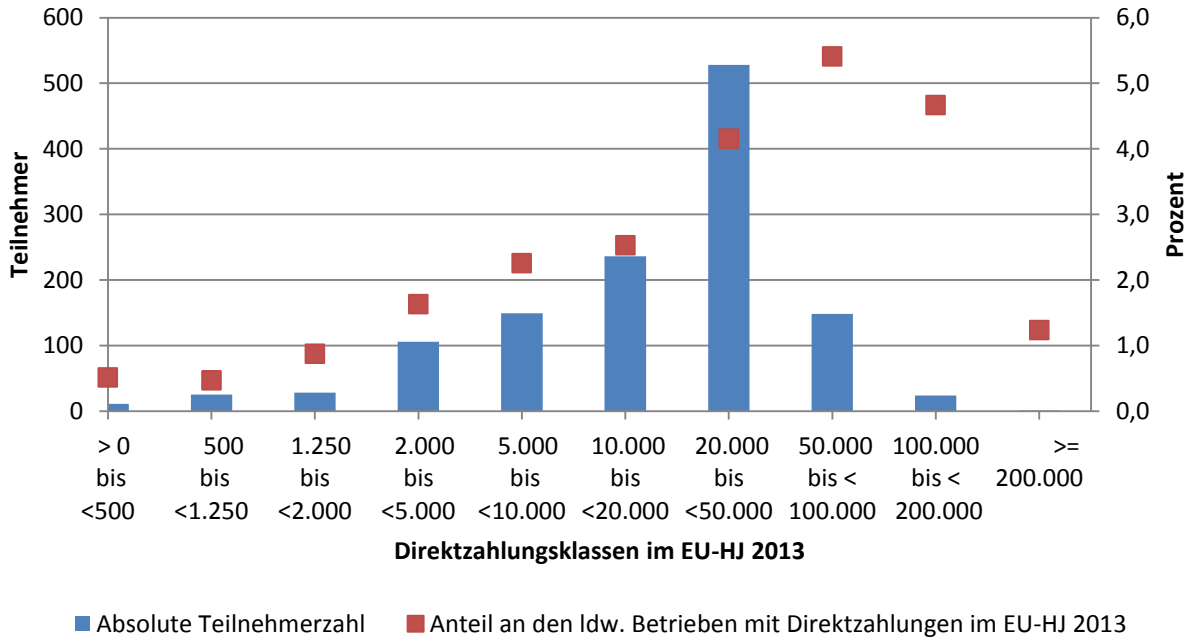
3.1.1 Berufsbildung und Einzelbetriebliche Beratung (ELER-Codes 111 und 114)

Nachfolgend wird die betriebsgrößenabhängige und regionale Inanspruchnahme von Berufsbildungsmaßnahmen (111) und einzelbetrieblicher Beratungsförderung (114) bei landwirtschaftlichen Betrieben analysiert. Grundlage bilden die Daten der Zahlstelle aus der sogenannten „X-Liste“ für die 1. und 2. Säule der GAP. Zunächst wurden die landwirtschaftlichen Betriebe ermittelt, die im EU-Haushaltsjahr (HJ) 2013 Direktzahlungen erhalten haben. Für diese Betriebe wurde in einem weiteren Auswertungsschritt analysiert, ob sie im Zeitraum der EU-Haushaltsjahre 2007 bis 2014 mindestens einmal an einer der o. g. Maßnahmen teilgenommen haben. Die Ergebnisse wurden nach Direktzahlungsklassen und Regionen zusammengefasst.

3.1.1.1 Berufsbildungsmaßnahmen (ELER-Code 111)

Gemäß der Richtlinie können neben landwirtschaftlichen BetriebsleiterInnen auch Auszubildende, mithelfende Familienangehörige u. ä. eine Förderung erhalten. Landwirtschaftliche Betriebsinhaber bilden somit nur eine Teilmenge des Teilnehmerspektrums ab. Des Weiteren können Interessenten auch mehrfach an Kursen teilnehmen. **Abbildung 1** stellt hingegen nur die grundsätzliche Inanspruchnahme (mindestens ein Kurs im Zeitraum 2007 bis 2014 besucht) dar. Insgesamt lag der Anteil an landwirtschaftlichen Betrieben, die an einer oder mehreren Berufsbildungsmaßnahmen teilgenommen haben, bei rund drei Prozent. Interpretiert man den Umfang an Direktzahlungen als Maß für die Betriebsgröße, so nimmt die Weiterbildungsneigung auf niedrigem Niveau mit zunehmender Betriebsgröße zu. Nur in den beiden höchsten Klassen ist ein zurückgehendes Interesse zu verzeichnen.

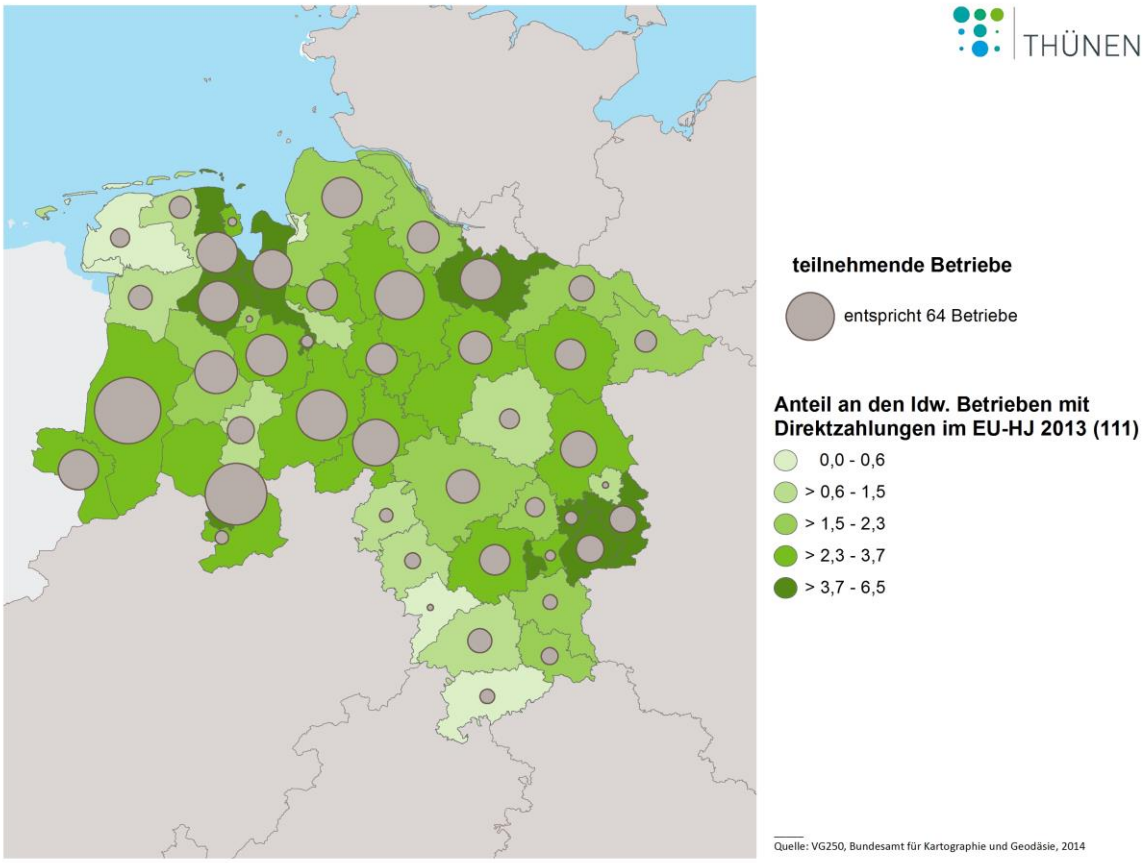
Abbildung 1: Inanspruchnahme von Berufsbildungsmaßnahmen nach Betriebsgröße (Höhe Direktzahlungen) im Zeitraum 2007 bis 2014



Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten der Zahlstelle Niedersachsen.

Die absoluten Zahlen der an Berufsbildungsmaßnahmen teilnehmenden Betriebe sind räumlich sehr unterschiedlich verteilt (s. **Karte 1**). Die meisten Teilnehmenden finden sich in den westlichen Landesteilen Niedersachsens. In Relation zu den insgesamt im EU-HJ 2013 vorhandenen Betrieben mit Direktzahlungen lassen sich einige regionale Schwerpunkte erkennen.

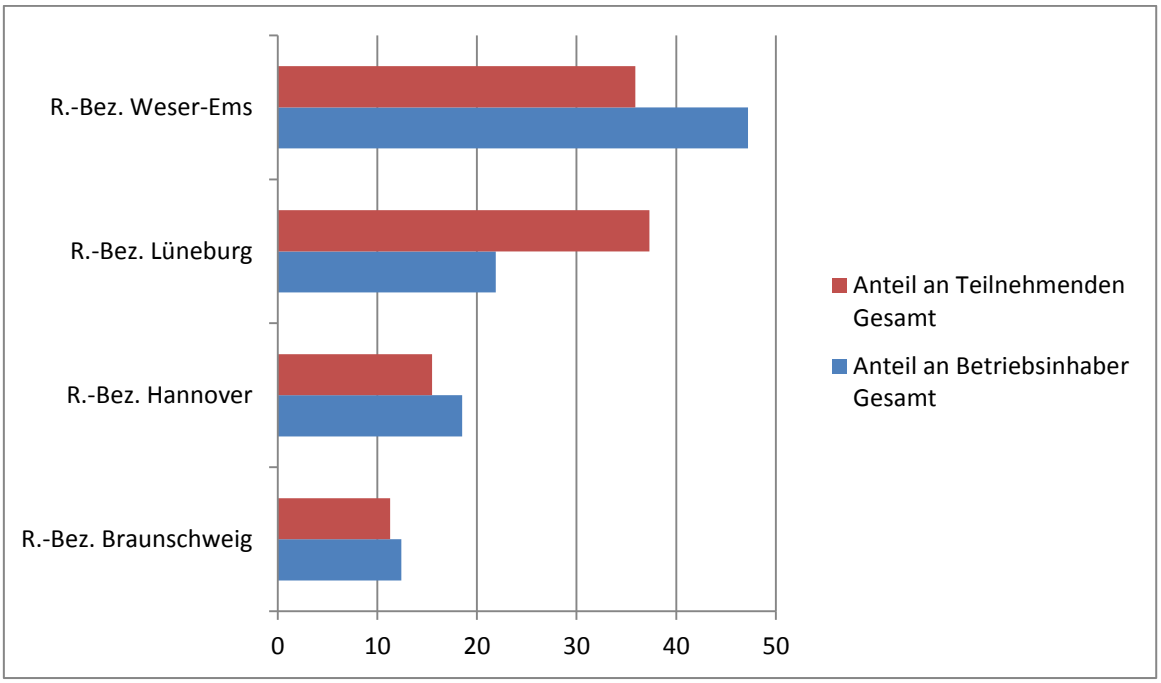
Karte 1: Inanspruchnahme der Berufsbildungsmaßnahme durch landwirtschaftliche Betriebe im Zeitraum 2007 bis 2014



Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten der Zahlstelle Niedersachsen.

Die regionalen Schwerpunkte treten auf Basis der statistischen Regionen (ehemalige Regierungsbezirke) deutlich hervor (s. **Abbildung 2**). Fast 70 % der Betriebsinhaber bzw. fast drei Viertel der Teilnehmenden insgesamt stammen aus den Landkreisen in den Regionen Weser-Ems und Lüneburg im Westen bzw. Nordwesten von Niedersachsen.

Abbildung 2: Regionale Verteilung der Betriebsinhaber und der Teilnehmenden insgesamt an Weiterbildungsveranstaltungen im Zeitraum 2010 bis 2013, in Prozent aller Teilnehmenden

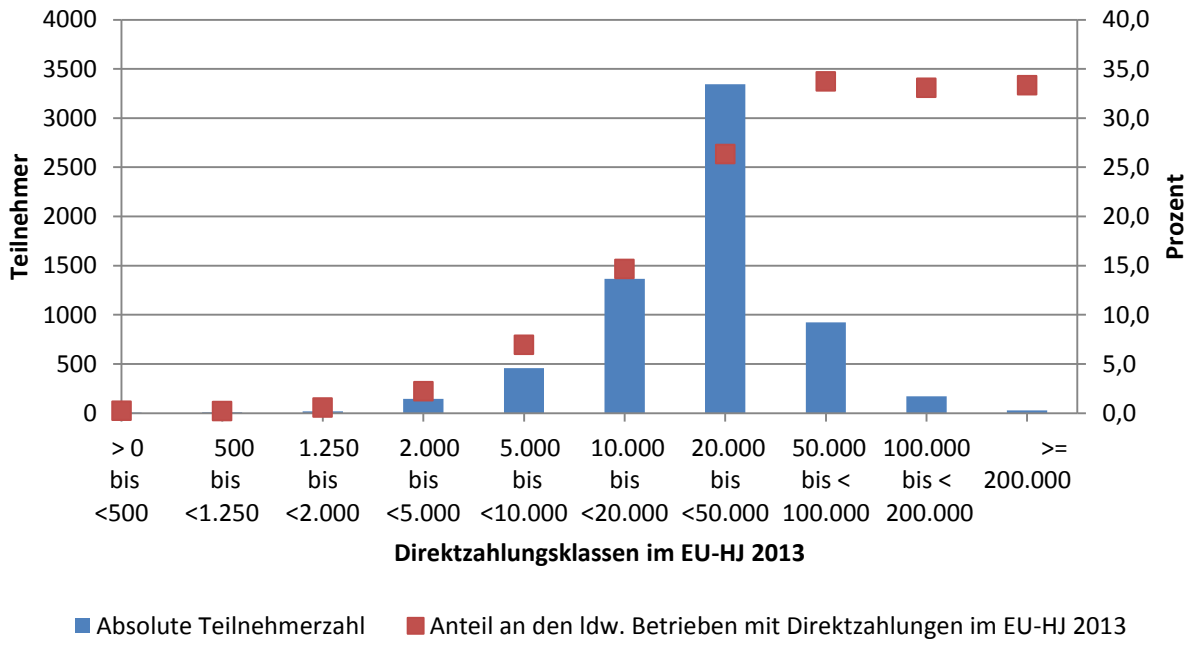


Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten in den vorgelegten Teilnehmerlisten der Bildungsträger.

3.1.1.2 Einzelbetriebliche Beratung (ELER-Code 114)

Die Einzelbetriebliche Beratung ist von 13 % der Betriebe, die im EU-HJ 2013 Direktzahlungen erhielten, in Anspruch genommen worden. Das Interesse an einer Teilnahme nimmt mit steigender Betriebsgröße zu, wie **Abbildung 3** zeigt. Bei Betrieben, die mehr als 20.000 Euro an Direktzahlungen im EU-HJ 2013 erhielten, wurden im betrachteten Zeitraum mehr als ein Viertel der Betriebe beraten.

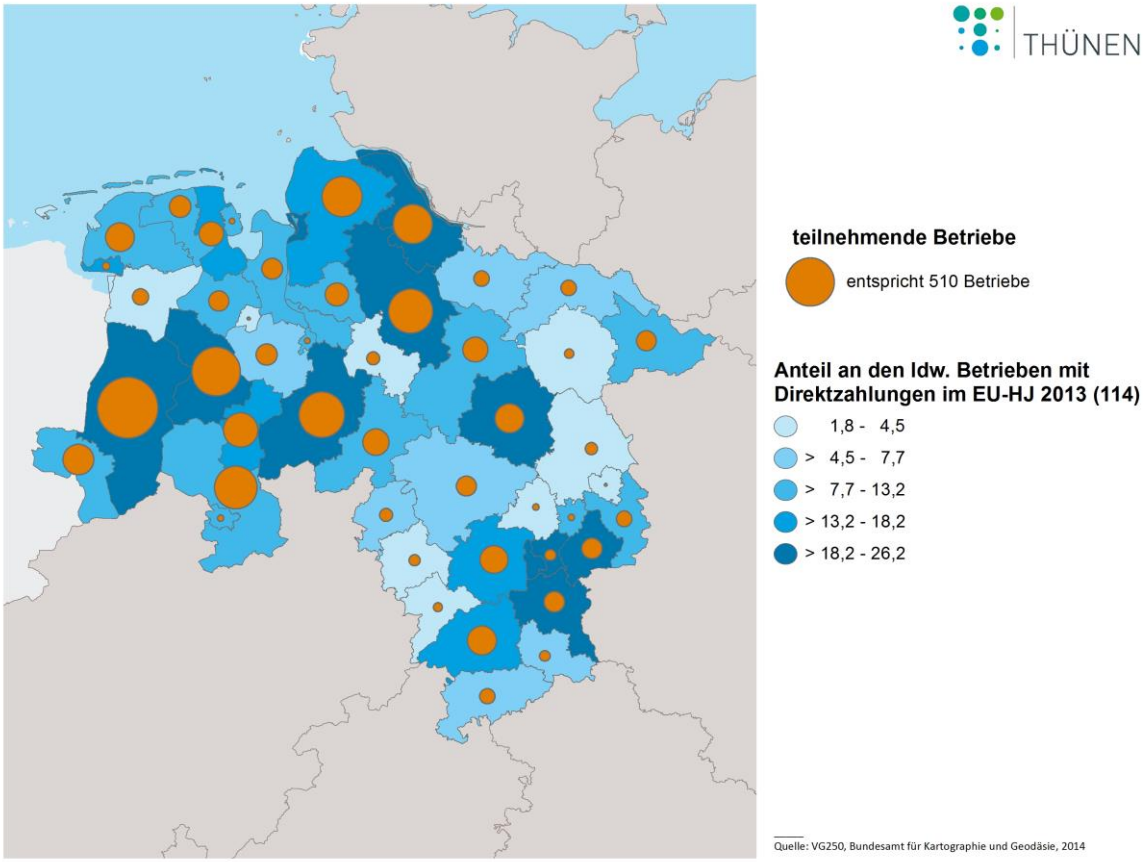
Abbildung 3: Inanspruchnahme der Einzelbetrieblichen Beratung nach Betriebsgröße (Höhe Direktzahlungen) im Zeitraum 2007 bis 2013



Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten der Zahlstelle Niedersachsen.

Die meisten Teilnehmerbetriebe kamen aus den westlichen Landesteilen Niedersachsens und drei Landkreisen in der statistischen Region Lüneburg (Cuxhaven, Stade und Rotenburg). Hier lag z. T auch der relative Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe mit Direktzahlungen hoch. Einen hohen Teilnehmeranteil mit 20 und mehr Prozent aller Betriebe findet man aber auch in den Landkreisen Rotenburg und Stade, in Celle und südlich von Braunschweig in den Kreisen Wolfenbüttel und Goslar (s. **Karte 2**).

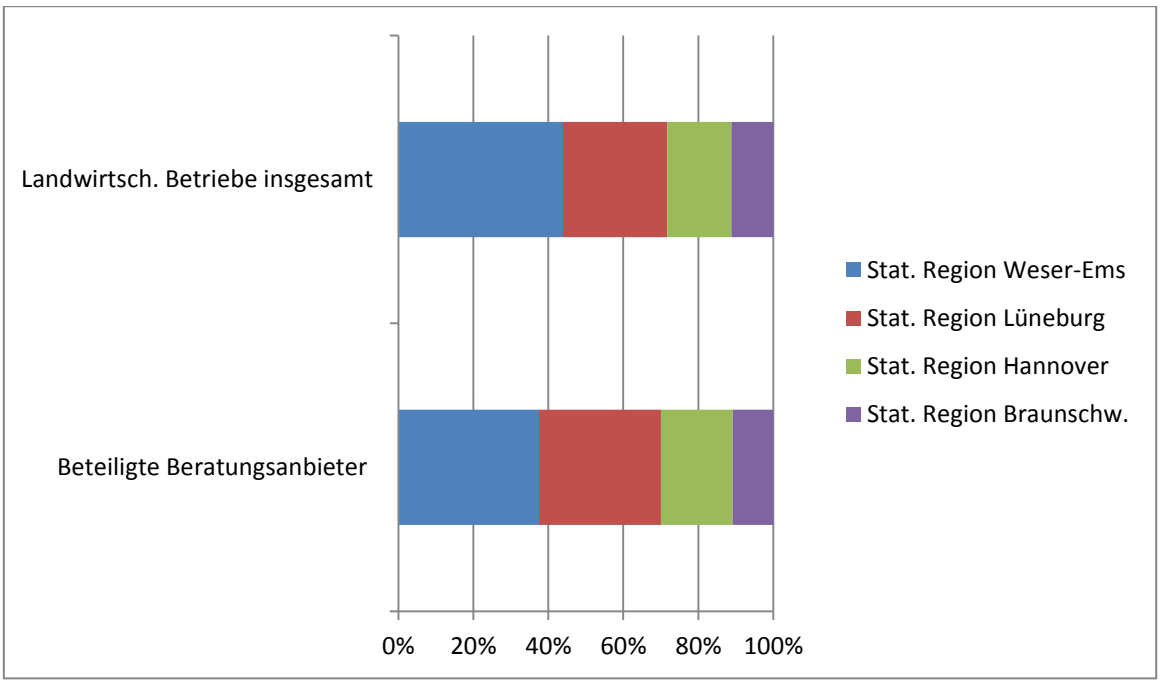
Karte 2: Inanspruchnahme der Einzelbetrieblichen Beratung im Zeitraum 2007 bis 2013



Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten der Zahlstelle Niedersachsen.

Die regionale Verteilung der an der einzelbetrieblichen Beratung teilnehmenden Betriebe entspricht ungefähr der Verteilung der beteiligten Beratungsanbieter und der insgesamt vorhandenen Betriebe in Niedersachsen. Rund zwei Drittel der im Rahmen dieser ELER-Maßnahme aktiven Beratungsanbieter und rund 72 % der niedersächsischen Betriebe sind in den Regionen Weser-Ems und Lüneburg ansässig (s**. Abbildung 4**). In den Jahren 2007 bis 2013 haben insgesamt 144 Beratungsanbieter in unterschiedlichen Zeiträumen geförderte Beratungen durchgeführt, davon 30 Anbieter in jedem der sieben Förderjahre. Eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme an der einzelbetrieblichen Beratung ist in der Region Weser-Ems mit ihren vorwiegend tierhaltenden Betrieben zu verzeichnen. Ihr Anteil an den niedersächsischen Betrieben 2010 beträgt rund 44 % und in den Jahren 2010 bis 2013 über 52 % bei den durchgeführten Beratungen.

Abbildung 4: Regionale Verteilung der beteiligten Beratungsanbieter im Zeitraum 2007 bis 2013 und der bestehenden landwirtschaftlichen Betriebe 2010



Quelle: Eigene Darstellung nach den Daten der Bewilligungsstelle und der Landwirtschaftszählung 2010.

3.1.2 Einzelbetriebliche Investitionsförderung (ELER-Code 121)

Mit der Agrarreform 2014 wurden die AFP-Förderungsgrundsätze der GAK umfassend reformiert mit der Folge, dass die Erfüllung besonderer Anforderungen aus mindestens einem der Bereiche Verbraucher-, Umwelt- oder Klimaschutz nun Fördervoraussetzung ist. In Niedersachsen und Bremen wurde die Erfüllung besonderer Anforderungen zur Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene gemäß der Anlage 1 der Förderrichtlinie Fördervoraussetzung für die Basisförderung in Höhe von 20 % des zuwendungsfähigen Investitionsvolumens. Bei Erfüllung der Anforderungen für „bestmögliche tiergerechte Haltung“ gemäß der Anlage 2 der Förderrichtlinie beträgt der Fördersatz nunmehr 30 % der Bemessungsgrundlage bei Investitionen in Rinderställe und 40 % bei anderen Stallbauten. Das maximal förderfähige Investitionsvolumen beträgt 1,0 Mio. Euro gegenüber 0,75 Mio. Euro im Vorjahr. Neu in Niedersachsen und Bremen ist die Junglandwirteförderung (JLF) in Höhe von zusätzlich 10 %-Punkten zum Fördersatz (maximal 40 %) bzw. maximal 20.000 Euro.

3.1.2.1 Outputanalyse

In **Tabelle 4** wird das Fördergeschehen in den Jahren 2013 und 2014 miteinander verglichen. Da aufgrund der verschärften Fördervoraussetzungen – namentlich aufgrund der 2 GV/ha-Grenze –

das ML einen Rückgang der Zahl der Anträge gegenüber den Vorjahren um 75 % erwartete, wurde der Mittelansatz für 2014 deutlich zurückgefahren. Dies zeigt sich in der drastischen Reduzierung sowohl der Anzahl der Anträge als auch des förderfähigen Investitionsvolumens und der beantragten Zuschüsse. Das mittlere förderfähige Investitionsvolumen je Förderfall ist dagegen nahezu konstant geblieben; bei den mittleren Zuschüssen und damit auch beim Subventionswert ist umgekehrt sogar ein deutlicher Anstieg gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.

Tabelle 4: Fördergeschehen 2013 und 2014 im Vergleich

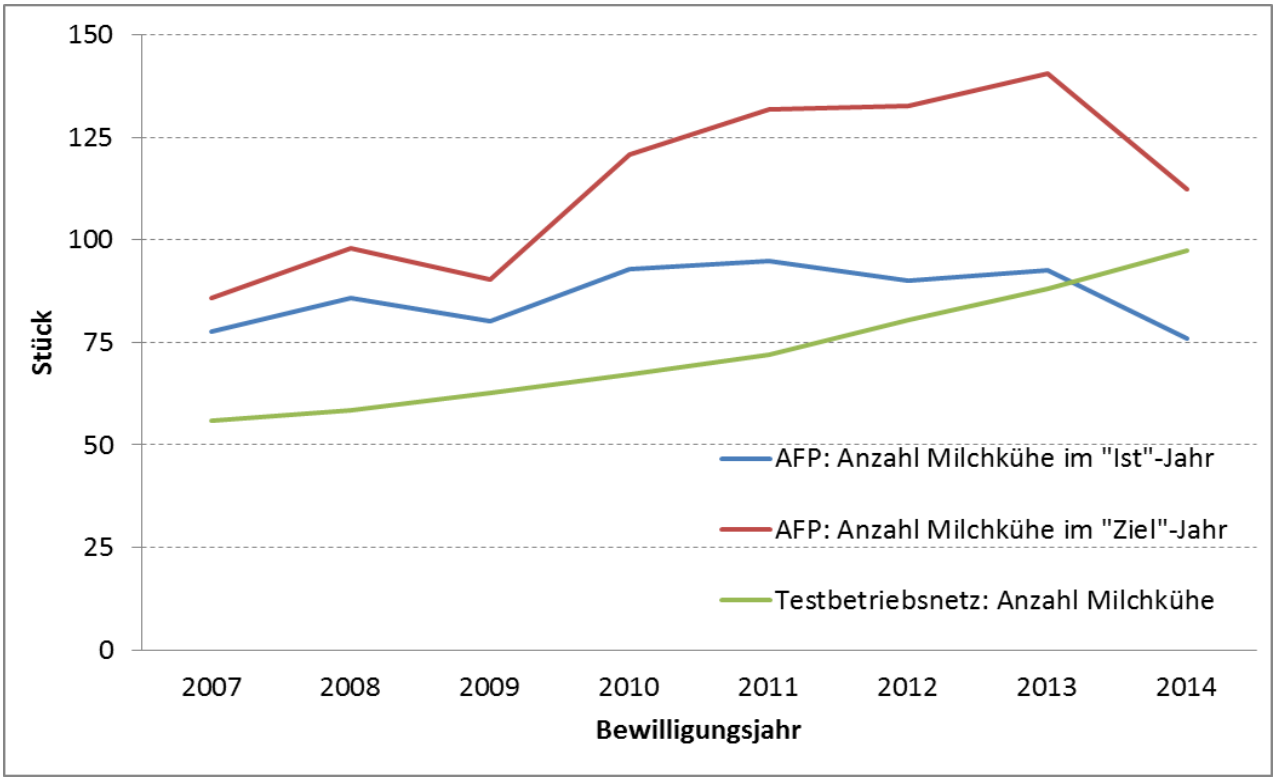
	2013	**2014**	**Differenz**
Anzahl Förderfälle	418	61	-85,4 %
… davon Ökobetriebe	13 (3,1 %)	4 (6,6 %)	-
… davon mit JLF	-	4	-
Förderfähiges Investitionsvolumen	241,28 Mio. Euro (577.000 Euro/Vorhaben)	33,60 Mio. Euro (551.000 Euro/Vorhaben)	-86,1 % (-4,6 %)
Summe Zuschüsse	43,48 Mio. Euro (104.000 Euro)	8,29 Mio. Euro (136.000 Euro)	-80,9 % (+30,6 %)
Mittlerer Subventionswert	19,8 %	25,9 %	+30,8 %

Quelle: AFP Bewilligungsdaten (2013), Investitionskonzepte (2014); eigene Berechnungen; JLF = Junglandwirteförderung.

2013 lag der mittlere Subventionswert aller Förderfälle unterhalb des Regelfördersatzes von 20 %. Dies ist darauf zurückzuführen, dass 128 von 418 Förderfällen (30,6 %) mit umfangreichen Investitionen von der Deckelung des förderungsfähigen Investitionsvolumens auf 0,75 Mio. Euro betroffen waren. Im Jahr 2014 lagen dagegen nur 12 von 61 (19,7 %) Förderanträgen über dem maximal förderfähigen Investitionsvolumen von 1,0 Mio. Euro.

Förderschwerpunkt des AFP waren in der Förderperiode 2007-2013 Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen in der Milchviehhaltung (Stallneubau, Melk- und Fütterungstechnik). Im Laufe der Förderperiode ergaben sich diesbezüglich wesentliche Veränderungen, die sich in der **Abbildung 5** widerspiegeln. Zu Beginn der Förderperiode war eine AFP-Förderung nur innerhalb der nachgewiesenen betrieblichen Milchreferenzmenge (nach Abschluss der Investition) möglich. Folglich planten die AFP-geförderten Milchviehbetriebe in den Bewilligungsjahren 2007, 2008 und 2009, ihre Milchviehbestände bis zum Abschluss des geförderten Vorhabens im „Ziel"-Jahr nur geringfügig aufzustocken. Die geförderten Betriebe hatten allerdings – im Verhältnis zu spezialisierten niedersächsischen Milchviehbetrieben im deutschen Testbetriebsnetz – vor der Durchführung der geförderten Investition (im „Ist"-Jahr) überdurchschnittlich große Milchviehbestände. Mit dem Erlass des ML vom 06.10.2009 entfiel diese Wachstumsbeschränkung. So wurden in den folgenden Bewilligungsjahren umfangreichere Wachstumsinvestitionen von den AFP-Fördermittelempfängern geplant (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Entwicklung der Milchkuhbestände von AFP-geförderten Betrieben und von Referenzbetrieben des BMEL-Testbetriebsnetzes



Quelle: AFP-Investitionskonzepte 2007-2014 (n = 2.164), BMEL-Testbetriebsnetz; eigene Berechnungen

Die betrieblichen Wachstumsschritte und damit die Inanspruchnahme der AFP-Förderung sind als Vorbereitung der Milchviehhalter auf das Ende der Milchquotenregelung zum 31.03.2015 zu sehen. Die Attraktivität der Fördermaßnahme hat sich dabei seit 2011 durch folgende Änderungen sukzessive verringert:

- Absenkung des Regelfördersatzes von 25 % auf 20 %,
- Streichung des erhöhten Fördersatzes bei Erfüllung besonderer Anforderungen gemäß der Anlage 1 der Förderrichtlinie für Investitionen in die Rinderhaltung und
- Absenkung des maximal förderfähigen Investitionsvolumens von ursprünglich 1,5 Mio. Euro auf 0,75 Mio. Euro im Jahr 2013.

Außerdem führten die sehr günstigen Finanzierungsbedingungen für landwirtschaftliche Investitionen ab etwa 2010 dazu, dass geplante Investitionen auch ohne Förderung einfacher finanziert werden konnten.

Förderschwerpunkt im AFP 2014 ist der Tierschutz, des Weiteren Umwelt- und Klimaschutz. Zwar waren die Fördersätze wieder höher als zuvor (s. o.). Jedoch schlossen zusätzliche Fördervoraussetzungen und -auflagen (wie das Erfüllen der Anlage 1 für die Regelförderung, Obergrenzen bei

den Tierzahlen nach Abschluss der geförderten Investition (z. B. 300 Rinder), Einhaltung eines Tierbesatzes von max. 2 GV/ha LF sowie das geforderte Vorhandensein einer Güllelagerkapazität für mindestens 9 Monate) zahlreiche investitionswillige Betriebe, insbesondere größere und intensiv wirtschaftende, von vornherein von der Förderung aus. Folglich sind die durchschnittlichen Kuhbestände der geförderten Betriebe 2014 deutlich gesunken (vgl. Abbildung 5).

3.1.2.2 Wirkungsanalyse

Im Rahmen des EU-Monitorings wurden die Analysen des Vorjahres fortgeschrieben mit Daten des Bewilligungsjahres 2011 und des Wirtschaftsjahres 2013/14 der Auflagenbuchführung der geförderten Betriebe. Wie in den Vorjahren ergeben diese Vorher-Nachher-Vergleiche bei 163 untersuchten Milchviehbetrieben einen Wachstumssprung. So stockten die Betriebe ihre Milchkuhbestände (MK) im Mittel um rund 35 % auf und steigerten den Betriebsertrag (BE) sowie die Bruttowertschöpfung (BWS) um 66 % bzw. 59 %. Gleichzeitig ging im Mittel der Betriebe die Zahl der Voll-Arbeitskräfte (AK) um 9 % zurück, d. h. der Wachstumseffekt wird bezüglich der Beschäftigung durch den Rationalisierungseffekt überkompensiert. Auch strukturell vergleichbare Milchviehbetriebe[1] des deutschen Testbetriebsnetzes in Niedersachsen wuchsen innerhalb dieses Zeitraumes. Diese erhöhten ihren Milchviehbestand allerdings nur um 17 % und konnten den Betriebsertrag lediglich um 17 % sowie die Bruttowertschöpfung um 32 % steigern. Die Zahl der Voll-Arbeitskräfte erhöhte sich bei den Testbetrieben leicht um 5 %, aber eben auch deutlich weniger als die Zahl der Milchkühe, so dass auch hier im Mittel der Testbetriebe ein Rationalisierungseffekt zu verzeichnen ist.

3.1.3 Verarbeitung und Vermarktung (ELER-Code 123)

Der Schwerpunkt der Arbeiten für diese Maßnahme lag – neben der fortlaufenden Aufbereitung von Förderdaten und der Auswertung vorliegender Projektabschlussbögen (n=47; Stand: März 2015) – in der Durchführung einer ergänzenden Befragung in Form von Telefoninterviews mit etwa 50 % der geförderten Unternehmen.[2] Den Interviewteilnehmern wurde vor dem jeweils 30- bis 45-minütigen Gespräch ein eigens entwickelter Interviewleitfaden zugesandt, um zu gewährleisten, dass die Fragen möglichst vollständig beantwortet werden können. Bei der Auswahl der untersuchungsrelevanten Zuwendungsempfänger war die sektorale Verteilung der Förderfälle unter Berücksichtigung des Zuwendungsvolumens entscheidend. Das Ziel der Primärerhebung ist u. a. die Schaffung einer breiteren und präziseren Bewertungsgrundlage der Fördermaßnahme,

[1] Es wurden nur Betriebe verglichen, deren Betriebsertrag im Jahr 2011, bei den geförderten Betrieben also vor der Umsetzung des geförderten Vorhabens, 150.000 bis 500.000 Euro betrug.

[2] Die Erhebung fand zeitgleich in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Hessen statt. Die Untersuchung schließt insgesamt 100 Unternehmen ein, weshalb eine telefonische Befragung aus Zeit- und Kostengründen der persönlichen Befragung vor Ort vorgezogen wurde.

wobei insbesondere die Wirkungen der geförderten Investitionen im Vordergrund stehen. Erste vorläufige Ergebnisse hierzu werden im Anschluss, gemeinsam mit Ergebnissen der ausgewerteten Evaluierungsbögen, vorgestellt. Dabei steht die Wirkungserfassung, die sich an der Beantwortung der CMEF-Fragen orientiert, im Vordergrund. Darüber hinausgehende Aspekte und ein Bezug zu Ergebnissen der Befragung aus den anderen Bundesländern werden im Ex-post Bericht dargestellt.

3.1.3.1 Maßnahmenvollzug

Seit Beginn der Fördermaßnahme 2007 wurden in den Bundesländern Niedersachsen und Bremen insgesamt 68 Projekte mit etwa 184,2 Mio. Euro an förderfähigen Kosten und 40,8 Mio. Euro Zuschuss bewilligt.[3] Das entspricht ca. 81 % der ursprünglich eingeplanten öffentlichen Mittel bzw. 68 % der ursprünglich geplanten Projektvorhaben. Die Projekte verteilen sich auf die Sektoren Getreide und Saatgut (21), Obst und Gemüse (13), Kartoffeln (11), Fleisch (11), Milch (7), Eier und Geflügel (4) und Sonstige (1) (vgl. **Tabelle 5**).

Ein etwas differenziertes Bild zeigt sich in der sektoralen Verteilung der bewilligten Mittel, bei der im Vergleich zur Anzahl der Förderfälle ein deutlicher Anteilszugewinn des Milchsektors sowie ein etwas weniger ausgeprägter Anteilszugewinn im Fleischsektor zu erkennen ist. Dies ist auf die relativ großen Investitionsvorhaben zurückzuführen, die sowohl im Milch- (5,5 Mio. Euro) als auch im Fleischsektor (3,4 Mio. Euro) höher ausfielen als im Durchschnitt aller Projekte (2,7 Mio. Euro).

Tabelle 5: ELER-Code 123: Förderfälle und bewilligte Fördermittel nach Sektoren

Sektor	Förderfälle		Förderfähige Kosten		Zuschuss	
	(absolut)	(%)	(Euro)	(%)	(Euro)	(%)
Getreide und Saatgut	21	30,9	53.093.236	28,8	11.538.995	28,3
Obst und Gemüse	13	19,1	25.461.521	13,8	5.735.475	14,1
Fleisch	11	16,2	37.211.170	20,2	7.983.645	19,6
Kartoffeln	11	16,2	22.777.719	12,4	5.413.403	13,3
Milch	7	10,3	38.725.487	21,0	8.552.781	21,0
Eier und Geflügel	4	5,9	6.369.157	3,5	1.441.549	3,5
Sonstiges	1	1,5	547.227	0,3	136.807	0,3
Summe	68	100,0	184.185.516	100,0	40.802.655	100,0

Quelle: Sachstand der Evaluierung April 2014 (LWK)

[3] Sachstand Evaluierung April 2014 (LWK, 2014); ohne Projekte mit Totalsanktionen, aufgehobenen oder widerrufenen Zuwendungsbescheiden. Eine fehlende Zuordnung von Sektoren wurde ergänzt durch Daten aus den Erhebungsbögen.

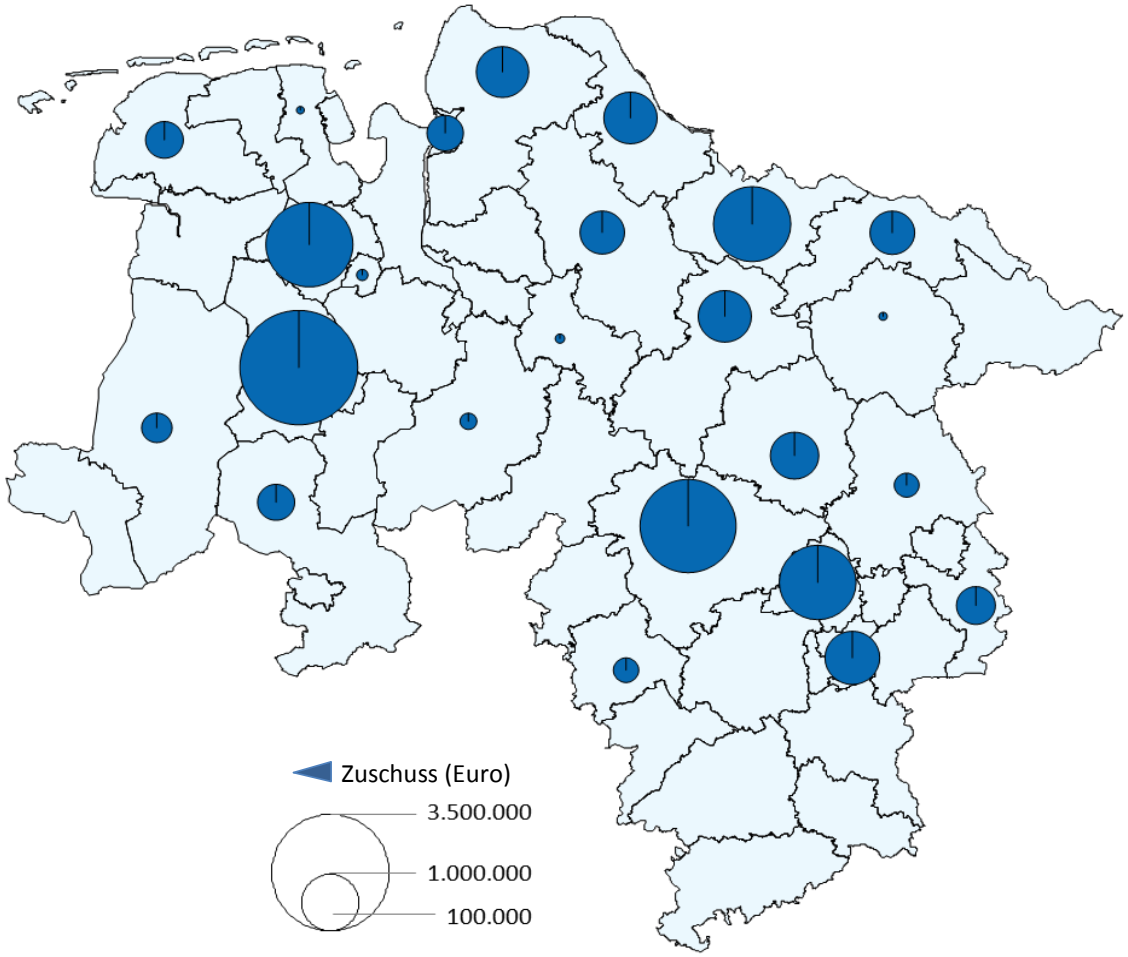
3.1.3.2 Datenmaterial

Wie eingangs erwähnt, werden die wesentlichen Wirkungen der Fördermaßnahme im Rahmen der Beantwortung der CMEF-Fragen erfasst. Für die Auswertung auf Basis der Evaluierungsbögen lagen insgesamt 47 abgeschlossene Projekte mit einem Gesamtvolumen an förderfähigen Kosten in Höhe von 106,7 Mio. Euro und 23,3 Mio. Euro Zuschuss vor. Damit decken die betrachteten Fälle 57 % der bis Ende 2013 bewilligten Zuschüsse ab. Die sektorale Verteilung der Projekte entspricht in etwa dem Stand der Bewilligungsdaten (vgl. Tabelle 5). Räumlich konzentrieren sich die Förderfälle eng an den Produktionsrichtungen der Landwirtschaft. Die räumliche Verteilung der Zuschüsse (vgl. **Karte 3**) zeigt hingegen, dass die meisten Fördergelder den Landkreisen Cloppenburg (relativ große Investitionen) und der Region Hannover (relativ viele Projekte; n=6) zuflossen.

Bei der Auswertung der Daten wurden mehrfach geförderte Betriebsstätten zusammengefasst, um Doppelzählungen zu vermeiden. Daraus ergaben sich 40 Betriebsstätten, von denen zwei aus der Wirkungsanalyse ausgeschlossen wurden, da es sich um Neugründungen handelte, die zu verzerrten Ergebnissen (Über- und/ oder Unterschätzung) führen würden.

Im Rahmen der Befragung sollten etwa 50 % der in Niedersachsen geförderten Unternehmen abgedeckt werden, was zu einem Stichprobenumfang von n=22 führte. Diese ausgewählten Unternehmen bilden insgesamt 37 Projekte mit einem Gesamtvolumen an förderfähigen Kosten in Höhe von 140,5 Mio. Euro und 30,8 Mio. Euro Zuschüssen (76 % der insgesamt bewilligten Mittel) ab. Die Auswahl der befragten Unternehmen orientierte sich an der sektoralen Förderfallverteilung, so stammen die untersuchten Fälle aus den Sektoren Fleisch, Milchverarbeitung, Getreide und Saatgut, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln.

Karte 3: ELER-Code 123: Zuschüsse in den Landkreisen Niedersachsens



Quelle: Auf Basis der Daten der Erhebungsbögen (n=47), sowie durch Ergänzungen der LWK.

3.1.3.3 Ergebnisse

Frage I: Inwieweit haben die geförderten Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovationen beigetragen?

Unter „Innovation“ wird seitens der EU die Fähigkeit verstanden, „(…) neue Ideen aufzugreifen und sie durch die Verwendung neuer Verfahren, Produkte oder Dienstleistungen besser und schneller als die Konkurrenz in kommerzielle Ergebnisse umzusetzen.“ (EU-KOM, 2010).

Ergebnisse aus den Erhebungsbögen

Für die Beurteilung des Beitrags der geförderten Investitionen zur Einführung von neuen Technologien und Innovationen wurden aus den Erhebungsbögen folgende Kennzahlen herangezogen:

- Haupt- und Nebenziele der Investitionen,[4]
- Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben am Gesamtumsatz, Markteinführung von neuen Produkten und Produktlinien,[5]
- Anzahl von neu eingeführten Technologien im Unternehmen/in der Branche.

In Hinblick auf die Einführung von Innovationen geht aus den Abschlussbögen hervor, dass die geförderten Investitionen keinen nennenswerten Beitrag leisten. Das zeigen einerseits die mit der geförderten Investition verbundenen Ziele der Zuwendungsempfänger (ZE). So wurde zwar in 28 Fällen (60 %) Innovation als ein relevantes Investitionsziel angegeben, jedoch fiel die Gewichtung mit durchschnittlich 10,6 % relativ gering aus.[6] Dies entspricht etwa 2,6 Mio. Euro an gewährten Zuschüssen (vgl. **Tabelle 6**).

Tabelle 6: ELER-Code 123: Haupt- und Nebenziele der Investition

Zielkategorie	Ø Gewichtung	Ø Gewichtung*Zuschuss	Zielnennung	kein Ziel	Summe
	(%)	(€)	(Anzahl)	(Anzahl)	(Anzahl)
Wettbewerbsfähigkeit	50,3	10.936.468	47	0	47
Qualität	31,4	7.513.750	45	2	47
Innovation	10,6	2.591.382	28	19	47
Sonstiges	2,4	537.896	11	36	47
Umwelt	5,2	1.692.438	26	21	47
Summe	100,0	23.271.934			

Eigene Berechnung auf Basis von n=47 Projektabschlussbögen

Zum anderen waren die durchschnittlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung[7], die als Hinweis auf Innovationsaktivitäten der Unternehmen/Betriebe interpretiert werden können, sowohl vor Durchführung der geförderten Investitionen (0,30 %) als auch in der anschließenden Betrachtung (0,45 %) vergleichsweise gering. Die Zahl der Betriebsstätten, die überhaupt Ausgaben für F&E tätigten (n=8 bzw. 21 %), veränderte sich hingegen nicht, so dass der zu beobachtende Anstieg der Ausgaben für F&E auf diese 8 Betriebsstätten zurückführbar ist (vgl. **Tabelle 7**). Wie bereits in der Halbzeitbewertung 2010 erläutert, sind die als gering einzustufenden Innovationsaktivitäten vornehmlich auf die Größenbeschränkung der Fördermaßnahme zur Marktstrukturverbesserung auf KMU zurückzuführen. Solche Aktivitäten finden eher in F&E-Abteilungen

[4] Erhebungseinheit sind Projekte (n=47).

[5] Erhebungseinheit sind Betriebsstätten (n=40); davon werden die zwei Neugründungen nicht betrachtet.

[6] Jeder Förderempfänger musste die mit der Investition verbundenen Ziele gewichten. Es standen dabei die in Tabelle 6 aufgeführten Kategorien zur Verfügung. Die Angaben mussten sich je Projekt zu 100 % aufsummieren.

[7] Gemessen am Gesamtumsatz.

größerer Marktteilnehmer und/oder im Verbund mit Universitäten und Forschungseinrichtungen statt.[8]

Tabelle 7: ELER-Code 123: F&E-Aktivitäten

Kennzahlen	Vorher	Nachher	Veränderung	
			(absolut)	(relativ)
Ausgaben für F&E/ Ø Gesamtumsatz	0,26	0,38	0,12	47 %
Betriebsstätten mit F&E-Aktivitäten	8	8	0	0 %

Quelle: Eigene Berechnung; n=38 Betriebsstätten.

Die betriebliche Einführung von neuen Produkten und Produktlinien kann ebenfalls auf Innovationen hindeuten. Es ist allerdings zu beachten, dass nicht jedes auf Betriebsebene neu eingeführte Produkt oder jede neue Produktlinie zwangsläufig eine Innovation darstellt. Betrachtet man die Anzahl der Betriebsstätten, die im Rahmen der geförderten Investitionen neue Produkte (n=7) oder neue Produktlinien (n=3) eingeführt haben, kann verglichen mit der Gesamtzahl der Betriebsstätten (n=38) auch hier von keinem nennenswerten Effekt der geförderten Investitionen ausgegangen werden. Zudem sind diese Kennzahlen mit der Unschärfe behaftet, nicht ausschließlich im Zusammenhang mit den geförderten Investitionen zu stehen, sondern sie sind auf die Gesamtveränderung in den Betriebsstätten/Unternehmen bezogen. Infolgedessen kann der aus den Daten ermittelte Effekt im Hinblick auf die Fragestellung nochmals geringer ausfallen.

Die Anzahl der im Rahmen der geförderten Investitionen neu eingeführten Technologien deutet ebenfalls auf geringe Innovationstätigkeiten hin. So wurden zwar in 23 Projekten (44,7 %) neue Technologien eingeführt, davon waren jedoch nur fünf (10,6 %) innerhalb der Branche neu. Dies deutet darauf hin, dass die geförderten Investitionen hauptsächlich mit der Einführung des derzeitigen Stands der Technik einhergehen und nicht mit der Umsetzung von Innovationen.

Ergebnisse aus den Interviews

In den Interviews wurden die ZE direkt nach der Einführung von Innovationen im Zuge der Investitionen befragt und darüber hinaus danach, welchen Beitrag hierbei die Förderung leistete. Dies hat den Vorteil, dass der Fördereffekt unmittelbar, d. h. nicht indirekt über die Wirkungen der geförderten Investitionen, analysiert werden kann. [9] Ergänzend fließen die Angaben der ZE zu ihren zentralen Investitionszielen in die Untersuchung mit ein.

Insgesamt gaben 15 Unternehmen (68 %) an, keine Innovationen, sondern vornehmlich den gegenwärtigen Stand der Technik der Branche eingeführt zu haben. Ein marginaler Teil der Befrag-

[8] Vergleich Halbzeitbewertung 2010. Teil II – Kapitel 5.

[9] Mit den Angaben des Erhebungsbogens ist die direkte Untersuchung von Förderwirkungen nicht möglich, da hier nur aus den Investitionswirkungen auf die Förderwirkung geschlossen wird.

ten hätte auch in gebrauchte Anlagen mit älterer Technik investiert. Dies war aber durch den Förderausschluss von gebrauchten Anlagen und Maschinen untersagt. In vier Fällen (18 %) war eine Antwort nicht möglich und drei Befragte (14 %) gaben letztlich an, dass sie Innovationen umgesetzt haben. Das waren z. B. eine besondere Art der Kühlung im Obst- und Gemüsebereich oder die Einführung einer optoelektronischen Sortieranlage für Kartoffeln, durch die sich die Sortierleistung stark verbesserte. Auch bei der Verladung von Getreide wurde eine Innovation implementiert, durch die das betreffende Unternehmen nach eigenen Ausführungen die Produktqualität weit über den Standard anheben konnte. Von diesen drei Unternehmen hätten zwei ohne die Maßnahme zur Marktstrukturförderung keine Innovationen umgesetzt. Es wäre zwar trotzdem investiert worden, jedoch mit einer weniger modernen Ausführung. Folglich ist in diesen beiden Fällen ein positiver Fördereffekt in Hinblick auf die Einführung von Innovationen zu erkennen. Bezugnehmend auf die Gesamtzahl (n=22) ist dieser Effekt jedoch gering.

Des Weiteren sollten die ZE in der offen gestellten Frage ihre zentralen Investitionsziele angeben. Davon nannte nur eine Person (4,5 %) „Innovation“ in dem Zusammenhang. Das zeigt die geringe Bedeutung und unterstreicht abermals die zuvor genannten Resultate.

Zusammenfassung

Die Analyse der Kennzahlen aus den Erhebungsbögen ergibt, dass die geförderten Investitionen einen positiven Beitrag zur Einführung von neuen Technologien leisten. Ein wesentlicher Grund dürfte hierbei sein, dass die Förderung von gebrauchten Anlagen und Maschinen ausgeschlossen ist sowie der Umstand, dass mit Neuinvestitionen der jeweils inhärente technische Fortschritt im Unternehmen realisiert wird, ohne eigene F&E-Leistungen erbringen zu müssen. Daher handelte es sich bei den neuen Technologien vorwiegend um den gegenwärtigen Stand der Technik und nicht um Innovationen, weil diese zwar neu im Unternehmen, aber branchenweit nur in geringem Umfang neu waren. Weitere Indizien, die auf geringe Innovationseffekte schließen lassen, waren die relativ niedrigen Ausgaben der Betriebsstätten für F&E, die geringe Anzahl von Betriebsstätten mit neuen Produkten und/oder Produktlinien sowie die gewichteten Angaben der Investitionsziele. Die Resultate finden sich auch in den Befragungsergebnissen wieder. Geringe Abweichungen gab es bei den Zielnennungen, so dass Innovationen in der Befragung fast gar keine Rolle spielten. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass die Frage offen gestellt und nach den Hauptzielen gefragt wurde. Im Hinblick auf Einführung von Innovationen stellte sich anhand der Befragungsergebnisse lediglich für zwei Unternehmen ein positiver Fördereffekt dar. Für die gesamte Fördermaßnahme hingegen ist der Effekt somit als gering einzustufen.

Frage II: Inwieweit haben die geförderten Investitionen zur Verbesserung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse beigetragen?

Eine Produktion ist dann effizient, wenn ein gegebener Ertrag mit minimalem Aufwand (Faktoreinsatz) erzielt oder bei gegebenem Aufwand ein maximaler Ertrag erreicht wird. Um sich der Messung der Effizienz in der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Produkte zu nähern, können mehrere Messgrößen herangezogen werden.

Ergebnisse der Erhebungsbögen

Für die Beurteilung des Beitrags der geförderten Investitionen zu Effizienzverbesserungen werden der Gesamtumsatz und/oder die Bruttowertschöpfung (BWS) der geförderten Betriebsstätten ins Verhältnis zu den nachfolgenden Kennzahlen gesetzt:

- Faktoreinsatz Rohwaren in Euro,
- Faktoreinsatz Arbeit in Vollzeitäquivalenten (FTE)[10],
- Arbeitsproduktivität (BWS/FTE),
- Faktoreinsatz Personalaufwand in Euro,
- Faktoreinsatz Energie[11] in kWh.

Zur Effizienzanalyse (vgl. **Tabelle 8**) wurde zunächst der Einsatzfaktor Rohwaren in Bezug zur BWS gesetzt (BWS/Rohwareneinsatz). Im Vorher-Nachher-Vergleich hat sich der wertmäßige Rohwareneinsatz über alle Betriebsstätten hinweg um 53,7 % (481,5 Mio. Euro) erhöht. Ein Zuwachs zeigte sich dabei in 34 von 38 Förderfällen. Die BWS aller Betriebsstätten ist um 25,9 % (50,6 Mio. Euro), bzw. in 33 von 38 Betriebsstätten, gestiegen. Eine gesunkene BWS war in fünf Fällen zu erkennen und betraf die Sektoren Fleisch (n=2), Obst und Gemüse (n=1), Kartoffeln (n=1) und Milchverarbeitung (n=1). Setzt man die beiden Kennzahlen ins Verhältnis (BWS/ Rohwareneinsatz), dann ergibt sich im Vorher-Nachher-Vergleich ein Effizienzverlust von 18 %. Diese Entwicklungstendenz zeigte sich in 22 von 38 Betriebsstätten. Eine Ursache könnte darin liegen, dass u. a. insgesamt gestiegene Rohstoffpreise von den Unternehmen nicht vollständig kompensiert werden konnten. Des Weiteren ist diese Kennzahl auch ein Maß für die Wertschöpfungstiefe.[12] Folglich wäre zu konstatieren, dass sich die Wertschöpfungstiefe in der Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen in den untersuchten niedersächsischen Betrieben verringerte.

Ein wesentlicher Einsatzfaktor in den Unternehmen ist der Arbeitseinsatz, dessen Effektivität mit der Arbeitsproduktivität (BWS/FTE) ermittelt wird. Die Anzahl an Vollzeitbeschäftigten (FTE) stieg über alle Betriebsstätten hinweg um 18,8 % (430 FTE) auf insgesamt 2.721 FTE an. Bei Einschluss der Neugründungen erhöht sich die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze um weitere 190 FTE. Eine positive Beschäftigungsentwicklung war dabei in 27 Betriebsstätten zu erkennen, in neun Fällen blieb das Niveau unverändert und in zwei Fällen (je ein Fall aus den Bereichen Kartoffeln (n=1) sowie Getreide (n=1)) waren nach den geförderten Investitionen Beschäftigungsrückgänge zu verzeichnen. Die Arbeitsproduktivität (BWS/FTE) stieg um 6 % auf insgesamt 90.300 Euro, wobei 26 Betriebsstätten einen Zuwachs verbuchen konnten. In neun Fällen war die Entwicklung rückläufig, wovon in fünf Fällen die gesunkene BWS dafür ausschlaggebend war. Insgesamt deutet der Beschäftigtenzuwachs auf Wachstumseffekte der verarbeitenden Betriebe hin. Anhand

[10] FTE = Full Time Equivalent (Vollzeitäquivalent).

[11] Näherungsweise aus der Summe aus den Angaben: zugekaufte und selbsterzeugte Energie in kWh.

[12] Bezugnehmend zur Halbzeitbewertung, in der die Kennzahl bereits erläutert wurde.

der Daten bleibt jedoch offen, ob beispielsweise noch andere Effekte (Rationalisierung) wirkten bzw. ob die Veränderungen tatsächlich auf die geförderten Investitionen zurückzuführen sind. Als zentrale Ursache für die Produktivitätssteigerung dürfte die Einführung von neuen Technologien bzw. Anlagen/ Maschinen zu nennen sein. Das höhere Produktivitätsniveau spiegelt sich indes auch in einem um 13,3 % höheren Gesamtumsatz je Beschäftigtem von 780.400 Euro und damit in einem Effizienzgewinn wider.

Eine zusätzliche relevante Größe ist der Personalaufwand je FTE. Der Personalaufwand ist über alle Betriebsstätten hinweg um 10,5 % (10,6 Mio. Euro) gestiegen, wobei ein Zuwachs in 28 Betriebstätten zu erkennen war. In 8 Betriebsstätten war der Personalaufwand nach den Investitionen geringer, insbesondere in den Sektoren Getreide (3) und Kartoffeln (3). Der Personalaufwand je FTE ist absolut um 7 % gesunken, der Faktor Arbeit hat sich somit verbilligt. Allerdings zeigte sich diese Entwicklung nur in 19 Betriebsstätten, ein Rückgang hingegen in 16. Gleichzeitig hat sich aber die Arbeitsproduktivität um 6 % erhöht, weshalb bei einer gemeinsamen Betrachtung beider Verhältniszahlen eine Effizienzverbesserung zu erkennen ist.

Tabelle 8: ELER-Code 123: Kennzahlen zur Effizienzanalyse

Kennzahlen (absolut)	Maßeinheit	Vorher (absolut)	Nachher (absolut)	Veränderung (absolut)	Veränderung (relativ)
Gesamtumsatz	€	1.577.582.120	2.123.840.280	546.258.160	34,6%
Bruttowertschöpfung (BWS)	€	195.114.571	245.686.725	50.572.154	25,9%
Rohwareneinsatz	€	896.299.258	1.377.844.550	481.545.292	53,7%
Arbeitskräfte (Vollzeitäquivalent)	FTE	2.291	2.721	430	18,8%
Zugekaufte Energie	kWh	338.909.261	360.986.375	22.077.114	6,5%
Personalaufwand	€	101.363.515	111.972.729	10.609.214	10,5%
Berechnungen zur Effizienz und Produktivität (aus den absoluten Kennzahlen)		Vorher (absolut)	Nachher (absolut)	Veränderung (absolut)	Veränderung (relativ)
Arbeitsproduktivität (BWS/FTE) in€/FTE		85.167	90.281	5.114	6,0%
BWS/ Rohwareneinsatz		0,22	0,18	-0,04	-18,1%
BWS/ Personalaufwand		1,92	2,19	0,27	14,0%
Energieproduktivität (BWS/ zugekaufte Energie) in €/kWh		0,58	0,68	0,10	18,2%
Gesamtumsatz/ FTE in €/FTE		688.612	780.436	91.824	13,3%
Rohwareneinsatz/ Gesamtumsatz		0,57	0,65	0,08	14,2%
Personalaufwand/ FTE in €/FTE		44.245,00	41.146,02	-3.099	-7,0%

Eigene Berechnungen; n=38 Betriebsstätten.

Aus den Befragungen ergab sich auch eine Bedeutung des Faktors Energie, z. B. bei der Trocknung oder im Bereich Kühlung, im Hinblick auf die Fragestellung, weshalb in dem Zusammenhang die Energieproduktivität (BWS/ Energieeinsatz[13] in kWh) untersucht wurde. Insgesamt stieg die von den Unternehmen zugekaufte Energie in kWh um 6,5 % (22,1 Mio. kWh), bzw. in 31 von 40 Betriebsstätten. Die Energieproduktivität hat sich hingegen um 18 % erhöht, was bedeutet, dass sich die Energieeffizienz in den untersuchten Unternehmen verbessert hat (vgl. Tabelle 8).

Ergebnisse aus den Interviews

Der erste Hinweis auf Relevanz ergibt sich aus den Angaben der Befragten zu ihren wesentlichen Investitionszielen. Im Anschluss daran werden die Ergebnisse der Befragung zu den Wirkungen hinsichtlich Effizienz, Produktivität und Beschäftigung vorgestellt.

Bezüglich der Investitionsziele gaben 6 von 22 Befragten den Aspekt „Effizienz“ an, davon hauptsächlich im Getreide- und Milchsektor. In Bezug auf die mit den geförderten Investitionen in Verbindung gebrachten Wirkungen ergibt sich folgendes Bild: Von den Befragten gaben 18 von 22 (82 %) an, Effizienzgewinne umgesetzt zu haben. Am häufigsten wurden hierbei – mit Bezug auf Kostensenkung – die Aspekte Energie (12), Produktion (3) sowie Kühlung (2) genannt[14]. Anhand der Aussagen wird deutlich, dass Unternehmen auch ohne intendiertes Effizienzziel nach eigenen Einschätzungen dennoch positive Effekte erzielten. Im Wesentlichen ist dies auf neu eingeführte Technik bzw. Anlagen/ Maschinen zurückzuführen, die, bedingt durch technischen Fortschritt, in der Regel effizienter sind als ihre Vorgänger. Eine genaue Quantifizierung der Effekte war der Mehrheit der Befragten jedoch nicht möglich, u. a. weil die Anlagen noch nicht ausreichend lange in Betrieb waren.

Gleichzeitig wurden in 11 von 22 Fällen (50 %) Produktivitätssteigerungen erreicht. Davon wurde am häufigsten die Arbeitsproduktivität genannt (8), insbesondere im Getreide- und Milchsektor. Ein Teil der Landhandelsunternehmen (3) gab indes an, dass sich die Schlagkraft und/oder Verladezeiten aufgrund der geförderten Investitionen deutlich verbessert haben. In dem Zusammenhang wurden gleichzeitig Beschäftigungseffekte untersucht. Von 22 Befragten konnten 10 den Beschäftigungsstand halten und in 12 Fällen konnten sogar neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Eine aussagekräftige Quantifizierung war allerdings nicht möglich, auch weil teilweise an anderer Stelle in den Unternehmen Arbeitskräfte eingespart wurden. Einige Befragte gaben an, dass die geförderten Investitionen aufgrund gestiegener Produktivität zu Rationalisierungen führten, die dann jedoch durch höhere Wachstumseffekte überkompensiert wurden.

Zusammenfassung

Anhand der ausgewerteten Erhebungsbögen zeigten sich Produktivitätsverbesserungen für die untersuchten Faktoren Arbeit und Energie. Der Faktor Rohwaren verteuerte sich hingegen in Be-

[13] Hier wird die Kennzahl Zugekaufte Energie in kWh herangezogen.

[14] In den Subantworten war die Nennung mehrerer Ziele möglich.

zug auf die BWS. Die Befragung kommt zu einem ähnlichen Resultat, weshalb von einem insgesamt positiven Beitrag der geförderten Investitionen im Hinblick auf die Effizienz der eingesetzten Produktionsfaktoren geschlossen werden kann. Die gestiegenen Beschäftigtenzahlen lassen darauf schließen, dass die Wachstumseffekte der geförderten Investitionen Rationalisierungseffekte überkompensieren.

Frage III: Inwieweit haben die geförderten Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen beigetragen?

Ergebnisse aus den Erhebungsbögen

Wie bereits zur Halbzeitbewertung dargelegt, kann mit Hilfe der Daten aus den Erhebungsbögen der Beitrag der geförderten Investitionen zur Qualitätsverbesserung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten nur indirekt ermittelt werden. Dies erfolgt insbesondere durch eine Prüfung, ob im Zuge der geförderten Investitionen Qualitätsregelungen der EU gemäß Art. 22 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1974/2006[15] oder andere Qualitätsregelungen (wie z. B. QS) zur Anwendung kamen. In die Auswertung flossen daher folgende Indikatoren bzw. Kennzahlen:

- Haupt- und Nebenziele der Investitionen,
- Wertmäßiger Rohwareneinsatz aus etablierten Qualitätsprogrammen,
- Umsatzerlöse von Qualitätsprodukten, die im Sinne der EU-Verordnung hergestellt werden.

Anhand der Haupt- und Nebenziele, die mit den geförderten Investitionen erreicht werden sollen, wird eine hohe Bedeutung bezüglich Qualität erkennbar (45 von 47 Projekten). Die durchschnittliche Gewichtung dieses Investitionsziels (31,4 %), bzw. 7,5 Mio. Euro gewährte Zuschüsse, bekräftigt dies (vgl. Tabelle 6).

Der wertmäßige Rohwareneinsatz aus etablierten Qualitätsprogrammen wurde unter der Annahme, dass dadurch die Qualität in der Verarbeitung beeinflusst wird, als Kennzahl für die Analyse herangezogen. Über alle Betriebsstätten hinweg stieg der Rohwareneinsatz in 34 von 38 Betriebsstätten um 53,7 % (481,5 Mio. Euro). Allerdings blieb die Anzahl der Betriebsstätten (22), die Rohstoffe aus etablierten Qualitätsprogrammen der EU beziehen, im Vorher-Nachher-Vergleich annähernd identisch (+1), weil schon vor den Investitionen nach bestimmten Qualitätsstandards gearbeitet wurde (vgl. **Tabelle 9**).

Ein vergleichbares Bild zeigt die Entwicklung der Umsatzerlöse aus produzierten Qualitätsprodukten gemäß EU-Verordnung. So verzeichneten die insgesamt erzielten Umsatzerlöse aus anderen Qualitätsregelungen einen Zuwachs von 34 % (99,5 Mio. Euro). Die Anzahl der zugehörigen Betriebsstätten blieb jedoch unverändert (14); diese verteilen sich schwerpunktmäßig auf die

[15] Biokennzeichnungsverordnung, Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen, traditionelle Spezialitäten, Titel VI Gemeinsame Marktorganisation Wein.

Sektoren Obst-und Gemüse (5), Kartoffeln (4) und Fleisch (3). Die erzielten Umsatzerlöse aus ökologisch erzeugten Produkten stiegen im Vorher-Nachher-Vergleich um 117 % (1,6 Mio. Euro). Die Anzahl der zugehörigen Betriebsstätten war allerdings sowohl vorher (3) als auch nachher (2) gering. Der Umsatzanstieg verlief in beiden Betriebsstätten, die aus dem Obst- und Gemüsesektor stammen, ähnlich. Mögliche anerkannte einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen kamen in Niedersachsen nicht zur Anwendung. Auch Erzeugnisse mit regionalen Herkunftsbezeichnungen[16] spielten keine Rolle.

Tabelle 9: ELER-Code 123: Umsatzerlöse aus produzierten Erzeugnissen, die den Qualitätsregelungen der EU entsprechen

Kennzahlen (€)	Vorher	Nachher	Veränderung	
(absolut)	(absolut)	(absolut)	(absolut)	(relativ)
ökologisch erzeugte Produkte	1.353.000	2.942.000	1.589.000	117%
andere Qualitätsregelungen[17]	294.976.721	394.433.966	99.457.245	34%

Eigene Berechnungen; n=38 Betriebsstätten.

Mit Hilfe der Daten lässt sich konstatieren, dass der Aspekt Qualität bei den Investitionsmotiven eine große Rolle spielte. In Bezug auf Investitionswirkungen lassen sich anhand der zur Verfügung stehenden Indikatoren jedoch nur geringfügige Effekte ableiten, die auf Qualitätsverbesserungen hindeuten.

Ergebnisse aus den Interviews

Im ersten Schritt wurden die ZE nach ihren wesentlichen Investitionszielen befragt, um so Rückschlüsse auf die Bedeutung des Aspektes Qualität zu ziehen. Im Anschluss wurden sie nach den Wirkungen hinsichtlich Qualität befragt. Dies hat gegenüber der Untersuchung der Erhebungsbögen den Vorteil, mögliche Effekte verursachungsgerechter zu ermitteln. Das Fragespektrum umfasste folgende Aspekte:

- Verbesserung der Produktqualität,
- Anlass in Qualität zu investieren,
- Honoriert der Markt Qualitätsverbesserungen?
- Mussten Lieferanten ihre angebotenen Qualitäten anpassen?

[16] EU-Gütezeichen: geschützte Ursprungsbezeichnung (g.u.); geschützte geografische Angabe (g.g.A.); garantierte traditionelle Spezialitäten (g.t.S.).

[17] Z. B. DIN EN ISO 9000ff, EUREP-GAP, HACCP, GMP, GQ, GQS, IFS, QM Milch, QS.

Von 22 Befragten gaben 11 (50 %) als wesentliches Investitionsziel an, dass sie die Qualität ihrer Produkte sichern und/oder steigern wollten. Die Nennungen stammten größtenteils aus den Sektoren Obst und Gemüse, Getreide und Saatgut sowie Kartoffeln.

In Hinblick auf die wesentlichen Wirkungen ergaben sich nachfolgende Ergebnisse: In 18 von 22 Betrieben (82 %) wurden Qualitätsverbesserungen realisiert. Am häufigsten fanden die Verbesserungen im Rahmen der Produktqualität statt, z. B. aufgrund besserer Kühlung, Reinigung, Trocknung oder des Einstiegs in QS-IFS-Zertifikate.[18] Qualitätseffekte konnten aber auch in Form von Produktdifferenzierung erzielt werden. So gelang es z. B. einem Unternehmen, durch den Bau von mehreren kleinen Lagerparzellen einzelne Qualitäten von Getreide zu separieren. In fünf Fällen wurden Verbesserungen in der Prozessqualität angegeben, die letztlich ebenso zur Produktqualität beitragen. Für zwei Fälle gab es keine Nennungen. In zwei weiteren Fällen wurde keine Verbesserung der Qualität erreicht, da z. B. eine schon bestehende Produktionslinie im Rahmen einer Erweiterungsinvestition lediglich dupliziert wurde bzw. Kapazitätserweiterungen im Vordergrund standen. In sieben Betriebsstätten ging eine Verbesserung der Qualität mit positiven Preiseffekten einher, z. B. in Form eines Kühlaufschlages gelagerter Ware oder durch Differenzierung. Ansonsten führten Qualitätseffekte aus Sicht der Befragten dazu, die Anforderungen der Kunden erfüllen zu können. In drei Fällen wurden Qualitätseffekte auch in Verbindung mit positiven Nachfrageeffekten gebracht.

Für 11 der befragten Unternehmen bestand ein Anlass, um in die Qualitätsverbesserung zu investieren, darin, die Anforderungen des Marktes erfüllen zu können oder vereinzelt auch, um gesetzlichen Anforderungen zu genügen. Hierzu äußerten sich insbesondere Betriebe aus den Sektoren Getreide und Saatgut, Kartoffeln sowie Obst und Gemüse. Mögliche Qualitätsprobleme im Vorfeld der Investitionen gab es nach Aussagen der Befragten hingegen nicht, so dass die Anforderungen des Marktes/Handels als treibende Kraft zu identifizieren sind.

Ferner wurde untersucht, ob sich die Anforderungen an die Rohwarenlieferanten in Folge der geförderten Investitionen verändert haben, beispielsweise durch Zertifizierungen. Die Mehrheit der Befragten (16) gab hierzu an, dass keine Modifizierungen notwendig waren. Dies sei vielmehr ein fortlaufender Prozess, der sich am Marktgeschehen orientiert. Es gab dennoch drei Fälle, in denen Lieferanten nach Aussagen der Befragten Anpassungen der bereitgestellten Qualitäten vornahmen.

Zusammenfassung

In beiden Untersuchungen (Auswertung der Erhebungsbögen und der Interviews) zeigt sich eine hohe Bedeutung für die Unternehmen, in Qualität zu investieren, auch wenn die Tendenz in der Befragung etwas schwächer ausgeprägt ist. Bei den Wirkungen hingegen zeigt sich ein differenziertes Bild. So sind anhand der Daten aus den Erhebungsbögen keine nennenswerten Effekte

[18] In den Subkategorien waren Mehrfachnennungen möglich.

abzuleiten, die darauf hinweisen, dass die geförderten Investitionen zu Qualitätsverbesserungen beigetragen haben. Anhand der Befragungsergebnisse haben die geförderten Investitionen jedoch im erheblichen Maße zu Qualitätsverbesserungen beigetragen. Der Unterschied dürfte daher resultieren, dass die Beurteilung von Qualitätseffekten mit Hilfe der zur Verfügung stehenden Indikatoren im Erhebungsbogen im Vergleich zur Befragung nur eingeschränkt möglich ist und in der Befragung wesentlich stärker differenziert wird. Das Hauptmotiv für Investitionen in Qualitätsverbesserungen bestand für die Mehrheit der Befragten darin, Markt-/Handelsanforderungen weiterhin erfüllen zu können. Andernfalls bestünde die Gefahr des Marktaustritts. In wenigen Fällen gelang es Unternehmen, einen Preisaufschlag, der in Verbindung mit Qualitätseffekten genannt wurde, am Markt durchzusetzen.

Frage IV: Inwieweit haben die geförderten Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, auch in Bereichen wie erneuerbare Energien, verbessert?

Ergebnisse aus den Erhebungsbögen

Für die Auswertung wurden folgende Kennzahlen herangezogen:

- Anteil wertmäßiger Rohwaren am Gesamtumsatz,
- Anteil vertraglich gebundener Rohwaren.

Eine Möglichkeit der Bemessung verbesserter Absatzmöglichkeiten für land- und forstwirtschaftliche Betriebe besteht darin, den Anteil der wertmäßigen Rohwaren am Gesamtumsatz zu untersuchen. In Frage II wurde hierzu bereits dargestellt, dass über alle Betriebstätten hinweg die wertmäßigen Rohwaren um 53,7 % gestiegen sind. Dies kann u. a. auf Nachfragesteigerungen der verarbeitenden Unternehmen infolge von Wachstumseffekten – dafür sprechen Umsatz- und BWS Entwicklung – oder, wie erläutert, auch auf Preiseffekte zurückzuführen sein. Insgesamt haben sich die Umsatzanteile der Rohwaren von 57 % auf 65 % nach den Investitionen erhöht. Dies entspricht einem Anstieg von ca. 14 %, was auf verbesserte Absatzmöglichkeiten der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe hindeuten kann (vgl. Tabelle 8).

Zur Beantwortung der Frage wurde außerdem die Entwicklung des Anteils der vertraglich gebundenen Rohwaren untersucht. Vor dem Hintergrund, dass die Förderung mit der Auflage verbunden ist, dass min. 40 % der mit den geförderten Investitionen geschaffenen Kapazitäten durch Verträge mit Rohwarenlieferanten abgedeckt werden müssen, wird die Kennzahl auch zur Beurteilung des „Erzeugernutzens“ (z. B. Absatzsicherheit) herangezogen.[19] Im Vorher-Nachher-Vergleich haben sich die vertraglich gebundenen Rohwaren um etwa 64,9 % erhöht (315,1 Mio. Euro). Dabei wuchs die Anzahl der entsprechenden verarbeitenden Betriebsstätten

[19] Förderauflage zur Vertragsbindung entsprechend der Richtlinie; fünfjährige Lieferverträge über 40 % der mit den Investitionen geschaffenen Kapazitäten.

ähnlich stark (68,4 %) von 19 auf 32 an (vgl. **Tabelle 10**).[20] Die untersuchten Betriebsstätten, die vor den Investitionen keine Kontrakte entsprechend der Förderauflage besaßen, stammen hauptsächlich aus den Bereichen Getreide/Saatgut und Fleisch. Dies dürfte u. a. darauf zurückzuführen sein, dass diese Marktteilnehmer eine andere Ausgestaltung ihrer Lieferbeziehungen bevorzugen, z. B. mündliche Verträge und/oder kürzere Vertragslaufzeiten. In Bezug auf die gesamten Rohwaren hat sich der Anteil der Vertragsware insgesamt um 4 Prozentpunkte auf 58 % erhöht.

Tabelle 10: ELER-Code 123: Vertraglich gebundene Rohwaren der untersuchten Betriebsstätten

Kennzahlen	Vorher	Nachher	Veränderung	
			(absolut)	(relativ)
vertraglich gebundene Rohwaren (Euro)	485.902.398	801.053.315	315.150.917	64,9%
-zugehörige Betriebsstätten-	19	32	13	68,4%
Anteil an gesamten Rohwaren	54 %	58 %	4,0	7,2%

Eigene Berechnung; n=38 Betriebsstätten.

Ergebnisse aus den Interviews

Im Rahmen der Interviews wurden insbesondere der Aspekt der Vertragsbindung und die davon ausgehenden Effekte auf Erzeuger untersucht.

Auf die Frage, ob die gewöhnlichen Lieferbeziehungen auf Grund der Förderauflage der fünfjährigen Vertragsbindung beeinflusst wurden, antworteten 10 Befragte, dass sich eine formale Änderung ergeben hat. Dies was insbesondere in dem Bereich Getreide/Saatgut der Fall, wo tendenziell kürzere Laufzeiten (1-2 Jahre) seitens der Landwirte angestrebt werden. In dem Zusammenhang wurde u. a. das Argument der Bindungsangst der Erzeuger genannt. Insgesamt stellten die mit der Förderauflage verbundenen jeweiligen Anpassungen aber keine Schwierigkeiten für die verarbeitenden Unternehmen dar. Ein Grund dafür ist, dass zuvor schon langfristige Lieferbeziehungen, auch ohne Fünfjahresverträge, zwischen den Akteuren bestanden. Für diese Unternehmen ergaben sich demnach kaum Änderungen. In zwei Fällen führten die veränderten Kontraktbedingungen zu höheren Auszahlungs-/Lieferpreisen. Für etwas weniger als die Hälfte der Befragten (45 %) ergaben sich hingegen keine Änderungen, da z. B. ohnehin langjährige Lieferverträge und/oder -beziehungen bestanden oder, weil bei Erzeugerorganisationen oder bei Genossenschaften ohnehin eine Andienungspflicht besteht. Von zwei Personen gab es keine Angaben.

Zusammenfassung

Aus den Daten der Erhebungsbögen geht hervor, dass sich die Absatzmöglichkeiten für land- und forstwirtschaftliche Betriebe tendenziell verbessert haben. Dies konnte aus der beobachteten

Veränderung des in Euro bewerteten Rohwarenbezuges, dessen Anteil am Gesamtumsatz und den vertraglich gebundenen Rohwaren abgeleitet werden. Gleichzeitig konnten Erzeuger ihren Absatz und/oder ihre Zuwächse durch längerfristige Lieferverträge absichern. In den Interviews zeigte sich allerdings auch, dass Erzeuger längerfristige Bindungen nicht immer positiv bewerten, was z. B. im Bereich Getreide zu beobachten war. Es gab jedoch keine Probleme in der Umsetzung der fünfjährigen Lieferverträge.

Frage V: Inwieweit haben die geförderten Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft beigetragen?

Eine hohe Wettbewerbsfähigkeit ist sowohl für die geförderten Unternehmen als auch für die Rohwarenlieferanten von entscheidender Bedeutung. Es wird davon ausgegangen, dass sich eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Unternehmen positiv auf die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren auswirkt (vgl. Frage IV) und schließlich auch Erzeuger davon profitieren.

Ergebnisse aus den Erhebungsbögen

Die Wettbewerbsfähigkeit wird durch verschiedene Einflussfaktoren bestimmt, z. B. durch Bruttowertschöpfung, Arbeitsproduktivität, Qualitätsaspekte oder Innovationstätigkeiten, deren Untersuchung bereits Bestandteil der voranstehenden Fragen I-IV war. Insgesamt deuten die Ergebnisse auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen hin. Dies drückt sich insbesondere in der verbesserten Arbeitsproduktivität (6,0 %) sowie der gestiegenen Bruttowertschöpfung (25,9 %) aus, was bei der Mehrheit der Unternehmen zu beobachten war (vgl. Tabelle 8). Gleichzeitig ist es den Unternehmen gelungen, Effizienzverbesserungen zu erreichen. Im Hinblick auf Qualität und Innovationseffekte konnten anhand der Daten aus den Erhebungsbögen nur geringe Verbesserungen abgeleitet werden.

Die Bruttowertschöpfung spiegelt die Leistungsfähigkeit der Unternehmen wider und ist als Basis für die Entwicklung und Stärkung des Markterfolges von Bedeutung. In **Tabelle 11** ist die Entwicklung der BWS der untersuchten Unternehmen nach Verarbeitungssektoren dargestellt. Dabei zeigt sich, dass insgesamt in jedem Sektor Zuwächse zu verzeichnen waren, wobei die größten Zuwächse dort erreicht wurden, wo in der Ausgangssituation die BWS gering war (kleine Unternehmen und/oder wenig Förderfälle).

Tabelle 11: ELER-Code 123: Sektorale Entwicklung der Bruttowertschöpfung

Sektoren	Vorher (absolut)	Nachher (absolut)	Veränderung (absolut)	Veränderung (relativ)
Fleisch	94.548.421	106.318.668	11.770.247	12,4%
Milch	24.093.059	32.956.644	8.863.585	36,8%
Getreide und Saatgut	15.027.785	24.660.146	9.632.361	64,1%
Obst und Gemüse	5.694.435	13.574.971	7.880.535	138,4%
Kartoffeln	51.607.423	60.296.411	8.688.988	16,8%
Sonstige	4.143.448	7.879.885	3.736.437	90,2%
Summe	195.114.571	245.686.725	50.572.154	25,9%

Eigene Berechnungen; n=38 Betriebsstätten.

Ergebnisse aus den Interviews

Im Rahmen der Unternehmensbefragung wurden einerseits die wesentlichen Investitionswirkungen erfasst, um daraus Rückschlüsse auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit zu ziehen. Anderseits wurde den Unternehmen direkt die Frage gestellt, ob sich aus ihrer Sicht die Wettbewerbsfähigkeit verbessert hat und welchen Anteil daran die geförderten Investitionen haben. Sie sollten dabei ihre Aussagen auf den Zeitraum ein Jahr vor den Investitionen bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Befragung (1. Halbjahr 2014) beziehen. Im Vergleich zu den Erhebungsbögen wird dadurch i.d.R. ein längerer Wirkungszeitraum der Investitionen in der Analyse berücksichtigt.

Anhand der angeführten wesentlichen Investitionswirkungen kann eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen abgeleitet werden. Z. B. wurden in jeweils 19 von 22 Unternehmen (86 %) Wachstumseffekte bzw. Vermarktungsvorteile (in 7 Fällen wurden z. B. neue Kunden bzw. Märkte erschlossen) realisiert. Jeweils 18 Befragte (82 %) gaben an, Qualitätsverbesserungen und/oder Effizienzsteigerungen erreicht zu haben. Letztlich ist aber auch die Zahl der Unternehmen mit Produktivitätssteigerungen (50 %), mit Erhalt von Beschäftigung (45 %) und/oder mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze (55 %) ein Ausdruck verbesserter (ausreichender) Wettbewerbsfähigkeit. Für zwei Unternehmen (9,1 %) liegen keine Angaben vor. Die befragten Unternehmen kommen in der zusammenfassenden Beurteilung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu einem in der Tendenz ähnlichen Ergebnis (vgl. **Tabelle 12**).

So gaben 20 von 22 Unternehmen an, dass sich ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert hat, wobei in 9 Fällen die geförderten Investitionen den Hauptanteil daran trugen und in 5 Unternehmen zumindest einen teilweisen Anteil. Die Wettbewerbsfähigkeit in der Zeit vor den Investitionen beurteilten die Unternehmen mit gut bis sehr gut (14 %), neutral/ausreichend (45 %) und schlecht bis sehr schlecht (14 %). Letztere stammen aus den Bereichen Kartoffeln (2) und Getreide (1). Die restlichen Unternehmen konnten keine Antwort geben.

Tabelle 12: ELER-Code 123: Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit nach Angaben der Unternehmen

Wettbewerbsfähigkeit	Förderfälle	Verteilung
(Einschätzung der Befragten; n=22)	(Anzahl)	(relativ)
Verbesserung	20	91%
dav. geförderte Investition trägt Hauptanteil	9	41%
dav. geförderte Investition hat teilweise Anteil	5	23%
dav. keine Angabe zur Investitionsbedeutung	6	27%
keine Verbesserung	.	0%
keine Aussage	2	9%
Summe	22	100%

Eigene Berechnung, n=22 befragte Unternehmen.

Zusammenfassung

Sowohl die Analyse der Erhebungsbögen als auch die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Betriebe insgesamt verbessert hat, wovon auch die liefernden Erzeuger in Form von Absatzsicherheit profitieren dürften. Das Ausgangsniveau der Wettbewerbsfähigkeit war nach Angaben der Befragten mehrheitlich gut bis neutral/ausreichend und nur in drei Fällen unzureichend. Mit Hilfe der geförderten Investitionen konnte das ohnehin gute Niveau gehalten und z. T. Verbesserungen erzielt werden. 70 % der Befragten beurteilten ihre gegenwärtige Wettbewerbsfähigkeit mit gut bis sehr gut, vor der Investition waren es nur 14 %.

Untersuchung von Mitnahmeeffekten

„Mitnahmeeffekte sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätte“ (Toepel, 2000). Die Wahrscheinlichkeit für Mitnahmeeffekte ist bei investiven Fördermaßnahmen wie der Marktstrukturförderung besonders hoch, weshalb die Analyse auch im Hinblick auf die Effektivität und Effizienz der Fördermaßnahme von Relevanz ist.

Die Ermittlung von Mitnahmeeffekten ist mit Hilfe der Daten der Erhebungsbögen nicht möglich. Deshalb wurde dieser Aspekt im Rahmen der Unternehmensbefragung aufgegriffen. Hierbei wurde den Unternehmen die Frage gestellt, ob sie die geförderten Investitionen auch ohne die Marktstrukturförderung durchgeführt hätten. Sie sollten sich zudem auf den Investitionszeitpunkt, das -volumen und auf die -ausführung beziehen. Daraus werden folgende Kategorien abgeleitet (vgl. **Tabelle 13**), um mögliche Mitnahmeeffekte einzuordnen:

- Vollständige Mitnahme, wenn alle Kriterien – Zeit, Volumen, Ausführung – mit gleich angegeben wurden.

- Partielle Mitnahme, wenn mindestens ein Kriterium – Zeit, Volumen, Ausführung – anders ausgefallen wäre.
- Keine Mitnahme, wenn Investitionen ohne Förderung nicht durchgeführt wären.

Tabelle 13: ELER-Code 123: Einordnung von Mitnahmeeffekten

Mitnahme	Intervall	Förderfälle	Verteilung
Einordnung	(relativ)	(Anzahl)	(relativ)
Vollständige Mitnahme	100%	2	9%
Partielle Mitnahme	0% < > 100%	16	73%
Keine Mitnahme	0%	3	14%
keine Angabe möglich		1	5%
Summe		22	100%

Eigene Berechnungen, n=22 befragte Unternehmen.

Von 22 befragten Unternehmen hätten 18 (82 %) auch ohne Marktstrukturförderung investiert, was auf eine insgesamt hohe Mitnahmetendenz hindeutet. Davon hätten zwei Unternehmen ihre Investitionen identisch durchgeführt (vollständige Mitnahme), die anderen 16 Unternehmen zumindest teilweise (partielle Mitnahme). Betrachtet man Letztere, dann ist zu konstatieren, dass davon 75 % die Investitionen „später“ bzw. in „Teilschritten“ durchgeführt hätten (Vorzieheffekt der Förderung). Das „Investitionsvolumen“ wäre bei neun Unternehmen (69 %) geringer ausgefallen (Quantitätseffekt der Förderung), wobei eine geeignete Quantifizierung allerdings nicht möglich war. Die „Ausführung“ der Investitionen hätte sich ohne die Förderung bei 56 % der Befragten geändert, z. B. in Form einer weniger modernen Ausstattung (Qualitätseffekt der Förderung). Zu keinen Investitionen wäre es hingegen in drei Unternehmen (14 %) gekommen, hauptsächlich aufgrund unzureichender Finanzmittel oder, wie in einem Unternehmen, aufgrund von Unsicherheit. Die Größe eines Unternehmens oder die Sektorzugehörigkeit spielten bei den untersuchten Fällen keinen erkennbaren Einfluss.

3.1.4 Ländlicher Wegebau (ELER-Code 125-B)

Die Ergebnisse der Befragung der Gemeindevertreter zur Förderung des Ländlichen Wegebaus sind in dem beigefügten Modulbericht (**Anhang 2**) ausführlich beschrieben und diskutiert. Die wichtigsten Befragungsergebnisse können stichwortartig wie folgt zusammengefasst werden:

- Die ELER-Förderung ist das entscheidende Finanzierungsinstrument für den ländlichen Wegebau. Ein Wegebau ohne Förderung findet nur selten statt.
- Der Bedarf an Wegebauförderung und die politische Bereitschaft, in diesem Bereich zu investieren, ist nach wie vor hoch.

- Die in einzelnen Regionen geringe Inanspruchnahme der Förderung ist vorwiegend auf die Finanzierungsprobleme der Gemeinden zurückzuführen.
- Im Rahmen von 125-B erfolgt in erster Linie der Ausbau von Ortsverbindungswegen sowie von Haupterschließungswegen in der Feldflur.
- Es dominiert der Ausbau in Asphaltbauweise, daneben haben Schotterwege eine gewisse Bedeutung.
- Der Bedarf an Fördermitteln ergibt sich nicht aus dem Neubau von bisher unbefestigten Wegeverbindungen, sondern allein aus dem erforderlichen Ausbau von Wegen, die in den 1970er- und 1980er-Jahren mit zu geringer Ausbaubreite und zu schwacher Befestigung ausgebaut wurden.
- Viele Gemeinden wünschen einen breiteren Ausbau und/oder eine stärkere Befestigung, als seitens der ÄrL letztendlich bewilligt wurde. Die Bewilligungsbehörde orientiert sich offensichtlich noch stark an den Empfehlungen der RLW99 (Standard-Ausbaubreiten von 3,0 m), obwohl die Förderbestimmungen des Landes Niedersachsen eine flexiblere Bewilligungspraxis ermöglichen.

Bezüglich der fördertechnischen Abwicklung wird die Erreichbarkeit der zuständigen Stellen bei den ÄrL sowie die Kompetenz der dortigen Ansprechpartner als besonders positiv bewertet. Kritik wurde an dem mitunter sehr späten Zeitpunkt der Bewilligung sowie an dem aufwendigen Antragsverfahren geübt. Die späte Bewilligung führt nicht nur zu einem verwaltungstechnischen Mehraufwand, sie führt auch zu deutlichen Kostensteigerungen (Preisaufschläge der Baufirmen in den Herbstmonaten).

Auf der Grundlage der Befragungsergebnisse werden u. a. folgende Empfehlungen diskutiert.

- Entlastung der Gemeindehaushalte durch eine grundsätzliche Umsteuerung in der Finanzierung und die Heranziehung der Flächeneigentümer über Beiträge zu Unterhaltungsverbänden (durch die Änderung des Realverbandsgesetzes und die damit mögliche Neugründung von Realverbänden sind wichtige Voraussetzungen hierfür schon geschaffen worden).
- Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen für die Heranziehung von Betreibern von Biogasanlagen zu den Kosten für den Wegebau und die Wegeunterhaltung.
- Überprüfung der Praxis der Bewilligungsbehörden bezüglich der förderfähigen Wegebreite. Eine Wegebreite von 3,0 m sollte eine Ausnahme, nicht den Regelfall darstellen. Die neue RLW, in der eine Regelbreite von 3,5 m für Wirtschaftswege vorgesehen ist, befindet sich derzeit zwar noch in der Anhörung, sie sollte aber Grundlage für die Bewilligungspraxis sein.
- Weiterhin Nutzung aller verwaltungstechnischen Möglichkeiten zur Beschleunigung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens und zur Unterstützung der Zuwendungsempfänger bei der Antragsvorbereitung.

- Einführung eines Vorauswahlverfahrens und Einforderung von detaillierten Planunterlagen nur für Wege, die für eine Förderung mit großer Sicherheit auch in Frage kommen, sofern dies ohne eine weitere Verzögerung des Bewilligungsverfahrens umsetzbar erscheint.
- Überprüfung des Finanzansatzes für den Wegebau in der Förderperiode 2014 bis 2020 vor dem Hintergrund der von den Gemeindevertretern beschriebenen Bedarfe.

3.2 Schwerpunkt 2

3.2.1 Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (ELER-Code 216)

Ziel dieser Maßnahme ist die Erhaltung und Pflege von Offenlandschaften in Natura-2000-Gebieten. Im Fokus stehen hierbei insbesondere die Bergwiesen des Harzes, die Kalktrockenrasen Südniedersachsens sowie die Hochmoore in den Landkreisen Diepholz und Nienburg. Zuwendungsempfänger sind laut Richtlinie ausschließlich die Unteren Naturschutzbehörden der Landkreise (UNBn) sowie der NLWKN. In Bremen wurde die Maßnahme zwar angeboten, aber nicht nachgefragt.

Für die Offenlandpflege wurde eine Fördersumme von knapp 2,7 Mio. Euro bewilligt. Das ursprünglich eingeplante Fördervolumen konnte damit erreicht werden. Ausgezahlt wurden bis zum 31.12.2014 mit rund 200.000 Euro etwa 8 % der bewilligten Mittel. Abschließende Daten zum Auszahlungsstand liegen derzeit noch nicht vor.

Im Rahmen der Evaluation der Fördermaßnahme 216 („Spezieller Arten- und Biotopschutz“) wurde eine Fallstudie zur Förderung der „Offenlandpflege“ (siehe **Abbildungen 6 und 7**) durchgeführt. Darin erfolgten leitfadengestützte Interviews mit den zuständigen BearbeiterInnen bei den UNBn sowie eine Vor-Ort-Besichtigung der durchgeführten Pflegemaßnahmen. Im Landkreis Northeim wurden ergänzende Gespräche mit einzelnen SchäferInnen geführt, die auf den Pflegeflächen die Beweidung durchführen.

Abbildung 6: Pflegefläche (Kalktrockenrasen mit Orchideen) auf der Weper südlich von Fredelsloh

Quelle: Eigene Aufnahme, Mai 2014.

Abbildung 7: Anlage von Wällen zur Verbesserung des Wasserrückhalts im Mittleren Wietingsmoor (Landkreis Diepholz)

Quelle: Eigene Aufnahme, Januar 2015.

Die Fallstudie hat gezeigt, dass positive Wirkungen insbesondere für die Biotopentwicklung und auch für den floristischen und den faunistischen Artenschutz erzielt werden. Daneben leistet die Maßnahme einen wichtigen Beitrag zu Verbesserung des Landschaftsbildes und zur Stärkung des

öffentlichen Nutzungswertes von Natura-2000-Gebieten. Insgesamt stellt die Maßnahme 216 eine wichtige Ergänzung zum Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat) dar. Es wird dem Land daher empfohlen, in diesem Bereich eine Förderung auch künftig anzubieten.

Auf der Grundlage der mit den vier UNBn geführten Gespräche und der dort benannten Probleme mit der verwaltungstechnischen Umsetzung werden u. a. folgende Empfehlungen für die weitere Umsetzung der Fördermaßnahme formuliert:

- Nutzung aller Vereinfachungsmöglichkeiten in der verwaltungstechnischen Umsetzung,
- stärkere Nutzung von Bewilligungskorridoren mit Flexibilität bestimmter Gewerke bzw. Positionen untereinander, um zeitnäher und flexibler agieren zu können,
- detailliertere Vorgaben seitens der Bewilligungsbehörde (NLWKN) bezüglich des erforderlichen Konkretisierungsgrades der Antrags- und Abrechnungsunterlagen,
- stärkere Koordinierung der UNBn durch den NLWKN in verfahrenstechnischen Fragen und Förderung eines intensiveren Informationsaustausches zwischen den Landkreisen,
- Einsatz ausreichender personeller Ressourcen bei den UNBn für die Umsetzung von Pflegemaßnahmen im Rahmen von Natura-2000 (insbesondere auch Vorhaltung ausreichender Kompetenzen in den Bereichen Projektsteuerung, Ausschreibung und Vergabe).

Eine ausführliche Beschreibung der im Rahmen der Fallstudie betrachteten Fördervorhaben sowie eine vorläufige Bewertung der Fördermaßnahme und eine ausführliche Diskussion der oben genannten Empfehlungen zur verwaltungstechnischen Umsetzung der Förderung finden sich in dem beigefügten Modulbericht (**Anhang 2**).

3.3 Schwerpunkt 3

3.3.1 Förderung von Investitionen in Diversifizierung

Einkommenskombinationen spielen in der niedersächsischen Landwirtschaft eine wichtige Rolle. Nach der Agrarstrukturerhebung 2013 haben knapp 33 % der niedersächsischen Betriebe ein weiteres landwirtschaftsnahes Einkommensstandbein neben der landwirtschaftlichen Urproduktion. Dabei haben die Erzeugung erneuerbarer Energien, Lohnarbeiten für andere landwirtschaftliche Betriebe, (Pensions-)Pferdehaltung, Direktvermarktung und Fremdenverkehr die größte Bedeutung. Diese Standbeine führen dazu, dass in Niedersachsen 2.000 Familien-Arbeitskrafteinheiten sowie 11.800 Fremd-Arbeitskrafteinheiten vollständig oder teilweise in der Einkommenskombination beschäftigt sind (Destatis, 2014). Allerdings erfasst die Offizialstatistik abgesehen von der Erzeugung erneuerbarer Energien keine Aktivitäten, die steuerrechtlich eigenständige Gewerbebetriebe darstellen. Die „wahre“ Bedeutung der Einkommenskombinationen ist daher nicht bekannt.

Investitionen in die Schaffung oder den Ausbau von weiteren Einkommensstandbeinen neben der landwirtschaftlichen Urproduktion wurden in Niedersachsen in der Förderperiode 2007-2013 mit dem AFP (siehe Kapitel 3.1.2) und der Maßnahme 311 (Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten) gefördert. Ob diese Förderung oder andere Faktoren zum Erfolg der Diversifizierungsaktivitäten landwirtschaftlicher Betriebe beitragen und welche wesentlichen Hemmfaktoren für die Entwicklung neuer Einkommensstandbeine bestehen, ist im Rahmen der Evaluation zu klären.

Aus diesen Gründen wurde im Rahmen der Evaluation im Juni/Juli 2014 eine umfangreiche schriftliche Primärerhebung bei landwirtschaftlichen Betrieben mit Einkommenskombination (ohne Nebenerwerb) in den Bundesländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Hessen durchgeführt. Die BetriebsleiterInnen wurden befragt zu den Themen Betriebsstruktur, Haushalt, Diversifizierungsaktivitäten, deren Erfolgs- und Hemmfaktoren für bisherige und zukünftige Entwicklungen sowie zu Investitionen, Förderung und Beratung. In Niedersachsen wurden in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftskammer rund 1.500 Betriebe angeschrieben. Die Rücklaufquote betrug nur rund 10 %, was neben dem umfangreichen Fragebogen am sehr frühen Beginn der Erntearbeiten im Jahr 2014 gelegen haben dürfte.

Nachfolgend werden wesentliche Ergebnisse der Befragung der niedersächsischen Betriebe zusammengefasst.

Die Primärerhebung bestätigt, dass die „wahre“ Bedeutung der Einkommenskombinationen größer ist, als es die Offizialstatistik ausweist. So sind bei den befragten BetriebsleiterInnen mehr als 90 % der Diversifizierungsaktivität „gastronomische Angebote“ (z. B. Bauernhofcafé), rund 70 % Diversifizierungsaktivität „Ferienwohnungen/-häuser“ und selbst 12,5 % des Ab-Feld-Verkaufs steuerrechtlich als Gewerbebetriebe eingestuft und folglich nicht in der Agrarstrukturerhebung erfasst.

Die Diversifizierungsaktivitäten (im Mittel drei Aktivitäten je Befragtem) trugen im Durchschnitt der letzten drei Jahre rund 45 % zum Haushaltseinkommen der Befragten bei. Einkommenssteigerung und -sicherung in Verbindung mit schlechten Chancen für Wachstum in der Urproduktion waren auch die am häufigsten genannten Motive für den Einstieg in die Diversifizierung. Für die konkret ausgewählte(n) Diversifizierungsaktivität(en) sprachen aus Sicht der Befragten der geeignete Standort bzw. die geeignete Lage des Betriebes, das Nutzen von Synergien (Altgebäude, Grünland) sowie die persönliche Neigung.

Rund 70 % der Befragten nahmen für Investitionen in die Diversifizierung Fremdkapital in Anspruch. Schwierigkeiten bei der Finanzierung dieser Investitionen waren die Ausnahme. Nur in Einzelfällen wollte die Hausbank das Vorhaben außerhalb der Urproduktion zunächst nicht finanzieren. Die Wirkung in Anspruch genommener Investitionsförderung (i. d. R. AFP, nur wenige Umnutzungsförderung bzw. Dorferneuerung) bestand in „Wachstumseffekten“, d. h. sie hatte positive Effekte auf die Investitionsentscheidung und deren Umfang, und in „Vorzieheffekten“,

d. h. sie führte zu einer beschleunigten Projektumsetzung. Ohne die Möglichkeit, Fördermittel in Anspruch nehmen zu können, hätten ca. zwei Drittel derjenigen, die Fördermittel in Anspruch genommen haben, nicht, nur in geringerem Umfang oder später und in mehreren Einzelschritten in die Diversifizierung investiert. Rund ein Drittel hätte ohne Förderung identisch investiert.

Als wesentlicher Erfolgsfaktor für die Diversifizierung konnte das in der erweiterten Betriebsleiterfamilie (Betriebsleiterfamilie plus ggf. Altenteiler- und Hofnachfolgerfamilie) gebündelte Humankapital identifiziert werden. Dieses umfasst zum einen die fachliche Kompetenz der Beteiligten im Hinblick auf die Produktionstechnik und Betriebswirtschaft, aber auch ganz wesentlich deren soziale Kompetenz, insbesondere Kommunikationsfähigkeit und der Umgang mit Kunden und Mitarbeitern. Der (potenzielle) Nachfrager verlangt eine herausragende Qualität der angebotenen Produkte oder Dienstleistungen „vom Bauernhof“ sowie eine authentisch vermittelte Transparenz der Produktion und Verarbeitungskette. Ökologische Produktion gilt dabei als Gütesiegel oder „Vertrauensvorschuss“ v. a. bei Fleischwaren und bei weniger transparenter Vermarktung über den Lebensmitteleinzelhandel.

Auch ist das Vorhandensein von Familienarbeitskräften ein unverzichtbarer Erfolgsfaktor im Fall von arbeitsintensiven Diversifizierungsaktivitäten, die nicht mechanisierbar, geschweige denn automatisierbar sind. Zuverlässige Fremdarbeitskräfte sind gerade im ländlichen Raum knapp, und eine Vollzeitbeschäftigung von Fremd-AK oft wirtschaftlich nicht realisierbar. So verwundert es nicht, dass die Arbeitsplatzeffekte, die von den Diversifizierungsaktivitäten ausgehen, nach Ansicht von regionalen Experten, mit denen die Untersuchungsergebnisse diskutiert wurden, als eher gering angesehen werden und vorwiegend in den Bereichen geringfügige Beschäftigung, Teilzeit- und Saison-AK angesiedelt werden.

Als wesentliche Hemmnisse für den Erfolg in der Diversifizierung wurden ein hohes Maß an Bürokratie und rechtliche Auflagen genannt, insbesondere bezüglich Baurecht und Dokumentationspflichten. Das Hemmnis Baurecht ist im Zusammenhang mit der Gewerblichkeit vieler Diversifizierungsaktivitäten zu sehen. Mit Gewerblichkeit kann der Verlust der Privilegierung im Baurecht (Bauen im Außenbereich) verbunden sein, was Investitionsvorhaben unmöglich machen kann. Außerdem ist für den Gewerbebetrieb neben der Buchführung für das landwirtschaftliche Unternehmen eine eigene Buchführung notwendig, es ist Gewerbesteuer zu entrichten und die Pauschalisierung der MwSt. ist ab einer bestimmten Größenordnung nicht mehr erlaubt.

Als ein weiterer wesentlicher Hemmfaktor konnte die Arbeitssituation auf den befragten Betrieben identifiziert werden. Die Arbeitsbelastung ist hoch und die Verfügbarkeit von Fremd-AK wie bereits dargestellt eingeschränkt. Vor dem Hintergrund der vom Kunden erwarteten Transparenz der (kurzen) Prozesskette wurde darüber hinaus der Verlust regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen als Hemmnis benannt. In der Studie nicht genannt als Hemmfaktor wurde hingegen die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns.

Zusammenfassend wird deutlich, dass die fachlichen und „sozialen“ Kompetenzen der beteiligten Betriebsleiterfamilien maßgebliche Erfolgsfaktoren der Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe sind. Diese können in erster Linie durch eine profunde Bildung und Fachberatung positiv beeinflusst werden, so dass von Seiten der Evaluatoren der Ausbau der Ausbildung, Beratung und von Schulungen im Themenbereich Diversifizierung empfohlen wird. Zum Abbau von maßgeblichen Hemmfaktoren wird empfohlen, eine großzügigere und einheitlichere Auslegung der Privilegierung im Baurecht (Stichwort: „mitgezogene Privilegierung“) sowie eine finanzielle Förderung der Einstellung von Fremdarbeitskräften (Lohnkostenbeihilfe) zu erwägen. Des Weiteren sollten, falls regionale Wertschöpfungsketten ein wichtiges politisches Ziel sind, regionale Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen erhalten und gefördert werden. Der Ausbau der digitalen Infrastruktur in ländlichen Räumen ist eine Grundvoraussetzung für mehr Diversifizierungsaktivitäten und sollte für deren Entwicklung ebenfalls verbessert werden.

3.3.2 Dorferneuerung und -entwicklung (ELER-Code 322)

Die Bewertung der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung basiert auf zwei Schwerpunkten: der Untersuchung aller Förderprojekte sowie einer als Einzelfallanalyse konzipierten Untersuchung in ausgewählten Dörfern mit einem breiten Untersuchungsansatz. Mit dieser sogenannten Dorfstudie wird die Bewertung der Fördermaßnahme Dorferneuerung hinsichtlich der Analyse der Umsetzungsprozesse sowie ihrer Wirkungen vertieft. Ein Fokus der Untersuchung lag auf der Beteiligung der Bevölkerung und dem bürgerschaftlichen Engagement, das durch die Förderung initiiert wird. Beteiligung ist ein zentraler Aspekt in der Dorferneuerung und -entwicklung, oft auch formal verankert.

Die Ergebnisse der Dorfstudien in den Ländern Hessen (HE), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Niedersachsen/Bremen (NI/HB) und Nordrhein-Westfalen (NRW)[21] liefern vielfältige Hinweise auf die besondere Relevanz von Beteiligung. Sie fügen sich in die aktuellen Diskussionen um die zunehmende Bedeutung von Beteiligung (BMEL, 2015; Steinführer, 2015) für die Gestaltung der sich verändernden Rahmenbedingungen (demografischer Wandel, kommunale Finanznot, Engpässe bei der Daseinsvorsorge) ein.

Die folgende Ergebnisdarstellung fasst in einem **Ländervergleich** die spezifisch ausgestalteten und auf Beteiligung ausgerichteten Förderrahmen und -vorgaben zusammen und zeigt die verschieden verlaufenden **Beteiligungsprozesse** in der Planungs- und Umsetzungsphase in den vier

[21] Schleswig-Holstein hat die Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung in den LEADER-Ansatz integriert, daher wurde hier keine Dorfstudie umgesetzt. In die Untersuchungen wurden für einen Vorher-Nachher-Vergleich zwischen fünf und acht Förderschwerpunkte einbezogen und über den gesamten Förderzeitraum begleitet (Feldphasen: 2009 zur Bestandsaufnahme – vorher, 2014 zur Wirkungserhebung – nachher, in HE außerdem 2012). Angewandte Methoden waren Ortsbegehungen, Expertengespräche mit Orts-, Gemeinde- und VerwaltungsvertreterInnen sowie Gruppendiskussionen in HE.

Ländern. Die abschließenden Schlussfolgerungen und zentralen Empfehlungen beziehen sich ausschließlich auf die Dorferneuerung und -entwicklung in Niedersachsen.

Wie sich die Länder in der Ausgestaltung ihrer Fördermaßnahme auf Beteiligung fokussieren, zeigt **Tabelle 14**.

Tabelle 14: Ansätze für Beteiligung in der Förderausgestaltung der Maßnahme Dorferneuerung und -entwicklung

	Hessen (HE)	Niedersachsen (NI)	Mecklenburg-Vorpommern (MV)	Nordrhein-Westfalen (NRW)
Fokus	Einzeldorf/ Ortsteil Dorferneuerungs-konzepte[1]	Einzeldorf/ Ortsteil Dorferneuerungs-pläne[2]	Gemeinde Flächendeckende Dorferneuerungs-pläne (Gemeinde)	Gemeinde, Ortskern Einzelprojekt-förderung
Dorferneuerungs-pläne und -konzepte	Fördervoraussetzung. Fördervorgaben zu Inhalten, Struktur, Nutzungskonzepten	Fördervoraussetzung. Fördervorgaben zu Inhalten, Struktur	Förderfähig. Geringe Umsetzung	Förderfähig. Geringe Umsetzung
Beteiligungs-strukturen	Fördervoraussetzung. Beteiligte: Dorf-bevölkerung, Gemeinde, Verwaltung, Planer. Arbeitskreis Dorferneuerung. Gesamte Förderzeit	Fördervoraussetzung. Beteiligte: Dorf-bevölkerung, teilw. Gemeinde, teilw. Verwaltung, Planer. Arbeitskreis Dorf-erneuerung. Begrenzt auf Planerstellung	Keine Förder-voraussetzung	Keine Förder-voraussetzung

[1] seit 2012 Förderung von Kommunen über Integrierte kommunale Entwicklungskonzepte (IKEK)
[2] seit 2013 Förderung von Dorfregionen

Quelle: Eigene Darstellung nach Richtlinien zur Integrierten ländlichen Entwicklung und EPLR der Bundesländer.

3.3.2.1 Befunde: Beteiligung in der Planungsphase

Die unterschiedlichen Ansätze in den vier Ländern werden in der Planungsphase offensichtlich.

In **Hessen** basiert die Förderung auf den mit Beteiligung der Bevölkerung zu erstellenden Dorfentwicklungskonzepten. Die Erstellung wird durch eine externe Moderation bzw. ein Planungsbüro angeleitet und begleitet. Zu Beginn der Verfahren sind auf der Dorfebene Arbeitskreise zu gründen, über die die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger organisiert ist (Arbeitskreis-Dorferneuerung). Diese Arbeitskreise arbeiten über die gesamte Förderlaufzeit von acht Jahren zusammen. Daneben entstehen auch themen- und projektbezogene Arbeitsgruppen. Die konkret ausgestalteten inhaltlichen und thematischen Vorgaben zu den Dorfentwicklungskonzepten füh-

ren zu einer intensiven Auseinandersetzung der Beteiligten mit den aktuellen Themen wie demografischem Wandel und Innenentwicklung. Dabei werden Ziele für die (zukünftigen) Entwicklungen im Dorf und zukunftsorientierte Lösungen erarbeitet, z. B. Nutzungskonzepte für die Gemeinschaftseinrichtungen einer Kommune oder neue Trägermodelle für Gemeinschaftshäuser (Ergebnis Dorfstudie 2014). Dabei ist die Begleitung der Konzepterstellung durch die externe Moderation entscheidend. Ihre Aufgabe besteht darin, zum einen Begrifflichkeiten und Themen zu erklären und zum anderen die Abstimmung zwischen den beteiligten Ebenen zu begleiten. Aus der Sicht der haupt- wie ehrenamtlichen Beteiligten sind damit ein hoher zeitlicher Aufwand und eine intensive Beschäftigung verbunden: Es sind viele (zumeist Abend-)Termine erforderlich, um Inhalte zu erarbeiten und zu einer konkreten Projektliste zu kommen (Ergebnisse Dorfstudie 2012, 2014).

In **Niedersachsen** steht am Anfang der Dorferneuerung in den meisten Fällen eine Bürgerversammlung. Für die Beteiligung der Bevölkerung ist der sich gründende Dorferneuerungsarbeitskreis entscheidend, in dem neben Menschen aus dem Dorf auch MitarbeiterInnen der Verwaltung und der Bewilligungsstelle vertreten sind. Die Dorferneuerungspläne werden gemeinsam mit einem Planungsbüro erstellt, das den Dorferneuerungsarbeitskreis leitet und den Prozess begleitet. Die Phase der Planerstellung ist in NI geprägt von regelmäßigen Treffen des Arbeitskreises unter Einbeziehung einzelner Gruppen (z. B. Landwirte), von Ortsbegehungen sowie den Diskussionen und der Erarbeitung von Projektvorschlägen. Der Schwerpunkt liegt hier in der Regel auf baulich-gestalterischen Themen. Die Arbeit des Arbeitskreises endet leider häufig mit der Planerstellung. In einigen Dörfern bleibt er dennoch auf Engagement und Initiative der Mitglieder im Dorf oder der Gemeindeverwaltung bestehen. Aus den Gesprächen vor Ort konnte abgeleitet werden, dass in der Planungsphase eine hohe Erwartungshaltung der Teilnehmenden und Beteiligten an die Möglichkeiten der Dorferneuerung geweckt wird (Ergebnis Dorfstudie 2014).

In **Mecklenburg-Vorpommern** und **Nordrhein-Westfalen** kann es im Rahmen der Dorferneuerungsförderung zu Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern kommen. Sie ist aber ebenso wenig wie die Erstellung von Konzepten bzw. Plänen als Fördervoraussetzung oder Fördervorgabe programmiert. Wenn Gemeinden sich in **NRW** dazu entschließen, ein Dorf- bzw. Dorfinnenentwicklungskonzept (DIEK) zu erstellen, ist die enge Zusammenarbeit zwischen Gemeindeverwaltung, Ortsvorstehern, Vereinen, und Bewohnerinnen und Bewohnern gewünscht. Dieser Dialog kann unter Anleitung eines Planungsbüros erfolgen, das Verfahren zur Beteiligung ist formell nicht weiter geregelt. Im Förderzeitraum 2007 bis 2013 haben sich insgesamt 29 Gemeinden/Dörfer dazu entschlossen, ein Dorf- bzw. Dorfinnenentwicklungskonzept (DIEK) zu erstellen. Hierbei waren die Bevölkerung und sonstige Akteure vor Ort in „geeigneter“ Weise zu beteiligen. Die Anerkennung der Art und Weise dieser Beteiligungsprozesse obliegt den Bewilligungsbehörden. Mögliche Ansätze, welche Partizipationsformen zur Anwendung kommen können, sind in einer Handreichung für Akteure vor Ort aufgeführt (MKULNV, 2012). Ziel ist es, die Dorfentwicklung als dauerhaften Prozess in Gang zu bringen. Deshalb sollen auch nach Abschluss der Planungsphase die Arbeitskreise bestehen bleiben und ihre Arbeit fortsetzen (Bezirksregierung Düsseldorf, 2013). Ob sich nach Abschluss der Konzepterstellung aus der Beteiligung zukunftsfähige Strukturen in Form von

neuen Bürgervereinen und Trägerschaften entwickeln und es tatsächlich zu einer Verstetigung der Prozesse kommt, hängt stark vom Engagement der jeweiligen Akteure vor Ort ab. In Mecklenburg-Vorpommern spielen Beteiligungsverfahren im Rahmen von Dorfentwicklungsplänen bzw. -konzepten keine Rolle. Denn die Förderung basiert auf „alten" Dorferneuerungsplänen aus dem Anfang der 2000er Jahre, neue Konzepte werden kaum erstellt.

3.3.2.2 Befunde: Beteiligung in der Umsetzungsphase

Die vier Länder haben die Weiterführung der Beteiligung der Bevölkerung in die Umsetzungsphase unterschiedlich ausgestaltet. In HE ist die Weiterführung des Arbeitskreises-Dorferneuerung Fördervoraussetzung. In NI ist seine Weiterarbeit nicht als Fördervorgabe formuliert. NRW und MV haben hierzu auch keine Fördervorgaben gemacht.

Im Folgenden werden die sich daraus ergebenden Unterschiede im Verlauf der Dorferneuerungsprozesse aus den Untersuchungsergebnissen ausgeführt.

In **Hessen** trägt vor allem der Arbeitskreis-Dorferneuerung von der Planungsphase aus als feste Gruppe die Umsetzung der Projekte und bringt sie voran, in dem sie weitere Vereine, Gruppierungen wie auch einzelne Personen zusammenführt: *„Es wurde der Sportverein mit der Jugend integriert. Die Gemeinschaft funktioniert sehr gut."* (Mitglied Arbeitskreis-Dorferneuerung, Hessen). Die erstellten Dorfentwicklungskonzepte sind während der Umsetzung als Basis von Bedeutung. In den Untersuchungsdörfern der Dorfstudie konnte eine kontinuierliche und stabile Beteiligung über die gesamte Förderlaufzeit festgestellt werden. Auf der Dorfebene beteiligen sich im Arbeitskreis-Dorferneuerung und darüber hinaus die „üblichen Verdächtigen" und „alten Hasen" ebenso wie „neue Besen", d. h. Personen, die sich projektbezogen einbringen und sich von den allgemeinen Entwicklungszielen der Förderung in der Dorfentwicklung, unabhängig von „Vereinsmeierei", angesprochen fühlen. In den Beteiligungsprozessen wird Ausgestaltung der Projekte an zukünftige Bedarfe und Nutzungsansprüche angepasst, so dass ein verbesserter Zuschnitt auf die dörflichen Gegebenheiten und Bedürfnisse gelingt. In den acht Untersuchungsdörfern konnten einzelne Personen als Leitfigur und Träger der Dorfentwicklung ausgemacht werden. Sie sind sowohl Ansprechpartner für die beteiligten Ebenen mit Multiplikator-Funktion im Dorf wie auch Bauherren und Baustellenleiter, Projektmanager und -entwickler und Controller. Brüche in der Beteiligung und Rückzug aus der Zusammenarbeit entstehen auf der Dorfebene, wenn sich der Prozess in der Planung verliert und eine Umsetzung ausbleibt. Es kommt zu Frustration bei den Beteiligten, wenn Entscheidungen und Abläufe nicht ausreichend und transparent kommuniziert werden. Andererseits entwickelte sich in den Dorfentwicklungsprozessen eine gute Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ebenen: *„Die Zusammenarbeit mit der Gemeinde ist zu loben: wir bekommen deutliche Unterstützung. Sie hat immer ein offenes Ohr"* (Vorsitzender Arbeitskreis-Dorferneuerung, Hessen, 2014). Auf der Ebene der Gemeinden wurde deutlich, dass die Umsetzungsphase die Verwaltungen vor hohe Anforderungen stellt. Häufige Personalwechsel

bedeuten Reibungsverluste durch Einarbeitung und Abstimmung und verzögern die Projektumsetzung.

In **Niedersachsen** entwickelt sich in der Umsetzungsphase ein breites Spektrum an Beteiligungsarten. Hier zeigt sich die Eigeninitiative der Dorfbevölkerung bei der Arbeit an konkreten Projekten. In einigen Fällen werden zentrale Akteure des Dorfes (z. B. Vorsitzender des Arbeitskreises-Dorferneuerung) von der Verwaltung in die Projektumsetzung einbezogen, um die Beteiligung der Bevölkerung in der Umsetzungsphase weiterzuführen; in anderen Fällen führt der Dorferneuerungsarbeitskreis auf Betreiben der Gemeinde seine Aktivitäten über die gesamte Umsetzungsphase fort. Eine konkrete Vorgabe dazu von Seiten des Landes ist nicht formuliert. Entsprechend ist die Beteiligung je nach Engagement der Gemeinde sehr unterschiedlich. Auf der Seite der Verwaltung und Politik spielt die Offenheit für die Bedürfnisse und Interessen der Dorfebene eine entscheidende Rolle für eine gelingende Projektumsetzung. Wie die Dorfstudien zeigen, haben die Gemeindevertretungen eine zentrale Stellung im Hinblick auf Beteiligung in der Umsetzungsphase. Auch die Entscheidungshoheit der Kommune spielt dabei eine Rolle. Lässt sich ein mangelnder Wille zu einer ernst gemeinten Zusammenarbeit mit der Dorfbevölkerung erkennen, führt das zu Frust auf der Dorfebene: *„Ja, weil einfach der ursprüngliche Plan dessen, was dieser Arbeitskreis erarbeitet hat an Förderungsmaßnahmen, letztlich ja nur zu einem aus unserer Sicht geringen Teil umgesetzt wurde."* (Ortsvorsteher). Der Eindruck auf der Dorfebene ist, *„Eigeninitiative ist, bedingt wahrscheinlich auch durch die politischen Konstellationen hier, von der Politik überhaupt nicht gewollt"* (Vorsitzender Arbeitskreis Dorferneuerung, Niedersachsen). Das Ziel der Aktivierung der Dörfer hin zu mehr Eigeninitiative wird nur in Einzelfällen erreicht.

Auch ohne Fokus im Förderrahmen und der Förderausgestaltung kommt es in den beiden Ländern **Mecklenburg-Vorpommern** und **Nordrhein-Westfalen** zu Beteiligung und Zusammenarbeit.

In **Mecklenburg-Vorpommern** wird in gemeinsamer Abstimmung innerhalb der Gemeindevertretungen von den Ortsteilvertretern die Entscheidung über Projektprioritäten getroffen. Gerade bei Arbeiten an Dorfgemeinschaftshäusern oder bei Projekten, die von Vereinen getragen werden, ist die Beteiligung im Zuge der Projektumsetzung besonders intensiv. Motiviert und angespornt durch den Fördergegenstand legt die Dorfbevölkerung selber Hand an, und es erfolgen Arbeiten „rund um" das Förderprojekt in Eigenleistung wie z. B. Pflaster-, Garten- oder auch Näharbeit (z. B. Gardienen). Darüber hinaus erfolgt Beteiligung in Form von Sponsoring, verstärkt auch vor dem Hintergrund der engen kommunalen Haushalte: *„Die Bürger ... bringen auch ganz viel Eigeninitiative, Engagement, Ehrenamt. Ganz viel läuft über Ehrenamt, … und über Sponsoren. Das ist ja jetzt so in den letzten Jahren"* (Bürgermeister, Mecklenburg-Vorpommern, 2014).

Der ländliche Raum **Nordrhein-Westfalens** ist von großen Gemeinden mit vielen Ortsteilen geprägt. Auf Ortsteilebene entwickeln sich temporäre, projektbezogene Aktivitäten und Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern z. B. im Rahmen der Teilnahme am Dorfwettbewerb, oder bei Baumaßnahmen in Eigenleistung am Dorfgemeinschaftshaus. Auch überörtliche Zusammenarbeit konnte in den Dorfstudien identifiziert werden, z. B. über die Entwicklung von

Tourismuskonzepten, die gemeinsame Nutzung von Sportstätten oder bei kirchlichen Aktivitäten. NRW verfolgt die Strategie, die Dorferneuerung mit dem Wettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft", der im Land einen hohen Stellenwert hat, zu verknüpfen. Die Ergebnisse der Dorfstudie zeigen, dass die Wettbewerbsteilnahme im Dorf selbst zu ehrenamtlichem Engagement seitens der Bevölkerung führt, hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Ortsteilen / Dörfern konnte jedoch folgende Meinung eingefangen werden: *„Bei der Kirche arbeitet man zusammen, mit den Sportvereinen auch, … in diesem Dorfwettbewerb kann man sagen, da ist man letztlich Kontrahent"* (Mitglied Arbeitskreis Dorf, Nordrhein-Westfalen, 2014). Wie in MV konnte auch in NRW die zunehmende Bedeutung von Spendengeldern ortsansässiger Firmen für die Umsetzung von Projekten als fruchtbare Art von Zusammenarbeit auf der örtlichen Ebene ermittelt werden.

In **Hessen** und **Nordrhein-Westfalen** werden im Prozess der Dorferneuerung und -entwicklung in der Zusammenarbeit auf der Dorfebene neue Beteiligungsformen ausprobiert. In NRW hat z. B. ein Dorfverein in Eigeninitiative eine schriftliche Bürgerbefragung zur örtliche Situation gestartet: *„Also diese Dorfbefragung, die wir gemacht haben, da ging's eigentlich mehr darum zu erfragen, wie fühlen sich die Leute hier, was finden sie gut, was finden sie nicht so gut"* (Mitglied Arbeitskreis Dorf, Nordrhein-Westfalen, 2014). Darüber hinaus kann es zur Gründung neuer Bürger- und Trägervereine kommen: *„Also, wenn man so will, ist aus dem Dorfentwicklungsplan vielleicht dieser Arbeitskreis Dorf entstanden, das könnte man schon sagen, vielleicht auf kleinen Umwegen, aber den gibt es jetzt. … Wäre vielleicht auch so passiert, aber man hat vielleicht da die Notwendigkeit eher"* (Mitglied Arbeitskreis Dorf, Nordrhein-Westfalen, 2014).

In den Dorfstudien zeigte sich auch eine verbindende Gemeinsamkeit: In allen Ländern ist die Umsetzungsphase von der hohen Bürgerbeteiligung in Form von Eigenleistung „am Bau" an konkreten Gemeinschaftsprojekten wie z. B. den Dorfgemeinschafts- oder Bürgerhäusern geprägt. Die (Zusammen-)Arbeit bei den baulichen Maßnahmen in den Dörfern, meistens Gemeinschaftseinrichtungen, führt die verschiedenen Vereine, Gruppen wie auch Einzelne auf den Baustellen zusammen und wirkt als „Zement", der den Dorfentwicklungsprozess zusammenhält. Beispiele aus den vier Ländern zeigt die folgende **Abbildung 8**.

Abbildung 8: Projektbeispiele dörflicher Gemeinschaftsprojekte

Quelle: Eigene Darstellung (Fotos: Fengler, Moser, Peter, 2014).

Die Trägerschaft für das Haus der Generationen in Hessen hat der örtliche Heimatverein übernommen, der sich in der Umsetzungsphase sehr engagiert und mit vielen Aktivitäten eingebracht hat. Diese Trägerschaft ist quasi ein Modell für die zukunftsfähige Nutzung von Gemeinschaftseinrichtungen, die die Gemeinde auch in ihren weiteren Ortsteilen umsetzen möchte. Das Haus der Dienstleistungen in einem niedersächsischen Dorf entstand aus einer langen und intensiven Diskussion um die bauliche Umsetzung. Durch die Beteiligung im Dorf, hier bestand der Dorferneuerungsarbeitskreis auf Initiative der Gemeinde weiter, wurde hohe Eigenleistung bspw. beim Abriss des alten Gebäudes, dem Innenausbau und der Platzgestaltung eingebracht; vervollständigt durch Spenden für die Inneneinrichtung.

Es zeigte sich in allen Dorfstudien der vier Länder, dass die Beteiligung eine hohe Akzeptanz der geschaffenen Einrichtungen auslöst und damit auch zu einer höheren Identifikation mit dem Ort führt. Das ehrenamtliche Engagement bei den durchgeführten Projekten füllt die Häuser mit neuem Leben.

3.3.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus den Ergebnissen lassen sich wesentliche Faktoren für gelingende Beteiligungsprozesse zusammenfassen. Wenn Beteiligung in den Prozessen gewollt ist, sollten die Fördervorgaben den entsprechend strukturierten Rahmen bieten. Darüber hinaus braucht Beteiligung

- thematische und konzeptionelle Anleitung und Begleitung während der verschiedenen Phasen.
- Kontinuität und Stabilität der Beteiligten. Es gilt, Wechsel von Personal, Fördergrundlagen, Planern usw. zu vermeiden.

- die Offenheit der Gemeindevertretungen und der Verwaltungsebene für die Interessen und Bedürfnisse der Dorfebene.
- Transparenz der Entscheidungsstrukturen: die Grenzen und Möglichkeiten müssen offen dargestellt werden, und der Informationsfluss zwischen der Gemeindeverwaltung, der Dorfbevölkerung und der Bewilligungsstelle ist so zu gestalten, dass alle Beteiligten den gleichen Stand haben.
- ausreichend Ressourcen für die Umsetzung der entwickelten Ziele und Inhalte.

Die Möglichkeiten zur Beteiligung in der Planungsphase in Niedersachsen sind gut und werden genutzt. Die hier stattfindende Bearbeitung von Projektvorschlägen führt zu einer besseren Anpassung der Projekte an die dörflichen Gegebenheiten und Bedürfnisse. Die unterschiedliche Fortführung des Dorferneuerungs-Arbeitskreises nach Fertigstellung des Dorferneuerungsplans und der Vergleich zu Hessen zeigt, dass die Beteiligungspotenziale nicht in allen Dörfern ausgeschöpft wurden. Die Fortführung des Arbeitskreises hätte in den Dörfern grundsätzlich die Möglichkeit zur weiteren Einbeziehung der Bevölkerung geboten. In Hessen hat sich gezeigt, dass dies zu Diskussionsprozessen über die Jahre geführt hat, und im Endeffekt eine hohe Zufriedenheit der Akteure mit der Dorferneuerung zur Folge hatte. Dies war in Niedersachsen seltener der Fall. Wenn mehr Beteiligung über die Planungsphase hinaus erfolgen soll, muss diese auch gefordert und unterstütz werden.

Darüber hinaus sind die Gemeinden die zentralen Akteure – hier muss echte Beteiligung gewollt sein und nicht (nur) als Mittel zum Zweck der Fördergeldeinwerbung verstanden werden. Hier könnten Veranstaltungen, guten Beispiele u. ä. Überzeugungsarbeit leisten.

In mehreren Dörfern hat sich auch gezeigt, dass mit der Bürgerbeteiligung Hoffnungen geweckt wurden, die sich am Ende nicht erfüllt haben. Daher sollten Ziele, Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung deutlicher kommuniziert werden, um Frustration auf der Dorfebene vorzubeugen.

3.4 Programmwirkungen

3.4.1 Vertiefungsthema 2 – Dynamik im Agrarsektor

Übergeordnetes Ziel des Vertiefungsthemas 2 „Dynamik im Agrarsektor“ ist es, die Wirkungen der EPLR auf die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Agrarsektoren, unter Berücksichtigung der Einflüsse regionalspezifischer Determinanten, zu bewerten. Die regionalen Agrarsektoren der Bundesländer werden zusammen analysiert, da die einzelne Betrachtung der Bundesländer für diese Analysen zu wenige Vergleichsansätze bietet. Im Rahmen der Bewertung der Auswirkungen der EPLR auf die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Agrarsektoren sollen folgende Fragestellungen untersucht werden:

- Wie hat sich die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors unter Berücksichtigung der geleisteten ELER Förderzahlungen in der Vergangenheit entwickelt und welche regionalen Unterschiede lassen sich erkennen?
- Welches sind die wesentlichen Determinanten, die die Wirkungen der ELER Programme beeinflussen und wie ist deren regionale Bedeutung im Zusammenhang mit verschiedenen Maßnahmenkombinationen zu bewerten?
- Welche Erklärungsansätze lassen sich zu direkten und indirekten Wirkungen der EPLR unter Berücksichtigung regionaler Einflussfaktoren bestimmen?

Zur Bearbeitung und Beantwortung dieser Fragestellungen ist eine Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden notwendig. Hierzu werden statistische Ansätze mit vertiefenden (überwiegend) qualitativen Untersuchungen in Fallstudienregionen kombiniert.

In der aktuellen Bearbeitungsphase wurden das Konzept und Untersuchungsfragen für die Fallstudien überarbeitet und spezifiziert. Ziel der Fallstudien ist es, Erklärungsansätze für die regionalspezifischen Wirkungszusammenhänge zwischen wesentlichen Determinanten der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit und dem *PROFIL*-Förderprogramm zu liefern. Es wird untersucht, wie verschiedene regionale Faktoren und Hemmnisse unter Berücksichtigung der bestehenden Maßnahmenkombinationen die sektorale Wirkung der EPLR beeinflussen; zudem werden weiterführende Erklärungsansätze für regionalspezifische Wirkungszusammenhänge entwickelt.

Die folgende Darstellung fasst Ergebnisse der ersten Runde der Fokusgruppendiskussionen und Experteninterviews zu den regionalen Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in den beiden Fallstudienregionen Nordseemarschen und -geesten und Leinebergland zusammen.

Ziel der ersten Runde der Fokusgruppendiskussionen und Interviews mit Mitarbeitern der Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstellen, Vertretern verschiedener Verbände (Landvolk, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Maschinenringe) sowie von Raiffeisen- und Volksbanken war es, wesentliche regionale Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in den Fallstudienregionen zu identifizieren. Dabei wurden Entwicklungen in den Primärsektoren, den vor- und nachgelagerten Bereichen und anderen Sektoren berücksichtigt. Die Diskussionen lassen sich in verschiedene mit den Stakeholdern identifizierte Hauptthemen strukturieren, aus denen die wesentlichen Einflussfaktoren hervorgehen.

3.5.1.1 Einflussfaktoren

Strukturwandel

Der Strukturwandel wird in der Region Nordseemarschen und -geesten als durchschnittlich eingeschätzt. Die geringe Parzellengröße und mögliche Vorgewendebreite, die kaum für große Maschinen geeignet sind, sowie eine nicht wachstumsgetriebene Mentalität und geringe Betriebs-

aufgabe werden als begrenzende Faktoren für einen stärkeren Strukturwandel gewertet. Dabei wurde auch hervorgehoben, dass viele Familienbetriebe nicht zu sehr vergrößern wollen und eine Milchviehhaltung ohne Zugang zur Weide ablehnen. Eine Ausnahme innerhalb der Region stellt das „nasse Dreieck“ dar, wo durch eine andere, eher wachstumsorientierte Mentalität, gezielte wachstumsorientierte Beratung (Beratereffekt) und Nachahmeffekte ein stärkerer Strukturwandel stattgefunden hat, beispielsweise im Milchsektor hin zu Betrieben mit mehr als 500 Milchkühen. Die vermehrte Stallhaltung führt zu einem höheren AK-Bedarf. Aber es stehen nur wenige Auszubildende zur Verfügung und Betriebe haben Probleme, gute Mitarbeiter zu finden.

Bei der Region Leinebergland handelt es sich überwiegend um eine Ackerbauregion mit einem relativ geringen Stellenwert der Tierhaltung. Der Strukturwandel ist hier stärker als im Nordwesten ausgeprägt. Gerade im Ackerbau ist ein deutliches Betriebswachstum zu beobachten. Im Zuge der Ausdehnung des Ackerbaus wird die Viehhaltung aufgegeben. Veränderte Familienstrukturen mit wesentlich weniger verfügbarer Familienarbeitskraft tragen zum Strukturwandel bei. Betriebe versuchen durch Zusammenschlüsse und Kooperation die Auslastung von Maschinen zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Grundsätzlich hat in beiden Fallstudienregionen die Gründung von Lohnunternehmen stark zugenommen. Besonders hervorgehoben werden dabei die neuen (und vermehrten) Management-Herausforderungen an die Betriebsleitung (z. B. Mitarbeiterführung), die aus der wachstumsbedingten Gründung von Lohnunternehmen resultieren. Zum Teil werden die neuen Aufgaben von einem Steuerbüro übernommen, aber grundsätzlich entstehen dadurch neue Aufgaben und Themengebiete für die Beratung und Ausbildung der Landwirte.

Biogas

Die Biogasentwicklung ist in den Geestgebieten der Fallstudienregion Nordseemarschen und -geesten ein wesentlicher Faktor, der die Nachfrage nach Land erhöht und damit den Pachtpreis steigen lässt. Hier wurde von Pachtpreisen bis zu 1.000 Euro je ha berichtet. Ca. 50 % des angebauten Maises wird als Rohstoff für Biogasanlagen verwendet. Durch die Biogasanlagen, zum Beispiel im Landkreis Wittmund, entsteht eine große Flächenkonkurrenz für Milchviehbetriebe. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass nur eine begrenzte Fläche in der Region für Maisanbau geeignet ist, wodurch die Knappheit der Flächen steigt und damit die Pachtpreise für Ackerland weiter nach oben getrieben werden. Im Sog der steigenden Pachtpreise für Ackerland steigen auch die Pachtpreise für Grünland, wodurch weiterer Druck auf die Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors entsteht. Im Gegensatz dazu hat die Biogasentwicklung in den Landkreisen Friesland und Wesermarsch nur einen sehr geringen Einfluss auf die Pachtpreise, da hier kein Maisanbau möglich ist.

In der Region Leinebergland hat die Biogasentwicklung nur eine relativ geringe Bedeutung und wurde insgesamt nicht als wesentlicher Einflussfaktor für die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors identifiziert. Nur auf lokaler Ebene wurden Auswirkungen auf die Bodenpreise als relevant betrachtet, wobei die Entwicklung von lokalen „Biogas-Hotspots“ stark von

den dort tätigen Beratern abhängig sei. Ein wichtiger Einflussfaktor auf die Flächenknappheit und steigenden Bodenpreise ist die außerlandwirtschaftliche Landnutzung (z. B. für Infrastrukturprojekte). Bis zu 10 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche gingen zwischen 1979 und 2010 in der Region verloren.

Windenergie

Windenergie ist für die Einkommensdiversifizierung von landwirtschaftlichen Betrieben in den Küstengebieten der Fallstudienregion Nordseemarschen und -geesten von Bedeutung. Auch Photovoltaik wurde in diesem Zusammenhang als relevante Option zur Einkommensdiversifizierung (Verpachtung der Dächer) genannt. Allerdings wurde der Einfluss der Windenergie auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in der gesamten Fallstudienregion als relativ gering eingeschätzt. Genehmigungen für neue Standorte sind schwer zu bekommen und an der Küste werden mittlerweile überwiegend alte Windmühlen durch neue und größere ersetzt (und weniger neue Standorte erschlossen). Geringe Auswirkungen auf den Pachtpreis wurden als Folge der Einkommensdiversifizierung und einer größeren Zahlungsbereitschaft für Pachtflächen identifiziert. Dabei wurde hervorgehoben, dass die Auswirkungen der Windenergie davon abhängen, wie die Verteilung der Einnahmen an die landwirtschaftlichen Betriebe im Umkreis der Windanlage erfolgt. Eine relativ gleichmäßige Verteilung der Einnahmen aus der Windenergie an alle lokalen Betriebe verringert das Risiko von Verdrängungseffekten durch die Betriebe, auf deren Land die Windanlagen installiert wurden.

Auch in der Fallstudienregion Leinebergland wurde der Einfluss der Windenergie auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors als gering eingeschätzt. Hervorzuheben ist hier, dass das Thema Windenergie nicht von den Teilnehmern der Fokusgruppendiskussion zur Diskussion gestellt wurde, sondern nur auf Nachfrage des Projektteams angesprochen wurde.

Marktpreise und Produktionskosten

Milchpreise und deren Schwankungen sind für die Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors in den Nordseemarschen und -geesten ein wesentlicher Einflussfaktor der Wettbewerbsfähigkeit des Milchsektors. In Regionen, in denen ein stärkeres Wachstum der Milchviehbetriebe stattgefunden hat (z. B. im Landkreis Wesermarsch), wirken sich außerdem hohe Kraftfutterkosten auf die Wettbewerbsfähigkeit aus. Der vermehrte Zukauf von Raps, Soja und Mais erhöht die Produktionskosten. Dies kann sich in diesen Regionen teilweise stärker auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken als die Pachtpreisentwicklung, die innerhalb der Fallstudienregion aufgrund der kleinräumig variierenden Landnutzungskonkurrenzen deutliche Unterschiede aufweist (Pachtpreise von 250 Euro bis 1.000 Euro je ha). Neben den Kraftfutterkosten und Pachtpreisen werden auch höhere Diesel- und Düngerkosten hervorgehoben.

Auch in der Fallstudienregion Leinebergland wird die Marktpreisentwicklung im regionalen Produktionsschwerpunkt Ackerbau als ein wesentlicher Einflussfaktor eingeschätzt. Gute Getreide- und Zuckerrübenpreise haben die Entwicklung von Nebenerwerbsbetrieben im Ackerbaubereich

begünstigt, Betriebe mittlerer Größe um 70 ha am Leben erhalten und zur Reduzierung der Tierhaltung beigetragen.

Vermarktung

Die Situation im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor wurde in der Fallstudienregion Nordseemarschen und -geesten unterschiedlich bewertet. Einerseits wurde hervorgehoben, dass die Milchvermarktung gut aufgestellt ist und funktionierende Vermarktungsstrukturen im Zuchtviehbereich bestehen, die sich besonders auf die Exportentwicklung positiv ausgewirkt haben. Andererseits wurden auch ein mangelnder Wettbewerb im Milchverarbeitungs- und -vermarktungssektor und daraus resultierende Abhängigkeiten der landwirtschaftlichen Betriebe in Form von langfristigen Verträgen und Bindungen zu niedrigen Preisen kritisiert. Zum Teil wurde die Marktmacht der nachgelagerten Bereiche als der wesentliche Einflussfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Fleischerzeuger identifiziert. Einheitlich wurde von allen Teilnehmern eine unzureichende Infrastruktur für eine Ausdehnung der Fleischproduktion in der Region hervorgehoben. Weite Transportwege wirken sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit aus und sind im Hinblick auf Tierwohl-Aspekte kritisch zu bewerten.

Auch in der Fallstudienregion Leinebergland wird die fehlende Infrastruktur im nachgelagerten Bereich der Schweine- und Rindermast als begrenzender Faktor der Wettbewerbsfähigkeit dieser Sektoren bewertet. Allerdings ist die Tierhaltung auch durch fehlendes Interesse und einen geringen Stellenwert bei Landwirten (gerade auch bei Junglandwirten) zurückgegangen, so dass die fehlende Infrastruktur im nachgelagerten Bereich nicht nur ein treibender Faktor des Rückgangs der Tierhaltung war, sondern auch als Konsequenz des Rückgangs der Tierhaltung zu betrachten ist. Auch die Siedlungsstruktur und die daraus resultierende Kompaktheit der Dörfer limitiert die Entwicklungsmöglichkeit der Tierhaltung, da Erweiterungen oder Neubauten nur in größerer Entfernung (Aussiedlung) möglich sind.

Regional- und Direktvermarktung

Regional- und Direktvermarktung wird in regionalen Entwicklungskonzepten als Entwicklungspfad hervorgehoben. Allerdings wird das tatsächliche Potenzial für eine Regional- und Direktvermarktung in der Fallstudienregion Nordseemarschen und -geesten unter den gegebenen Rahmenbedingungen eher skeptisch bewertet und nur als relevant für die Entwicklung und Ausnutzung von Nischen im Agrarsektor betrachtet. Ein Grund wird in der fehlenden Tradition einer Regionalvermarktung gesehen („*nur Gemüse wird auf wenigen Wochenmärkten angeboten*“). Direktvermarktung war in der Vergangenheit nur in wenigen Fällen im Verbund mit einem Hof-Café erfolgreich. Allerdings wird die Direktvermarktung durch Hofläden oft durch die starke Spezialisierung der Betriebe auf Milch erschwert. Das heißt der Hofladen kann an eigenen Produkten nur Milchprodukte anbieten und alle anderen Produkte (z. B. Gemüse) müssen zugekauft werden. Neben den höheren Kosten durch den Zukauf von Produkten wird der fehlende Spielraum für die Integration des zusätzlichen Arbeitsaufwands einer Direktvermarktung in das Betriebsmanagement als begrenzender Faktor dargestellt. Das Potenzial erscheint auch durch eine geringe Nachfrage nach

direktvermarkteten Produkten aufgrund der geographischen Lage der Region (fehlende Nachfrage aus Großstädten – kein „Speckgürtel“) begrenzt.

Teilnehmer in den Fokusgruppendiskussionen und Experteninterviews in der Fallstudienregion Leinebergland haben dem Thema Regional- und Direktvermarktung nur eine geringe Bedeutung beigemessen. Generell handelt es sich dabei eher um Einzelfälle und Nischen mit geringer Dynamik und Potenzial.

Allerdings wurde in beiden Fallstudienregionen hervorgehoben, dass die Rolle und der Einfluss der Beratung und Ausbildung auf die Realisierung von Nischen in der Regional- oder Direktvermarktung unbefriedigend sind. Um eine stärkere Umsetzung einer Regional- und Direktvermarktung, gerade auch in der bäuerlichen Landwirtschaft bei kleineren und mittleren Betrieben, zu erreichen, muss die Ausbildung und Beratung der Landwirte stärker auf diese Bereiche ausgerichtet sein (z. B. Knowhow zu einer besseren Integration des zusätzlichen Arbeitsaufwands in das Betriebsmanagement und welches Produkt unter welchen Bedingungen Potenzial für Stammkunden hat).

Beratung und Ausbildung

Ausbildung und Beratung wurden in beiden Fallstudienregionen als wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert. Schlüsselaspekte sind hierbei die Ausbildung und Beratung von Junglandwirten und Nebenerwerbslandwirten, Integration neuer Beratungsschwerpunkte und ein stärkerer Fokus auf die Rolle der Frau in der Landwirtschaft.

Neue Schwerpunkte für die Ausbildung und Beratung sollten die veränderten Management-Herausforderungen an die Betriebsleiter reflektieren, die aus dem Betriebswachstum vom klassischen Familienbetrieb zum Lohnunternehmen entstanden sind. Personalmanagement und die Koordination der Tätigkeiten insbesondere von schnell gewachsenen Betrieben stellen neue Herausforderungen für die Betriebsleitung dar. In diesem Zusammenhang wurde auch die Rolle der Frau in der Betriebsentwicklung hervorgehoben („*Frauen sind oft treibende Kraft des betrieblichen Wachstums*“). Außerdem übernehmen Frauen zumindest teilweise neue Aufgaben des Betriebsmanagements. Folglich sollten Beratungsseminare in den Bereichen Betriebswirtschaft und Büroaufgaben stärker auf die Rolle der Frau ausgerichtet sein. In diesem Zusammenhang wurde im Leinebergland der Beitrag der Förderung von Büromanagerinnen zur Verbesserung des Betriebsmanagements hervorgehoben. Die Seminare zur Förderung von Büromanagerinnen funktionieren sehr gut und sollten zukünftig weiter gefördert werden.

Neben den neuen Managementanforderungen wurde eine stärkere Berücksichtigung der Förderung von Kooperation innerhalb der Landwirtschaft und von Kommunikationsfähigkeiten der Landwirte als wichtiger Bestandteil der Ausbildung und Beratung in beiden Fallstudienregionen hervorgehoben. Unzureichende Kommunikationsfähigkeiten tragen zu dem schlechten Image der Landwirtschaft in der Bevölkerung bei und wirken sich somit negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors aus. Pädagogische Ausbildungen, auch in Kooperationen mit Schulen und in

Zusammenarbeit mit anderen Akteuren des ländlichen Raums, wurden als ein integrierter Ansatz zur Verbesserung der Kommunikationsfähigkeit und der Imagebildung identifiziert. Mit der verstärkten Beratung von Junglandwirten wird die Erwartung verknüpft, zukunftsorientiert die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikationsförderung zu verbessern und die Umsetzung neuer innovativer Ideen zu fördern.

Weiterhin wurde in der Fallstudienregion Nordseemarschen und -geesten ein stärkerer Fokus der Beratung auf eine Steigerung der Energieeffizienz, klimarelevante Aspekte und Tierwohl als wichtige Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors gefordert. Dagegen wurde in der Fallstudienregion Leinebergland durch den Anstieg an Nebenerwerbsbetrieben im Ackerbaubereich eine verstärkte Nachfrage nach Beratungsangeboten für Nebenerwerbsbetriebe (z. B. zu Aspekten des Betriebsmanagements von Nebenerwerbsbetrieben, Weiterbildung zu neuen Richtlinien und Auflagen sowie die Förderung von Büromanagerinnen) berichtet.

Die Beratungsangebote werden meist von den Betrieben in Anspruch genommen, die ohnehin schon eine gute Betriebs- und Managementstruktur haben. Eine verbesserte Erreichung von Betrieben, die einen höheren Beratungsbedarf haben, würde die Effektivität der Beratung im Hinblick auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors erhöhen. Mögliche Lösungsansätze sollen mit den Akteuren in der zweiten Runde der Fokusgruppendiskussionen identifiziert und diskutiert werden.

Wegenetz

In beiden Regionen wurde der Zustand des Wegenetzes und der Brücken als wesentlicher Einflussfaktor für die zukünftige Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors hervorgehoben. Die Breite der Wege ist für neue Maschinen nicht mehr ausreichend und der Unterbau der Wege ist nicht stabil genug für die größeren Gewichte. Viele Brücken sind nicht für die höheren Gewichte ausgelegt und in einem schlechten Zustand. Da es sich überwiegend um Gemeindestraßen handelt, verursacht dies Finanzierungsprobleme für die Kommunen. Alternative Finanzierungsinstrumente wie eine „Treckermaut“ oder eine Finanzierung durch einen Zweckverband werden diskutiert und angedacht. Bei einem Zweckverband müssen die Landeigentümer sich an der Sanierung des Wegenetzes beteiligen. (vgl. Modulbericht Wegebau in Anhang 2) Es ist allerdings davon auszugehen, dass diese Kosten auf die Pachten übertragen werden und Pachtpreise sich erhöhen. Der dringende Handlungsbedarf wurde hier von allen Teilnehmern hervorgehoben, da der Zustand der Wege und Brücken die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit stark gefährdet.

Politische Auflagen

Als ein weiterer restriktiver Einflussfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit wurde in der Fallstudienregion Nordseemarschen und -geesten die zunehmende Komplexität von Umwelt- und Naturschutzauflagen identifiziert (z. B. Auflagen in Wasser- und Vogelschutzgebieten). Neben den Auflagen für die Landbewirtschaftung erhöhen die Naturschutzauflagen und -ausweisungen auch die Flächenknappheit auf regionaler Ebene (z. B. entlang der Ems), die sich in diesen Regionen dann auch durch einen höheren Pachtpreis ausdrückt. Dabei wurde betont, dass der bestehende Ver-

tragsnaturschutz nicht ausreichend honoriert wird, um die Nachteile für Wettbewerbsfähigkeit auszugleichen. Im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors wurden die Auflagen von der Mehrzahl der Akteure negativ bewertet. Allerdings wurde auch eine positive Wirkung einer stärkeren Umsetzung von Umwelt- und Naturschutz auf das gesellschaftliche Image der Landwirtschaft, und damit indirekt auch auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, vereinzelt anerkannt.

Besonders hervorgehoben wurden auch die zukünftigen Auswirkungen der Düngeverordnung auf die Flächenknappheit. Da Landwirte mehr Land zur Gülleausbringung benötigen, werden die Nachfrage nach Land und damit der Pachtpreis weiter steigen. Außerdem wurde teilweise die Erwartung geäußert, dass Betriebe höhere Düngerkosten durch den Zukauf von Mineraldünger haben werden.

Die Düngeverordnung spielte in den Diskussionen in der Fallstudienregion Leinebergland eine untergeordnete Rolle. Hier wurden die negativen Auswirkungen der zunehmenden Komplexität der verschiedenen Auflagen und die fehlende Planungssicherheit durch häufige Änderungen oder Zusätze auf das Betriebsmanagement und in der Konsequenz auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors betont.

Image der Landwirtschaft:

Ein relativ negatives Image der Landwirtschaft (insbesondere in den verschiedenen Bereichen der Tierhaltung) wurde in beiden Fallstudienregionen als wichtiger Einflussfaktor der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert. Dabei werden auch Probleme aus Regionen mit einer intensiven Tierhaltung auf andere Regionen mit relativ extensiver oder wenig ausgeprägter Tierhaltung übertragen (z. B vom Emsland auf das Leinebergland). Als mögliche Lösungsansätze zur Verbesserung des Images wurden Kommunikationsmaßnahmen diskutiert. Diese seien für die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors durch Imagebildung und verbesserte Beziehungen zwischen Produzenten und Konsumenten besonders relevant. Kommunikationsmaßnahmen sollten in die Ausbildung und Beratung integriert werden. Kooperationen mit Schulen und integrierte Ansätze mit anderen Akteuren des ländlichen Raums wurden als besonders wichtig erachtet.

3.5.1.2 Synthese und Ausblick

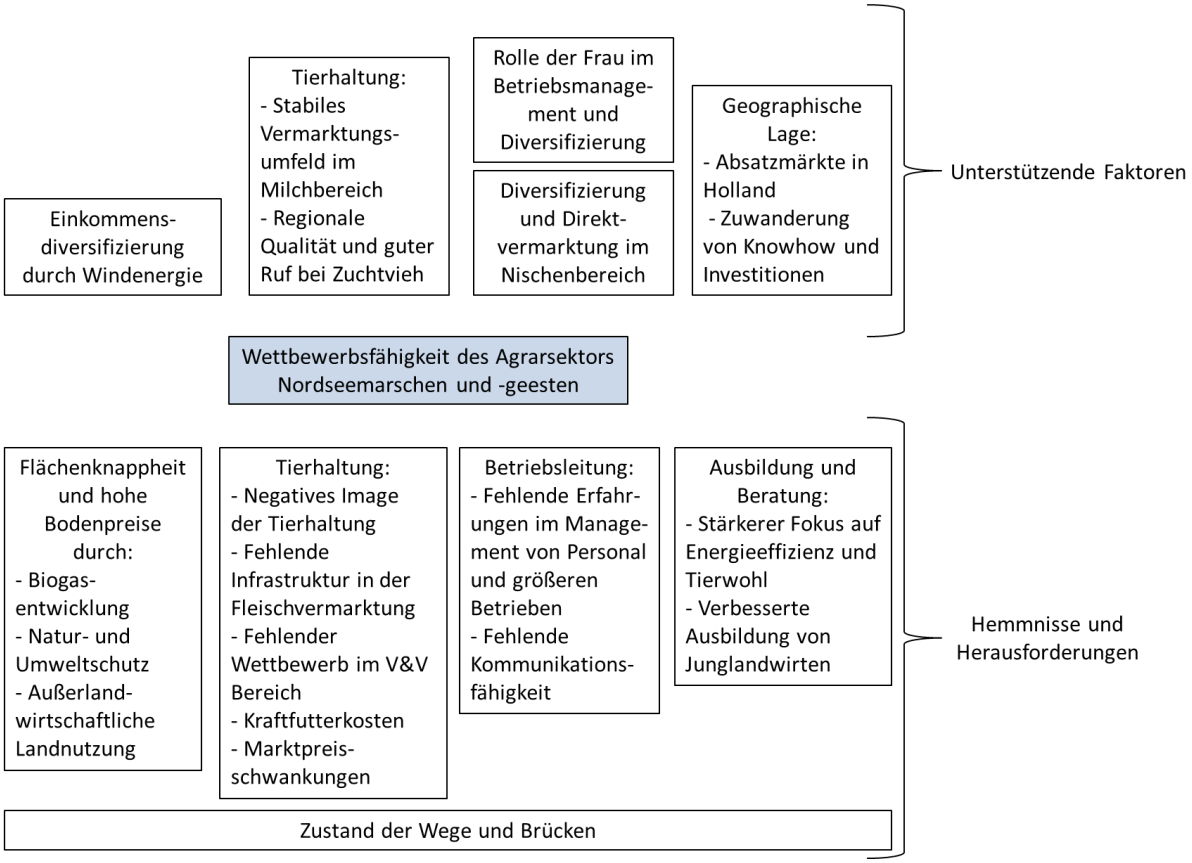
In einem ersten Schritt lassen sich aus den oben zusammengefassten Inhalten der Gruppendiskussionen und Interviews übergeordnete Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarsektoren ableiten, die für beide Regionen bedeutend sind:

- Flächenknappheit und Entwicklung der Bodenpreise (Kauf und Pacht),
- Entwicklung der Produktpreise und deren Schwankungen,
- Infrastruktur und Wettbewerb in der Verarbeitung und Vermarktung in den Milch- und Fleischsektoren,

- neue Anforderungen an Betriebsleitung und Betriebsmanagement und daraus resultierende neue Schwerpunkte für Ausbildung und Beratung,
- Qualität der Ausbildung und Beratung und der Einfluss individueller Berater,
- Imageprobleme der Landwirtschaft und Tierhaltung,
- Kooperation und Kommunikation innerhalb der Landwirtschaft und mit der Bevölkerung,
- regionale Entwicklung im Bioenergiesektor,
- Zustand und Sanierung der Wege und Brücken.

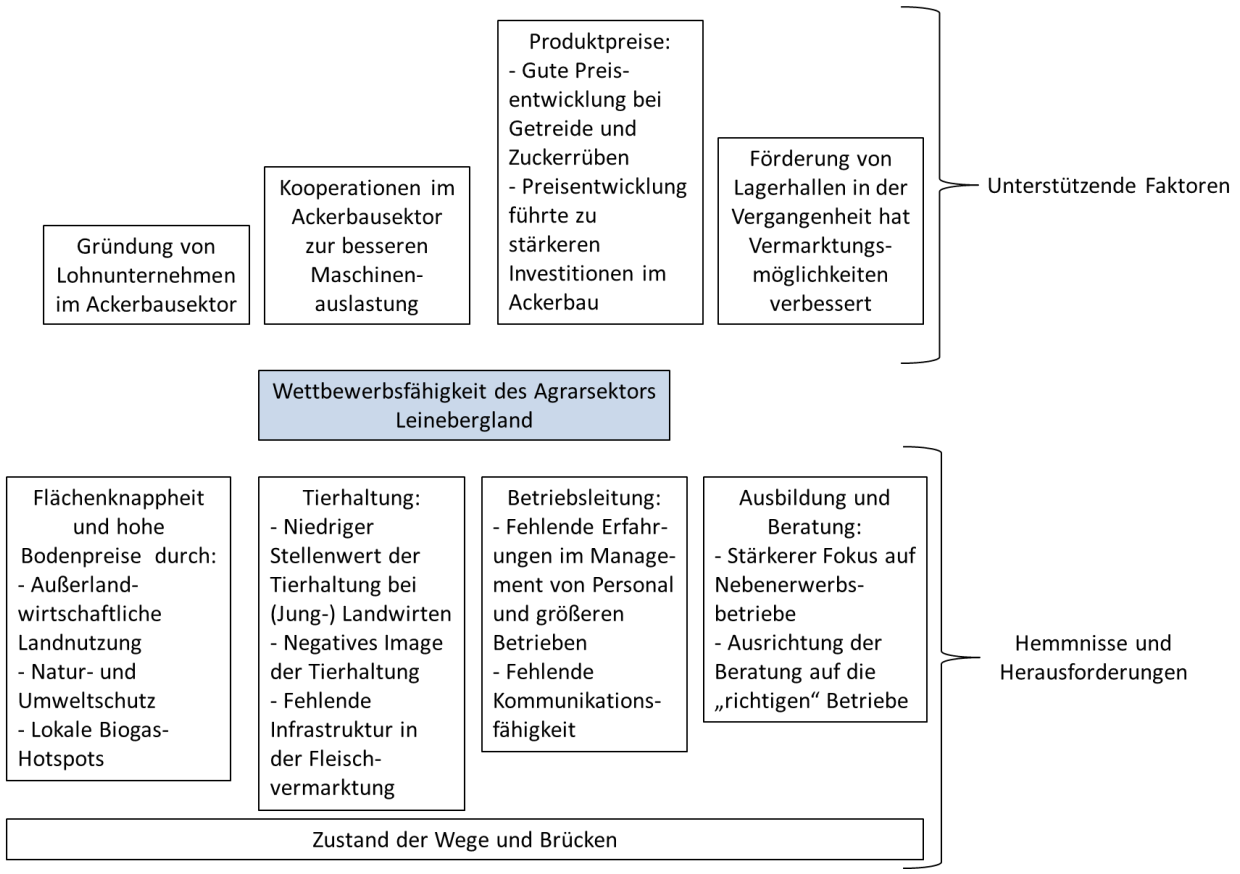
In einem zweiten Schritt lassen sich in den **Abbildungen 9 und 10** die wesentlichen identifizierten regionalen Einflussfaktoren in den Fallstudienregionen Nordseemarschen und -geesten und der Region Leinebergland zusammenfassen und gegenüberstellen.

Abbildung 9: Übersicht der identifizierten Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in der Fallstudienregion Nordseemarschen und -geesten



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 10: Übersicht der identifizierten Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in der Fallstudienregion Leinebergland



Quelle: Eigene Darstellung.

Aufbauend auf den identifizierten Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Agrarsektoren werden im nächsten Schritt Hypothesen zu möglichen regionalspezifischen Kausalketten und Wirkungsprozessen zwischen dem *PROFIL*-Förderprogramm und der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit abgeleitet. Die Hypothesen bilden die Basis für die zweite Runde der Fokusgruppendiskussionen und werden im Rahmen einer bundeslandübergreifenden „qualitative comparative analysis“ (QCA) (Berg-Schlosser et al., 2009; Ragin, 1987) überprüft mit dem Ziel, Erklärungsansätze für regionalspezifische Wirkungszusammenhänge zu entwickeln.

3.4.2 Vertiefungsthema 4 – Wasser

Schwerpunkt der Arbeit am Vertiefungsthema Wasser war die Ermittlung der Programmwirkungen anhand der Indikatoren „Änderung von Nährstoffbilanzsalden“ sowie „Nährstoffgehalte in Oberflächengewässer“. Im Rahmen dieser Arbeiten wurde die Abschätzung der Wirkungen ausgewählter Maßnahmen auf diffuse Phosphoreinträge in die Fließgewässer Niedersachsens und

Bremens mit Hilfe einer Bachelorarbeit vertieft, deren Ergebnisse jetzt vorliegen (Langer, 2014). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse wird hier vorgestellt.

Phosphor gelangt zu 70 % über diffuse Quellen in die Fließgewässer und trägt dort maßgeblich zur Eutrophierung bei (UBA, 2013). Allein 60 % der Einträge werden der Landwirtschaft zugeschrieben. Trotz Verringerung der Einträge in den letzten Jahrzehnten weisen nach LAWA-Güteklassen immer noch 78 % der Messstellen in Niedersachsen für Gesamt-P eine schlechtere als die angestrebte Güteklasse II auf (NLWKN, 2014).

Die Wirkungen einzelner Maßnahmen auf den Eintragspfad Wassererosion und Abschwemmung wurden auf Basis eines Erosionsmodells des niedersächsischen Landesamts für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) geschätzt (Fier und Schäfer, 2007). Wirkungen von Maßnahmen auf den Eintragspfad Grund- und Dränwasser konnten basierend auf betrieblichen Daten zum Düngereinsatz und der Lage von Förderflächen berechnet werden. Für die Bewertung der Beratungsdienste wurden Befragungsergebnisse genutzt. Wirkungen von Maßnahmen, über die keine ausreichenden Angaben zur Lage oder Ausgestaltung der wirksamen Flächen vorlagen, wurden anhand von Literaturauswertungen qualitativ bewertet.

Eine Reihe von Maßnahmen aus *PROFIL* tragen zur Minderung diffuser Phosphoreinträge in die Fließgewässer bei. Eine Erhöhung der Bodenbedeckung durch Mulch- und Direktsaat, Zwischenfruchtanbau und Ökologische Anbauverfahren verringert die Phosphoreinträge über Erosion und Abschwemmung. Nach Modellberechnungen kann – bezogen auf das Förderjahr 2012 – von einer Minderung des Austragspotentials um 12 % (entspricht 220 t/a laut LBEG-Ausgangswerten) durch diese Maßnahmen ausgegangen werden. Die Einrichtung von Gewässerrandstreifen im Rahmen der Flurbereinigung und der Fließgewässerentwicklung sowie ortsfeste, mehrjährige Blühstreifen (insgesamt 2012 rd. 60 ha auf erosionsgefährdeten Standorten) reduzieren den P-Eintrag durch Erosion und Abschwemmung zusätzlich um 50 bis 70 %. Umbruchlose Grünlanderneuerung und Düngerreduktion als Auflagen verschiedener Agrarumweltmaßnahmen mindern den Eintrag von Phosphor auf landwirtschaftlich genutzten Moor-, Marsch- und Gleyböden um rund 250 t/a. Der verminderte Austrag über das Drän- und Grundwasser lässt sich mangels erforderlicher bodenkundlicher Daten nicht abschätzen. Erstaufforstungen auf rund 700 ha unterbinden Phosphoreinträge fast vollständig (620-700 kg P/a). Darüber hinaus erzielen Beratungsdienste nachweislich eine indirekte Wirkung auf den Fließgewässerschutz.

In den meisten Fällen wurden die Maßnahmen aber nicht gezielt auf den phosphoreintragsgefährdeten Flächen umgesetzt, da bei der Maßnahmenplanung andere Umweltziele im Vordergrund stehen, für die durchweg ebenfalls positive Effekte gegeben sind. Bei der Gesamtbewertung der Maßnahmen werden deshalb immer alle Umweltwirkungen betrachtet (vgl. Dickel et al., 2010). Einschränkend ist anzumerken, dass die dargestellten Maßnahmen oft weniger effektiv auf die Minderung des Eintrags von gelöstem P wirken, der direkt pflanzenverfügbar ist. Dieser tritt besonders bei Oberflächen- und Dränabfluss auf.

4 Ausblick

Die Europäische Kommission hat den Abgabezeitraum für den Ex-post-Bewertungsbericht mit einem Delegierten Rechtsakt (Delegated Act) auf Dezember 2016 (vorher Dezember 2015) verlängert. Zudem hat sie die Anforderungen an die von den Mitgliedstaaten zu liefernden Evaluierungsberichte durch die Herausgabe eines Leitfadens für die Ex-post-Bewertung (EEN, 2014) geändert.

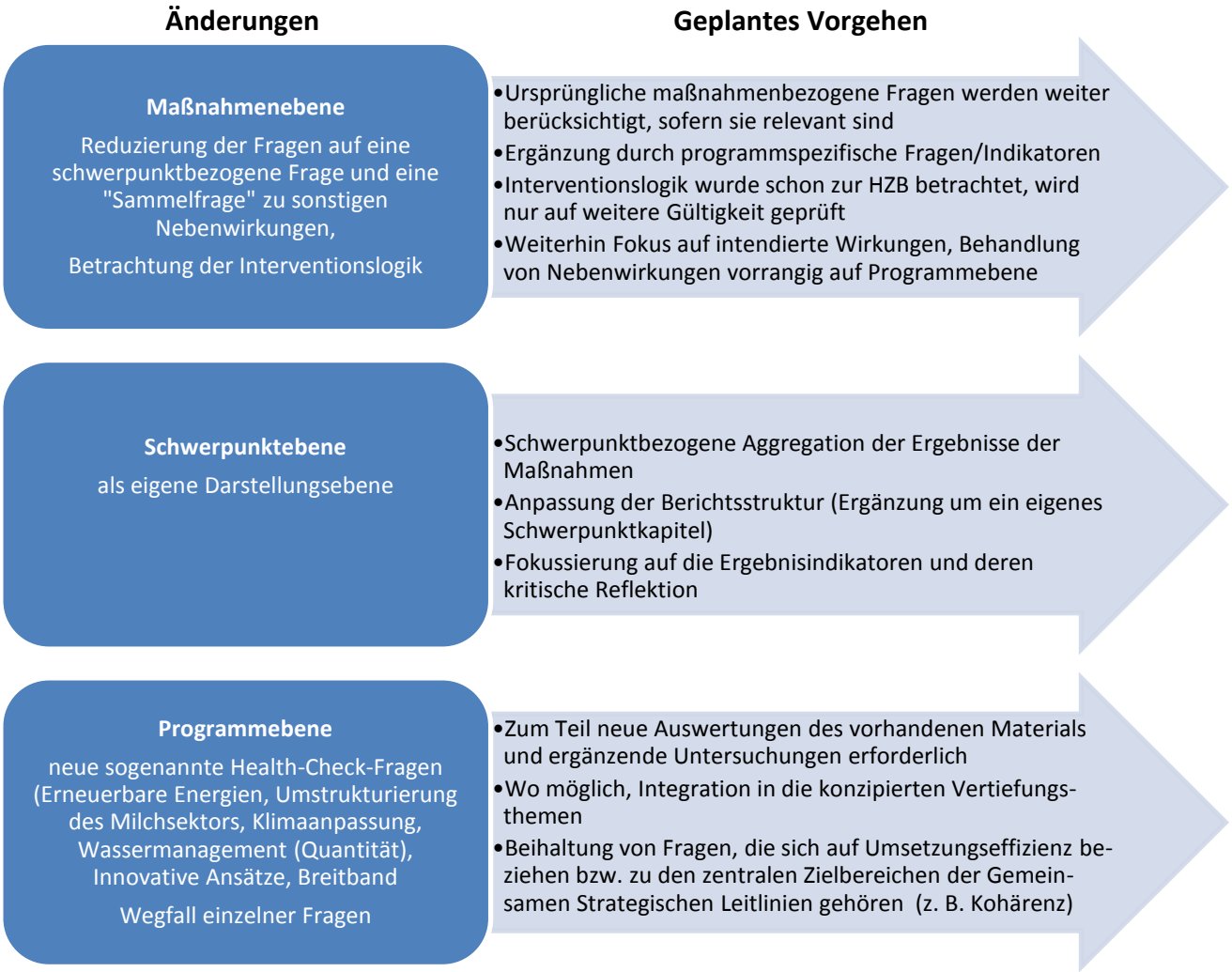
Der bestehende Evaluierungsvertrag mit dem Thünen-Institut und entera – Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie vom September 2007 und das dazugehörige Angebot decken den erforderlichen Anpassungsbedarf im Evaluationsdesign nicht vollständig ab, sodass ein Ergänzungsvertrag vereinbart wurde.

Die zeitliche Verschiebung um ein Jahr impliziert, dass die maßnahmenbezogenen Bewertungen erst nach der vollständigen Ausfinanzierung fertiggestellt werden können. Diese Ausfinanzierung kann sich bis zum 31.12.2015 erstrecken. Die endgültigen Förderdaten stehen dann erst im zweiten Quartal 2016 zur Verfügung.

Inhaltlich hat die EU-KOM den Bewertungsfokus durch zusätzliche Themen erweitert. Daneben kommt der Ebene der Schwerpunkte eine größere Rolle zu. **Abbildung 11** stellt die inhaltlichen Implikationen durch den Ex-post-Leitfaden vor. Da wir unser Evaluierungsdesign modular angelegt haben, versuchen wir, die neuen Anforderungen in das bestehende Design einzubetten, um auf die schon in der Halbzeitbewertung und weiteren Evaluierungsschritten erarbeiteten Strukturen und Ergebnisse anknüpfen zu können.

Evaluierungsdesigns sind langfristig angelegt, vor allem vor dem Hintergrund der Datensammlung zur Ermittlung der Indikatoren. Elaborierte Analysemethoden (z. B. kontrafaktische Analysen) sind, wenn sie nicht schon von vornherein angelegt waren, in dem kurzen noch zu verbleibenden Zeitraum kaum zu realisieren.

Abbildung 11: Inhaltliche Anpassung durch den Leitfaden zur Ex-post-Bewertung



Quelle: Eigene Darstellung.

Auch die Verschiebung des Abgabezeitraums um ein Jahr führt aus unserer Sicht kaum zu belastbareren Ergebnissen. Im Zentrum der Ex-post-Bewertung stehen Wirkungsanalysen, die Aussagen über die Effektivität und Effizienz des Programms ermöglichen sollen. Diese Analysen erfordern ein komplexes Herangehen. Die erforderlichen Daten werden je nach Fragestellung ausgewählt (Längsschnitts- oder Querschnittsdaten) und sind nicht zwingend auf die betrachtete Förderperiode beschränkt. Durch den Charakter einer laufenden Bewertung ist in den sieben Ländern (und generell in Deutschland) ein anspruchsvolles Evaluierungsdesign möglich und auch angelegt. Vor diesem Hintergrund trägt der Ex-post-Leitfaden nur noch in geringem Maße zur weiteren Qualitätsverbesserung und Weiterentwicklung der Ex-post-Evaluierungen bei. Und für die anderen Mitgliedstaaten, die ggf. erst im Laufe des Jahres 2015 ihre Evaluierungen ausschreiben, kommt er schlichtweg zu spät.

Literaturverzeichnis

Delegated Act: Commission delegated Regulation (EU) of 11.3.2014 supplementing Regulation (EU) No. 1305/2013 of the European Parliament and the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and introducing transitional provisions c(2014) 1460 final. Entwurf, 2014. Internetseite EU-COM: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/EN/3-2014-1460-EN-F1-1.Pdf. Stand 9.7.2014.

Backhaus, K. (2000): Multivariate Analysemethoden 9. Auflage. Berlin.

BBSR, Bundesinstitut für Bau Stadt und Raumforschung (2011): Raumtypen ROB 2010, Referenz zur Zuordnung der Gemeinden (Gebietsstand 31.12.2007) zu den Raumtypen. Internetseite BBSR,Bundesinstitut für Bau-,Stadt- und Raumforschung: http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_103086/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010/03__DatenKartenGraphiken.html. Zitiert am 20.7.2011.

Berg-Schlosser, D., DeMeur, G., Rihoux, B. und Ragin, C. C. (2009): Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach. In: Rihoux, B. und Ragin, C. C. (Hrsg.): Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore. S. 1-18.

Bezirksregierung Düsseldorf (2013): Dorfentwicklungsplanung. Zitiert am 1.4.2015.

BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): Ländliche Entwicklung aktiv gestalten. Internetseite www.bmel.de:

Brosius, F. (2011): SPSS 19. Heidelberg.

Destatis, Statistisches Bundesamt (2014): Einkommenskombinationen - Agrarstrukturerhebung; Fachserie 3, Reihe 2.1.7. Wiesbaden.

Dickel, R., Reiter, K., Roggendorf, W. und Sander, A. (2010): Halbzeitbewertung von Profil, Teil II - Kapitel 13 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen. Braunschweig.

EEN, European Evaluation Network for Rural Development (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. Internetseite European Evaluation Network for Rural Development: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf. Zitiert am 9.7.2014.

EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Überarbeitung der Innovationspolitik der Gemeinschaft in einer Welt im Wandel. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=COM:2009:0442:FIN. Zitiert am 27.4.2015.

Fengler, B. und Raue, P. (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL Teil II - Kapitel 16 Integrierte ländliche Entwicklung und Leader. http://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/dam_uploads/Projektordner/Publikationen_de/Projektberichte_de/2010/NI_HB/DE/NI_Teil_II_Kap_16_ILE_Leader_und_Anhang.pdf. Zitiert am 17.4.2015.

Fier, A. und Schäfer, W. (2007): Abschätzung von Phosphatausträgen aus Ackerböden in Niedersachsen. In: LBEG, Landesamt für Bergbau Energie und Geologie (Hrsg.): Diffuse Nitrat- und Phosphatbelastung - Ergebnisse der Bestandsaufnahme der EUWRRL in Niedersachsen. Geoberichte, H. 2. S. 33-77.

Hatcher, L. (1997): A Step-by-Step approach to using the SAS System for factor analysis and structural equation modeling. Cary, NC.

Heidecke, C., Hirt, U., Kreins, P., Kuhr, P., Kunkel, R., Mahnkopf, J., Schott, M., Tetzlaff, B., Venohr, M., Wagner, A. und Wendland, F. (2014): Endbericht zum Forschungsprojekt "Entwicklung eines Instrumentes für ein flussgebietsweites Nährstoffmanagement in der Flussgebietseinheit Weser" AGRUM+-Weser. Braunschweig.

Langer, M. (2014): Abschätzung der ökologischen Wirkungen ausgewählter Maßnahmen im „Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013" (PROFIL) auf die diffusen Phosphoreinträge in die Fließgewässer Niedersachsens und Bremens - Bachelorarbeit im Studiengang Geoökologie an der Technischen Universität Braunschweig. Braunschweig.

MKULNV, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2012): Herausforderungen und Entwicklungschancen für Dorfkerne und Ortsmitten in Nordrhein-Westfalen - Eine Hilfestellung für die Akteure vor Ort. Düsseldorf. www.umwelt.nrw.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2014): Gewässerüberwachungssystem Niedersachsen (GÜN). Nährstoffe in niedersächsischen Oberflächengewässern - Stickstoff und Phosphor. Oberirdische Gewässer, H. 35. Norden. Stand 20.4.2015.

Peter, H. und Pollermann, K. (2010): Kapitel 12 - ILE und LEADER (ELER-Codes 313, 321, 322 sowie 41, 421 und 431). In: vTI (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern 2007-2013. Braunschweig.

Ragin, C. C. (1987): The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley/Los Angeles/London.

Reade, Nicola (2008): Konzept für alltagstaugliche Wirkungsevaluierungen in Anlehnung an Rigorous Impact Evaluations. Ceval-Arbeitspapier, H. 14. Saarbrücken.

Steinführer, A. (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. Raumforschung und Raumordnung 2015, H. 73, S. 5-16. Stand 24.2.2015.

Stockmann, R. und Meyer, W. (2010): Evaluation - eine Einführung. Leverkusen. Stand 18.7.2014.

Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405.

UBA, Umweltbundesamt Hrsg. (2013): Wasserwirtschaft in Deutschland, Teil 2 - Gewässergüte. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013): Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik. Internetseite BMWI: http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/wissenschaftlicher-beirat-evaluierung-wirtschaftspolitischer-foerdermaßnahmen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf. Zitiert am 7.1.2014.

Anhang 1: Zwischenbericht zur Gesamtanalyse im Rahmen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse

Ziel der Gesamtanalyse der verschiedenen bisher durchgeführten Erhebungen ist es insbesondere, Bedingungen zu identifizieren, unter denen die Förderung von integrierten Regionalentwicklungsprozessen erfolgreich ist. Basis stellen die Daten zu den insgesamt 127 Regionen der untersuchten Bundesländer dar (alle LEADER-Regionen[22] sowie die niedersächsischen ILE- und die hessischen ELER-Regionen (HELER-Regionen)[23]). Dabei wurden folgende Quellen in die Auswertung einbezogen:

(1) Standardisierte Erfassung von Strukturdaten und Aktivitäten der LAGn, Regionalforen[24] und ILE-Lenkungsgruppen[25] (jährliche Abfrage bei den RegionalmanagerInnen z. B. zu Arbeitskreisen, LAG-Mitgliedern, organisatorische Aufstellung und Kapazitäten des Regionalmanagements),

(2) Regionale Rahmenbedingungen (z. B. siedlungsstrukturelle Gemeindetypen, Anzahl der Landkreise und Gemeinden deren Gebiete zur jeweiligen Region gehören, BIP pro Kopf),

(3) Schriftliche Befragung der Entscheidungsgremien der LAGn, Regionalforen und ILE-Lenkungsgruppen (zumeist zwischen 10 und 30 Personen pro Region) in 2009 und 2013: je ca. 1.500 Fragebögen (Rücklauf: ca. 65 %),

(4) Schriftliche Befragung der RegionalmanagerInnen aller LEADER-, HELER- und ILE-Regionen in 2010 (Rücklauf 95 %),

(5) Förderdaten,

(6) Schriftliche Befragung von Projektträgern in 2012 (700 Fragebögen, Rücklauf über 80 %).

Die Quellen (1) bis (5) wurden, zum Teil in aggregierter Form, in einer umfassenden Datenbank zusammengeführt. Die schriftliche Befragung der Projektträger (2011/12) wurde aufgrund der nicht-repräsentativen Anzahl befragter Projekte pro Region nicht in diese Datenbank integriert. Für einzelne Fragestellungen wird eine Verschneidung der beiden Datenbanken erfolgen. Alle Datengrundlagen wurden zunächst auf statistische Auswertbarkeit geprüft, auf mögliche Fehler kontrolliert und bereinigt. Zur Anwendung kommen verschiedene Verfahren(sschritte) multivariater Analysen wie explorative Faktoranalyse, Regressionsanalyse und Strukturgleichungsmodelle.

---

[22] In Schleswig-Holstein werden diese AktivRegionen genannt.

[23] Diese beiden Regionstypen verfügen über ein Regionalmanagement und eine integrierte Entwicklungsstrategie, verfügen aber anders als die LEADER-Regionen über keine eigenes Budget für Projektförderungen.

[24] Gremien der hessischen HELER-und LEADER-Regionen

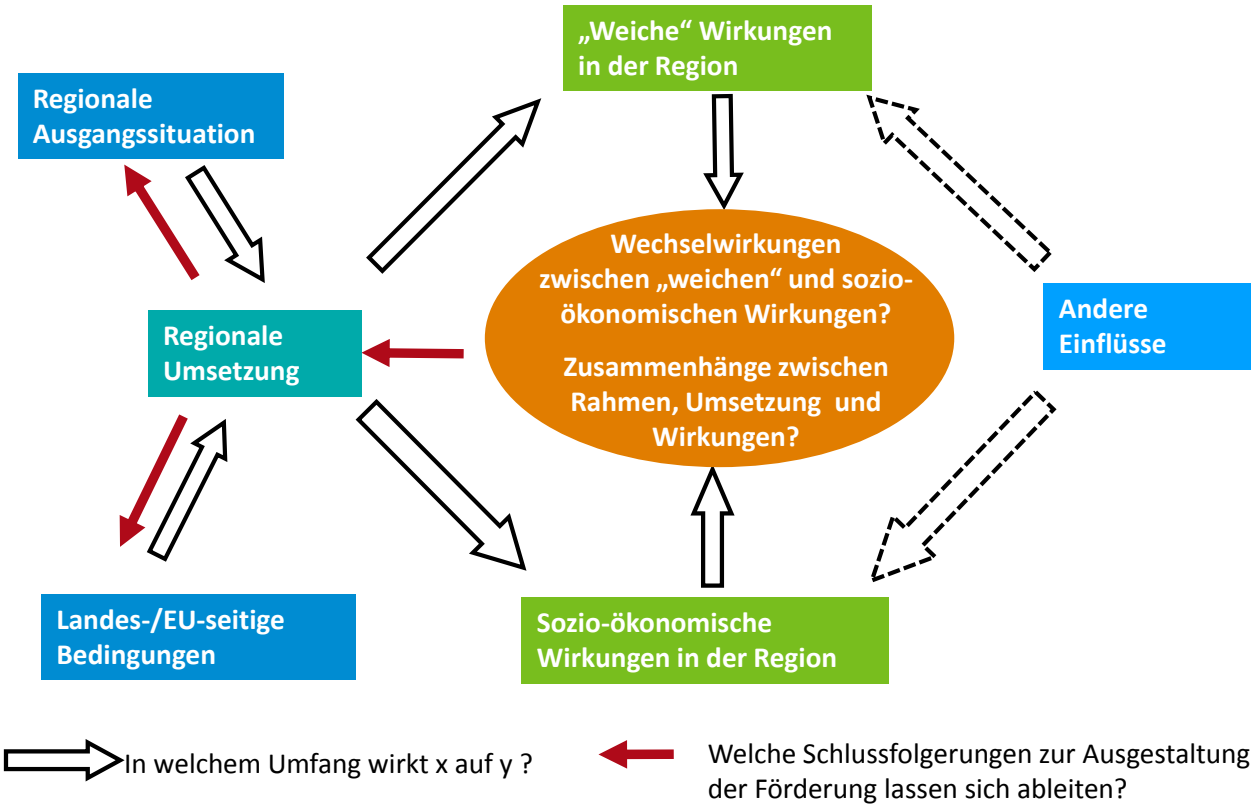
[25] Gremien der niedersächsischen ILE-Regionen.

Untersuchungsdesign

Der Gesamtanalyse der im Rahmen der Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse durchgeführten Erhebungen liegt das in **Abbildung A-1** vereinfacht dargestellte Wirkungsmodell zugrunde.

Ziel der Analyse ist die Identifikation erfolgsrelevanter Einflussfaktoren basierend auf den Daten von insgesamt 127 LEADER-, ILE- und HELER-Regionen. Letztendlich sollen so Empfehlungen zu zukünftigen Programmgestaltungen abgeleitet werden. Daneben können auch Hinweise für die regionalen Akteure generiert werden, wie die vom Programm gesetzten Spielräume optimal genutzt werden können. Bei der Betrachtung werden explizite Programmziele sowie weitere implizite Ziele und Wirkungen des LEADER-Ansatzes berücksichtigt und ggf. auch nicht intendierte Wirkungen einbezogen.

Abbildung A-1: Wirkungsmodell zur Evaluierung regionaler Entwicklungsprozesse



Quelle: Eigene Darstellung.

Herausforderungen

Die hohe Komplexität der regionalen Prozesse bedingt grundsätzlich konzeptionelle Probleme bei empirischen Untersuchungen, die bereits in der Halbzeitbewertung dargelegt wurden (Fengler und Raue, 2010; vgl. Peter und Pollermann, 2010). So sind Mit-Ohne-Vergleiche oder Vorher-

Nachher-Vergleiche kaum möglich[26]. Bezüglich der sozioökonomischen Entwicklung kann, auf Grund des vergleichsweise geringen Mittelvolumens von LEADER im Verhältnis zu anderen Entwicklungen und Programmen, nicht von messbaren Effekten auf wirtschaftliche Kenngrößen wie z. B. Beschäftigungsquote oder Bruttowertschöpfung ausgegangen werden.

Weitere Herausforderungen hinsichtlich der „Erfolgsbewertung" sind:

- In den ELER-Programmen sind außer der Mittelverausgabung keine quantifizierten Zielniveaus definiert, es fehlen demnach geeignete Bewertungsmaßstäbe.
- Beim LEADER-Ansatz ist die Regionsindividualität auch hinsichtlich der Zielsetzungen und damit der „Erfolgsmessung" systemimmanent. Die Evaluierungsaufgabe besteht also auch darin, aus den vielfältigen individuellen Erfolgskriterien gemeinsame/übergeordnete Kriterien zu entwickeln.

Eine „objektive" Erfolgsmessung ist demnach insgesamt problematisch. Die Generierung von Indikatoren zur Bewertung von Erfolg ist aber eine Voraussetzung zur Identifikation erfolgsrelevanter Einflussfaktoren. Im Rahmen der Gesamtanalyse der regionalen Entwicklungsprozesse wird die Bewertung von „Erfolg" vor allem basierend auf den subjektiven Einschätzungen der befragten Akteure vorgenommen. Die Erfolgsbewertung dient nicht der Bewertung der Leistung der einzelnen Regionen oder der Erstellung eines Rankings.

Operationalisierung und Faktorenbildung

Die Operationalisierung der einzelnen Elemente des Wirkungsmodells erforderte unterschiedliche Datenaufbereitungsschritte, die im Folgenden beispielhaft erläutert werden.

Für die Beschreibung der **Regionalen Ausgangssituation** wurden z. B. die Indikatoren BIP/Kopf, Siedlungsstruktur, Bevölkerungsentwicklung, Flächenanteil in Großschutzgebieten, Regionsgröße, Bevölkerungsdichte herangezogen. Diese Indikatoren mussten spezifisch für die Regionen neu kalkuliert werden. Für das BIP/Kopf und die Bevölkerungsentwicklung wurde dazu bspw. wie folgt vorgegangen:

- Das BIP/Kopf liegt nur auf Landkreisebene als kleinster geographischer Einheit vor. Für die landkreisübergreifenden LAGn wurde entsprechend dem prozentualen Anteil des jeweiligen Kreises an der Gesamtbevölkerung des LAG-Gebiets ein gewichteter Mittelwert gebildet.
- Für den Indikator Bevölkerungsentwicklung wurden die auf Gemeindeebene vorliegende Klassifizierung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) als Grundlage verwendet. Diese ordnet die Gemeinden den Typen stark schrumpfend, schrumpfend, stabil,

[26] Allgemein müssen zur Erfassung von Nettowirkungen nach Stockmann und Meyer (2010) die beobachteten Bruttowirkungen um den Einfluss anderer Effekte bereinigt werden, um so nur die kausal durch die Intervention ausgelösten Effekte abzuschätzen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2013). Hinsichtlich Aussagekraft und Praktikabilität von Wirkungsevaluationen (vgl. Reade, 2008) bestehen bei der LEADER-Analyse gegenüber idealtypischen Evaluierungsansätzen von Maßnahmen mit einfachen, linearen Interventionslogiken und überschaubaren Wirkungen deutliche Restriktionen für das Untersuchungsdesign.

wachsend und stark wachsend zu. Anhand der prozentualen Anteile der Bevölkerung in den Gemeinden der verschiedenen BBSR-Typen wurden die Regionen kategorisiert. **Tabelle A-1** zeigt die für die Bevölkerungsentwicklung gebildeten Regionskategorien. Die sich daraus ergebende Zuordnung der Regionen zu den Kategorien zeigen die einzelnen Grafiken der **Abbildung A-2**.

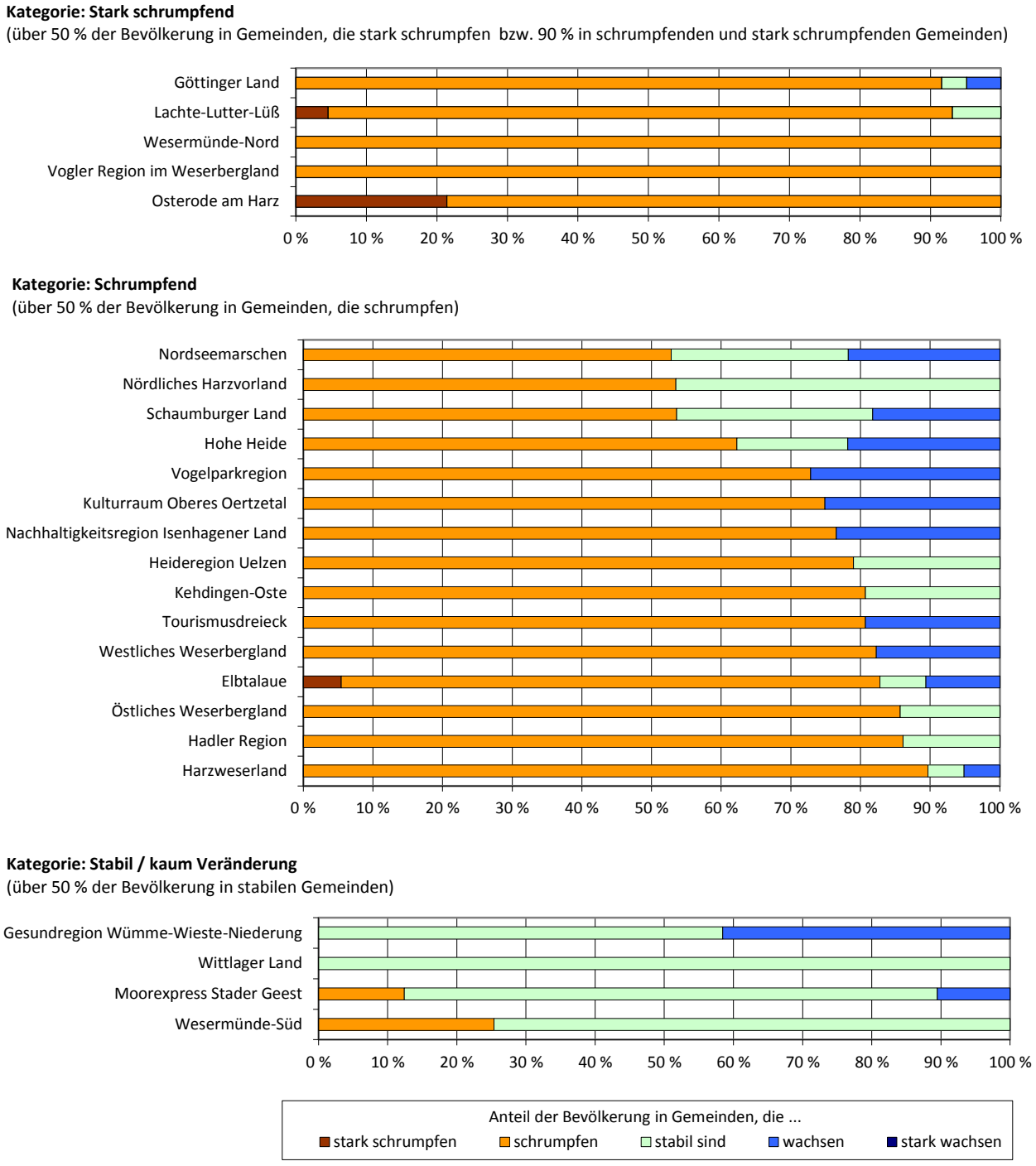
Tabelle A-1: Kategorien zur Einordnung der LEADER-, ILE- und HELER-Regionen für die Bevölkerungsentwicklung

Regions-Kategorie	**Definition***
stark schrumpfend	über 50 % der Bevölkerung in Gemeinden, die stark schrumpfen, bzw. 90 % in schrumpfenden und stark schrumpfenden Gemeinden
schrumpfend	über 50 % der Bevölkerung in Gemeinden, die schrumpfen
stabil/kaum Veränderung	über 50 % der Bevölkerung in stabilen Gemeinden
wachsend	über 50 % der Bevölkerung in Gemeinden, die wachsen, weniger als 30 % in Gemeinden, die schrumpfen
stark wachsend	100 % der Bevölkerung in wachsenden oder stark wachsenden Gemeinden
uneinheitlich	kein Bevölkerungs-Trend über 50 % in den Gemeinden der Region bzw. ein Trend über 50 % und der andere über 30 %

* Gemeindekategorisierung gemäß BBSR, Bezugszeitraum: 2003-2008 (BBSR, 2011)

Quelle: Eigene Darstellung

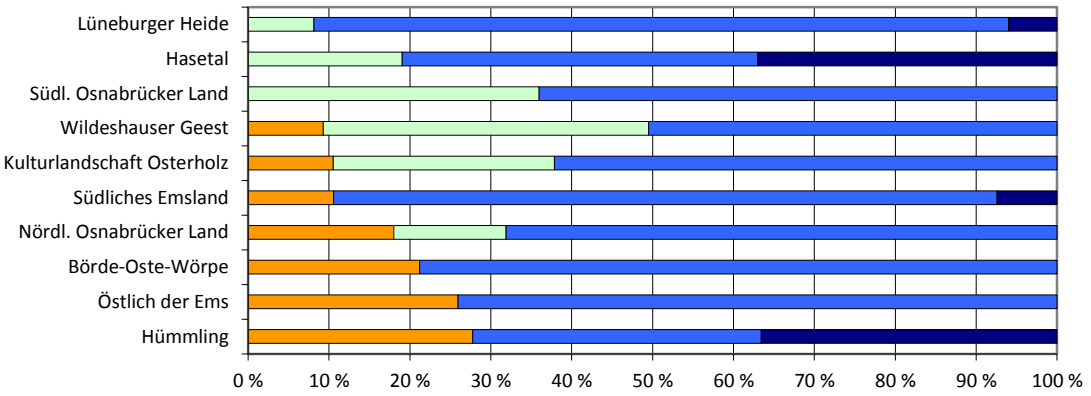
Abbildung A-2: Einordnung der niedersächsischen LEADER- und ILE-Regionen in sechs Kategorien der Bevölkerungsentwicklung



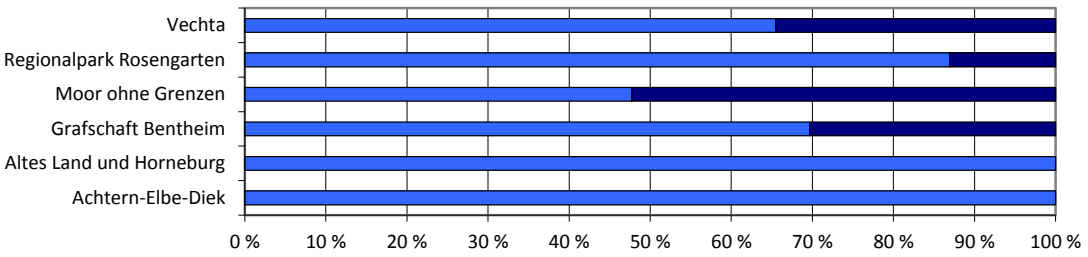
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Gemeindekategorisierung gemäß BBSR, Bezugszeitraum: 2003-2008 (BBSR, 2011).

Fortsetzung Abbildung A-2:

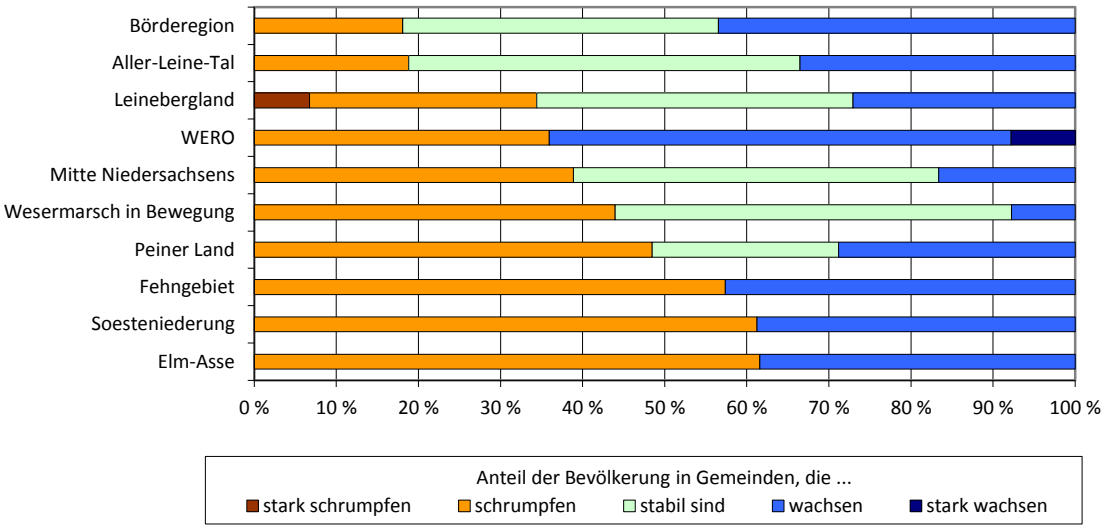
Kategorie: Wachsend
(über 50 % der Bevölkerung in Gemeinden, die wachsen, weniger als 30 % in Gemeinden die schrumpfen)



Kategorie: Stark wachsend
(100 % der Bevölkerung in wachsenden oder stark wachsenden Gemeinden)



Kategorie: Uneinheitlich
(kein Bevölkerungs-Trend über 50 % in den Gemeinden der Region bzw. ein Trend über 50 % und der andere über 30 %)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Gemeindekategorisierung gemäß BBSR, Bezugszeitraum: 2003-2008 (BBSR, 2011).

Die **landesspezifischen Rahmenbedingungen** beinhalten u. a. die unterschiedliche Höhe des für die Regionen zur Verfügung stehenden Budgets und die unterschiedlichen Förderbedingungen. Hierfür wird jeweils eine Variable als Länder-"Dummy" gesetzt[27].

Das Element **Regionale Umsetzung** beinhaltet zum einen strukturelle Daten, wie z. B. LAG-Größe und -Zusammensetzung (Anteil Wirtschaftsakteure, Anteil Zivilgesellschaft, Themenvielfalt), weitere Beteiligungsmöglichkeiten (Anzahl der Arbeitskreise und Projektgruppen), Ausstattung des Regionalmanagements (Stundenumfang, Trägerstruktur, Qualifikation), und zum anderen Einschätzungen zur Qualität (z. B. Funktionalität der gebildeten Arbeitsstrukturen). Diese Einschätzungen wurden in den beiden LAG-Befragungen mit verschiedenen Fragen erfasst (vgl. Anhang im jährlichen Bewertungsbericht 2013).

Die Verdichtung der vielfältigen Informationen erfolgte mittels **explorativer Faktoranalyse**. Die explorative Faktoranalyse ist ein Verfahren zur Identifikation von Zusammenhängen in komplexen Datensätzen. Sie ermöglicht es, Variablen mit ähnlichen Informationsgehalten zusammenzufassen bzw. Variablen, die verschiedene Aspekte einer komplexen Hintergrundvariable abbilden, in einem Faktor zu extrahieren und so die Korrelationsstruktur angemessen herauszuarbeiten (Backhaus, 2000; Brosius, 2011; Hatcher, 1997).

[27] In Hessen und Niedersachsen werden je nach Fragestellung auch zwei Dummies für die unterschiedlichen Umsetzungsvarianten Leader/ILE bzw. Leader/HELER verwandt.

Zur Analyse der Funktionalität der LAG wurden zunächst die Komplexe Entscheidungsprozess, Entscheidungsergebnis und Regionalmanagement einer Faktoranalyse unterzogen. Im Komplex Entscheidungsprozesse wurden die beiden Faktoren Arbeitsklima und Angemessenheit des Projektauswahlverfahrens extrahiert (vgl. **Tabelle A-2**). Die grau hinterlegten Variablen trugen nicht zur Identifikation der Faktoren bei, da sie auf beide Faktoren laden.

Tabelle A-2: Faktorladungen der Faktoren zum Komplex Entscheidungsprozess (Rotiertes Faktormuster)

Variable	Faktor 1: Arbeitsklima	Faktor 2: Angemessenheit des Projektauswahlverfahrens
Die Arbeitsatmosphäre ist angenehm.	0,88	*
Mit Konflikten wird konstruktiv umgegangen.	0,87	*
Probleme können offen angesprochen werden.	0,83	*
Die Sitzungen sind ergebnisorientiert.	0,55	0,37
Die Kriterien zur Projektauswahl bieten eine sinnvolle Entscheidungshilfe.	*	0,86
Ich bin mit dem Verfahren zur Projektauswahl zufrieden.	*	0,83
Ablauf von Entscheidungsprozessen	0,44	0,55
Verfügbarkeit relevanter Informationen	0,29	0,54

*Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden nur Ladungen >=0,2 abgebildet.

Variablen, die auf beide Faktoren laden und daher keine trennende Wirkung haben, sind grau hinterlegt. Sie werden keinem Faktor zugeordnet.

Quelle: Eigene Darstellung

Das heißt, dass die drei ersten Variablen in Tabelle 16 gut zur Charakterisierung des Arbeitsklimas in der LAGn genutzt und dafür zu einem Wert – dem Faktor „Arbeitsklima“ zusammengefasst werden können. Gleiches gilt für die „Angemessenheit des Projektauswahlverfahrens“, die mit den beiden Variablen „…Kriterien …“ und „…Verfahren …“ abgebildet werden kann.

Für die Komplexe Entscheidungsqualität und Regionalmanagement wurde jeweils ein Faktor extrahiert (vgl. **Tabelle A-3**).

Tabelle A-3: Faktorladungen (Faktormuster) zu den Komplexen Entscheidungsqualität und Regionalmanagement

Variable		Faktor: Entscheidungsqualität
Zufriedenheit mit Inhalten der getroffenen Entscheidungen		0,70
Zustimmung zu den Aussagen:		
	Ich bin mit den bisher ausgewählten Projekten zufrieden.	0,78
	Projekte werden konsequent abgelehnt, wenn sie nicht zur Prioritätensetzung der LAG passen.	0,67
	Durch den Entscheidungsprozess in der LAG sind die Projekte in der Region gut aufeinander abgestimmt.	0,79
		Faktor: Regionalmanagement
Zufriedenheit mit:		
	Beratung zu Projekten	0,86
	Koordination und Vernetzung	0,83
	Kenntnis von Fördermöglichkeiten	0,82
	Öffentlichkeitsarbeit	0,74

Quelle: Eigene Darstellung

Zur Erfassung der **„weichen" Wirkungen** (Governance, Vernetzung etc.) in den Regionen wurde ebenfalls die LAG-Befragung herangezogen. Eine Frage richtete sich auf die Einschätzungen zur Entwicklung der Beziehungen zu verschiedenen Akteursgruppen. Mit Hilfe der Faktoranalyse konnten zwei Faktoren extrahiert werden: Beziehungen zu öffentlichen Akteuren und Beziehungen zu Wirtschaftsakteuren (vgl. **Tabelle A-4**). Die Variable, die die Beziehung zu Vereinsvertretern beschreibt, kann keinem dieser beiden Faktoren eindeutig zugeordnet werden. Die Analyse zeigte auch, dass sich die LAGn insbesondere über die Beziehungsentwicklung zu den Wirtschaftsakteuren charakterisieren lassen.

Tabelle A-4: Faktoren zum Komplex Beziehungsentwicklung[28]

Faktorladungen (Rotiertes Faktormuster)		
Variable	**Faktor 1: Beziehungen zu Wirtschaftsakteuren**	**Faktor 2: Beziehungen zu öffentlichen Akteuren**
Einzelne Unternehmen	0,87	*
Vertreter/-innen von Wirtschaftsbranchen (z. B. Bauernverband, Kammern)	0,84	*
Vertreter/-innen von Vereinen / Initiativen	0,58	0,30
Mitarbeiter/-innen der Verwaltung	*	0,90
Vertreter/-innen aus der Politik	*	0,85

*Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden nur Ladungen >=0,2 abgebildet.

Die Variablen, die auf beide Faktoren laden und daher keine trennende Wirkung haben, sind grau hinterlegt. Sie werden keinem Faktor zugeordnet.

Quelle: Eigene Darstellung

Zur Annäherung an potenzielle **sozio-ökonomische** Wirkungen in der Region werden zum einen die subjektiven Einschätzungen der LAG-Mitglieder zur Erreichung der Ziele der Entwicklungsstrategie sowie ihre subjektive Zufriedenheit insgesamt herangezogen, zum anderen die verausgabten Mittel und die Anzahl umgesetzter Projekte in den Regionen.

Stand der statistischen Analysen und Ausblick

Die Datenplausibilisierung und -bereinigung ist abgeschlossen. Derzeit erfolgen neben der Fortsetzung der Faktoranalysen erste Ansätze einer Gruppenbildung und Systematisierung der Regionen auf der Grundlage von Clusteranalysen (z. B. anhand prozessbezogener Strukturmerkmale der Regionen wie der Ausstattung des Regionalmanagements, Partizipationsintensität, ggf. auch nach sozio-ökonomischen Ausgangslagen). Dies ist ein weiterer Baustein zur Operationalisierung der den Erfolg beschreibenden Variablen.

Die statistischen Analysen werden in den nächsten Monaten fortgesetzt und für die Ex-post-Bewertung aufbereitet. Somit wird der Frage nachgegangen: Welche Bedingungen führen zu welchen Erfolg(skomponent)en? Mögliche Erfolgskomponenten sind z. B. eine verbesserte Kooperation zwischen staatlichen Akteuren und WiSo-Partnern, innovative Projekte, hohe Bereitschaft zum Engagement. Der „qualitative“ Hintergrund aus den Interviews der Fallstudien und den offenen Fragen der Befragungen ist dabei für die Thesengenerierung und die Interpretation der Ergebnisse von großer Bedeutung.

Wo sinnvoll, weil durch die zuständigen Akteure/Institutionen beeinflussbar, werden aus den identifizierten Erfolgs-Bedingungen (z. B. zum Regionalmanagement) in einem zweiten Schritt

[28] Frage im Fragebogen: Wie haben sich ihre Beziehungen zu den folgenden Personenkreisen durch den LEADER-Prozess entwickelt?

Empfehlungen zur Ausgestaltung von Programm und Förderkonditionen abgeleitet. Bei nicht direkt beeinflussbaren Faktoren (z. B. sozioökonomischen Rahmenbedingungen) sind geeignete Anpassungsstrategien an diese Bedingungen zu identifizieren (z. B. über finanzielle Schwerpunktsetzungen).

PROFIL Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013

Ländlicher Wegebau (ELER-Code 125-B)

Modulbericht: „Befragung von Gemeinden“

Manfred Bathke

Dipl.-Ing. agr. Manfred Bathke
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5516
Fax: 0531 596-5599
E-Mail: manfred.bathke@ti.bund.de

Braunschweig/Germany, im Juli 2014

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 1

2 Hinweise zur Methodik 1

3 Ergebnisse 2

3.1 Inanspruchnahme der Förderung (Fragen 2, 3) 2

3.2 Ausbauart und Ausbaubreite (Fragen 5, 7) 3

3.3 Wegefunktionen (Fragen 4, 6) 6

3.4 Finanzierung von Wegebaumaßnahmen (Frage 10) 7

3.5 Verwaltungstechnische Umsetzung der Förderung (Fragen 8, 9) 9

3.6 Zustand des Wegenetzes und Bedarf an zukünftiger Wegebauförderung (Fragen 1, 12-14, 15) 10

4 Diskussion der Ergebnisse und Empfehlungen 15

4.1 Allgemeine Empfehlungen 15

4.2 Wegebreite 16

4.3 Verwaltungstechnische Umsetzung 17

4.4 Finanzierung des Wegebaus 18

4.5 Wegeunterhaltung im Umkreis von „Bio“gasanlagen 18

5 Zusammenfassung 20

6 Literatur 22

Anhang

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen für den Wegebau in der aktuellen Förderperiode in den ausgewählten Gemeinden (nur Gemeinden mit Wegebauförderung über 125-B).	3
Abbildung 2:	Vorher-Nachher-Vergleich der ausgebauten Wegestrecken	4
Abbildung 3:	Frage 7: Entspricht der bewilligte Wegebaustandard den Wünschen der Gemeinde?	5
Abbildung 4:	Funktion der geförderten Wege (Mehrfachnennungen möglich)	6
Abbildung 5:	Finanzierung von Wegebaumaßnahmen	8
Abbildung 6:	Frage 8: Zufriedenheit mit dem Förderverfahren	9
Abbildung 7:	Veränderung gegenüber der vergangenen Förderperiode	10
Abbildung 8:	Bewertung des aktuellen Zustands des Wegenetzes (Frage 1)	11
Abbildung 9:	Zustimmung zu einzelnen Fragen bezüglich der Notwendigkeit weiterer Wegebaumaßnahmen (Frage 13)	12
Abbildung 10:	„Wie bewerten Sie den zukünftigen Bedarf in ihrer Gemeinde für die Jahre 2014-2020 hinsichtlich folgender Maßnahmen?“ (Frage 14)	13
Abbildung 11:	„Wie bewerten Sie die Bedeutung, die dem ländlichen Wegebau derzeit zukommt …“ (Frage 12)	13
Abbildung 12:	Mögliche Ursachen für die Nicht-Inanspruchnahme der Förderung (Frage 13)	14
Abbildung 13:	Überlegungen zur Ausdünnung des Wegenetzes (Frage 15)	15

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Rücklauf der Fragebögen für die Gemeinden mit und ohne Förderung	1
Tabelle 2:	Art der durchgeführten Maßnahmen (Mehrfachnennungen möglich, n=32)	3
Tabelle 3:	Art der nicht-landwirtschaftlichen Nutzung (Mehrfachnennungen möglich, 219 km in 32 Gemeinden)	6

Verzeichnis des Anhangs

Anhang I Fragebogen mit Befragungsergebnissen

1 Einleitung

Im Rahmen der Evaluation von *PROFIL*, Maßnahme 125-B: „Wegebau“, wurde eine schriftliche Befragung der Gemeinden zur aktuellen sowie zur zukünftigen Umsetzung der Wegebauförderung durchgeführt.

Die Ergebnisse der Befragung sowie begleitender Intensivinterviews werden nachfolgend beschrieben und diskutiert. Der vorliegende Bericht ergänzt die Halbzeitbewertung. Die hier nur angerissenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden in der Ex-post-Bewertung, die für 2016 vorgesehen ist, weiter diskutiert.

2 Hinweise zur Methodik

Die Befragung wurde im Zeitraum April bis Juni 2014 durchgeführt. Angeschrieben wurden jeweils die Bürgermeister von 80 zufällig ausgewählten Gemeinden in Niedersachsen. Der übersandte Fragebogen ist im Anhang beigefügt. Bei der Zusammenstellung der Stichprobe wurden zunächst 50 Gemeinden, die an der Wegebauförderung im Zeitraum 2007-2014 teilgenommen hatten, anhand der Angaben der Förderdatenbank ZILE ausgewählt. Um auch die Sichtweise der nicht geförderten Gemeinden berücksichtigen zu können, wurden zusätzlich 30 weitere Gemeinden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

Der Fragebogen wurde per Post verschickt. Nach etwa 4 Wochen erfolgte in ca. 50 % der Fälle ein Erinnerungsschreiben. Insgesamt liegen 56 auswertbare Rückantworten vor, die Rücklaufquote beträgt damit 70 % (Tabelle 1). Die Bearbeitung der Fragebögen erfolgte in der Mehrzahl der Fälle durch die zuständigen Mitarbeiter der jeweiligen Samtgemeindeverwaltungen. Sowohl zur Vorbereitung als auch im Nachgang zur Befragung wurden mehrere Telefoninterviews mit Bauamtsleitern verschiedener Samtgemeinden geführt.

Tabelle 1: Rücklauf der Fragebögen für die Gemeinden mit und ohne Förderung

	Anzahl Kommunen angeschrieben	**Anzahl Kommunen mit Rückantwort**
Mit Teilnahme an Fördermaßnahme 125-B	50	32
Keine Teilnahme an 125-B	30	24

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Fragebogen ist zweigeteilt und enthält in einem ersten Block Fragen zur Umsetzung der Förderung nur für die teilnehmenden Gemeinden. In einem zweiten Fragenblock werden allgemeinere Aspekte zum Zustand des Wegenetzes und zum weiteren Bedarf an Wegebaumaßnahmen beleuchtet. Dementsprechend ist die Fallzahl bei den Fragen 3-10 (Block 1) geringer (n=32) als bei den übrigen Fragen (n=56).

Die gewonnenen Daten ergänzen die bereits vorliegenden Ergebnisse einer ersten Befragungsrunde, die zur Halbzeitbewertung durchgeführt wurde und deren Ergebnisse im „Fallstudienbericht Wegebau“ zusammengestellt sind (Bathke, 2010).

Die vollständigen Ergebnisse der Befragung finden sich im Anhang.

3 Ergebnisse

3.1 Inanspruchnahme der Förderung (Fragen 2, 3)

Im Rahmen des ELER-Programms kann der Wegebau über verschiedene Maßnahmen gefördert werden:

- Code 125-A: Ländlicher Wegebau im Rahmen der Flurbereinigung,
- Code 125-B: Ländlicher Wegebau außerhalb der Flurbereinigung,
- Code 322: Innerörtlicher Wegebau im Rahmen der Dorferneuerung,
- Leader.

Im Rahmen der Befragung lag der Fokus auf der Umsetzung der Teilmaßnahme 125-B. Die Leader-Förderung hat, wie die nachfolgende Abbildung zeigt, nur eine geringe Bedeutung. In 12 % der befragten Gemeinden wurden zwar einzelne Wegebauvorhaben auch über Leader gefördert, hierbei muss es sich aber nicht um ländlichen Wegebau im engeren Sinne handeln (in Frage käme auch ein innerörtlicher Wegebau oder Radwegebau). In 25 % der befragten Gemeinden fand dagegen in der laufenden Förderperiode der Wegebau im Rahmen der Flurbereinigung (125-A) statt.

Bezüglich der Anzahl der geförderten Wege besteht eine starke Streuung. Die 32 Gemeinden mit Wegebauförderung verteilen sich zu etwa gleichen Anteilen auf die drei Kategorien (1-2 Wege, 3-5 Wege, >5 Wegeabschnitte). Die Anzahl der geförderten Wege sagt aber noch nichts über die Länge der jeweiligen Abschnitte und das Fördervolumen aus. Entsprechende Auswertungen sind für die Ex-post-Bewertung vorgesehen.

Da die Zahl der Gemeinden ohne Wegebauförderung vorgegeben wurde, trifft die Abbildung 1 keine Aussagen zur Verteilung der Förderung über alle niedersächsischen Gemeinden. Sie beschreibt lediglich die Stichprobe.

Abbildung 1: Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen für den Wegebau in der aktuellen Förderperiode in den ausgewählten Gemeinden (nur Gemeinden mit Wegebauförderung über 125-B).

Quelle: Eigene Darstellung (nach Ergebnissen der Befragung der Gemeinden, n=32).

Wie die folgende Tabelle zeigt, erfolgte im Rahmen der Fördermaßnahme 125-B in erster Linie eine Erhöhung der Tragfähigkeit vorhandener Wege. Eine Verbreiterung der Fahrbahn wurde auf 38,1 km durchgeführt. Dies entspricht 17 % der geförderten Wegestrecke. Ein Neubau auf neuer Trasse erfolgte nur in einem Fall für einen kurzen Streckenabschnitt (Lückenschluss).

Tabelle 2: Art der durchgeführten Maßnahmen (Mehrfachnennungen möglich, 219 km)

	Anzahl Förderfälle	Wegestrecke in km
Ergänzung des bestehenden Wegenetzes auf neuer Trasse	1	0,2
Erhöhung der Tragfähigkeit vorhandener Wege	31	209,0
Verbreiterung der Fahrbahn	10	38,1

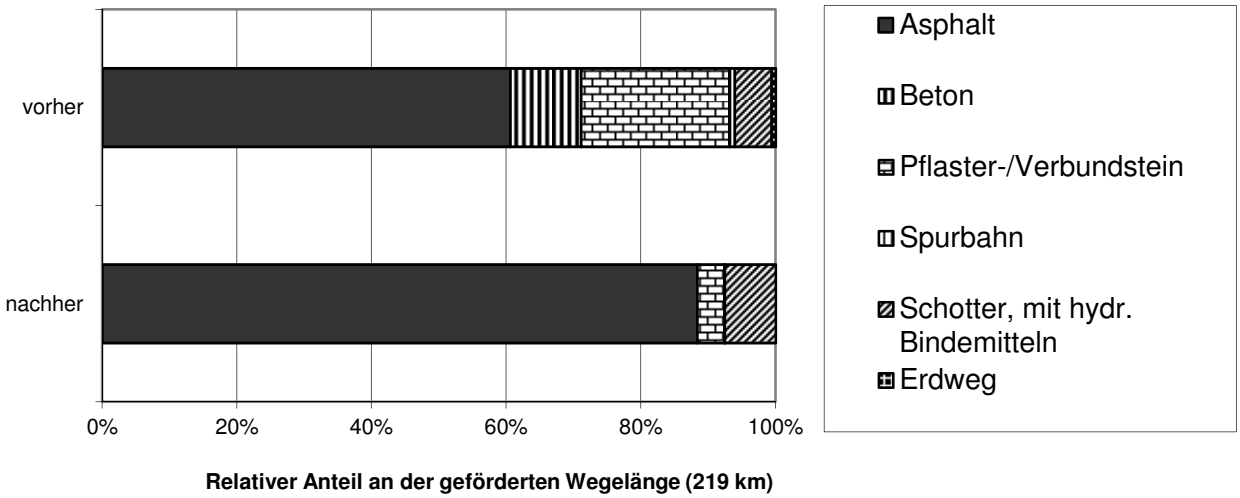
Quelle: Eigene Auswertung (nach Ergebnissen der Befragung der Gemeinden 2014, n=32).

3.2 Ausbauart und Ausbaubreite (Fragen 5, 7)

Nach den Angaben zur Frage 5 wird vorrangig der Ausbau von Asphaltdecken gefördert. Deren Anteil steigt von etwa 60 % auf über 85 %. Der Anteil von Beton- und Pflasterbauweisen geht dementsprechend zurück. Der Anteil von Schotterdecken steigt allerdings leicht an. Es werden also auch in geringem Umfang vermutlich stark geschädigte Asphaltdecken in Schotterdecken umgewandelt. Spurbahnen haben in dieser Stichprobe keine Bedeutung.

Bei den Bauweisen der ausgebauten Wege zeigt sich damit ein ähnliches Bild wie nach den Angaben der Förderdatenbank (Bathke, 2010).

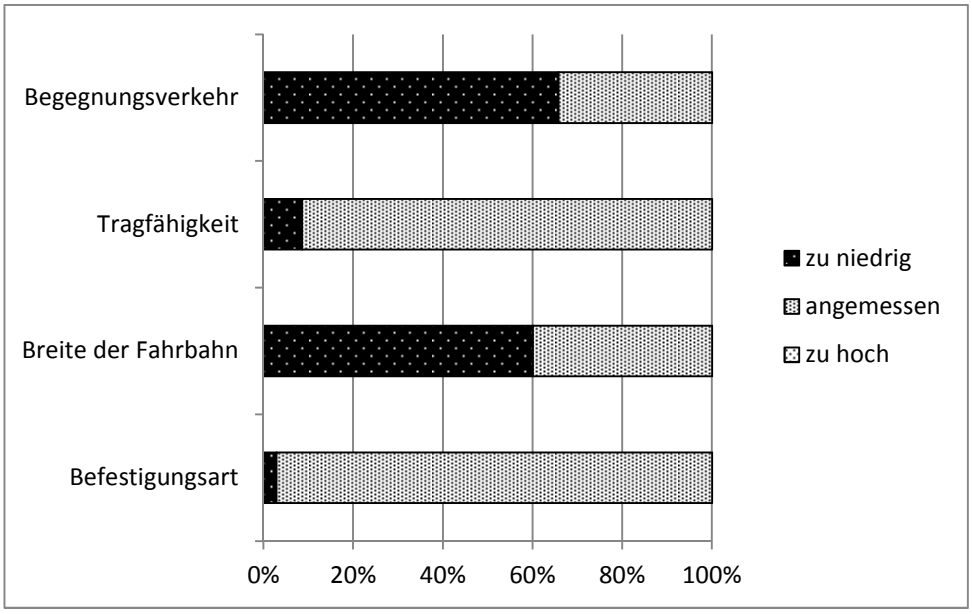
Abbildung 2: Vorher-Nachher-Vergleich der ausgebauten Wegestrecken



Quelle: Eigene Darstellung (nach Ergebnissen der Befragung der Gemeinden, n=32).

In der Frage 7 wurde thematisiert, inwieweit die Gemeinden mit dem bewilligten Wegebaustandard zufrieden sind. Während die Befestigungsart (überwiegend Asphalt) erwartungsgemäß als angemessen bezeichnet wird, wird der erreichte Standard in Bezug auf die Wegebreiten von 60 % der Befragten als zu niedrig eingestuft. Noch kritischer ist die Bewertung im Hinblick auf die Ermöglichung von Begegnungsverkehr.

Abbildung 3: Frage 7: Entspricht der bewilligte Wegebaustandard den Wünschen der Gemeinde?



Quelle: Eigene Darstellung (nach Ergebnissen der Befragung der Gemeinden (n=35).

Die geförderte Wegebreite wurde im Fragebogen nicht mit erfragt. Auch in der Förderdatenbank ZILE sind, abgesehen von einzelnen Hinweisen, keine systematischen Angaben hierzu enthalten. In den geführten Telefongesprächen und in den Anmerkungen zu der Frage 16 wurde aber häufig darauf hingewiesen, dass die Gemeinden einen breiteren Ausbau gewünscht hätten, als seitens des Amtes für Landentwicklung (AfL) letztendlich bewilligt wurde. Auch in der Förderdatenbank ZILE finden sich überwiegend Hinweise auf eine geförderte Wegebreite von 3,0 m. Es wurde auch in Gesprächen mit dem ML bestätigt, dass in erster Linie Wegebreiten von 3,0 m bewilligt werden. Die Bewilligungsbehörden orientieren sich danach offensichtlich relativ strikt an den Empfehlungen der Richtlinie Wegebau (RLW 99), die in der aktuellen Fassung (Stand: Anfang 2014) für Wirtschaftswege noch Standard-Ausbaubreiten von 3,0 m vorsieht.

Hier wäre in weiteren Gesprächen mit den Bewilligungsbehörden noch zu diskutieren, auf welchen Kriterien diese Bewilligungspraxis beruht. Insbesondere lässt sich auf der Grundlage der Befragungsergebnisse nicht bestimmen, in welchem Umfang die Gemeinden einen breiteren Ausbau mit Hilfe eigener Finanzmittel finanziert haben. Nach den geführten Telefongesprächen dürfte dies eher selten der Fall gewesen sein.

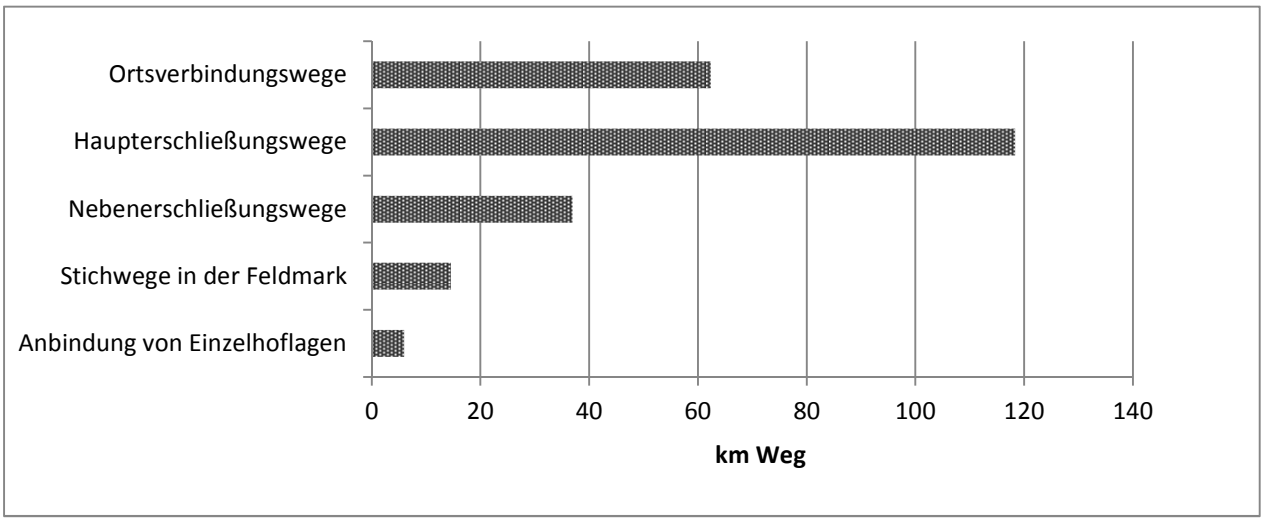
Weitere Hinweise zu den Wegebreiten sind den Anmerkungen zur Frage 16 (siehe Anhang, Frage 16: Antworten Nr. 19, 26, 41, 42, 43, 44, 49, 52, 56, 58) zu entnehmen. Insbesondere bei den Wünschen für die kommende Förderperiode (Frage 16c) wird häufig darauf hingewiesen, dass die Ausbaukriterien an die aktuellen Erfordernisse angepasst werden sollten und Breiten von 3,0 m

den heutigen Anforderungen nicht mehr genügen. Gefordert wird eine Regelbreite von 3,5 m oder auch 4,0 m.

3.3 Wegefunktionen (Fragen 4, 6)

Die folgende Abbildung zeigt die Funktion der geförderten Wege innerhalb des Wegenetzes. Es dominieren die Haupterschließungswege und die Ortsverbindungswege, die zumeist auch eine überörtliche Bedeutung haben (76 % der geförderten Wege). Stichwege in der Feldflur haben mit 6 % der geförderten Wege nur eine geringe Bedeutung. Es bestätigen sich hiermit die Ergebnisse der Zuwendungsempfängerbefragung in 2010 (Bathke, 2010).

Abbildung 4: Funktion der geförderten Wege (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Darstellung (nach Ergebnissen der Befragung der Gemeinden (32 Gemeinden, 238 km).

Hinweise zur Nutzung der ausgebauten Wege finden sich in der folgenden Tabelle.

Tabelle 3: Art der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung (Mehrfachnennungen möglich, 219 km in 32 Gemeinden)

	Anzahl Nennungen	Wegestrecke in km
Alltägliche Nutzung durch die örtliche Bevölkerung (Arbeitsweg, Einkaufen)	20	107,9
Alltägliche Nutzung durch Schulkinder (Schulweg, zu Fuß oder mit dem Fahrrad)	13	60,6
Freizeitnutzung und Naherholung durch die örtliche Bevölkerung	29	146,2
Touristische Nutzung durch nicht Ortsansässige	23	91,3

Quelle: Eigene Auswertung nach Befragung der Gemeinden 2014.

Nahezu die Hälfte der geförderten Wegeabschnitte wird auch von der örtlichen Bevölkerung für alltägliche Zwecke genutzt, etwa 40 % werden auch von nicht Ortsansässigen touristisch genutzt.

Die genannten Kriterien sind relativ unscharf und nicht genau definiert. Die Befragungsergebnisse geben aber einen deutlichen Hinweis darauf, dass neben der landwirtschaftlichen Nutzung auch eine außerlandwirtschaftliche Nutzung in hohem Maße stattfindet. Dies korrespondiert mit den Angaben zur Frage 4, wonach es sich bei knapp 30 % der geförderten Wegeabschnitte um Ortsverbindungswege handelt.

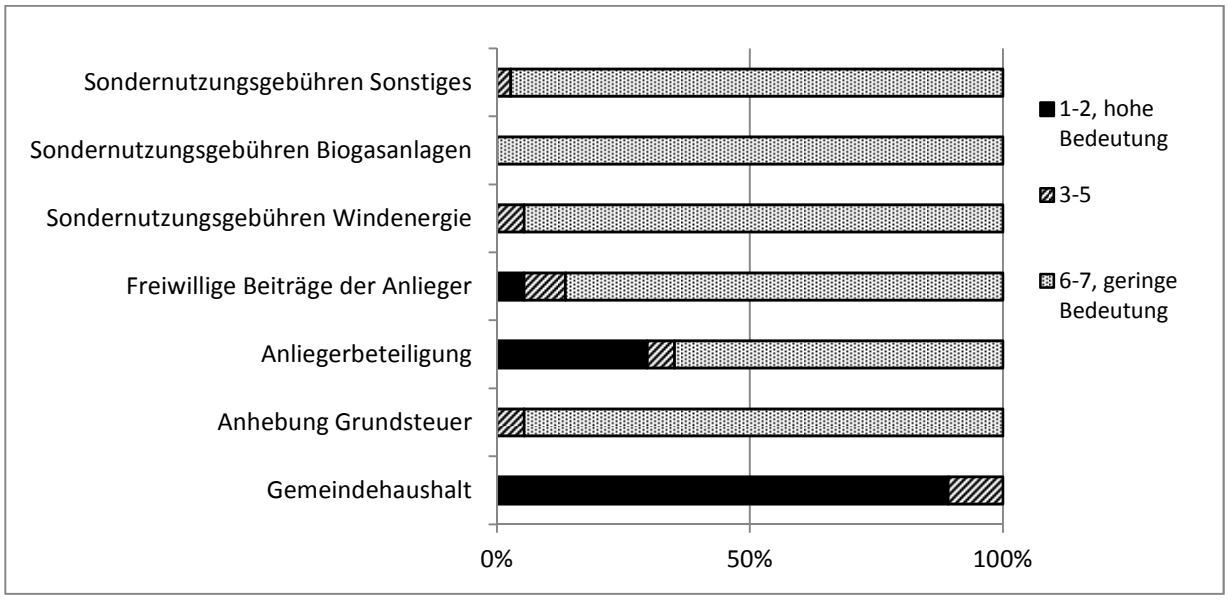
Auswertungen der Förderdaten aus der vergangenen Förderperiode zeigten, dass bezüglich der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung deutlich regionale Unterschiede bestehen (Eberhardt et al., 2005). Diese sind in erster Linie auf unterschiedliche Siedlungsstrukturen zurückzuführen. So herrschen in Weser-Ems Streusiedlungen und Einzelhoflagen vor. Ländliche Wege haben dort häufig auch die Funktion der Verbindung und Erschließung von Siedlungsflächen und Einzelhöfen. Dagegen dominieren in Südniedersachsen die Haufendörfer, ländliche Wege dienen hier primär der Erschließung landwirtschaftlicher Flächen. Daraus ergibt sich, dass in Weser-Ems ein größerer Anteil der ländlichen Wege für den Anliegerverkehr nutzbar gemacht werden muss.

3.4 Finanzierung von Wegebaumaßnahmen (Frage 10)

Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage vieler Gemeinden ist die Finanzierung des Wegebaus in den vergangenen Jahren intensiv diskutiert worden (Bertling, 2013). Die Frage 10 im Fragebogen zielt daher auf die verschiedenen Möglichkeiten einer Gemeinde, die erforderlichen Eigenmittel zu beschaffen.

Wie die folgende Abbildung zeigt, wird der erforderliche Eigenanteil fast ausschließlich aus dem laufenden Haushalt gedeckt. Eine vorübergehende Anhebung der Grundsteuer wird nur selten praktiziert. Freiwillige Beiträge spielen ebenfalls kaum eine Rolle.

Abbildung 5: Finanzierung von Wegebaumaßnahmen



Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=37).

Die Gemeinden haben zwar auf der Grundlage des Kommunalabgabengesetzes grundsätzlich die Möglichkeit, Anliegerbeiträge zu erheben. Dies ist nach Angaben einzelner Gesprächspartner vereinzelt im Außenbereich auch umgesetzt worden, allerdings seien die Möglichkeiten hier sehr begrenzt. Da die meisten Wege eine Ortsverbindungsfunktion haben, ist die Heranziehung der direkten Anlieger fachlich nur schwer zu begründen und politisch kaum durchzusetzen.

Dies zeigen auch die Erfahrungen aus anderen Bundesländern. Nachdem in Schleswig-Holstein die Erhebung von Anliegerbeiträgen durch einen Erlass des Finanzministeriums verbindlich eingefordert worden war, kam der Wegebau nahezu zum Erliegen. Der Erlass wurde mittlerweile in eine Kann-Bestimmung umgewandelt. Hier liegen offensichtlich kaum Möglichkeiten zu einer langfristigen finanziellen Sicherung des Wegebaus.

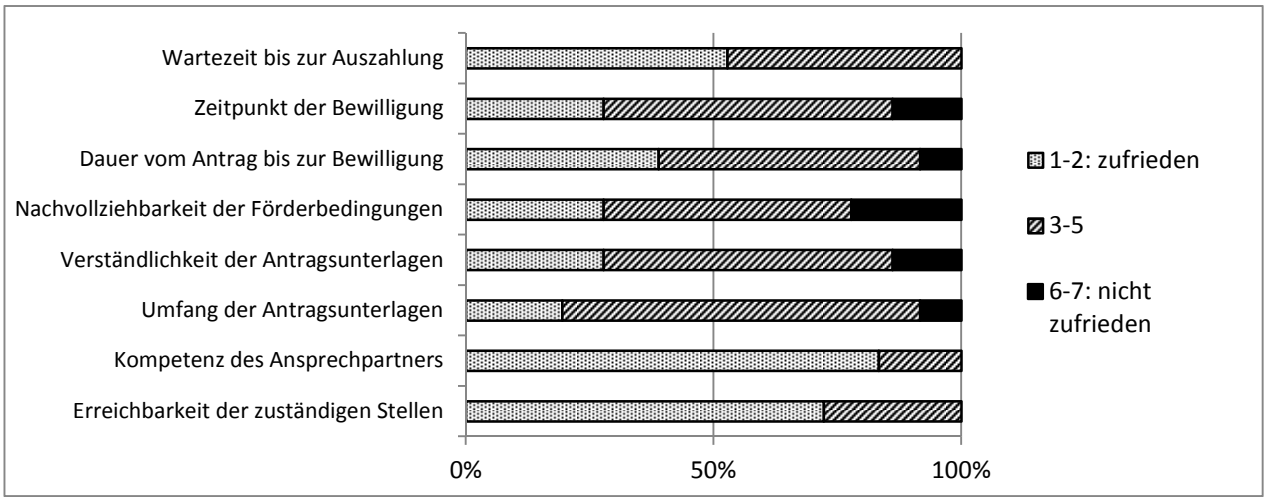
Sondernutzungsgebühren für Windenergieanlagen, Biogasanlagen oder sonstige gewerbliche Betriebe spielen ebenfalls keine Rolle. Betreiber von Biogasanlagen können zwar zum Ausbau der direkten Zuwegung verpflichtet werden, sie beteiligen sich aber ansonsten kaum an der weiteren Finanzierung des Wegenetzes im Umkreis der Anlage, das gleichwohl für die Anlieferung von Biomasse und die Abfuhr von Gärsubstrat intensiv genutzt wird.

Da somit fast ausschließlich der laufende Gemeindehaushalt zur Gegenfinanzierung genutzt werden kann, ist eine Inanspruchnahme der Förderung bei Gemeinden ohne ausgeglichenen Haushalt stark erschwert.

3.5 Verwaltungstechnische Umsetzung der Förderung (Fragen 8, 9)

Im Rahmen der Befragung der Gemeinden wurde auch nach der Zufriedenheit mit verschiedenen Aspekten des Förderverfahrens gefragt. Die folgende Abbildung zeigt die Bewertungen zur Frage 8.

Abbildung 6: Frage 8: Zufriedenheit mit dem Förderverfahren

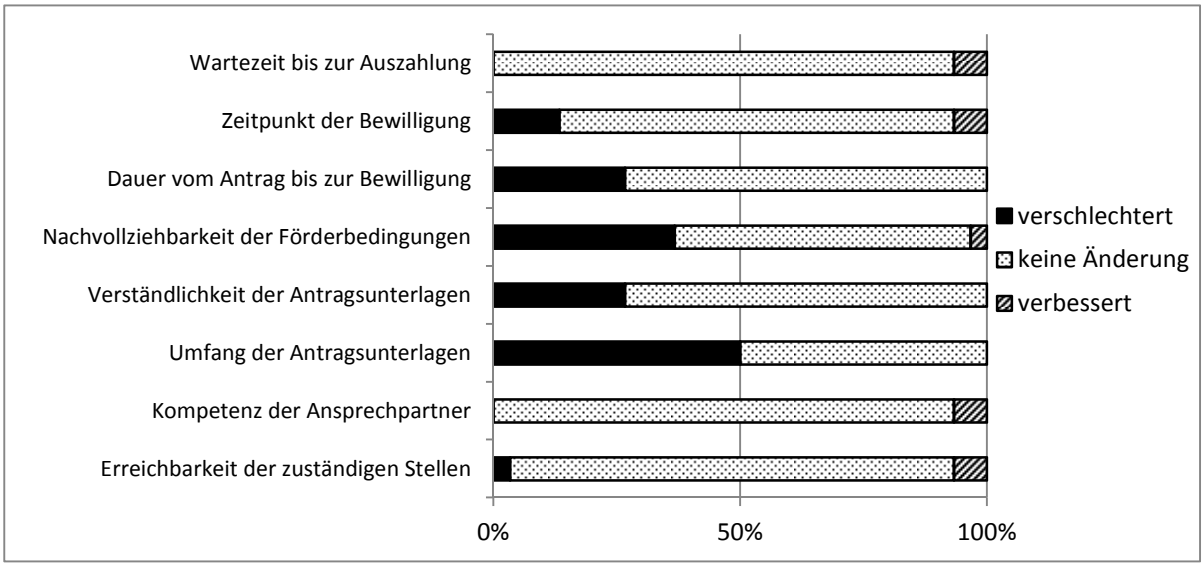


Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=36).

Die Erreichbarkeit der zuständigen Stellen bei den Ämtern für Landentwicklung (ÄfL) sowie die Kompetenz der dortigen Ansprechpartner wird als sehr positiv bewertet. Eher negativ werden der Umfang und die Verständlichkeit der Antragsunterlagen, die Nachvollziehbarkeit der Förderbedingungen und der Zeitpunkt der Bewilligung bewertet. Diese Punkte wurden auch in den Anmerkungen zur Frage 16b („Besonders hinderlich war…“) mehrfach genannt. Bei der „Nachvollziehbarkeit der Förderbedingungen“ ist insbesondere das Auswahlverfahren gemeint, das teilweise auf deutliche Kritik stößt (siehe Anhang, Frage 16b: Antworten Nr. 21, 24, 28).

Eine Verbesserung gegenüber der Förderperiode 2000 bis 2006 sahen einige der Befragten bei der Kompetenz und der Erreichbarkeit der Ansprechpartner sowie bei der Wartezeit bis zur Auszahlung der Fördermittel. Besonders negativ haben sich der Umfang der Antragsunterlagen und die Nachvollziehbarkeit der Förderbedingungen verändert.

Abbildung 7: Veränderung gegenüber der vergangenen Förderperiode



Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=30).

Bezüglich des Zeitpunkts der Bewilligung wurde in den Antworten zur Frage 16 darauf hingewiesen, dass mitunter die Bewilligung erst spät im Jahr erfolgt sei, und dass dann die Umsetzung der Baumaßnahme erschwert werde (Anmerkungen Nr. 14, 18). Die späte Erteilung der Bewilligung führe dazu, dass sich die Bautätigkeit auf wenige Wochen im Jahr konzentriere (August-September). Dies führe zu Kostensteigerungen, da die einschlägigen Firmen in diesem Zeitraum oftmals ausgelastet seien und teilweise auch mit „Abwehrpreisen“ reagieren würden. Im Vergleich mit der vorherigen Förderperiode wird diesbezüglich aber nur von wenigen eine Verschlechterung gesehen.

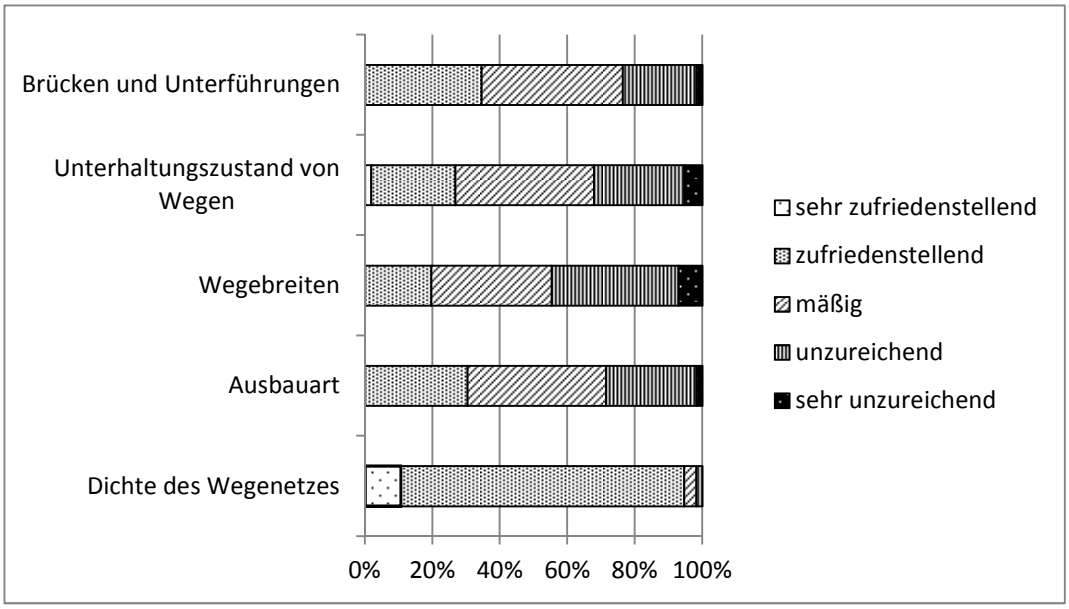
Ein Kritikpunkt, der in den Anmerkungen zur Frage 16 häufig genannt wurde (Anmerkungen 15, 16, 17, 21, 22), ist das Erfordernis der Erstellung von Planungsunterlagen zu einem Zeitpunkt, an dem noch unklar ist, ob eine Förderung überhaupt gewährt werden kann. Auch dass diese Planungsleistungen gegebenenfalls ausgeschrieben werden müssen, wurde in einer detaillierten Stellungnahme kritisiert (Anmerkung 21). Es wurde vorgeschlagen, in einer einfachen Vorauswahl die für eine Förderung in Frage kommenden Wege auszuwählen und nur für diese die detaillierten Planunterlagen einzufordern.

3.6 Zustand des Wegenetzes und Bedarf an zukünftiger Wegebauförderung (Fragen 1, 12-14, 15)

Dem aktuellen Zustand des Wegenetzes wird in der Frage 1 nachgegangen, der Bedarf an zukünftiger Wegebauförderung wird an verschiedenen anderen Stellen des Fragebogens erfragt.

Die folgende Abbildung zeigt die Antworten der Gemeindevertreter zum Zustand des Wegenetzes in ihrer Gemeinde.

Abbildung 8: Bewertung des aktuellen Zustands des Wegenetzes (Frage 1)

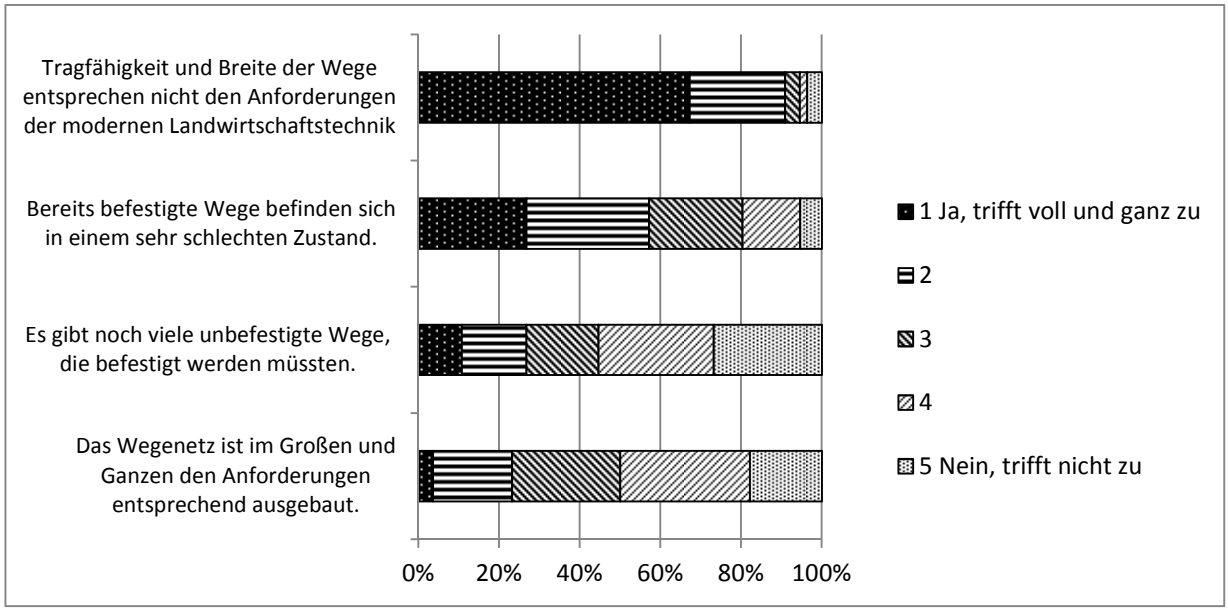


Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=56).

Während die Dichte des Wegenetzes nahezu von allen Befragten als zufriedenstellend bewertet wird, scheinen insbesondere die Wegebreiten heutigen Anforderungen nicht zu genügen. Nahezu 50 % der Befragten stuften die Wegebreiten in ihrer Gemeinde als unzureichend bzw. sehr unzureichend ein. Auch der Unterhaltungszustand von Wegen wird eher kritisch bewertet, während die Ausbauart im mittleren Bereich liegt.

Dies wird auch durch die Antworten zu Frage 13 gestützt.

Abbildung 9: Zustimmung zu einzelnen Fragen bezüglich der Notwendigkeit weiterer Wegebaumaßnahmen (Frage 13)

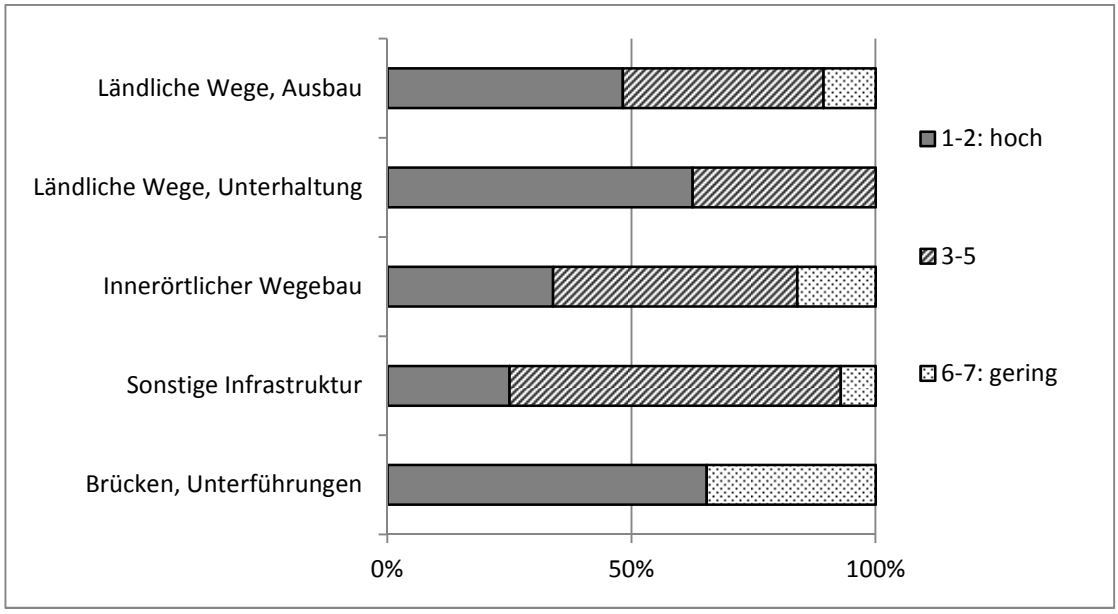


Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=56).

Der Bedarf an **zusätzlichen** neuen Wegen scheint danach eher gering zu sein. Von größerer Bedeutung ist, dass die vorhandenen Wege den heutigen Anforderungen bezüglich Tragfähigkeit und Breite nicht mehr entsprechen. Dieser Aspekt wurde auch in den Telefonaten mit den Gemeindevertretern deutlich hervorgehoben. Insbesondere die in den 70er- und 80-er Jahren gebauten Wege, die zumeist noch eine Breite von 3,0 m aufweisen, seien stark geschädigt und ausbaubedürftig.

Die Frage 14 zielt auf den Bedarf an gemeindlichen Infrastrukturmaßnahmen in der kommenden Förderperiode ab. Der Bedarf für Wegebaumaßnahmen wird überwiegend als hoch eingeschätzt. Für den Ausbau ländlicher Wege scheint hierbei nach Aussagen der Gemeinden ein höherer Bedarf zu bestehen als für den Ausbau innerörtlicher Wege. Die größten Herausforderungen bestehen für die Gemeinden aber bei der Wegeunterhaltung und bei der Instandsetzung von Brücken und Unterführungen.

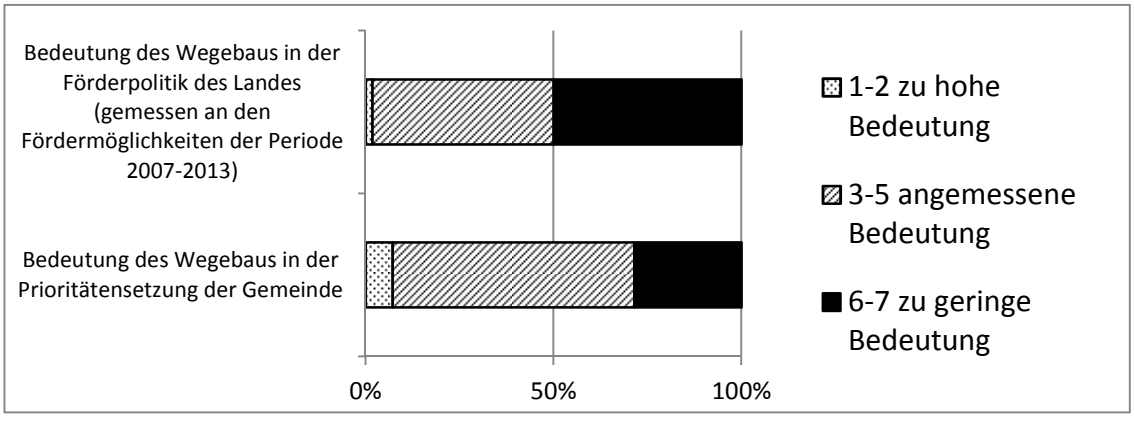
Abbildung 10: „Wie bewerten Sie den zukünftigen Bedarf in ihrer Gemeinde für die Jahre 2014-2020 hinsichtlich folgender Maßnahmen?“ (Frage 14)



Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=56).

Die Frage 12 zielt auf die Prioritätensetzungen sowohl der Gemeinden als auch des Landes im Rahmen der Förderpolitik ab. Während die Prioritätensetzungen der Gemeinden überwiegend als angemessen betrachtet werden, wird diese Einschätzung bezüglich der Förderpolitik des Landes nur von etwa der Hälfte der Befragten geteilt. Etwa 50 % der Befragten vertreten die Auffassung, dass der Wegebau im Rahmen der Förderpolitik des Landes eine zu geringe Bedeutung hat.

Abbildung 11: „Wie bewerten Sie die Bedeutung, die dem ländlichen Wegebau derzeit zukommt …“ (Frage 12)

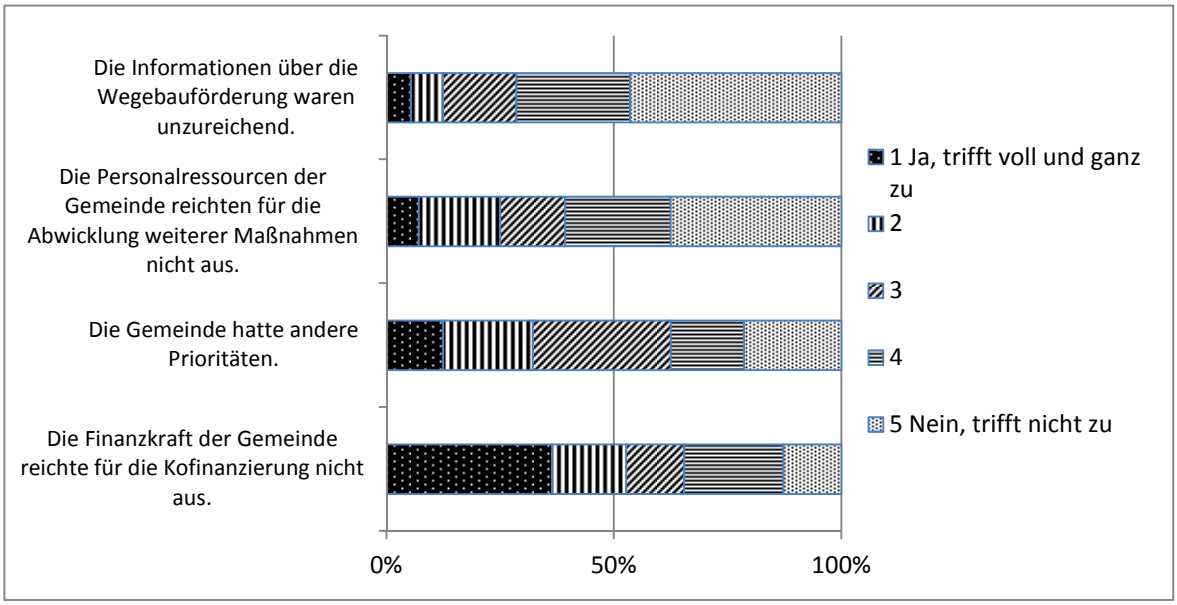


Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=56).

Die Frage bezog sich aber auf die Fördermöglichkeiten der Förderperiode 2007 bis 2013. Gegenüber dieser Förderperiode ist der Finanzansatz für den Wegebau in der Förderperiode 2014 bis 2020 deutlich abgesenkt worden. Zum Zeitpunkt der Befragung lag allerdings der Finanzrahmen für die neue Förderperiode noch nicht vor, so dass hierauf kein Bezug genommen werden konnte.

Einzelne Fragen aus dem Fragenblock 13 bezogen sich auf mögliche Ursachen für eine Nicht-Inanspruchnahme der Wegebau-Förderung. Hier wurde in erster Linie auf die geringe Finanzkraft der Gemeinden verwiesen. Mangelnde Informationen oder geringe Personalressourcen bei den Gemeinden spielten demgegenüber eine geringere Rolle.

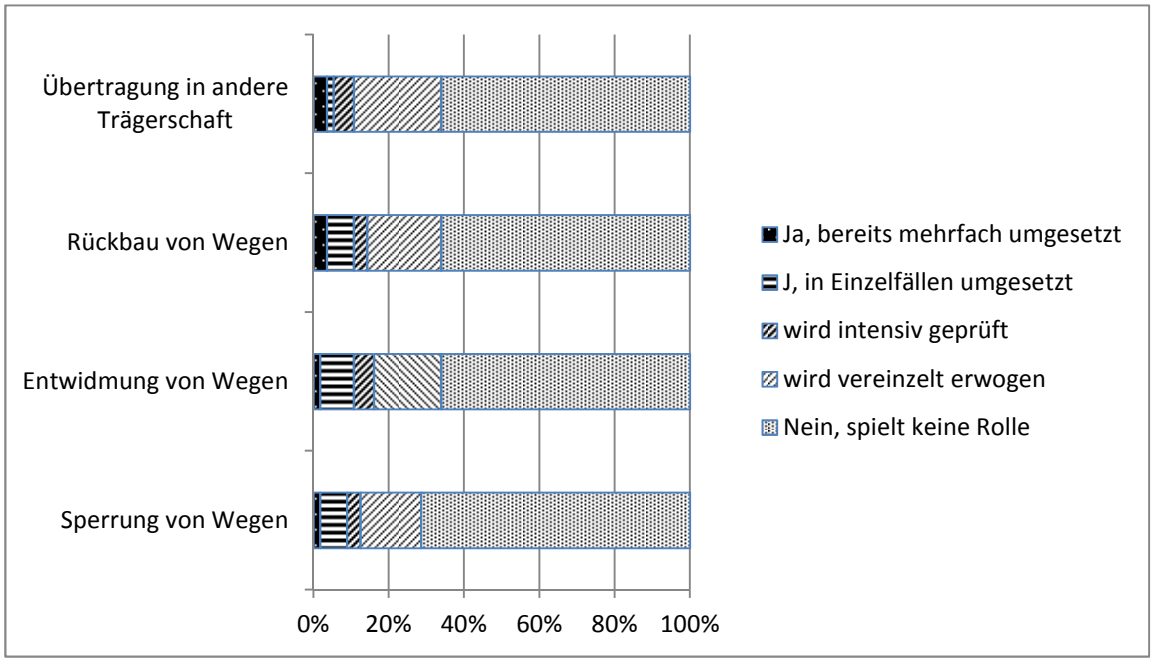
Abbildung 12: Mögliche Ursachen für die Nicht-Inanspruchnahme der Förderung (Frage 13)



Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=56).

Der schwierigen Finanzsituation vieler Kommunen entsprechend gibt es in einzelnen Gemeinden Überlegungen zur Sperrung oder zum Rückbau von Wegen. In etwa 20 % der befragten Gemeinden werden entsprechende Maßnahmen geprüft, in 10 % der Gemeinden wurden Einzelmaßnahmen auch bereits umgesetzt.

Abbildung 13: Überlegungen zur Ausdünnung des Wegenetzes (Frage 15)



Quelle: Eigene Erhebung (Befragung von Gemeinden 2014, n=56).

4 Diskussion der Ergebnisse und Empfehlungen

Eine abschließende Bewertung der Fördermaßnahme erfolgt im Rahmen der Ex-post-Bewertung, die für 2016 vorgesehen ist. Empfehlungen für die Förderperiode ab 2014 müssen dagegen jetzt formuliert werden, auch wenn die Neuprogrammierung für die Förderperiode bis 2020 bereits weitgehend abgeschlossen ist und das neue Förderprogramm voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2014 bei der Kommission eingereicht werden wird.

Die in den folgenden Absätzen mit eingeflochtenen Empfehlungen zur zukünftigen Wegebauförderung berücksichtigen den bisherigen Stand der Maßnahmenevaluation sowie insbesondere die oben dargestellten Ergebnisse der Befragung.

4.1 Allgemeine Empfehlungen

Die starke Nachfrage nach Wegebauförderung seitens der Gemeinden sowie auch die Einschätzungen der Bauamtsleiter belegen den hohen Finanzbedarf in diesem Bereich. Dieser ergibt sich weniger aus der Befestigung noch vorhandener Erdwege als vielmehr aus der Instandsetzung und dem Ausbau von Wirtschaftswegen, die in den 70er-Jahren zumeist auf 3,0 m Breite ausgebaut

wurden und die den heutigen Anforderungen nicht mehr genügen und oftmals stark geschädigt sind.

Mittelfristig wird der Finanzbedarf der Gemeinden schwerpunktmäßig im Bereich der Wegeunterhaltung liegen. Hier wäre verstärkt zu diskutieren, inwieweit die Baulastträger (i. d. R. die Gemeinden) hier unterstützt bzw. entlastet werden können (Worm, 2006). Dieser Aspekt sollte auch in die Verhandlungen über eine Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) Eingang finden.

4.2 Wegebreite

Auch wenn keine systematischen Erhebungen vorliegen, ist davon auszugehen, dass in der aktuellen Förderperiode noch in erheblichem Umfang der Wegeausbau auf einer Breite von 3,0 m gefördert wurde. Diese Bewilligungspraxis sollte dringend überprüft werden. Die RLW 99 befinden sich derzeit in Überarbeitung. Die Wegebreite ist hierbei ein wichtiger Diskussionspunkt. Es ist mit großer Sicherheit davon auszugehen, dass die empfohlene Wegebreite bei einstreifigen Verbindungswegen und bei Hauptwirtschaftswegen auf 3,5 m angehoben wird (Meißner, 2012). Wann allerdings neue „Richtlinien für den Ländlichen Wegebau“ beschlossen werden, ist derzeit noch unklar.

In den „Ergänzenden Grundsätzen für die Gestaltung und Nutzung ländlicher Wege“ (Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung, 2003) wird zu erforderlichen Wegebreiten folgende Aussage getroffen:

„Für die Breite der Fahrbahnbefestigung ist die Häufigkeit des Befahrens mit überbreiten Geräten sowie des damit verbundenen Begegnungsverkehrs zu beurteilen. Die Breite der Fahrbahn muss so bemessen sein, dass eine dauernde Beanspruchung der äußeren Fahrbahnkanten vermieden wird.“

Weiter heißt es:

„Bei gelegentlichen Fahrten mit überbreiten Fahrzeugen und Geräten (Regelfall) reicht eine Befestigung der Fahrbahn in 3,00 m Breite aus; die Seitenstreifen müssen dann hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit den Erfordernissen der RLW 1999 entsprechen“ (Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung, 2003).

Diese Formulierung ist nun mittlerweile zehn Jahre alt. Die landwirtschaftlichen Maschinen und Geräte erreichen heute regelmäßig eine Breite von 3,0 m und überschreiten diese auch oftmals. Die Ausbaubreite von 3,0 m sollte daher eher eine zu begründende Ausnahme als einen Regelfall darstellen.

Die vorliegenden Förderbestimmungen und Richtlinien des Landes tragen diesen Aspekten Rechnung und lassen eine bedarfsgerechte Festlegung der förderfähigen Wegebreiten zu. Im Sinne

einer nachhaltigen Verwendung der knappen Fördergelder sollte aber die offensichtlich eher restriktive Bewilligungspraxis der Bewilligungsbehörden überprüft werden.

4.3 Verwaltungstechnische Umsetzung

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren wird von den Befragten sehr kritisch bewertet. Insbesondere der oftmals späte Bewilligungszeitpunkt gibt Anlass für Kritik. Das Antragsverfahren wird gegenüber der letzten Förderperiode als zunehmend aufwendig und bürokratisch eingestuft. Demgegenüber wird die Zusammenarbeit mit den ÄfL als Bewilligungsbehörde durchweg als sehr positiv bewertet und der persönliche Kontakt mit den dortigen Mitarbeitern außerordentlich geschätzt.

Die Ursachen für die oftmals erst sehr spät erfolgenden Bewilligungen sind vielschichtig. Hier spielen Vorgaben der EU eine Rolle, daneben aber auch landesspezifische Vorgaben sowie haushaltstechnische Restriktionen (Haushaltssperren u. ä.). Die späte Bewilligung führt nicht nur zu einem verwaltungstechnischen Mehraufwand, sie bedingt auch eine nicht unerhebliche Kostensteigerung. Vor diesem Hintergrund sollten alle bestehenden Möglichkeiten zur Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens und zur Verbesserung des Abstimmungsprozesses zwischen Antragstellern und Bewilligungsbehörde genutzt werden.

Bewertungsschema Wegebau

Wesentliche Schwachpunkte des ursprünglich verwendeten Bewertungsschemas wurden durch die Überarbeitung bereits ausgeräumt (Bathke, 2010). Kritisiert wird aber nach wie vor, dass die Größe der direkt angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen kein guter Indikator für die Bedeutung eines landwirtschaftlichen Weges ist. So kann der Fall eintreten, dass ein für die Landwirtschaft bedeutender Weg, der z. B. eine Sammelfunktion für das weiterführende Wegenetz hat, keine Chancen auf eine Förderung hat, weil von ihm nicht genügend Flächen unmittelbar erschlossen werden. Es wird daher empfohlen, die weitere Ausgestaltung dieses Kriterienkatalogs so vorzunehmen, dass ausreichend Flexibilität gewahrt bleibt, um die Sach- und Ortskenntnis der Sachbearbeiter vor Ort und die jeweils spezifische Problemlage berücksichtigen zu können. Dieser Aspekt wird umso wichtiger, je weniger Finanzmittel zukünftig für die Wegebauförderung zur Verfügung stehen und je stärker dementsprechend selektiert werden muss.

Vorauswahl förderfähiger Wege

Es wurde mehrfach kritisiert, dass von den Gemeinden eine sehr weitgehende technische Vorplanung gefordert wird, ohne dass bereits eine Förderzusage vorliegt. Diese ist mit nicht unerheblichen Kosten für Ingenieurleistungen verbunden. Es wird daher seitens einzelner Gemeindevertreter die Einführung eines Vorauswahlverfahrens vorgeschlagen, verbunden mit der Einfor-

derung von detaillierten Planunterlagen nur für Wege, für die eine Förderung auch mit großer Sicherheit in Frage kommt.

Eine kritische Auseinandersetzung mit den finanz- und verwaltungstechnischen Vorgaben der Europäischen Kommission (KOM) erfolgt an anderer Stelle des Evaluationsberichtes. Generell ist es bedauerlich, dass mit der neuen Förderperiode seitens der KOM die Chance vertan wurde, durch ein hohes Maß an Kontinuität in den Rahmenbedingungen (ELER-Verordnung, Durchführungsverordnung etc.) für alle beteiligten Ebenen eine Verwaltungsvereinfachung zu schaffen, die ohne Effizienzverlust einfach hätte umgesetzt werden können.

4.4 Finanzierung des Wegebaus

Finanzschwache Gemeinden sind zunehmend nicht mehr in der Lage, die erforderlichen Eigenanteile für Wegebaumaßnahmen aufzubringen. Der Gestaltungsspielraum der Kommunen wird zunehmend eingeengt.

Die zunehmende Mechanisierung in der Landwirtschaft mit überbreiten und immer schwereren Fahrzeugen führt dazu, dass sich die Ansprüche der Landwirtschaft und die der sonstigen Wohnbevölkerung an den Zustand des Wegenetzes zunehmend auseinander entwickeln. Da sich die Notwendigkeit eines stärkeren Ausbaus zumeist aus den Ansprüchen der Landwirtschaft ergibt, sollte diese auch angemessen zur Finanzierung herangezogen werden. Da eine Anliegerbeteiligung im Außenbereich insbesondere bei Ortsverbindungs- und Haupterschließungswegen kaum gerecht kalkuliert werden kann und dementsprechend auch politisch schwierig umzusetzen ist, besteht unseres Erachtens keine Alternative zur Heranziehung der Flächeneigentümer in Form von Beiträgen zu Unterhaltungsverbänden. Nur hierdurch können alle Flächeneigentümer gleichermaßen zur Finanzierung von Wegebaumaßnahmen herangezogen werden.

Die in Niedersachsen vorgenommene Änderung des Realverbandsgesetzes zielt daher in die richtige Richtung. Hierüber soll die Neugründung von Realverbänden ermöglicht werden. Über die Gründung von „Wegeunterhaltungsgemeinschaften“ als Körperschaften wird zurzeit auch in anderen Ländern intensiv diskutiert (Bertling, 2013).

4.5 Wegeunterhaltung im Umkreis von „Bio“gasanlagen

In den mit den Gemeindevertretern geführten Gesprächen wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass im Umkreis größerer Biogasanlagen verstärkt Schäden an den Wegen zu beobachten sind. Probleme bestehen auch bezüglich der Wegeführung (Wendemöglichkeiten, Begegnungsverkehr).

Die erteilten Baugenehmigungen seien danach oftmals unzureichend, da sie zwar die direkte Zuwegung berücksichtigen würden, nicht aber die sich ändernden Verkehrsströme im Umkreis. Hier seien insbesondere Transitgemeinden benachteiligt. Regelungen zur stärkeren Beteiligung der Anlagenbetreiber seien dringend erforderlich.

Nach den Hinweisen der Gesprächspartner ist nach bisher vorliegenden Erfahrungen der Betrieb von Biogasanlagen nicht mit nennenswerten Gewerbesteuereinnahmen für die Gemeinden verbunden. In diese Richtung deuten auch die Befragungsergebnisse von Warber (2011). Eine Kompensation der zusätzlichen Kosten für Wegeunterhaltung und Wegeausbau dürfte auch zukünftig kaum möglich sein, da steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten und ungünstige Kostenentwicklungen (Teuerung der Rohstoffe) nicht erwarten lassen, dass Gewerbesteuereinnahmen in nennenswertem Umfang generiert werden.

Hier liegt unseres Erachtens eine spezielle Problematik vor, die mit Blick auf den Finanzbedarf für den Wegeausbau immer noch unzureichend diskutiert wird.

Der Biomasseanbau erfordert eine spezielle Logistik und ist mit hohen Belastungen für das Wegenetz verbunden (Gerth, 2010):

- hohe Achslasten der überbetrieblich eingesetzten Ernte- und Transportmaschinen,
- Zunahme der Betrieb-Feld-Distanz und damit des Transportverkehrs insgesamt,
- zeitliche Verschiebung der Erntearbeiten in den Herbst, damit Tag- und Nachtverkehr auch bei nassem Wetter im Herbst und hohe Wegebelastung auch unter ungünstigen Wegebedingungen,
- ganzjährige Anlieferung, dadurch Notwendigkeit eines frostsicheren Ausbaus.

Diesbezüglich kann an dieser Stelle die Empfehlung der Halbzeitbewertung wiederholt werden, dass den Gemeinden die Finanzierung des Wegeausbaus im Umkreis von Biogasanlagen nicht allein überlassen bleiben darf. Anliegerbeiträge auf der Grundlage von entsprechenden Satzungen für den Außenbereich treffen nicht nur den Energiemaisanbauer und belasten die Allgemeinheit. Im Sinne des Verursacherprinzips bieten sich für Gemeinden und Städte (oder Zweckverbände) aber folgende Lösungen an (Gerth, 2010):

- Gemeindliche Zustimmung zu Biogasanlagen nur, wenn der Betreiber das Wegenetz ausbaut/verstärkt und unterhält,
- Gewichtsbeschränkungen für einzelne Wege oder Brücken (z. B. 7,5 t),
- Sondernutzungsrechte gegen entsprechende Gebühren, wie sie beispielsweise bei Windkraftanlagen oder Kiesgruben üblich sind.

Hierüber sind aber keine substanziellen finanziellen Beiträge zu erwarten. Wie bereits weiter oben diskutiert, scheint eine angemessene Beteiligung der Landnutzer und Landeigentümer an den Wegebau- und Unterhaltungskosten nur über die Gründung von Unterhaltungsverbänden möglich zu sein.

5 Zusammenfassung

Im Rahmen der Evaluation von *PROFIL*, Maßnahme 125-B: „Wegebau“, wurde eine Befragung der Gemeinden zur aktuellen sowie zur zukünftigen Umsetzung der Wegebauförderung im Rahmen von ELER durchgeführt. Die Ergebnisse der Befragung werden in dem vorliegenden Bericht dargestellt und diskutiert.

Wesentliche Ergebnisse der Befragung der Gemeindevertreter können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die ELER-Förderung ist das entscheidende Finanzierungsinstrument für den ländlichen Wegebau. Ein Wegebau ohne Förderung findet nur selten statt.
- Der Bedarf an Wegebauförderung und die politische Bereitschaft, in diesem Bereich zu investieren, ist nach wie vor hoch.
- Die in einzelnen Regionen geringe Inanspruchnahme der Förderung ist vorwiegend auf die Finanzierungsprobleme der Gemeinden zurückzuführen.
- Im Rahmen von 125-B erfolgt in erster Linie der Ausbau von Ortsverbindungswegen sowie von Haupterschließungswegen in der Feldflur.
- Es dominiert der Ausbau in Asphaltbauweise, daneben haben Schotterwege eine gewisse Bedeutung.
- Der Bedarf an Fördermitteln ergibt sich nicht aus dem Neubau von bisher unbefestigten Wegeverbindungen, sondern allein aus dem erforderlichen Ausbau von Wegen, die in den 1970er- und 1980er-Jahren mit zu geringer Ausbaubreite und zu schwacher Befestigung ausgebaut wurden.
- Viele Gemeinden wünschen einen breiteren Ausbau und/oder eine stärkere Befestigung, als seitens der ÄfL letztendlich bewilligt wurde. Die Bewilligungsbehörde orientiert sich offensichtlich noch stark an den Empfehlungen der RLW99 (Standard-Ausbaubreiten von 3,0 m), obwohl die Förderbestimmungen des Landes Niedersachsen eine flexiblere Bewilligungspraxis ermöglichen.
- Bezüglich der fördertechnischen Abwicklung wird die Erreichbarkeit der zuständigen Stellen bei den Ämtern für Landentwicklung sowie die Kompetenz der dortigen Ansprechpartner als besonders positiv bewertet.
- Kritik wurde an dem mitunter sehr späten Zeitpunkt der Bewilligung sowie an dem aufwendigen Antragsverfahren geübt. Die späte Bewilligung führt nicht nur zu einem verwaltungstechnischen Mehraufwand, sie führt auch zu deutlichen Kostensteigerungen (Preisaufschläge der Baufirmen in den Herbstmonaten).

Auf der Grundlage der Befragungsergebnisse werden u. a. folgende Empfehlungen diskutiert.

- Entlastung der Gemeindehaushalte durch eine grundsätzliche Umsteuerung in der Finanzierung und die Heranziehung der Flächeneigentümer über Beiträge zu Unterhaltungsverbänden (durch die Änderung des Realverbandsgesetzes und die damit mögliche Neugründung von Realverbänden sind wichtige Voraussetzungen hierfür schon geschaffen worden).
- Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen für die Heranziehung von Betreibern von Biogasanlagen zu den Kosten für den Wegebau und die Wegeunterhaltung.
- Überprüfung der Praxis der Bewilligungsbehörden bezüglich der förderfähigen Wegebreite. Eine Wegebreite von 3,0 m sollte eine Ausnahme, nicht den Regelfall darstellen. Die neue RLW, in der eine Regelbreite von 3,5 m für Wirtschaftswege vorgesehen ist, befindet sich derzeit zwar noch in der Anhörung, sie sollte aber Grundlage für die Bewilligungspraxis sein.
- Weiterhin Nutzung aller verwaltungstechnischen Möglichkeiten zur Beschleunigung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens und zur Unterstützung der Zuwendungsempfänger bei der Antragsvorbereitung.
- Einführung eines Vorauswahlverfahrens und Einforderung von detaillierten Planunterlagen nur für Wege, die für eine Förderung mit großer Sicherheit auch in Frage kommen, sofern dies ohne eine weitere Verzögerung des Bewilligungsverfahrens umsetzbar erscheint.
- Überprüfung des Finanzansatzes für den Wegebau in der Förderperiode 2014 bis 2020 vor dem Hintergrund der von den Gemeindevertretern beschriebenen Bedarfe.

6 Literatur

Bathke, M. (2010): Teil II - Kapitel 7 - Wegebau (Code 125-B). In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, BW, Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROFIL. Braunschweig.

Bertling, H. (2013): Rechtliche Situation des ländlichen Wegebaus in den Bundesländern - ein erster Überblick. Vortrag auf der Wegebautagung am 18. April 2013 in Berlin, Schirmherrschaft: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung (2003): Ergänzende Grundsätze für die Gestaltung ländlicher Wege. Internetseite ARGE Landentwicklung: www.landentwicklung.de. Zitiert am 29.8.2013.

Eberhardt, W., Koch, B., Raue, P., Tietz, A., Bathke, M. und Dette, H. (2005): Kapitel 9: Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - Kapitel IX der VO (EG) Nr. 1257/1999, Materialband. In: LR, Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN: Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Braunschweig, Hannover.

Gerth, H. (2010): Einfluss des Biomasseanbaus für Energiebereitstellung auf das landwirtschaftliche Wegenetz. Landeskultur in Europa - Lernen von den Nachbarn. Schriftenreihe der DLKG, S. 173-174.

Meißner, H-D. (2012): Welche Ausbaustandards werden ländliche Wege der Zukunft haben? Wichtige Eckwerte aus der Überarbeitung der Richtlinien für den Ländlichen Wegebau (RLW). In: Deutsche Landeskulturgesellschaft, Heft 9 (Hrsg.): Wege in die Zukunft!? Neue Anforderungen an ländliche Infrastruktur. S. 119-132.

Warber, H-U (2011): Biogasanlagen - Chancen und Konflikte für Kommunen im ländlichen Raum. Diplomarbeit (Bayreuth). Stand 27.8.13 A.D.

Worm, Wolfram (2006): Bedarf und notwendiger Umfang des Ausbaus landwirtschaftlicher Wege. Infodienst für Beratung und Schule der Sächsischen Agrarverwaltung 2006, H. 2, S. 27-36.

Anhang I

Fragebogen mit Befragungsergebnissen

Evaluation des niedersächsischen Förderprogramms „PROFIL“ 2007-2013

Befragung von Gemeinden zur Umsetzung der Fördermaßnahme Ländlicher Wegebau (125-B)

Eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Durchführende Einrichtung:

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

www.ti.bund.de www.eler-evaluierung.de

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung:

Manfred Bathke

Tel: 0531/596-5516, E-Mail: Manfred.Bathke@ti.bund.de

Montag bis Mittwoch von 8:00 bis 16:00

Evaluation des Niedersächsischen Förderprogramms „PROFIL“ 2007-2013

Fördermaßnahme „Ländlicher Wegebau“

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Thünen-Institut für Ländliche Räume ist vom zuständigen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mit der Evaluation des Programms „PROFIL“ 2007-2013 beauftragt worden. In diesem Zusammenhang bearbeiten wir auch die Fördermaßnahme „Ländlicher Wegebau“. Bei der Evaluation handelt es sich um eine Auflage der EU-Kommission für die mit EU-Mitteln kofinanzierten Fördermaßnahmen. Ziel ist es, einen Überblick über die mit der Förderung verbundenen Wirkungen für den ländlichen Raum zu bekommen.

Die für die Evaluation benötigten Finanzdaten wurden uns bereits über das Ministerium zur Verfügung gestellt. Wir benötigen aber noch Angaben und Einschätzungen zur Wegenutzung, zum weiteren Bedarf an Wegebaumaßnahmen und zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren generell.

Wir führen daher eine schriftliche Befragung von Zuwendungsempfängern und auch von Nicht-Zuwendungsempfängern durch (Letztere im Hinblick auf den Bedarf an Wegebaumaßnahmen). Im Rahmen einer Zufallsstichprobe wurde auch Ihre Gemeinde für die Befragung ausgewählt.

Wir möchten Sie daher bitten, den beigefügten Fragebogen, bezogen auf Ihre Gemeinde, auszufüllen. Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum 30. April 2014 im beigefügten, bereits frankierten Rückumschlag an das TI zurück, oder per Fax an die Nummer (0531) 596-5599. Bei Unklarheiten und Rückfragen können Sie gerne anrufen (Mo 8:00 – Mi 12:00) oder aber eine kurze Email schicken. Wir melden uns dann umgehend zurück.

Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

Mit freundlichen Grüßen

Manfred Bathke

Rücksendung

Bitte mit bereits frankiertem Rückumschlag bis zum **30.04.2014** an:

Thünen-Institut für Ländliche Räume
z. H. Manfred Bathke
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

1 Wie bewerten Sie insgesamt den aktuellen Zustand des Wirtschaftswegenetzes in ihrer Gemeinde?

	Sehr zufrie-denstellend	Zufrieden-stellend	Mäßig	Unzu-reichend	Sehr unzu-reichend
Dichte des Wegenetzes	6	47	2	1	0
Ausbauart	0	17	23	15	1
Wegebreiten	0	11	20	21	4
Unterhaltungszustand von ländlichen Wegen	1	14	23	15	3
Zustand von Brücken und Unterführungen	0	19	23	12	1

2 Wurden in Ihrer Gemeinde in der aktuellen Förderperiode (2007-2013) Wegebaumaßnahmen mit Hilfe von ELER-Mitteln umgesetzt?

	nein	1-2 Wege	3-5 Wege	>5 Wege
Wegebau **innerhalb** der Flurbereinigung	42	5	5	4
Wegebau **außerhalb** der Flurbereinigung	24	10	11	11
Wegebau im Rahmen von Leader	49	4	1	2

Der folgende Teil des Fragebogens bezieht sich allein auf die Förderung des Wegebaus <u>außerhalb</u> der Flurbereinigung in den Jahren 2007-2013.

Sofern entsprechende Vorhaben gefördert wurden: ☐ bitte **weiter zu <u>Frage 3.</u>**

Sofern **<u>keine</u>** entsprechenden Vorhaben gefördert wurden: ☐ bitte weiter zu **<u>Frage 11</u>**.

Sofer die Gemeinde **<u>nicht</u>** Träger der Wegeunterhaltung ist: ☐ bitte weiter mit **<u>Frage 14</u>**.

3 Welche wegebaulichen Maßnahmen wurden durchgeführt?
(*Bitte die ungefähre Gesamtlänge angeben, Mehrfachnennungen sind möglich*)

Ergänzung des bestehenden Wegenetzes auf neuer Trasse	0,2 km
Erhöhung der Tragfähigkeit von vorhandenen Wegen	209,0 km
Verbreiterung der Fahrbahn von vorhandenen Wegen	38,1 km
Sonstiges *(bitte erläutern):*	0,3 km
	km

4 Welche Funktion haben die geförderten Wege im Wegenetz?
(Bitte die Gesamtlänge in km nach eigener Einschätzung aufteilen)

Ortsverbindungsweg	62,3 km
Haupterschließungsweg in der Feldflur	118,3 km
Nebenerschließungsweg in der Feldflur	36,9 km
Stichweg in die Feldflur	14,5 km
Verbindung von Einzelhoflagen mit dem Wegenetz	5,9 km
Umfahrung von Ortschaften	0,0 km
Sonstiges *(bitte erläutern):*	0,3 km
	km

5 Bitte tragen Sie in der Tabelle die Bauweise der geförderten Wege vorher und nachher ein:

Bauweise	**Länge in km**	
	vorher	**nachher**
Asphaltdecke	132,4	193,6
Betondecke	23,3	0,0
Decke aus Pflaster-/ Rasenverbundstein	48,4	8,7
Betonspurbahn	1,8	0,2
Spurbahn aus Pflaster-/ Rasenverbundstein	0,0	0,0
Befestigung mit hydraulischen Bindemitteln	12,0	16,6
Befestigung ohne Bindemittel	0,0	0,0
Unbefestigter Erdweg	1,3	0,0
Sonstiges *(bitte nennen):*		

6 Welche Wege oder Wegeabschnitte werden in nennenswertem Umfang auch für nicht-landwirtschaftliche Zwecke genutzt?
(Mehrfachnennungen möglich, ggf. Ergänzungen einfügen)

Wegenutzung	**geförderte Wegelänge in km**
Alltägliche Nutzung durch die örtliche Bevölkerung (Arbeitsweg, zum Einkaufen)	107,9
Alltägliche Nutzung durch Schulkinder (Schulweg, zu Fuß oder mit dem Fahrrad)	60,6
Freizeitnutzung und Naherholung durch die örtliche Bevölkerung	146,2
touristische Nutzung durch nicht Ortsansässige	91,3
Sonstiges *(bitte benennen):* _____	4,8

7 Entspricht der bewilligte Wegebaustandard insgesamt – auch unter Berücksichtigung der entstandenen Kosten – den Wünschen der Gemeinde?

Der erreichte Standard in Bezug auf:	**zu niedrig**	**angemessen**	**zu hoch**
Befestigungsart	1	34	0
Breite der Fahrbahnen	21	14	0
Tragfähigkeit der Wege	3	32	0
Ermöglichung von Begegnungsverkehr	23	12	0
Sonstiges:*:* _____	☐	☐	☐

8 Wie zufrieden waren Sie mit den folgenden Aspekten des Förderverfahrens?
(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz).

	sehr zufrieden						überhaupt nicht zufrieden
Erreichbarkeit der zuständigen Stellen beim Amt für Landentwicklung (AfL)	11	15	7	1	2	0	0
Kompetenz des Ansprechpartners beim AfL	13	17	3	3	0	0	0
Angemessenheit (Umfang) der Antragsunterlagen	3	4	16	6	4	1	2
Verständlichkeit der Antragsunterlagen	3	7	13	5	3	5	0
Nachvollziehbarkeit der Förderbedingungen	3	7	7	7	4	8	0
Dauer vom Antrag bis zur Bewilligung	5	9	12	3	4	1	2
Zeitpunkt der Bewilligung	4	6	14	5	2	2	3
Wartezeit bis zur Auszahlung der Fördermittel	6	13	13	4	0	0	0

9 Sofern Sie auch in der Förderperiode 2000-2006 mit der EU-Förderung des Wegebaus zu tun hatten: Wie haben sich die folgenden Aspekte des Förderverfahrens verändert?
(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz)

	verschlechtert	keine Änderung	verbessert
Erreichbarkeit der zuständigen Stellen	1	27	2
Kompetenz Ihres Ansprechpartners	0	28	2
Angemessenheit (Umfang) der Antragsunterlagen	15	15	0
Verständlichkeit der Antragsunterlagen	8	22	0
Nachvollziehbarkeit der Förderbedingungen	11	18	1
Dauer vom Antrag bis zur Bewilligung	8	22	0
Zeitpunkt der Bewilligung	4	24	2
Wartezeit bis zur Auszahlung der Fördermittel	0	28	2

10 Wie erfolgt in Ihrer Gemeinde die Finanzierung des erforderlichen Eigenanteils?
(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz)

Finanzierung des Eigenanteils	**sehr hohe Bedeutung**						**keine Bedeutung**
Laufender Gemeindehaushalt	23	10	2	2	0	0	0
Laufender Gemeindehaushalt bei vorübergehender Anhebung der Grundsteuer A oder B	0	0	0	1	1	4	31
Anliegerbeteiligung nach Satzung	9	2	0	2	0	1	23
Freiwillige Beiträge der Anlieger/Nutzer	1	1	1	1	1	1	31
Sondernutzungsgebühren Windenergieanlagen	0	0	0	1	1	4	31
Sondernutzungsgebühren Biogasanlagen	0	0	0	0	0	2	35
Sondernutzungsgebühren sonstige gewerbliche Anlagen	0	0	0	1	0	1	35

11 Wurden in Ihrer Gemeinde in der aktuellen Förderperiode (2007-2013) Wegebaumaßnahmen im Rahmen von ELER (Wegebau außerhalb der Flurbereinigung) beantragt aber nicht bewilligt oder zurückgestellt? Wurde ein Wegebau ohne Einsatz von ELER-Mitteln durchgeführt?

	nein	**1-2 Wege**	**3-5 Wege**	**>5 Wege**
Beantragte aber nicht bewilligte oder zurückgestellte Wegebauvorhaben	32	12	6	5
Wegebau ohne Einsatz von ELER-Mittel	42	11	0	3

12 Wie bewerten Sie die Bedeutung, die dem ländlichen Wegebau derzeit zukommt … ?
(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz).

	zu hohe Bedeutung		**angemessene Bedeutung**			**zu geringe Bedeutung**	
im Rahmen der Prioritätensetzungen der Gemeinden	2	2	9	23	4	10	6
im Rahmen der Förderpolitik des Landes (gemessen an den Fördermöglichkeiten der Periode 2007-2013)	1	0	4	12	11	15	13

13 Nehmen Sie bitte Stellung zu den folgenden Aussagen
(Bitte machen Sie in jeder Zeile ein Kreuz).

	Ja, trifft voll und ganz zu				Nein, trifft nicht zu
Aussagen zum Zustand des Wegenetzes in Ihrer Gemeinde:					
Das Wegenetz ist im Großen und Ganzen den Anforderungen entsprechend ausgebaut.	2	11	15	18	10
Die vorhandene Wegedichte ist für einige Nutzungsansprüche nicht ausreichend, weshalb neue Wege gebaut werden müssten.	2	10	6	17	21
Es gibt noch viele unbefestigte Wege, die befestigt werden müssten.	6	9	10	16	15
Bereits befestigte Wege befinden sich in einem sehr schlechten Zustand.	15	17	13	8	3
Tragfähigkeit oder Breite der Wege entsprechen nicht den Anforderungen der modernen Landwirtschaftstechnik.	37	13	2	1	2
Warum wurde die Wegebauförderung in Ihrem Amt in der Vergangenheit nicht noch stärker in Anspruch genommen?					
Die Finanzkraft der Gemeinde reichte für die Kofinanzierung nicht aus.	20	9	7	12	7
Die Gemeinde hatte andere Prioritäten.	7	11	17	9	12
Die Informationen über die Möglichkeiten der Wegebauförderung waren unzureichend.	3	4	9	14	26
Die Entscheidungsträger in der Gemeinde entschieden sich nicht schnell genug.	0	2	11	14	29
Die Personalressourcen der Gemeinde reichten für die Abwicklung weiterer Maßnahmen nicht aus.	4	10	8	13	21

14 Wie bewerten Sie den zukünftigen Bedarf in ihrer Gemeinde für die Jahre 2014-2020 hinsichtlich folgender Maßnahmen?

	sehr hoch						eher gering
Ausbau ländlicher Wege	17	10	9	11	3	4	2
Unterhaltung ländlicher Wege (nicht förderfähig!)	18	17	11	10	0	0	0
Ausbau innerörtlicher Wege	8	11	12	10	6	6	3
Erneuerung von Brücken und Unterführungen	9	8	7	17	6	8	1
Sonstige Infrastrukturvorhaben in der Gemeinde	5	9	10	21	7	3	1

15 Gibt es in der Gemeinde Überlegungen über die Ausdünnung des Wegenetzes (z. B. Sperrung oder Rückbau von Wegen)?

	Ja, wurde bereits mehrfach umgesetzt	Ja, wurde bereits in Einzelfällen umgesetzt	Wird in einzelnen Orten intensiv geprüft	Wird vereinzelt erwogen	Nein, spielt keine Rolle
Sperrung von Wegen	1	4	2	9	40
Entwidmung von Wegen	1	5	3	10	37
Rückbau von Wegen	2	4	2	11	37
Übertragung in andere Trägerschaft	2	1	3	13	37

16 Wenn Sie das Förderverfahren zum Ländlichen Wegebau in der Förderperiode 2007-2013 insgesamt beurteilen, welche Gesichtspunkte würden Sie herausstellen? Welche Wünsche hätten Sie für die kommende Förderperiode?

<u>Besonders hilfreich war:</u>

1. die relativ prompte Auszahlung des Investitionszuschusses
2. Beratung durch AfL,
3. zentrale Ansprechpartner bei der LGLN
4. Ansprechpartner im Amt für Landentwicklung
5. Informationen über Fördermöglichkeiten
6. dass durch die Fördergelder überhaupt Maßnahmen mit Erhöhung der Tragfähigkeit ausgeführt werden konnten

7. Unterstützung durch die Förderbehörde bei Fragen zur Antragstellung.
8. die Zusammenarbeit mit dem AfL xy
9. Hervorragende Zusammenarbeit mit der bzw. Unterstützung durch die örtliche Bewilligungsstelle
10. gute Zusammenarbeit mit den Sachbearbeitern / deren gute örtliche Sachkenntnis
11. Unterstützung/Beratung durch die Bewilligungsstelle (AfL) war sehr gut
12. Gute Beratung und Betreuung durch das AfL

Besonders hinderlich war:

13. die mit hohem Zeitaufwand verbundene Antragstellung bis zur Bewilligung
14. Unklarheit, ob Mittel zur Verfügung stehen oder nicht, teilweise „überraschende“ Bewilligungen zum Jahresende, so dass dann schnell gebaut werden musste, häufiger Wechsel bei Ansprechpartnern
15. Aufwand für Förderanträge
16. Ausschreibungsverfahren des Planers, besser: Anbindung an HOAI; Planungsaufwand mit Kosten vor Antragstellung
17. umständliche Umsetzung bei zusätzlichen Arbeiten/Nachträgen, Nachtragsangebot mit Vermerken muss bei LGLN vorliegen und vor Beauftragung bestätigt werden, in der Praxis nicht durchführbar. Hier sollten ggf. Mittel in Höhe von 10-20% der Kostensumme zur Verfügung stehen, die für solche Leistungen auch in die Förderung eingebracht werden können; fehlende klare Aussagen für Haushaltsanmeldungen, ob Maßnahmen ausgeführt werden können.
18. späte Bewilligung der Maßnahmen im Spätsommer oder Herbst, so dass in den Wintermonaten gebaut werden musste; z. T. zu kurze Bewilligungszeiträume, um die Maßnahmen bei schlechter Witterung mängelfrei umzusetzen
19. dass Wege über 3 m Breite nur bis 3 m gefördert werden. Die darüber hinaus gehende Breite geht voll zu Lasten der Gemeinde. Dies muss künftig dem heutigen landwirtschaftlichen Verkehr mit wesentlich größeren und schwereren Fahrzeugen Rechnung tragen.
20. leider zu wenig Fördermittel; die Auswahl der beantragten Wege nach der erschlossenen Fläche. Priorität und Punktevergabe, so dass einige Wege nicht gefördert werden konnten.
21. Aus hiesiger Sicht werden die Förderrichtlinien/-regelungen auf Landesebene zunehmend ausgeweitet und komplizierter gemacht, was nicht immer nachvollziehbar ist und wodurch sich für die Gemeinden zusätzliche Probleme und immer größerer Aufwand ergeben. Zu nennen ist hier (insbesondere): 1.) Unsere Gemeinde ist Mitglied einer Samtgemeinde, von der die Verwaltungsgeschäfte abgewickelt werden. Die Samtgemeinde hat (wie sicherlich viele andere kleine Kommunen auch) kein eigenes technisches Personal für die Umsetzung (Planung, Bauleitung etc.) von Wegebaumaßnahmen, so dass externe Ingenieurbüros beauftragt werden müssen. Die Vorgabe aus der Förderung, auch bereits diese Ingenieurleistungen dem Preiswettbewerb zu unterstellen (auszuschreiben o. ä.) und dann logischerweise getrennt zum einen für die Planungsphase und zum anderen für die (möglicherweise erst Jahre später kommende) Ausführungsphase, wird sehr kritisch gesehen, da dies erhebliche Probleme für die Gemeinde nach sich zieht. 2) Die vorgegebene Beurteilung zur Erschließungseffizienz nach der Größe der direkt am Weg angrenzenden / unmittelbar vom Weg erschlossenen landwirtschaftlichen Nutzflächen ist zu hinterfragen. Dieser Maßstab ist aus hiesiger Sicht nicht geeignet, da die Größe der direkt angrenzenden Flächen mehr oder weniger zufällig ist, und nicht alles über die Bedeutung des Weges für die Landwirtschaft aussagen kann. So kann es sein, dass ein für die Landwirtschaft bedeutender Weg, der z. B. eine Sammelfunktion für das weiterführende Wegenetz hat, nur deshalb keine Chancen auf eine Förderung hat, weil von ihm (im Vergleich zu anderen Wegen) nicht genügend Flächen unmittelbar erschlossen werden. Hier sollte zumindest auch einbezogen werden, welche Bedeutung der Weg in der Gesamtbetrachtung hat.
22. sehr aufwendige Antragstellung ohne Kenntnis, ob und wann eine Bewilligung möglich ist.
23. Fördermittel reichten nicht aus, um alle beantragten Fördermaßnahmen durchzuführen.
24. die wechselnden Inhalte/Anforderungen an das „Ranking“ gemeldeter Maßnahmen bei der Bewilligungsbehörde

25. geringe Ausstattung mit Fördergeldern; teilweise zu knapp bemessene Bewilligungszeiträume; sehr umfangreiche Antragsformulare
26. bewilligte Wegebreiten von 3 m unzureichend, dadurch Schwierigkeiten im Begegnungsverkehr und aufwendige Nachfolgeunterhaltung notwendig
27. Der enorme bürokratische Aufwand für den Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel. Im Laufe der Zeit wurden immer mehr Nachweise gefordert. Ähnliches gilt auch für die bei der Antragstellung vorzulegenden Unterlagen, die einen kostenintensiven Planungsaufwand bedingen, obwohl nicht feststeht, ob die Maßnahme später tatsächlich gefördert wird. Dadurch wird viel Geld ausgegeben, ohne dass später Maßnahmen realisiert werden.
28. Die Kriterien für das Ranking sind der Landbevölkerung nicht zu vermitteln Bei ländlichen Wegen wird die Erschließung von Ackerflächen unterbewertet.
29. Ausschlusskriterien bei kurzen Wegen – auch diese sind notwendig!
30. bürokratischer Aufwand für Antragstellung und Abwicklung.

Meine Wünsche für die kommende Förderperiode sind:

31. Auflagen an die Landwirtschaft, die Oberflächen so zu gestalten, dass „Freizeitnutzung“ (Radfahren) besser möglich ist.
32. Mittelzusagen im Vorjahr, damit im HH geplante Maßnahmen auch umgesetzt werden können
33. mehr Fördermittel
34. einfache Handhabung des Förderverfahrens, so dass auch kleine Gemeinden mit weniger Personal eine Umsetzung leisten können
35. dem Zustand der Wege sollte bei der Bewertung der Anträge eine höhere Rolle zukommen
36. das Antragsverfahren sollte einfacher werden
37. mehr finanzielle Mittel; Förderung von Verbreiterungen der Wirtschaftswege, 3 m breite Wirtschaftswege sind für die Fahrzeuge, die in der heutigen Zeit in der Landwirtschaft eingesetzt werden, nicht mehr ausreichend!
38. Neben der Kofinanzierung führt auch der Flächenfaktor zu Nachteilen der Mitgliedsgemeinden gegenüber der Einheitsgemeinde. Diese Nachteile müssen kompensiert werden. Die hohe Belastung der Wirtschaftswege durch immer größere landwirtschaftliche Geräte ist enorm. Hier muss ein Umdenken geschehen.
39. Vollförderung für die Umsetzung von Wegebaumaßnahmen; Vereinfachung der Förderrichtlinien; Förderung der laufenden Unterhaltung von wassergebundenen Decken bei Wirtschaftswegen
40. Fortsetzung der Fördermaßnahme; Bereitstellung von Haushaltsmitteln
41. Aufrechterhaltung und Anhebung der Fördersätze; Vereinfachung des Antragsverfahrens; Verlängerung der Ausführungszeiten; Anpassung der Ausbaukriterien an die aktuellen Erfordernisse, z. B. Fahrbahnbreiten >3,5 m
42. Förderung der Verbreiterung von Wegen; mehr Flexibilität und Fachwissen in den Behörden in Bezug auf die bauliche Umsetzung der Maßnahmen und die Anerkennung von Änderungen, die sich hieraus ergeben.
43. dass der landwirtschaftliche Wegebau außerhalb der Flurbereinigung in gleichem Umfang gefördert wird wie in der Förderperiode 2007-2013, die Förderbedingungen im Hinblick auf Ausbaubreiten und Tragfähigkeit den Ansprüchen des heutigen landwirtschaftlichen Verkehrs angepasst werden.
44. Künftig sollte eine Förderung bis 4,0 m Breite erfolgen. Die Breite ist damit zu begründen, dass die landw. Fahrzeuge immer größer und damit ein breiter Radabstand die Regel werden. Bei einer Ausbaubreite von nur 3,0 m fahren die Fahrzeuge regelmäßig auf den Kanten der befestigten Fahrbahn. Hierdurch wird ein Abbrechen dieser Kanten hervorgerufen. Schäden an der Fahrbahn sind dadurch zeitnah nach dem Ausbau zu befürchten.
45. Planungen und Vorgaben, die ohne Ingenieur oder Architekt möglich sind. Kleinere Gemeinden auch mit geringeren Auftragsvolumen fördern.

46. landwirtschaftliche Wege zu fördern, auch wenn sie reine Ackerflächen oder z. B. Waldstücke erschließen. Angemessen hohe Förderquoten >50%, besser 75%.
47. ausreichende Bereitstellung von Fördermitteln (und dass die Gemeinden natürlich auch genügend Mittel zur Kofinanzierung habe).
48. Vereinfachung / Verbesserung der Förderrichtlinien mit Überprüfung der Reglementierungen.
49. mehr Mittel bereitstellen; Verbreiterung bis 4,0 m förderfähig gestalten
50. Vereinfachung der Antragstellung; Vorauswahl treffen und nur für die Wege, für die eine Förderung realistisch ist, detaillierte Angaben nachfordern.
51. Bereitstellung ausreichender Fördermittel und Anhebung des Fördersatzes; finanzschwache Flächengemeinden sind ohne finanzielle Förderung nicht in der Lage, ihre Wirtschaftswege entsprechend den heutigen Anforderungen auszubauen bzw. zu unterhalten.
52. die förderfähige Breite der ländlichen Wege zu erhöhen (mind. 4 m) bzw. eine ausreichende Seitenraumbefestigung zu fördern
53. Änderungen von Zuwendungsvoraussetzungen seitens der Bewilligungsbehörden rechtzeitig transportieren.
54. Stärkere Möglichkeit zum Ausbau, ggf. über Wegegenossenschaften; Förderung neuer Finanzierungsmodelle zur Erprobung (z. B. Schiffdorfer Modell)
55. Gut bestückte Fördertöpfe; gut verständliche Antragsformulare; längere Bewilligungszeiträume; Übertragbarkeit der Fördergelder auf nachfolgende Haushaltsjahre; Beibehaltung des Fördersatzes
56. Die maximale Ausbaubreite überdenken (den landwirtschaftlichen Fahrzeugen und Geräten angepasst)
57. Erhöhung des Ansatzes für Fördermittel durch das Land; Reduzierung des bürokratischen Aufwandes für die Antragstellung und den Verwendungsnachweis; Vertrauen der Bewillligungsbehörden in die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel durch die Kommunen, die ja ohnehin schon von den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern detailliert geprüft werden; Vermeidung von Doppelt-/Mehrfachprüfungen (evt. Durch Verlegung von Zuständigkeiten auf die örtlichen Rechnungsprüfungsämter)
58. Wichtig ist die Förderung von Wegeverbreiterungen entsprechend der maschinellen Entwicklung in der Landwirtschaft.
59. Beibehaltung der Förderquote, keine Kürzung der Mittel.
60. Es sollten weiterhin Mittel zur Verfügung gestellt werden.
61. Höherer Fördersatz, vereinfachtes Verfahren, Ausdehnung auf Unterhaltungsmaßnahmen.

An wen können wir ggf. uns bei Rückfragen wenden?

Name: _____

Telefon, E-Mail: _____

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

PROFIL Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013

Spezieller Arten- und Biotopschutz (ELER-Code 216)

Modulbericht Offenlandpflege

Manfred Bathke

Dipl.-Ing. agr. Manfred Bathke
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5516
Fax: 0531 596-5599
E-Mail: manfred.bathke@ti.bund.de

Braunschweig/Germany, im Mai 2015

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis I
Verzeichnis der Tabellen II
Verzeichnis des Anhangs II
Zusammenfassung 1
1 Einführung 3
2 Beschreibung der Maßnahme 3
3 Umsetzungsstand 5
4 Hinweise zur Methodik der Fallstudien 5
5 Beschreibung der betrachteten Fördervorhaben 6
5.1 Landkreis Northeim 6
5.2 Landkreis Goslar 7
5.3 Landkreis Diepholz 8
6 Bewertung der Maßnahme 10
7 Verwaltungstechnische Umsetzung der Förderung 13
8 Empfehlungen 18
8.1 Empfehlungen an das Land 18
8.2 Hinweise an die EU-KOM und den Bund 22
9 Literatur 25

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Bewilligungsstand für Teilmaßnahmen der Förderrichtlinie „Spezieller Arten- und Biotopschutz“ 5

Tabelle 2: Wirkbereiche der Teilmaßnahme Offenlandpflege, Code 216 7

Verzeichnis des Anhangs

Fallstudie „Offenlandpflege Landkreis Northeim“ Anhang / 1

Fallstudie „Offenlandpflege Landkreis Goslar“ Anhang / 9

Fallstudie „Offenlandpflege Landkreis Diepholz“ Anhang / 17

Zusammenfassung

Im Rahmen der Evaluation der Fördermaßnahme Code 216 („Spezieller Arten- und Biotopschutz“, SAB) wurde eine Fallstudie zu einzelnen Vorhaben der Förderbereichs „Offenlandpflege“ durchgeführt. Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

Hauptziel dieser Maßnahme ist die Sicherung der Natura 2000-Gebiete. Dieses Ziel soll durch Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen zur Erhaltung von Offenlandschaften in verschiedenen Landkreisen Niedersachsens erreicht werden. Im Fokus stehen hierbei insbesondere die Bergwiesen des Harzes, die Kalktrockenrasen Südniedersachsens sowie die Hochmoore in den Landkreisen Diepholz und Nienburg. Zuwendungsempfänger sind laut Richtlinie ausschließlich die Unteren Naturschutzbehörden (UNBn) der Landkreise sowie der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN).

In Bremen wurde die Maßnahme zwar angeboten, aber nicht nachgefragt.

Für die Offenlandpflege wurde eine Fördersumme von knapp 2,7 Mio. Euro bewilligt. Das ursprünglich eingeplante Fördervolumen konnte damit erreicht werden. Ausgezahlt wurden bis zum 31.12.2014 mit rund 200.000 Euro etwa 7,5 % der bewilligten Mittel. Abschließende Daten zum Auszahlungsstand liegen derzeit noch nicht vor.

Die Fallstudie hat gezeigt, dass positive Wirkungen für den floristischen und den faunistischen Artenschutz- und Biotopschutz und die Sicherung des europäischen Netzes Natura 2000 erzielt werden. Daneben leistet die Maßnahme einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Landschaftsbildes und zur Stärkung des öffentlichen Nutzungswertes von Natura-2000-Gebieten. Insgesamt stellt die Maßnahme Code 216 eine wichtige Ergänzung zum Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat) dar. Es wird dem Land daher empfohlen, eine Förderung in diesem Bereich auch zukünftig anzubieten.

Auf der Grundlage der Gespräche mit den befragten vier Unteren Naturschutzbehörden und den dort benannten Problemen mit der verwaltungstechnischen Umsetzung werden Empfehlungen für die weitere verwaltungstechnische Umsetzung der Fördermaßnahme formuliert. Diese beziehen sich zunächst auf die Umsetzung der Maßnahme SAB, gelten darüber hinaus teilweise aber auch für die Umsetzung von ELER-Maßnahmen generell:

- Nutzung aller Vereinfachungsmöglichkeiten in der verwaltungstechnischen Umsetzung,
- stärkere Nutzung von Bewilligungskorridoren mit Flexibilität bestimmter Gewerke bzw. Positionen untereinander, um zeitnäher und flexibler agieren zu können,
- Ermöglichung eines längeren Bewilligungszeitraumes und flexiblere Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Jahre des Bewilligungszeitraumes,
- detailliertere Vorgaben seitens der Bewilligungsbehörde (NLWKN) bezüglich des erforderlichen Konkretisierungsgrades der Antrags- und Abrechnungsunterlagen,

- stärkere Koordinierung der UNBn durch den NLWKN (Bewilligungsstelle) in verfahrenstechnischen Fragen und Intensivierung des Informationsaustausches zwischen den Landkreisen,
- Verstärkung der Bemühungen zur Fortbildung der Mitarbeiter der UNBn im Bereich Vergaberecht und auch stärkere Nutzung der vorhandenen Angebote,
- Einsatz ausreichender personeller Ressourcen bei den UNBn für die Umsetzung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Rahmen von Natura-2000 (insbesondere auch Vorhaltung ausreichender Kompetenzen in den Bereichen Projektsteuerung, Ausschreibung und Vergabe).

1 Einführung

Im Rahmen der Evaluation der Fördermaßnahme Code 216 („Spezieller Arten- und Biotopschutz“) wurde in drei Förderregionen eine Fallstudie zur Förderung der Offenlandpflege durchgeführt.

Der vorliegende Bericht fasst deren wichtigste Ergebnisse zusammen. Auf der Grundlage der Fallstudie sowie ergänzender Auswertungen erfolgt eine Bewertung der Fördermaßnahme entsprechend der von der EU-Kommission vorgegebenen Bewertungsfragen (auf Basis des CMEF-Handbuches (EU-COM, 2006)). Abschließend werden Empfehlungen für die Umsetzung der Fördermaßnahme „Spezieller Arten- und Biotopschutz“ (Maßnahme 4.4) in der Förderperiode 2014 bis 2020 gegeben.

Der vorliegende Modulbericht ergänzt den in Vorbereitung befindlichen Ex-post-Bericht, der für 2016 vorgesehen ist.

2 Beschreibung der Maßnahme

Die Maßnahme Code 216 (Beihilfen für nichtproduktive Investitionen – Spezieller Arten- und Biotopschutz) wurde mit dem 3. Änderungsantrag (ML, 2009) in das PROFIL-Programm aufgenommen. Mit dieser Maßnahme soll die Sicherung bzw. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes besonders bedrohter bzw. gefährdeter Lebensraumtypen und Arten erreicht werden. Übergeordnetes Ziel ist die Sicherung des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 und damit der Erhalt der biologischen Vielfalt.

Es ist die Umsetzung von mindestens 100 Projekten bei einem Einsatz an öffentlichen Mitteln von 2,47 Mio. Euro (davon 2 Mio. Euro ELER-Mittel) vorgesehen. Die EU-Beteiligung beträgt 75 % der öffentlichen Kosten im Nicht-Konvergenzgebiet und 90 % der öffentlichen Kosten im Konvergenzgebiet. Die Förderung erfolgt auf der Grundlage der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben zum Erhalt und zur Verbesserung der Biodiversität einschließlich spezieller Artenschutz- und Artenhilfsmaßnahmen zum Erhalt und zur Entwicklung gefährdeter Tier- und Pflanzenarten in den Ländern Niedersachsen und Bremen“ vom 04.09.2012 (Förderrichtlinie Spezieller Arten- und Biotopschutz). Nach der Richtlinie werden zwei Förderbereiche unterschieden, nämlich 1) Spezielle Biotopschutzmaßnahmen und 2) Spezielle Arten- und Artenhilfsmaßnahmen:

1) Spezielle Biotopschutzmaßnahmen (Offenlandpflege)

Gefördert werden spezielle einmalige und/oder im mehrjährigen Rhythmus vorgesehene Instandhaltungsmaßnahmen zur Sicherung, Wiederherstellung und Entwicklung wertvoller Offenlandlebensräume mit anschließender Nutzungsmöglichkeit. Durch zielgenaue sowie räumlich und

zeitlich wechselnde Pflegemaßnahmen sollen die schrittweise Verbuschung der Offenlandlebensräume verhindert bzw. zurückgedrängt und somit vielfältige Lebensraumstrukturen für die speziellen Ansprüche der betroffenen Tier- und Pflanzenarten sowie deren Lebensgemeinschaften bewahrt bzw. wieder geschaffen werden.

Zu den möglichen Fördervorhaben zählen:

- einmalige und/oder im mehrjährigen Rhythmus vorgesehene Instandhaltungsmaßnahmen oder Erstinstandsetzungen wie z. B. Entbuschung, Entkusselung, Entfernen von Vorwaldstadien mit anschließender extensiver Bewirtschaftung,
- Nachpflege von zuvor instand gesetzten Flächen im mehrjährigen Rhythmus mit anschließender extensiver Bewirtschaftung,
- extensive Beweidung mit robusten Wild- und Haustierrassen wie z. B. Schafen sowie damit einhergehender Zaunbau,
- Mahd,
- Errichtung von Verwallungen.

Förderfähig sind dabei auch die Ausgaben für ein externes Projektmanagement zur ziel- und handlungsorientierten Umsetzung der jeweiligen Offenlandpflegeprojekte.

Zuwendungsempfänger nach der Förderrichtlinie sind ausschließlich die Unteren Naturschutzbehörden (UNBn) in den Ländern Niedersachsen und Bremen sowie auch der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN). Die zu erbringenden Leistungen werden von den UNBn (bzw. vom NLWKN) ausgeschrieben und, z. T. unter Einbeziehung eines Planungsbüros für Projektplanung und Bauleitung, an Landschaftspflegeunternehmen vergeben. Bewilligungsstelle für die Förderanträge ist der NLWKN-Bewilligungsstelle für EU-Zuwendungen.[1]

2) Spezielle Arten und Artenhilfsmaßnahmen

Ursprünglich vorgesehene Maßnahmen zum Feldhamsterschutz waren nach einer Entscheidung der EU-Zahlstelle nicht mehr Gegenstand der Richtlinie SAB.

[1] Geschäftsbereich V, Aufgabenbereich 55, Bewilligungsstelle für EU-Zuwendungen/Zahlstelle NLWKN. Für die Fördermaßnahme SAB sind MitarbeiterInnen in zwei Betriebsstellen (BSt. Süd und H-Hi) zuständig.

3 Umsetzungsstand

Die erteilten Bewilligungen belaufen sich auf eine Fördersumme von knapp 2,7 Mio. Euro. Das ursprünglich eingeplante Fördervolumen konnte damit bezüglich des Finanzvolumens erreicht werden.

Die Umsetzung erfolgte schwerpunktmäßig in den Landkreisen des südniedersächsischen Berglandes (Goslar, Northeim, Holzminden) sowie in der Diepholzer Moorniederung. Es stehen damit die Halbtrockenrasen des Berglandes sowie die Bergwiesen des Harzes im Vordergrund. Vorhaben zur Offenhaltung der Hochmoorgebiete werden in den Landkreisen Diepholz und Nienburg gefördert.

Ausgezahlt wurden bis zum 31.12.2014 mit rund 200.000 Euro im Bereich der Offenlandpflege erst 7,5 % der bewilligten Mittel. Abschließende Daten zum Auszahlungsstand liegen derzeit noch nicht vor. Eine abschließende Bewertung der Auszahlungsdaten bleibt der Ex-post-Bewertung vorbehalten.

4 Hinweise zur Methodik der Fallstudien

Entsprechend der thematischen Schwerpunktsetzungen wurde für die Fallstudie jeweils ein Landkreis ausgewählt, in dem die Umsetzung von Pflegemaßnahmen auf einem der oben genannten Biotoptypen im Vordergrund stand (Landkreis Northeim: Halbtrockenrasen, Landkreis Goslar: Bergwiesen, Landkreis Diepholz: Hochmoore).

Es erfolgten leitfadengestützte Interviews mit den zuständigen BearbeiterInnen bei den UNBn sowie eine Vor-Ort-Besichtigung der durchgeführten Pflegemaßnahmen. Im Landkreis Northeim wurden ergänzende Gespräche mit einzelnen SchäferInnen geführt, die auf den Pflegeflächen die Beweidung durchführen.

Seitens der Bewilligungsbehörde (NLWKN) wurden vorab die relevanten Antragsunterlagen zur Verfügung gestellt. Dies umfasste auch weitere Dokumente, etwa die naturschutzfachliche Stellungnahme des NLWKN.

Die verwendeten Informationsquellen sind in den einzelnen Fallstudienberichten (Anhang I-III) aufgeführt.

5 Beschreibung der betrachteten Fördervorhaben

Im Folgenden werden die im Rahmen der Fallstudien näher betrachteten Fördervorhaben kurz beschrieben und wichtige Ergebnisse in aller Kürze zusammengefasst. Eine ausführliche Darstellung findet sich im Anhang.

5.1 Landkreis Northeim

Naturschutzfachliches Ziel der im Landkreis Northeim durchgeführten Vorhaben ist die Erhaltung und Förderung naturnaher Kalk-Trockenrasen. Diese gehören zu den typischen Kulturlandschaftselementen auf Kalkgestein des südniedersächsischen Berg- und Hügellandes. Aufgrund des hohen Artenreichtums zählt dieser Lebensraum seit langem zu den bevorzugten Objekten von Naturschutzbemühungen (Stroh, 2013). Auch im Rahmen der FFH-Richtlinie ist der Lebensraumtyp 6210 „Naturnahe Kalk-Trockenrasen und deren Verbuschungsstadien (Festuco-Brometalia)“ über den Anhang I der FFH-Richtlinie geschützt.

Aufgrund der geologischen Verhältnisse befinden sich im Landkreis Northeim besonders zahlreiche und auch die flächenmäßig größten Halbtrockenrasen in Niedersachsen. Zu den Projektgebieten zählen u. a. die Weper bzw. das gleichnamige Naturschutzgebiet, der sehr artenreiche Halbtrockenrasen mit Wacholderbeständen am Altendorfer Berg bei Einbeck, das Naturschutzgebiet Heukenberg im Sollingvorland sowie der Wahrberg bei Northeim.

Die Instandsetzungs- und Entkusselungsmaßnahmen waren erforderlich, um der starken Verbuschung Einhalt zu gebieten und die Bereiche durchlässiger zu gestalten sowie eine ordnungsgemäße Beweidung zu ermöglichen. Die Einrichtung von vertikalen Dauerzauneinrichtungen auf den extremen Steilflächen zielt darauf ab, den Arbeitsaufwand für eine Beweidung zu verringern und dadurch schafhaltende Betriebe an den Vertragsnaturschutz und die Zusammenarbeit mit dem Landkreis längerfristig zu binden.

Positive Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf die floristische Artenvielfalt sind sicher zu erwarten. Hiermit sind auch positive Wirkungen für die faunistische Artenvielfalt verbunden. Beispielsweise haben die Wacholderhänge am Altendorfer Berg eine herausragende Bedeutung für die Schmetterlingsfauna. Hier finden sich u. a. die vom Aussterben bedrohten Arten Schwarzader-Weißflügelspanner, Kreuzdorn-Bläuling und Waldteufel.

Die Halbtrockenrasen im Landkreis Northeim sind im Hinblick auf Möglichkeiten der Naherholung und des Naturerlebens von erheblicher Bedeutung. Durch die Erhaltung des charakteristischen Landschaftsbildes durch Zurückdrängung des Gehölzaufwuchses und die Erhaltung der Artenvielfalt sind positive Wirkungen auch in diesem Bereich zu erwarten.

Die Einzelmaßnahmen beruhen auf einem schlüssigen Gesamtkonzept und wurden intensiv mit den schafhaltenden Betrieben vor Ort abgestimmt. Die lokalen Akteure waren damit von Anfang an eingebunden. Eine Nachhaltigkeit der Wirkungen ist gegeben, da auch die Zusammenarbeit mit den schafhaltenden Betrieben auf Langfristigkeit angelegt ist. Die durchgeführten Entkusselungsarbeiten bedürfen allerdings der Nacharbeit. Hier sind auch in den Folgejahren weitere Pflegemaßnahmen erforderlich, um den verstärkt einsetzenden Wiederaustrieb zu beseitigen. Diese Nacharbeiten sind seitens des Landkreises auch eingeplant.

Foto 1: Kalktrockenrasen mit Orchideen auf der Weper südlich von Fredelsloh

Quelle: Eigene Aufnahme, Mai 2014.

5.2 Landkreis Goslar

Die für die höheren Lagen auf sauren Gesteinen charakteristischen Bergwiesen kommen in Niedersachsen nur im Harz vor. Etwa 76% aller Bergwiesen in Niedersachsen liegen hierbei im Landkreis Goslar. Der Landkreis hat daher eine besondere Verantwortung zur Erhaltung dieses Biotoptyps.

Bergwiesen sind Lebensraum für eine große Anzahl seltener und gefährdeter Pflanzenarten. Für den Landkreis Goslar ist das Vorkommen von 50 Rote-Liste-Arten auf den Bergwiesen dokumentiert. Große Bergwiesenkomplexe unterliegen als Lebensraumtyp 6520 (LRT Berg-Mähwiese) daher dem europäischen Schutz auf der Grundlage der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (NLWKN, 2011).

Die Untere Naturschutzbehörde des Landkreises Goslar versucht seit mehreren Jahrzehnten, die Bergwiesen als harztypische Kulturlandschaft und Lebensraum bedrohter Pflanzen und Tiere auf

Dauer zu erhalten. Für alle Harzorte im Landkreis sind hierzu Bergwiesenpflegekonzepte entwickelt worden. Neben einer Beweidung ist auch eine periodische Entfernung von aufkommenden Gehölzen erforderlich (Bruelheide et al., 2015). Der Landkreis führt daher seit den 1990-er Jahren entsprechende Maßnahmen durch. Hierfür wurden früher Eigenmittel des Landkreises, in den vergangenen Jahren auch Landesmittel in begrenztem Umfang, zur Verfügung gestellt. In vielen Bereichen konnte die Bewaldung bzw. Verbuschung aber nicht aufgehalten werden.

In den Projektgebieten um Wolfshagen und St. Andreasberg wurden nun verbuschte ehemalige Bergwiesen wiederhergestellt. Hierzu wurde zunächst der Gehölzaufwuchs entfernt und die Stubben wurden teilweise gefräst.

Positive Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf die floristische Artenvielfalt sind sicher zu erwarten. Hiermit sind auch positive Wirkungen für die faunistische Artenvielfalt verbunden. Die Bergwiesen im Landkreis Goslar sind aber auch in Hinblick auf Möglichkeiten der Naherholung und des Naturerlebens von erheblicher Bedeutung (Bergwiesenfeste im Sommer, Führungen). Durch die Erhaltung des charakteristischen Landschaftsbildes durch Zurückdrängung des Gehölzaufwuchses und die Erhaltung der Artenvielfalt sind positive Wirkungen auch in diesem Bereich zu erwarten.

. **Foto 2:** Freistellung eines Hangs am Sieberberg westlich von St. Andreasberg

Quelle: Eigene Aufnahme, Dezember 2014.

5.3 Landkreis Diepholz

Die Diepholzer Moorniederung umfasst den südlichen Teil des Landkreises Diepholz sowie Teile der Landkreise Nienburg und Vechta. Die Niederung stellt einen langjährigen Schwerpunkt des

niedersächsischen Hochmoorschutzes dar. Sie ist etwa 118.000 ha groß und umfasst ca. 24.000 ha Hochmoore.

Naturschutzfachliches Ziel für die abgetorften oder teilabgetorften Hochmoorbereiche ist die Erhaltung einer hochmoortypischen Offenlandschaft. Da auf den etwas trockneren Standorten rasch eine Besiedlung mit Birken oder Kiefern einsetzt, ist für die Offenhaltung in der Regel eine starke Vernässung (Rückhalt des Niederschlagswassers) in Verbindung mit einer Beweidung, z. B. durch Moorschnucken, und/oder einer manuellen Pflege (Entkusseln) erforderlich (Niemeyer, 2004).

Im Rahmen des hier betrachteten Vorhabens in den Projektgebieten Neustädter Moor, Mittleres und Nördliches Wietingsmoor und Rehdener Geestmoor wurden/werden diverse Maßnahmen auf Hochmoorflächen umgesetzt. Hierzu gehören das großflächige Entfernen von Gehölzen (z. T. mit Häckseln und Abtransport) aber auch die Rodung von Gehölzstreifen entlang von Wegen oder Gewässern. Daneben spielen Erdarbeiten in Form von Dammbau und Grabenverfüllungen eine große Rolle. Es kommen hierbei u. a. Schlepper oder Pistenraupen mit Forstmulchgerät, Bagger mit Forstmulchgerät, Bagger mit Baumschere oder Raupenfahrzeuge mit Schiebeschild zum Einsatz.

Die Vorhaben zur Offenlandpflege sind im Zusammenhang mit den sonstigen Renaturierungsbemühungen in der Diepholzer Moorniederung zu sehen. Die bisher durchgeführten Vernässungsmaßnahmen haben u. a. dazu geführt, dass die Moorniederung als Trittsteinbiotop fester Bestandteil auf dem Zugweg der Kraniche geworden ist. Die vernässten Moorgebiete werden als Rastflächen schon seit längerem gerne angenommen, mittlerweile konnten aber auch mehrere Bruten im Gebiet nachgewiesen werden. In den vergangenen Jahren rasteten durchschnittlich um die 50.000 Kraniche in der Diepholzer Moorniederung. Die wichtigsten Rastplätze sind u.a. die beiden Projektgebiete Neustädter Moor und Rehdener Geestmoor.

Foto 3: Anlage von Wällen zur Verbesserung des Wasserrückhalts im Mittleren Wietingsmoor

Quelle: Eigene Aufnahme, Januar 2015.

6 Bewertung der Maßnahme

Ziele der Maßnahme

Die Ziele der Maßnahme liegen im Bereich der Förderung der Biodiversität und des speziellen Arten- und Biotopschutzes. Die Maßnahme Code 216 stellt diesbezüglich eine wichtige Ergänzung zu anderen PROFIL-Fördermaßnahmen dar, z. B. zum KoopNat.

Potenzielle Wirkbereiche und Synergieeffekte

Tabelle 1 zeigt in einer Übersicht die verschiedenen Bereiche, in denen mit positiven Wirkungen durch die unter der Maßnahme Code 216 geförderten Vorhaben zu rechnen ist. Diese Differenzierung der verschiedenen Wirkbereiche wird im Rahmen der Evaluierung der Fördermaßnahme Code 323 (Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes, Teilbereich Natürliches Erbe) verwendet und basiert auf einer Auswertung aller dort geförderten Förderfälle hinsichtlich des potenziellen Wirkungsspektrums. Aufgrund des engen inhaltlichen Zusammenhangs der Maßnahme Code 216 mit dem Maßnahmenbereich „Natürliches Erbe“ kann das dort entwickelte Bewertungsschema auch hier verwendet werden.

Neben den Wirkungen in den Zielbereichen der Maßnahme sind auch Wirkungen in den Bereichen Kulturlandschaftspflege/Landschaftsbild und Naherholung/Naturerleben möglich bzw. zu

erwarten. Die Maßnahme weist damit Synergien mit den unter Schwerpunkt 3 programmierten Maßnahmen auf und unterstützt deren Zielsetzungen.

Tabelle 1: Wirkbereiche des Fördergegenstands Offenlandpflege, Code 216

Floristischer Artenschutz	Faunistischer Artenschutz	Biotoperhaltung und -entwicklung	Kulturlandschaftspflege, Landschaftsbild
+	**+**	**++**	**+**
Gewässerschutz	Grundwasserschutz	Klimaschutz	Naherholung/Naturerleben
/	**/**	**/**	**+**
Umweltbildung / Akzeptanz für Naturschutz	Wertschöpfung Tourismus	Wertschöpfung Landwirtschaft	Stärkung regionaler Identität / Dorfgemeinschaft
/	**/**	**/**	**/**

Zu erwartende Wirkungen:
++: stark positiv +: positiv / : keine Wirkung, nicht relevant, - : negativ -- : stark negativ

Quelle: Eigene Darstellung.

Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen

Seitens der EU-Kommission waren ursprünglich die folgenden Bewertungsfragen für diese Fördermaßnahme vorgesehen (vgl. EU-KOM, 2006), die als Grundlage für die Fallstudienkonzeption dienten:

- Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Erreichung von Agrarumweltzielen beigetragen?
- Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Stärkung des öffentlichen Nutzungswertes von Natura-2000-Gebieten und/oder anderen Gebieten mit hohem Naturwert beigetragen?
- Inwieweit haben geförderte Investitionen zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?

Die Bewertungsfragen zielen auf die allgemeinen Agrarumweltziele und den Erhalt der Landschaft ab.[2]

Frage 1: Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Erreichung von Agrarumweltzielen beigetragen?

In den Fallstudien für die Landkreise Northeim und Goslar wurde herausgearbeitet, dass die über die Offenlandpflege instandgesetzten Flächen (insbesondere Kalktrockenrasen und Bergwiesen) über einzelne Teilmaßnahmen des Kooperationsprogramms Naturschutz (KoopNat) weiter exten-

[2] Der neue Ex-post-Leitfaden der EU-KOM (EEN und EU-COM, 2014) von 2014 sieht nur noch die Frage nach der Verbesserung des Umweltzustandes vor. Diese entspricht in etwa der alten Frage 3. Die darüber hinausgehenden Effekte werden im neuen Leitfaden unter der Frage 20 erfasst: Welche anderen Auswirkungen (d. h. indirekte, positive bzw. negative Auswirkungen auf die Begünstigen bzw. Nichtbegünstigten, auf lokaler Ebene, auch in Bezug auf andere Zielsetzungen oder Schwerpunkte) hängen mit dieser Maßnahme zusammen?

siv bewirtschaftet werden. Insofern schafft die Maßnahme die Voraussetzungen zum Erreichen von Agrarumweltzielen. Hohe Synergieeffekte wurden insbesondere im Landkreis Northeim beobachtet, da die dort durchgeführten Vorhaben insbesondere darauf abzielten, die Bereitschaft schafhaltender Betriebe zur Zusammenarbeit im Rahmen des KoopNat zu erhöhen. Hier wurde u. a. durch die Errichtung von Vertikalzäunen in den steilen Hanglagen der Arbeitsaufwand für die Koppelung der Schafe deutlich reduziert. Ein hoher Arbeitsaufwand war von den SchäferInnen als ein entscheidendes Hemmnis für die Teilnahme am Kooperationsprogramm genannt worden.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Stärkung des öffentlichen Nutzungswertes von Natura-2000-Gebieten und/oder anderen Gebieten mit hohem Naturwert beigetragen?

Die Pflegemaßnahmen dienen weit überwiegend der Offenhaltung von Biotoptypen, die auch als FFH-Lebensraumtypen beschrieben werden:

- LRT 6210 Naturnahe Kalk-Trockenrasen und deren Verbuschungsstadien,
- LRT 6520 Berg-Mähwiesen,
- LRT 7120 Renaturierungsfähige degradierte Hochmoore.

Die Pflegeflächen liegen dementsprechend zumeist in Natura-2000-Gebieten. Die genannten Lebensraumtypen bedürfen zu ihrem Erhalt einer permanenten Pflege, etwa durch Beweidung, und auch einer periodischen Instandhaltungspflege (insbesondere durch Entfernen von Gehölzen).

Der in der Bewertungsfrage angesprochene „öffentliche Nutzungswert von Natura-2000-Gebieten“ ist neben der Biodiversität auch auf den Aspekt „Naherholung“ zu beziehen. Die Fallstudie im Landkreis Northeim hat gezeigt, dass die dort im Vordergrund stehenden Kalktrockenrasen innerhalb des Landkreises eine besondere Bedeutung für die Naherholung haben. Ähnliches gilt auch für die Halbtrockenrasen in den anderen südniedersächsischen Landkreisen sowie für die Bergwiesen des Harzes, die bei der Umsetzung im Landkreis Goslar im Vordergrund standen. Die Maßnahme liefert daher auch einen wichtigen Beitrag zu **Stärkung des öffentlichen Nutzungswertes** von Natura-2000-Gebieten.

Stärkere Zielkonflikte zwischen den Bereichen Naturschutz und Naherholung bestanden nicht. Im Landkreis Northeim wurde über Konflikte im Zusammenhang mit der Errichtung von einzelnen Zäunen berichtet, die nach der ursprünglichen Planung bestehende Wanderpfade gequert hätten. Hier konnten aber in Abstimmung mit allen Beteiligten Kompromisse gefunden werden.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit haben geförderte Investitionen zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?

In den Fallstudienberichten wird im Einzelnen gezeigt, welchen Beitrag die betrachteten Fördervorhaben in Hinblick auf den Erhalt der Landschaft und die Verbesserung der Umwelt leisten. Der Schwerpunkt der Wirkungen liegt im Bereich der Kulturlandschaftspflege. Daneben werden auch

positive Wirkungen für den floristischen und den faunistischen Artenschutz erzielt (siehe Tabelle 2). Es wurden Entwicklungsflächen geschaffen, die sich bei entsprechender Pflege in Richtung auf die oben genannten FFH-Lebensraumtypen entwickeln können. Daneben wurden Gefährdungen vorhandener Lebensraumtypen, etwa durch zunehmende Beschattung, beseitigt. Hiervon profitieren die an die Lebensraumytpen gebundenen Tier- und Pflanzenarten. Nähere Hinweise zu den jeweils geförderten Arten finden sich in den Fallstudienberichten (Anhang I-III).

7 Verwaltungstechnische Umsetzung der Förderung

Die Umsetzung der Fördervorhaben brachte nach Auskunft der befragten Zuwendungsempfänger einen sehr hohen Verwaltungsaufwand für Antragstellung, Projektsteuerung und Abrechnung mit sich.

Ein Schwerpunkt der mit den MitarbeiterInnen der UNBn geführten Gespräche lag dementsprechend in der verwaltungstechnischen Umsetzung der Förderung. Nachfolgend werden verschiedene Punkte diskutiert. Einzelne spezifische Aspekte werden auch in den Fallstudienberichten (Anhang I-III) dargestellt.

Generell ist hierbei zu unterscheiden zwischen dem verwaltungstechnischen Aufwand, den die Erfüllung spezifischer Anforderungen der EU-Förderung mit sich bringt und den allgemeinen Herausforderungen und Problemen, die die Umsetzung von Natura-2000 aufwirft (z. B. knappe Personalkapazitäten bei den Unteren Naturschutzbehörden, divergierende Ziele und Prioritätensetzungen innerhalb der Landkreisverwaltungen und innerhalb des Naturschutzes, in Teilbereichen abnehmende Akzeptanz für Naturschutzvorhaben). Die beiden genannten Bereiche lassen sich aber nicht klar voneinander trennen. Die nachfolgenden Abschnitte beschreiben daher die Rahmenbedingungen der Umsetzung in ihrer Gesamtheit und zeigen bestehende Hemmnisse für die erfolgreiche Umsetzung der naturschutzfachlich sinnvollen Maßnahme auf.

Antragstellung und Bewilligungszeitraum

Die bereits 2009 über einen Änderungsantrag neu eingeführte Maßnahme wurde aber erst in 2012 aktiviert. Im Februar 2012 fanden bereits erste Gespräche zur Konzeptionierung der neu zu aktivierenden PROFIL-Fördermaßnahme „SAB“ zwischen MU, den UNB’n und dem NLWKN (GB IV und EU-Bewilligungsstelle) statt, in denen seitens des MU ausführlich über die Maßnahme informiert wurde. Zur weiteren Konkretisierung der Fördermaßnahme sowie des entsprechenden Antrags- und Bewilligungsverfahrens wurde ein spezieller Arbeitskreis mit Vertreterinnen/Vertretern der betreffenden UNB’n und dem NLWKN eingerichtet. In diesem Arbeitskreis wurden vorrangig die naturschutzfachlichen Erfordernisse und die jeweiligen finanziellen Bedarfe der UNB’n und des NLWKN für entsprechende SAB-Vorhaben abgefragt. Die jeweiligen Fragen und Antworten wurden in Form eines Frage- und Antwortkatalogs zusammengestellt und den Beteiligten zur Verfügung gestellt. Auf Grundlage der Ergebnisse des Arbeitskreises wurde seitens MU die Förderrichtlinie „SAB“ sowie das entsprechende Regelwerk erarbeitet. Die Richtlinie

„SAB“ wurde im Nds. MBl. vom 19.09.2012 veröffentlicht. Die Antragstellung und die Bewilligung erfolgten im Zeitraum Oktober bis Dezember 2012.

Der Stand der Projektvorbereitung war in den Landkreisen allerdings sehr unterschiedlich, so war bspw. nicht überall die Flächenverfügbarkeit vor Antragstellung schon geklärt worden. Auch aufgrund anderer Unwägbarkeiten (z. B. nicht Befahrbarkeit von Flächen, nicht vorhersehbare Witterungsereignisse) mussten nach der erfolgten Bewilligung entsprechende Änderungsanträge gestellt werden.

Die Umsetzung der Fördervorhaben konnte dann in den Winterhalbjahren 2013/14 und 2014/15 erfolgen, die Schlussabrechnung war für das Frühjahr 2015 vorgesehen. Ein längerer Bewilligungszeitraum von mehr als zwei Jahren war, wie den UNBn bekannt war, aufgrund der späten Aktivierung der Fördermaßnahme gegen Ende der Förderperiode von PROFIL nicht möglich, da nach der n+2-Regel die Auszahlung der Fördermittel im Jahr 2015 abgeschlossen sein muss.

Von den VertreterInnen der Landkreise wurde darauf hingewiesen, dass bei Fortführung der Maßnahme in der Förderperiode 2014 bis 2020 ein längerer Bewilligungszeitraum wünschenswert sei, um flexibler auf unvorhergesehene Ereignisse (schwierige Witterungsbedingungen, keine Zustimmung einzelner Flächeneigentümer) reagieren zu können.

Das MU hat für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 (PFEIL) einen mehrjährigen (bis zu fünfjährigen) Bewilligungszeitraum zur Maßnahmenumsetzung vorgesehen.

Flächenverfügbarkeit

Gegenstand der beantragten Fördervorhaben war die Entfernung von Gehölzen auf Pflegeflächen verschiedenen Typs. Entsprechende Maßnahmen wurden auch in den vergangenen Jahren von den UNBn und dem NLWKN (auf landeseigenen Flächen) durchgeführt, allerdings in deutlich geringerem Umfang und ohne EU-Kofinanzierung.

Da viele pflegebedürftige Flächen (insbesondere Bergwiesen und Kalktrockenrasen) überwiegend im Privatbesitz sind, mussten die Einverständniserklärungen der Eigentümer eingeholt werden. Dies erwies sich als schwierig, da in vielen Fällen die Eigentümer nicht ohne weiteres zu ermitteln oder nicht zu erreichen waren (unklare Abgrenzungen einzelner Flurstücke im Gelände, keine erreichbaren Ansprechpartner bei Erbengemeinschaften). Im Landkreis Osterode hätten etwa auf sämtlichen potenziell in Frage kommenden Pflegeflächen etwa 1.000 Eigentümer beteiligt werden müssen. Im Landkreis Goslar wurden aufgrund dieser Problematik zunächst nur die Flächen mit eingeplant, die nur einem bzw. nur wenigen Eigentümern zuzuordnen waren.

Im Landkreis Diepholz bestanden diesbezüglich weniger Probleme, da vorrangig Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand bearbeitet wurden.

Aufgrund der Größe der Projekte (die Bewilligungssumme lag deutlich über den bisher vom Land zur Verfügung gestellten Finanzmitteln für Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen) und der zumeist nicht unmittelbar gegebenen Flächenverfügbarkeit benötigen die Landkreise offensichtlich einen längeren planerischen Vorlauf für die Maßnahmenkonzeption und die Projektvorbereitung. Der für die EU-Förderperiode 2014 bis 2020 (PFEIL) vorgesehene Bewilligungszeitraum von bis zu fünf Jahren bringt diesbezüglich deutlich mehr Flexibilität mit sich.

Förderfähigkeit von Planungsleistungen

Für die Landkreise war es eine wesentliche Voraussetzung für die Teilnahme an der Fördermaßnahme, dass auch die Ausgaben für ein externes Projektmanagement förderfähig waren. Große Unsicherheit bestand allerdings bei einzelnen UNBn bezüglich der Anforderungen an die Ausschreibung für die Planungsleistungen. Hier ergaben sich vielfach Verzögerungen aufgrund notweniger Abstimmungen mit der Bewilligungsbehörde auf der einen Seite und den Rechnungsprüfungsämtern auf der anderen Seite.

In diesem Zusammenhang wurde von einzelnen GesprächspartnerInnen bei den Landkreisen eine spezifisch auf den Bereich Offenlandpflege zugeschnittene Schulung im Bereich Vergaberecht gewünscht. Seitens des MU wurden dagegen eine intensivere Teilnahme an den angebotenen Informationsveranstaltungen und ein stärkerer Informationsaustausch der UNBn untereinander und mit dem NLWKN angeregt.

Die Planungskosten waren im Vorfeld schwer kalkulierbar und lagen aufgrund der unten beschriebenen Unsicherheiten zumeist deutlich über dem ursprünglichen Kostenansatz.

Verwendungsnachweise

Der NLWKN als Bewilligungsbehörde benötigte für die Verwendungsnachweisprüfung konkrete Flächenangaben über die gepflegten Flächen und auch über die Menge der entnommenen Gehölze. Allerdings herrschte bei den Unteren Naturschutzbehörden eine erhebliche Unsicherheit über den geforderten Konkretisierungsgrad, da zunächst keine weiteren Vorgaben seitens des MU oder der Bewilligungsbehörde über den benötigten Umfang und Detaillierungsgrad der Angaben bestanden.

Hier wurden von einzelnen Landkreisen detailliertere Vorgaben seitens der Bewilligungsbehörde (NLWKN, Geschäftsbereich V, Aufgabenbereich 55) bereits im Vorfeld der Maßnahmenumsetzung gewünscht.

Maßnahmenplanung und Änderungsanträge

Bestandteil der Förderanträge sind konkrete Finanzierungspläne. Bei unvorhergesehenen Änderungen der Rahmenbedingungen musste ein Änderungsantrag gestellt und die Umsetzung der Maßnahme bis zur Neubewilligung unterbrochen werden. Dies führte zu weiteren Zeitverzögerungen. In den Gesprächen wurden hierfür folgende Beispiele genannt:

- Aufgrund stärkerer Niederschläge konnten bestimmte vernässte Teilbereiche nicht mehr mit schwerem Gerät befahren werden.
- Im Zuge der laufenden Arbeiten wurde das Vorkommen bestimmter gefährdeter Pflanzen- oder Tierarten gemeldet. Mit Rücksicht auf die Habitatansprüche dieser Arten musste das ursprüngliche Pflegekonzept abgeändert werden.
- Aufgrund von nachträglich eingehenden Einwendungen von Anliegern und Nutzern (Jäger, Spaziergänger) musste das ursprüngliche Pflegekonzept verändert werden.
- Es fanden sich für einzelne Ausschreibungen (z. B. für Planungsleistungen und Bauleitung) keine geeigneten Anbieter.
- Bei nicht erfolgter Zustimmung der Flächeneigentümer musste die Planung überarbeitet werden.

Auf Grund der Regelungen der EU-Zahlstelle muss für jede sich im Laufe des Projektes ergebende Änderung im Kostenrahmen (nach unten oder nach oben) ein Änderungsantrag gestellt werden. Dieser Änderungsantrag muss erfolgen, bevor eventuelle Mehrkosten und Abweichungen von den Massenermittlungen durch die Antragstellerin / den Antragsteller beauftragt werden. Es ist nicht möglich, Mehr- oder Minderkosten bei verschiedenen Gewerken zu saldieren und am Ende dann eine Gesamtaufstellung einzureichen. Dies resultiert aus den Vorgaben der niedersächsischen Zahlstellendienstanweisung und der Landeshaushaltsordnung (LHO). Nach EU-Haushaltsrecht wäre eine solche Saldierung möglich.

Kontrollen

Grundsätzlich wurde von allen GesprächspartnerInnen die Notwendigkeit von Prüfungen und Kontrollen nicht in Frage gestellt. Es gebe aber eine Vielzahl von Prüfinstanzen, die – ihrem jeweiligen Prüfauftrag folgend – jeweils nach unterschiedlichen Kriterien prüfen würden. Offensichtlich erfolge kaum ein Austausch der Prüfinstanzen untereinander. Dies trage in erheblichem Maße zur Verunsicherung bei allen Beteiligten und zur Entstehung eines Klimas des Misstrauens bei.

Fährmann et al. (2014) haben im Rahmen einer Implementationskostenanalyse unter anderem auch auf das Problem der Mehrfachkontrollen hingewiesen (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014a). Eine ausführliche Diskussion dieser Thematik erfolgt im Rahmen der oben genannten Implementationskostenanalyse (Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014a).

Vorfinanzierung und Kreis der Zuwendungsempfänger

Das Problem der Vorfinanzierung wird je nach Finanzlage in den einzelnen Landkreisen unterschiedlich gesehen. Einzelne GesprächspartnerInnen gaben an, dass es für den Naturschutz durchaus schwierig sei, größere Finanzposten im Haushalt unterzubringen, da insbesondere im Zusammenhang mit EU-Mitteln immer auch das Risiko von Rückforderungen bestehe und das Risiko für den Landkreis schwer einzuschätzen sei.

Grundsätzlich ist auch anzumerken, dass eine Landkreisverwaltung den Rahmenbedingungen des Haushalts und der sich teilweise schnell ändernden kommunalen Haushaltslage unterworfen ist und weniger flexibel agieren kann als bspw. eine Stiftung oder ein Naturschutzverband.

Vergaberecht

Nach übereinstimmender Auskunft aller GesprächspartnerInnen bei den Landkreisen stellte das Vergaberecht die größte verwaltungstechnische Hürde dar. Probleme in der Ausschreibung und in der Abstimmung mit den Rechnungsprüfungsämtern führten häufig zu Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Auftragsvergabe. So war das Rechnungsprüfungsamt (RPA) eines Landkreises nicht bereit, die vorbereiteten Ausschreibungsunterlagen für die Durchführung der Pflegemaßnahmen zu akzeptieren, da es sich nach seiner Einschätzung nicht um standardisierbare Leistungen handele und keine Erfahrungen mit ähnlichen Fördergegenständen vorliegen würden sowie auch die Anforderungen seitens der EU nicht abgeschätzt werden könnten. Das Rechnungsprüfungsamt war nicht bereit, die aus naturschutzfachlicher Sicht dringend erforderlichen Qualitätsparameter als Kriterium für die Auftragsvergabe zu akzeptieren. In anderen im Rahmen der Erarbeitung des Modulberichtes SAB befragten Landkreisen gab es diesbezüglich weniger Abstimmungsprobleme mit dem RPA.

In einem anderen Landkreis bestanden unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Art der Ausschreibung zwischen dem RPA des Landkreises und dem Prüfdienst des NLWKN. Während das RPA eine Ausschreibung nach VOB forderte, wurde dies im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle seitens des technischen Prüfdienstes beim NLWKN beanstandet und stattdessen eine Ausschreibung nach VOL gefordert.

Die Unsicherheiten bezüglich des Vergaberechts führten zu langwierigen Abstimmungen und Zeitverzögerungen. Seitens der Landkreise wurde vorgeschlagen, dass bereits mit dem Bewilligungsbescheid zweifelsfrei festgelegt werden sollte, wie die Ausschreibung erfolgen muss. Auch wurde angeregt, eine spezielle Fortbildung für Antragsteller im Bereich der Offenlandpflege nur für den Bereich des Vergaberechts anzubieten.

Allgemeine Aspekte der EU-Förderung

Auf die Frage nach den Unterschieden zwischen der EU-Förderung und der Förderung mit reinen Landesmitteln gaben alle Gesprächspartner bei den Landkreisen an, dass zwar hinsichtlich der formalen Anforderungen kein grundsätzlicher Unterschied zwischen EU-Förderung und Landesförderung bestehe, dass aber im Zusammenhang mit der EU-Förderung – aufgrund des Sanktionsmechanismus der Anlastung – auf allen beteiligten Verwaltungsebenen ein hohes Maß an Verunsicherung herrsche. Alle Vorgaben würden sehr sorgfältig und teilweise rein formalistisch geprüft. Es wurde in den Gesprächen mehrfach der Ausdruck verwendet, dass sich ein „Klima der Angst“ ausgebreitet habe. Hierzu habe auch beigetragen, dass im Zusammenhang mit anderen EU-kofinanzierten Fördermaßnahmen teilweise auch rückwirkend noch neue Bestimmungen und Anforderungen eingeführt worden seien, bspw. Im Bereich der Anerkennung von Eigenleistungen.

Der große Unterscheid zwischen ELER-Förderung und reiner Landesförderung besteht darin, dass es im Bereich der EU-Förderung ein höheres Dokumentationserfordernis über die Einhaltung der geltenden Regelungen und Bestimmungen gibt. Diese Dokumentation muss einen Vorgang auch für Außenstehende und teilweise fachfremde Prüfinstanzen verständlich und nachvollziehbar darlegen. Dies gilt auch für Sachverhalte, die sich für den Handelnden aus der Sache heraus zwangsläufig ergeben.

Als weiterer Punkt wäre zu nennen, dass sich nach Angaben der Bewilligungsbehörde (NLWKN) bei der ELER-Förderung in 20 % der Fälle die Auszahlung der Finanzmittel durch das Prüferfordernis der Vor-Ort-Kontrolle verzögere.

Der Durchführungsrahmen der EU-Förderung begünstigt nach unseren Eindrücken systematisch überwiegend bauliche und damit vergleichsweise gut planbare Vorhaben mit hohem Standardisierungsgrad. Im Bereich der Landschaftspflege hat man es aber überwiegend mit relativ komplexen und individuellen Vorhaben zu tun, bei denen die Interessen verschiedener Nutzergruppen berücksichtigt werden müssen und bei denen unvorhergesehene Standort- und Witterungsfaktoren eine große Rolle spielen können. Dies betrifft auch eine Maßnahme wie den „Speziellen Arten- und Biotopschutz“.

8 Empfehlungen

8.1 Empfehlungen an das Land

Wie im Kapitel 5 dargestellt und wie in den einzelnen Fallstudienberichten (Anhang I-III) näher erläutert, werden mit der Fördermaßnahme wichtige naturschutzfachliche Ziele in den Bereichen Erhalt der Biodiversität, Verbesserung des Landschaftsbildes (Kulturlandschaftspflege) und Förderung von Naherholungsmöglichkeiten erreicht. Es kann dem Land daher nur empfohlen werden, die Fördermaßnahme, wie beabsichtigt, in der Förderperiode ab 2014 auch fortzusetzen. Inhaltlich ist keine Neuausrichtung erforderlich.

Die nachfolgenden Hinweise beziehen sich daher nur auf die verwaltungstechnische Umsetzung dieser Maßnahme.

Auf der Grundlage der durchgeführten Fallstudien und der Gespräche mit den UNBn können folgende Empfehlungen für die Umsetzung der Maßnahme „Spezieller Arten- und Biotopschutz“ (Maßnahme 4.4) in der Förderperiode 2014 bis 2020 formuliert werden:

- Insgesamt sollte – auch im Austausch mit Bewilligungsstellen ähnlicher Maßnahmen in anderen Bundesländern und der ZS des Landes NI – systematisch überprüft werden, wo Vereinfachungsmöglichkeiten auch innerhalb der eigenen Verfahrensweisen besser genutzt werden

können (Entschlackung), in welchen Bereichen durch eine Professionalisierung und Vereinheitlichung der Auffassungen und Vorgehensweisen Erleichterungen für die antragstellenden UNBn und die Bewilligungsbehörde erzielt werden können. Konkrete Beispiele und Handlungsfelder sind u. a.:

- Stärkere Nutzung von Bewilligungskorridoren mit Flexibilität bestimmter Gewerke bzw. Positionen untereinander, um zeitnaher und flexibler agieren zu können.
- Ermöglichung eines längeren Bewilligungszeitraumes und flexiblere Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Jahre des Bewilligungszeitraumes.
- Detailliertere Vorgaben seitens der Bewilligungsbehörde (NLWKN) bezüglich des erforderlichen Konkretisierungsgrades der Antrags- und Abrechnungsunterlagen.
- Stärkere Koordinierung der UNBn durch den NLWKN und Intensivierung des Informationsaustausches zwischen den Landkreisen.
- Verstärkung der Fortbildung der Mitarbeiter der UNBn im Bereich Vergaberecht bzw. intensivere Nutzung vorhandener Fortbildungsangebote.
- Einsatz ausreichender personeller Ressourcen bei den UNBn für die Umsetzung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Rahmen von Natura-2000 (insbesondere auch Vorhaltung ausreichender Kompetenzen in den Bereichen Projektsteuerung, Ausschreibung und Vergabe).

Einzelne dieser Empfehlungen werden nach Aussage des MU bei der Fortführung der Maßnahme in der Förderperiode ab 2015 bereits berücksichtigt (z. B. längerer Bewilligungszeitraum).

Vergaberecht

Eine Fortbildung für Mitarbeiter der Naturschutzbehörden hinsichtlich des Vergaberechts wird nach Aussage des MU auch jetzt bereits regelmäßig angeboten, die diesbezüglichen Bemühungen sollen aber nach unserer Einschätzung intensiviert werden. Ggf. sollte eine spezielle Fortbildung zum Vergaberecht für den Förderbereich der Offenlandpflege angeboten werden.

Der NLWKN hat jüngst darauf hingewiesen, dass EU-kofinanzierte Maßnahmen seit dem 1. April 2014 einer verstärkten Vergabeprüfung durch die Bewilligungsstelle des NLWKN unterliegen (www.nlwkn.de[3]). Dies sei eine Reaktion darauf, dass diverse Prüfungen der EU-Kommission einerseits Vergabefehler, andererseits Defizite im Kontrollsystem zur Ermittlung solcher Vergabefehler ergeben hätten. Die EU-Kommission hat daraufhin Leitlinien für die Festsetzung von Sanktionen bei Vergabeverstößen verabschiedet, in denen sie 25 Kategorien von Unregelmäßigkeiten beschreibt, wie z. B. fehlende Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung oder Nichteinhal-

[3] http://www.nlwkn.niedersachsen.de/startseite/naturschutz/foerderprogramme/bewilligungsstelle_euzuwendungen/verstaerkte_vergabepruefung/eu-fordert-verstaerkte-vergabepruefung-127805.html (download vom 25.02.2015)

tung von Fristen, mit Berichtigungssätzen von 5 % bis max. 100 %. Auf dieser Grundlage hat der NLWKN eine „Checkliste Verwaltungskontrolle Vergabe“ erarbeitet, die Hinweise über die einzuhaltenden vergaberechtlichen Bestimmungen gibt.

Hilfsmittel dieser Art sind ein wichtiges Instrument, um den jeweiligen Antragstellern mehr Sicherheit im Bereich des Vergaberechts zu geben. Sie müssen aber in Schulungsveranstaltungen eingebunden werden, in denen neben der allgemeinen Gesetzeslage auch spezielle Fragestellungen diskutiert werden können.

Eine grundlegende Diskussion des Themas „Vergaberecht“ und der damit im Zusammenhang stehenden Frage nach dem Verhältnis von EU-Recht zu nationalem Recht würde die Grenzen des vorliegenden Berichtes überschreiten. Dieses Thema wird aber im Rahmen der Ex-post Bewertung im Kapitel Programmumsetzung noch zu diskutieren sein. Von besonderem Interesse dürfte in diesem Zusammenhang sein, dass beispielsweise des Bundesland Sachsen für den investiven Bereich der ELER-Förderung ab 2014 die Sächsische Landeshaushaltsordnung außer Kraft gesetzt hat und sich nur auf EU-Haushaltsrecht stützt, um eine Überregulierung durch zwei gleichzeitig geltende Rechtssysteme zu vermeiden.

Aufbau von Trägerstrukturen für die Umsetzung von Naturschutzprojekten

Ein rascher Mittelabfluss und eine effiziente Maßnahmenumsetzung im Bereich der ELER-Förderung setzen ein professionelles Antrags- und Projektmanagement voraus. Generell wird von Seiten des Evaluators die Problematik gesehen, dass die Unteren Naturschutzbehörden bei den Landkreisen aufgrund geringer Personalausstattung und Überlastung mit Pflichtaufgaben zunehmend weniger in der Lage sind, die aufwendige Antragstellung und die Projektsteuerung für EU-kofinanzierte Naturschutzvorhaben selber zu leisten. Auch sind sie eng in die Verwaltungsstrukturen der Landkreise eingebunden und unterliegen den gegebenen Haushaltszwängen.

Es werden daher geeignete Träger benötigt, die in enger Abstimmung mit den Naturschutzbehörden außerhalb der verwaltungstechnischen Zwänge einer Landkreisverwaltung und jenseits der kommunalpolitischen Schwerpunktsetzungen der LandrätInnen Naturschutzprojekte umsetzen können. Solche Projektträger können beispielsweise Landschaftspflegeverbände, Biologische Stationen oder auch die Fördervereine von Natur- oder Nationalparken sein. Nach unserer Einschätzung haben sich in diesem Zusammenhang besonders die Landschaftspflegeverbände bewährt, da satzungsgemäß alle drei relevanten Akteursgruppen (Naturschutz-Landwirtschaft-Kommunen) im Vorstand beteiligt sind, und der kooperative Ansatz hier sehr stark im Vordergrund steht.

Die vom Land im Rahmen des PFEIL-Programms für Niedersachsen und Bremen in der Förderperiode 2014 bis 2020 vorgesehene Förderung von Kooperationen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz sollte dazu genutzt werden, den Aufbau von hauptamtlich geführten Landschaftspflegeverbänden zu unterstützen und die Umsetzung von Projekten zur Landschaftspflege damit

auch personell besser abzusichern. Eine Professionalisierung ist für die Abwicklung von EU-Förderprojekten dringend geboten.

Nach den vorliegenden Evaluationsergebnissen hat sich in Schleswig-Holstein die Förderung der sogenannten **Lokalen Aktionen**, die im Prinzip den Landschaftspflegeverbänden entsprechen, sehr bewährt (Bathke, 2010).

Die Förderung dieser „Lokalen Aktionen" erfolgte in Schleswig-Holstein auf der Grundlage der „Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen für die Arbeit „Lokaler Bündnisse" zur Umsetzung von Natura 2000 in Schleswig-Holstein vom 27.12.2006". Zur Erfüllung der Kriterien nach der Förderrichtlinie müssen die Lokalen Bündnisse die Umsetzung von Natura 2000 zum Ziel haben und die Realisierung entsprechender Projekte vorantreiben. Ferner sollen sie über eine hauptamtliche Geschäftsführung mit Fachqualifikation verfügen und die Umsetzung des Naturschutzes in Ihrer Satzung verankert haben. Zuwendungsfähig sind dann nachweisbare Ausgaben für die Personalkosten einer hauptamtlichen Geschäftsführung sowie für Miete und Mietnebenkosten.

Die in Schleswig-Holstein mit EU-Mitteln geförderten Lokalen Aktionen wie auch die bestehenden Landschaftspflegeverbände in Niedersachsen haben das Ziel, in Ergänzung zu den bestehenden behördlichen Strukturen durch vor Ort abgestimmte Konzepte die Umsetzung von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen zu ermöglichen. Sie vermitteln zwischen dem behördlichen Naturschutz und wirken oftmals als Konfliktmanager. Aufgrund ihrer Organisationsstruktur sind sie potenziell in der Lage, einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Akzeptanz für Naturschutzmaßnahmen zu leisten.

Sonstige Empfehlungen

Grundsätzlich sollte angesichts des auch in der neuen Förderperiode voraussichtlich weiter steigenden Verwaltungsaufwandes geprüft werden, welche Maßnahmen im Rahmen der ELER-Förderung noch mit vertretbarem Verwaltungsaufwand umgesetzt werden können. Auf Grund der hohen Anforderungen hinsichtlich der verwaltungstechnischen Umsetzung von EU-geförderten Vorhaben sollen insbesondere für komplexe und nur schwer zu steuernde Vorhaben, wie etwa die Durchführung von Landschaftspflegearbeiten auf Extremstandorten, aus Sicht des Evaluators auch in Zukunft reine Landesmittel flankierend eingesetzt werden, Die bisher verfügbaren Landesmittel sollten auf keinen Fall weiter eingekürzt und wenn möglich aufgestockt werden.

Bei Rückgriff auf EU-Mittel ist stärker zu antizipieren, dass die Abwicklung von EU-Förderung bestimmter Rahmenbedingungen bedarf. Hierzu gehören als Schlüsselfaktoren ausreichende personelle Ressourcen, Projektsteuerungskompetenz und EU-Expertise auf allen Ebenen: MU, NLWKN (Fachbereich IV und V.5) und vor allen Dingen auch in den Unteren Naturschutzbehörden der Landkreisverwaltungen, die diesbezüglich sehr unterschiedlich aufgestellt sind.

Die vollständige Kommunalisierung des Naturschutzes inklusive der Fachaufgabe „Pflege und Entwicklung von Schutzgebieten“ und die Auflösung der Bezirksregierungen ist für eine effektive Inanspruchnahme von EU-Geldern zur Umsetzung der Pflege und Entwicklungsmaßnahmen eine grundlegende Herausforderung. Zu den Problemen und Grenzen der Kommunalisierung siehe auch (Bauer et al., 2007; Bogumil und Holtkamp, 2013; Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014b; Reiter et al., 2011)

Aufgrund der späten Aktivierung der Maßnahme Code 216 konnte diese nicht in die programmbezogene Implementationskostenanalyse mit Referenzjahr 2011 einfließen. Quantitative Werte über die Umsetzungskosten liegen daher nicht vor. Erkenntnisse aus der Maßnahme 323 A gerade auch aus den qualitativen Implementationsanalysen sind aber übertragbar und in die Fragestellungen zu den Fallstudien mit eingeflossen (siehe hierzu Fährmann, Grajewski und Reiter, 2014a)

8.2 Allgemeine Hinweise an die EU-KOM und den Bund

Die folgenden Hinweise gehen über die maßnahmenspezifischen Empfehlungen für SAB hinaus. Eine vertiefte Diskussion der hier nur angerissenen Punkte erfolgt im Rahmen der Programmbewertung.

Aus Sicht des Evaluators besteht ein Hauptproblem der Umsetzung von investiven Maßnahmen des Naturschutzes im Rahmen von ELER darin, dass die bisherige Praxis der Kontrollen durch EU-Behörden (Revisionsdienst der KOM oder des Europäischen Rechnungshofes) bzw. durch die sonstigen Prüfinstanzen zu einer massiven Verunsicherung auf allen beteiligten Ebenen geführt hat. Bei der Bewilligungsbehörde und bei den Rechnungsprüfungsämtern besteht offensichtlich große Unsicherheit hinsichtlich der tatsächlichen Anforderungen der EU.

Auf das Problem wurde bereits im Rahmen der Ex-post-Bewertungen der Förderperiode 2000 bis 2006 deutlich hingewiesen. Nach unseren Eindrücken hat sich die Situation in der Periode 2007 bis 2013 weiter zugespitzt und es ist derzeit noch nicht erkennbar, dass für die Förderperiode 2014 bis 2020 seitens der EU Maßnahmen zum Bürokratieabbau implementiert werden. Es besteht damit die Gefahr, dass es im Rahmen der Förderung von investiven Naturschutzvorhaben (Umsetzung Natura 2000, Umsetzung WRRL) zunehmend zu einer Selektion verwaltungstechnisch einfach umzusetzender Vorhaben kommt.

Grundsätzlich sollte auf allen Ebenen (EU, Bund, Länder) kritisch darüber reflektiert werden, wie die Aufgabenverteilung im Bereich der Förderung investiver Naturschutzprojekte zwischen den genannten Ebenen im Sinne des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips neu austariert werden kann.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte eine öffentliche Aufgabe soweit wie möglich von der unteren Ebene bzw. kleineren Einheit wahrgenommen werden. So ist es im Sinne des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip fraglich, wenn nationale Regelungen von den EU-Kontrollorganen aus formalen Gründen nicht vollständig anerkannt und darüberhinausgehende Anforderungen gestellt werden. Maßstab für Überprüfungen in den Politikfeldern mit einem shared management zwischen EU und Mitgliedstaaten sind die in EU- Rechtstexten verankerten Ziele und die Einschätzung der Wirksamkeit implementierter Verfahren zur Sicherung der Zielerreichung. Die Ermessensspielräume der Fachbehörden sollten daher nicht durch formalistische Vorgaben über Gebühr eingeengt werden.

Eine stärkere Koordination und ein institutionalisierter Erfahrungsaustausch auf Bundesebene, wie er für den Bereich der Agrarumweltmaßnahmen gegeben ist, sollte auch für den Bereich des investiven Naturschutzes angestrebt werden.

9 Literatur

Förderrichtlinie Spezieller Arten und Biotopschutz: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben zum Erhalt und zur Verbesserung der Biodiversität einschließlich spezieller Artenschutz- und Artenhilfsmaßnahmen zum Erhalt und zur Entwicklung gefährdeter Tier- und Pflanzenarten in den Ländern Niedersachsen und Bremen. Nds.MBl.2012, 700. Internetseite Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz:

Bathke, M. (2010): Halbzeitbewertung des ZPLR Teil II - Kapitel 17 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (ELER-Code 232) Naturschutz und Landschaftspflege (Code 323/2, WRRL (investive Maßnahmen) - Naturnahe Gestaltung von Fließgewässern, Wiedervernässung von Niedermooren (Code 323/3). Zitiert am 18.8.2012.

Bauer, M. W., Bogumil, J., Knill, C., Ebinger, F., Krapf, S. und Reißig, K. (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung, Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Modernisierung des öffentlichen Sektors, H. 30.

Bogumil, J. und Holtkamp, L. (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung : eine praxisorientierte Einführung. Schriftenreihe, H. Band 1329 . Bonn. Internetseite Bundeszentrale für politische Bildung: http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/156902/kommunalpolitik-und-kommunalverwaltung. Stand 14.10.2014.

Bruelheide, H., Hehlgans, F., Bergner, W. und Wegener, U. (2015): Bergwiesen im Harz. Aktueller Zustand, Ziele des Naturschutzes und Erhaltungsmaßnahmen. Ber. Naturhist. Ges. Hannover, H. 139. S. 177-200.

EEN, European Evaluation Network for Rural Development und EU-COM, Commission of the European Communities (2014): Capturing the success of your RDP: Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs. Internetseite "European Evaluation Network for Rural Development": http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/evaluation/epe_master.pdf. Zitiert am 9.7.2014.

EU-COM, Commission of the European Communities (2006): Rural Development 2007-2013. Handbook on Common Monitoring and Evaluation Framework, Guidance Document, September 2006. Brüssel.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014a): Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen von *PROFIL*, Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung des Programms zur Förderung im ländlichen Raum in Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (Veröffentlichung in Vorbereitung). Braunschweig.

Fährmann, B., Grajewski, R. und Reiter, K. (2014b): Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen. Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung

des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2007 bis 2013 (Veröffentlichung in Vorbereitung). Braunschweig.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009): 3. Änderungsantrag für das Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 *PROFIL*. Hannover.

Niemeyer, F. (2004): Offenlandmanagement in der Diepholzer Moorniederung - Erfahrungen aus Sicht des BUND. In: Keienburg, T. und Prüter, J. (Hrsg.): Feuer und Beweidung als Instrumente zur Erhaltung magerer Offenlandschaften in Nordwestdeutschland - Ökologische und sozioökonomische Grundlagen des Heidemanagements auf Sand- und Hochmoorstandorten. NNA-Berichte, H. 17/2.

NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft Küsten und Naturschutz (2011): Vollzugshinweise zum Schutz der FFH-Lebensraumtypen sowie weiterer Biotoptypen mit landesweiter Bedeutung in Niedersachsen, LRT 6520 Berg-Mähwiesen.

Reiter, R., Ebinger, F., Grohs, S., Kuhlmann, S. und Bogumil, J. (2011): Dezentralisierungsstrategien im Leistungsvergleich: Wirkungen von Dezentralisierungspolitik auf die Leistungsfähigkeit der Lokalsysteme in Deutschland, Frankreich und England. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Tübingen. S. 67-82.

Stroh, H. G. (2013): Wiederholung der vegetationskundlichen Erfassung an den Dauerbeobachtungsflächen der Kalkmagerrasen der Weper und des Gladebergs, Gutachten im Auftrag des NLWKN.

Anhang

FS 1: Offenlandpflege Landkreis Northeim	
Kurzbeschreibung:	Durchführung landschaftspflegerischer Maßnahmen zur Offenhaltung von Halbtrockenrasen im Landkreis Northeim
Zuwendungsempfänger:	Landkreis Northeim (Untere Naturschutzbehörde)
Fördermaßnahme und Richtlinie:	*PROFIL* Code 216 Förderrichtlinie „Spezieller Arten- und Biotopschutz“ v. 04.09.2012
Laufzeit/Finanzen:	Dezember 2012 –Dezember 2014, Abrechnung bis 15.04.2015 Zuwendung: 246.693 Euro (laut Änderungsbescheid vom 27.03.2014)
Gebietskulisse:	• Verschiedene Halbtrockenrasengebiete im Landkreis Northeim
Durchgeführte Vorhaben (2013-2014):	Laut Antragsunterlagen vom 04.12.2012: • Erstinstandsetzung sowie Entkusselungsmaßnahmen auf Weideflächen einschl. Randbereichen der Beweidungsfläche unter Erhalt einiger Solitärgehölze im NSG „Altendorfer Berg“ (FFH-Gebiet Nr. 129) • Instandsetzungs- und Entkusselungsmaßnahmen auf Beweidungsflächen einschl. Randbereichen der Beweidungsfläche unter Erhalt einiger Solitärgehölze und Errichtung einer Dauerzaunanlage im NSG „Weper“ (FFH-Gebiet Nr. 132) • Erst-, Instandsetzungs- und Entkusselungsmaßnahmen unter Erhalt einiger Solitärgehölze auf Beweidungsflächen einschl. Randbereichen der Beweidungsfläche im FFH-Gebiet „Weper, Gladeberg, Aschenburg“, Teilbereich Hainberg (FFH-Gebiet Nr. 132) • Erstinstandsetzungs- und Entkusselungsmaßnahmen unter Erhalt einiger Solitärgehölze im FFH-Gebiet „Weper, Gladeberg, Aschenburg“, Teilbereich Gladeberg (FFH-Gebiet Nr. 132) • Instandsetzungs- und Entkusselungsmaßnahmen und Errichtung einer Dauerzaunanlage im NSG „Mäuse-/Eulenberg“ (FFH-Gebiet Nr. 325) • Erstinstandsetzungs- und Entkusselungsmaßnahmen auf Beweidungsflächen einschl. Randbereichen der Beweidungsfläche und Errichtung einer Dauerzaunanlage im NSG „Wahrberg“ (FFH-Gebiet Nr. 284) • Erstinstandsetzungs- und Entkusselungsmaßnahmen auf Beweidungsflächen einschl. Randbereichen der Beweidungsfläche unter Erhalt einiger Solitärgehölze und Errichtung einer Dauerzaunanlage im NSG „Heukenberg“ (FFH-Gebiet Nr. 126)
Ziele und Planungsgrundlagen	
Naturschutzfachliche Ziele:	• Laut Antragsunterlagen: Erhaltung und Förderung naturnaher Kalk-Trockenrasen und deren Verbuschungsstadien (tw. prioritärer Lebensraum 6210 - Kalktrockenrasen mit Orchideen). Die Erstinstandsetzungs-, Instandsetzungs- und Entkusselungsmaßnahmen sind erforderlich, um der starken Verbuschung Einhalt zu gebieten und die Bereiche durchlässiger zu gestalten sowie eine ordnungsgemäße Beweidung und ein dauerhaftes Offenhalten der Flächen zu ermöglichen.
Sonstige Ziele:	• -
Planungsgrundlagen:	• Schutzgebietsverordnungen für die genannten Naturschutzgebiete • Landschaftsrahmenplan Landkreis Northeim (1990) • Fortschreibung des Pflege- und Entwicklungsplans für das Naturschutzgebiet „Weper“ im Landkreis Northeim (Rieger, 1994) • Fortschreibung des Pflege- und Entwicklungsplans für das Naturschutzgebiet

	„Altendorfer Berg“ bei Einbeck, Landkreis Northeim (Rieger, 1997)
Informationsquellen	
Informationsquellen:	• Antragsunterlagen, inkl. Projektbeschreibung und Kostenkalkulationen • Experteninterview mit Vertretern der Unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Northeim (Frau Laue, Herr Rethemeier) am 02.06.2014 • Naturschutzfachliche Stellungnahme des NLWKN vom 10.12. • Karten und Verordnungen zu den Naturschutzgebieten und den FFH-Gebieten (www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete) • Geländebegehungen am 06.05.2014 und am 02.06.2014 • Versch. Telefonate mit den Betriebsleitern schafhaltender Betriebe • HNA vom 02.03.2014: „Landkreis gibt 250.000 Euro zum Schutz der Orchideen aus“(www.hna.de/lokales/Northeim)
Literatur:	• Garve, E. & K. Lewejohann (1994): Das Vorkommen von *Seseli montanum* L. (Umbelliferae) in Deutschland, speziell an der „Weper“ bei Hardegsen (Niedersachsen, Weser-Leine-Bergland). Tuexenia 14: 387-397. Göttingen • Rieger, W. (1987): Gutachten über die Ergebnisse von Beweidungsversuchen auf Halbtrockenrasen im NSG Weper (Landkreis Northeim). Unveröff. Gutachten im Auftrag der Bezirksregierung Braunschweig. 113 S. • Rieger, W. (1996): Ergebnisse elfjähriger Pflegebeweidung von Halbtrockenrasen, Natur und Landschaft 71/1, S. 19-25 • Rohde, U. (1984): Flora und Vegetation der Weper. Unveröff. Diplomarbeit Univ. Göttingen, 169 S.
Wirkungskontrollen:	Sowohl auf der Weper und dem Gladeberg als auch auf dem Altendorfer Berg befinden sich vegetationskundliche Dauerbeobachtungsflächen, die zu Wirkungskontrollen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Maßnahmen des Kooperationsprogramms Naturschutz genutzt werden. Die Wirkungskontrollen beziehen sich nicht ausdrücklich auf die durchgeführten Entkusselungsmaßnahmen, sie können aber auch in dieser Richtung für eine Bewertung mit herangezogen werden: • Stroh, H. G. (2013): Wiederholung der vegetationskundlichen Erfassung an den Dauerbeobachtungsflächen der Kalkmagerrasen der Weper und des Gladebergs, Gutachten im Auftrag des NLWKN • Stroh, H. G. (2013): Wiederholung der vegetationskundlichen Erfassung an den Dauerbeobachtungsflächen der Kalkmagerrasen des Altendorfer Bergs, Gutachten im Auftrag des NLWKN
Beschreibung des Vorhabens	
	Kalkmagerrasen gehören zu den typischen Kulturlandschaftselementen auf Kalkgestein des südniedersächsischen Berg- und Hügellandes. Aufgrund des hohen Artenreichtums zählt dieser Lebensraum seit langem zu den bevorzugten Objekten von Naturschutzbemühungen (Stroh, 2013). Auch im Rahmen der FFH-Richtlinie ist der Lebensraumtyp 6210 „Naturnahe Kalk-Trockenrasen und deren Verbuschungsstadien (Festuco-Brometalia)“ über den Anhang I der FFH-Richtlinie geschützt. Aufgrund der geologischen Verhältnisse befinden sich im Landkreis Northeim besonders zahlreiche und auch die flächenmäßig größten Halbtrockenrasen in Niedersachsen. Die Weper ist ein langgestreckter Höhenzug zwischen Fredelsloh und Hardegsen. Bestandteil der Weper ist das gleichnamige Naturschutzgebiet, welches mit zirka 200 ha das größte geschützte Trockenrasengebiet Niedersachsens darstellt. Der geschützte, sehr artenreiche Halbtrockenrasen (mit Wacholderbeständen) am Altendorfer Berg bei Einbeck zählt ebenfalls zu den größten seiner Art in Niedersachsen. Das Naturschutzgebiet Heukenberg liegt im Sollingvorland an der Grenze zum Landkreis Holzminden. Besonders geschützt werden hier die westlich und süd-

	lich exponierten Hanglagen, die von ausgedehnten, artenreichen Halbtrockenrasen und mesophilen Grünlandflächen mit Gebüschstreifen und Einzelgehölzen geprägt werden. Die sehr artenreichen Halbtrockenrasen des isoliert liegenden Wahrbergs sind von einigen Kiefern locker überschirmt. Hier findet sich ein Nebeneinander von naturnahen Kalktrockenrasen und deren Verbuschungsstadien sowie gehölzreichen Partien. Die Bemühungen zum Schutz und zur Entwicklung der Halbtrockenrasen haben im Landkreis eine lange Tradition und alle oben genannten Projektgebiete sind als FFH-Gebiet gesichert. Die Halbtrockenrasen wurden früher traditionell mit Schafen oder auch mit Ziegen beweidet. Eine solche extensive Beweidung ist heute nicht mehr rentabel und kann nur noch mit Unterstützung durch Finanzmittel des Vertragsnaturschutzes durchgeführt werden. So werden allein 32 ha innerhalb des FFH-Gebietes „Weper, Hainberg, Gladeberg“ im Rahmen des Kooperationsprogramms Naturschutz, Teilbereich „Besondere Biotoptypen“ (FM 441, Pflegemaßnahmen durch Beweidung) von ortsansässigen Schaf- und Ziegenhaltern bewirtschaftet. Am Altendorfer Berg bei Einbeck werden aktuell etwa 35 ha im Rahmen des Vertragsnaturschutzes beweidet. Eine Beweidung im Rahmen des Vertragsnaturschutzes wird auch auf den anderen Standorten durchgeführt. Der Landkreis kooperiert in den genannten Gebieten mit sechs verschiedenen Schafhaltern. Allerdings wird es nach Aussage des Landkreises zunehmend schwieriger, schaf- oder ziegenhaltende Betriebe für die Pflege dieser oftmals extrem steilen Hänge zu gewinnen. Die früheren Wanderschafherden existieren kaum noch und die Koppelschafhaltung ist mit hohem Arbeitsaufwand verbunden. Hinzu kommt, dass ein für den Naturschutz in der Region wichtiger Haupterwerbsbetrieb altersbedingt kurz vor der Betriebsaufgabe steht. Viele Flächen sind daher von Nutzungsaufgabe bedroht und oftmals reicht die Beweidungsintensität nicht aus, um den Gehölzaufwuchs zurückzudrängen, auch wenn eine Nachpflege in Form einer Mahd auf Einzelflächen mitgefördert wird. Vor diesem Hintergrund hatte das Projekt des Landkreises zum Ziel, in den genannten Naturschutz- und FFH-Gebieten eine bereits durchgeführte Beweidung durch Entnahme von Gehölzen zu unterstützen, die Beweidungsfläche zu erweitern sowie diese Bereiche einschließlich der Randbereich durchgängiger zu gestalten und durch eine Erstinstandsetzung eine ordnungsgemäße Beweidung überhaupt erst wieder zu ermöglichen. Dem Ziel der Unterstützung einer Pflegebeweidung dient auch der Aufbau von fest installierten Dauerzauneinrichtungen, die in gewissem Abstand voneinander hangabwärts (vertikal) verlaufen. Zur Koppelung ist dann nur die hangparallele Verlegung mobiler Elektrozäune zur Verbindung der festen Vertikalzäune erforderlich. Nach Aussage befragter Schafhalter kann damit der Aufwand für die Koppelung erheblich reduziert werden. Die fest installierten Zäune können auch vom Wild gekreuzt werden und stellen für dieses kein Hindernis dar. Ein Hindernis können sie allerdings für Wanderer darstellen, die auf den vorhandenen hangparallel verlaufenden Wanderpfaden (siehe Foto 2) unterwegs sind. In einzelnen stark begangenen Bereichen, die für die örtliche Naherholung eine besondere Bedeutung haben (z. B. am Nordrand der Weper bei Fredelsloh), wurden seitens des Landkreises daher Weidetore mit eingeplant. Im Einzelnen wurden bzw. werden in den oben genannten Gebieten folgende Teilmaßnahmen umgesetzt: • Altendorfer Berg: Instandsetzung und Entkusselung auf vier Teilflächen (insgesamt 1,2 ha), Einrichtung von vertikalen Dauerzauneinrichtungen auf 1500 m Länge, zusätzl. Beweidung auf „Neuflächen“ • Weper: Instandsetzung und Entkusselung auf drei Teilflächen (insgesamt 9,6 ha), Einrichtung von vertikalen Dauerzauneinrichtungen auf 1200 m

<table>
<tr>
<td></td>
<td>
Länge, zusätzl. Beweidung auf „Neuflächen“

Hainberg: Instandsetzung und Entkusselung auf zwei Teilflächen (insgesamt 5 ha), zusätzl. Beweidung auf „Neuflächen“
Mäuse-/Eulenberg: Instandsetzung und Entkusselung auf zwei Teilflächen (insgesamt 2,5 ha) unter Erhalt der Solitärgehölze und der Heckenstrukturen, Einrichtung von vertikalen Dauerzauneinrichtungen auf 225 m Länge,
Wahrberg: Instandsetzung und Entkusselung auf 5 Teilflächen (insgesamt 1,6 ha), Einrichtung von vertikalen Dauerzauneinrichtungen auf 200 m Länge, Durchführung von 3 zusätzlichen Beweidungsgängen am Nordhang, Freischneiden eines Versorgungsweges,
Gladeberg: Instandsetzung und Entkusselung auf zwei Teilflächen (insgesamt 0,3 ha),
Heukenberg: Instandsetzung und Entkusselung in Randbereichen und auf einer „Neufläche“ auf insgesamt 3,5 ha, Einrichtung von vertikalen Dauerzauneinrichtungen auf 500 m Länge, Abbau von Altzäunen, Hüttenabbau, Entsorgung von Zaun- und Hüttenmaterial, zusätzl. Beweidung auf „Neuflächen“ ; Nachbeantragung: Erst- und Instandsetzung von 5.000 m², Dauerzauneinrichtung 500 m.

Die meisten Maßnahmen wurden in 2013 durchgeführt und konnten im Rahmen der Begehungen im Mai und Juni 2014 besichtigt werden.
Als langfristige Nutzung ist für alle Pflegeflächen eine Schaf- und Ziegenbeweidung vorgesehen. Hierdurch soll zum einen die Gehölzentwicklung zurückgedrängt werden (insbesondere von Schlehe, Weißdorn, Roter Hartriegel, Hundsrose), zum anderen aber auch die in Teilbereichen zunehmende Vergrasung durch die Fieder-Zwenke (*Brachypodium pinnatum*) den Glatthafer (*Arrhenatherum elati*us) oder auch die Aufrechte Trespe (*Bromus erectus*). Die Aufrechte Trespe ist zwar eine typische Art der Halbtrockenrasen, bei zu extensiver Beweidung kann sie sich aber stark ausbreiten, da die Halme kaum verbissen werden, und verdrängt dann konkurrenzschwächere Arten (Stroh, 2013).
</td>
</tr>
<tr>
<td>Foto 1:
Halbtrockenrasen mit Orchideen auf der Weper südlich von Fredelsloh (Eigene Aufnahme, Mai 2014)</td>
<td> </td>
</tr>
</table>

Foto 2: Wanderpfad oberhalb eines neu errichteten Vertikalzauns auf der Weper (Eigene Aufnahme, Mai 2014)	
Wirkungen	
Potenzielle Wirkbereiche:	Die Problematik der Pflege und Offenhaltung von Halbtrockenrasen ist in zahlreichen Publikationen umfänglich dokumentiert. Hierbei wird insbesondere auch die Bedeutung der Beweidung für den Erhalt der Artenvielfalt hervorgehoben (Stroh 2010, 2013). Die Durchführung von Maßnahmen zur Sicherstellung einer Pflegebeweidung bedarf daher keiner weiteren Begründung. Die besondere Artenvielfalt der oben genannten Pflegeflächen ist ebenfalls gut dokumentiert. Für den Bereich der Weper gibt Stroh (2013) detaillierte Angaben zu den Populationsgrößen der gefährdeten Arten. Neben den frühblühenden Orchideenarten (*Orchis mascula, O. tridentata, O. militaris*) finden sich *Ophrys insectifera* und *Gymnadenia conopsea.* Die Weper beherbergt damit die größten Poulationen von Orchideen-Arten auf Kalkmagerrasen in Niedersachsen (Garve & Levejohann, 1994; Rieger, 1994). Weitere gefährdete Arten sind u. a. der Deusche Enzian (*Gentianella germanica)* und der Fransen-Enzian (*Gentiana ciliata*) sowie die Waldanemone (*Anemone sylvestris*) und das Gewöhnliche Katzenpfötchen (*Antennaria dioica*). Eine Besonderheit stellt hier der Lothringer Lein (Linum leonii) dar. Auf den Kalktrockenrasen am Altendorfer Berg kommen u. a. noch *Orchis purpurea*, und *Ophrys apifera* vor. Unter den genannten Arten ist insbesondere der Deutsche Enzian (*Gentianella germanica*) auf eine Beweidung angewiesen, da diese Art gerne auf kleineren Störstellen keimt, wie sie für beweidete Flächen typisch sind. Die Rückdrängung des Gehölzaufwuchses ist Grundvoraussetzung für eine anschließende Pflegebeweidung. Positive Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf die floristische Artenvielfalt sind sicher zu erwarten. Hiermit sind auch positive Wirkungen für die faunistische Artenvielfalt verbunden. Beispielsweise haben die Wacholderhänge am Altendorfer Berg eine herausragende Bedeutung für die Schmetterlingsfauna. Hier finden sich u. a. die vom Aussterben bedrohten Arten Schwarzader-Weißflügelspanner, Kreuzdorn-Bläuling und Waldteufel. Das Beweidungskonzept wurde daher mit Rücksicht auf diese Artengruppe spezifisch angepasst. Die Halbtrockenrasen im Landkreis Northeim sind in Hinblick auf Möglichkeiten der Naherholung und des Naturerlebens von erheblicher Bedeutung. Durch die Erhaltung des charakteristischen Landschaftsbildes durch Zurückdrängung des Gehölzaufwuchses und die Erhaltung der Artenvielfalt sind positive Wirkungen auch in diesem Bereich zu erwarten. Bei der Planung der Weidezauneinrichtungen wurde Wert darauf gelegt, die Möglichkeiten der Naherholung nicht übermäßig einzuschränken und die Begehung einzelner Wanderpfade durch die Einrichtung von

	Weidetoren auch weiterhin zu ermöglichen.
Ergänzende Kriterien	Es wurde weiter oben bereits darauf hingewiesen, dass sich die hier geförderten Pflegemaßnahmen in ein **langfristiges Konzept** zur Erhaltung und Sicherung der Halbtrockenrasen im Landkreis Northeim einfügen. Die in unregelmäßigen Abständen durchzuführenden Entkusselungsmaßnahmen sind hierbei ein wichtiger Baustein. Sie ergänzen die sonstigen Pflegemaßnahmen des Vertragsnaturschutzes. Naturschutzinterne **Zielkonflikte** wurden intensiv bearbeitet, da für die einzelnen Gebiete sehr differenzierte Pflege- und Beweidungskonzepte vorliegen, die auf die jeweiligen naturschutzfachlichen Wertigkeiten und Prioritäten abgestimmt sind. Die Einrichtung von vertikalen Dauerzauneinrichtungen auf den extremen Steilflächen zielt darauf ab, den Arbeitsaufwand für eine Beweidung zu verringern und dadurch schafhaltende Betriebe an den Vertragsnaturschutz und die Zusammenarbeit mit dem Landkreis längerfristig zu binden. Die Einzelmaßnahmen beruhen auf einem schlüssigen Gesamtkonzept und wurden intensiv mit den schafhaltenden Betrieben vor Ort abgestimmt. Die **lokalen Akteure** waren damit von Anfang an eingebunden. Eine Nachhaltigkeit der Wirkungen ist gegeben, da auch die Zusammenarbeit mit den schafhaltenden Betrieben auf **Langfristigkeit** angelegt ist. Die durchgeführten Entkusselungsarbeiten bedürfen allerdings der Nacharbeit. Hier sind auch in den Folgejahren weitere Pflegemaßnahmen erforderlich, um den verstärkt einsetzenden Wiederaustrieb zu beseitigen (siehe Foto 3). Diese Nacharbeiten sind seitens des Landkreises auch eingeplant.
Foto 3: Entkusselungsfläche mit starkem Neuaustrieb von Schlehe und Weißdorn auf dem Hainberg (Eigene Aufnahme, Mai 2014)	

Potentielle Wirkbereiche:

Floristischer Artenschutz **+**	Faunistischer Artenschutz **+**	Biotopentwicklung **+**	Kulturlandschaftspflege/Landschaftsbild **++**
Gewässerschutz **/**	Grundwasserschutz **/**	Klimaschutz **/**	Naherholung/Naturerleben **+**
Umweltbildung / Akzeptanz für Naturschutz **/**	Wertschöpfung Tourismus **/**	Wertschöpfung Landwirtschaft **/**	Stärkung regionaler Identität / Dorfgemeinschaft **/**

Zu erwartende Wirkungen: ++: stark positiv +: positiv /: neutral, nicht relevant -: negativ --: stark negativ

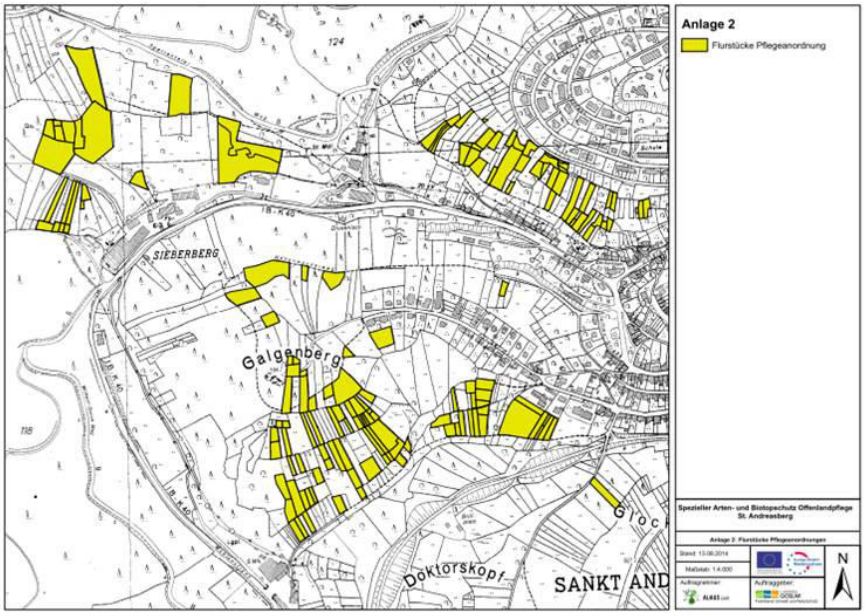
Ergänzende Kriterien:

Einordnung in übergeordnete Planungen **++**	angemessener Umgang mit naturschutzinternen Zielkonflikten **+**	Einbindung örtlicher Verbände und Initiativen, Bürgerbeteiligung **+**	Nachhaltigkeit der Wirkungen **+**

++: sehr positives Beispiel, „best practice“ +: gegeben /: neutral, nicht relevant -: nicht erkennbar, nicht gegeben

Sonstige Anmerkungen:	
Verwaltungstechnische Umsetzung:	Die Projektstruktur mit verschiedenen Gebieten, unterschiedlichen Pflegemaßnahmen und einer Vielzahl beteiligter Akteure und Unternehmen bringt nach Auskunft des Landkreises Northeim einen sehr hohen Verwaltungsaufwand für Antragstellung, Projektsteuerung und Abrechnung im Rahmen der ELER-Förderung mit sich. Es können sich eine Vielzahl von unvorhersehbaren Änderungen in der Projektumsetzung ergeben, die aufwendige Änderungsanträge nach sich ziehen. Die Änderungsanträge und Abrechnungen der Maßnahmen konnten oft nicht zeitnah von der zuständigen Behörde bearbeitet werden. Kritisiert wurden u. a. die aufwendigen Prüfverfahren und die Erfordernis der Einreichung von Originalbelegen. Aus Sicht des Landkreises ist es auch problematisch, dass der Landkreis mit größeren Finanzsummen in Vorleistung gehen muss. Die frühere Umsetzung vergleichbarer Projekte allein mit Landesmitteln wurde als deutlich einfacher eingestuft. In den Gesprächen mit einzelnen Schafhaltern wurde darauf hingewiesen, dass die Beweidung von Naturschutzflächen im Rahmen des Kooperationsprogramms Naturschutz zunehmend bürokratisch reglementiert werde. Früher sei in Abstimmung mit dem Landkreis Art und Umfang der Beweidung flexibel festgelegt und an die jeweiligen Bedingungen (Aufwuchsmenge, Witterung) angepasst worden. Die jetzigen Umsetzungsmöglichkeiten im Rahmen des Kooperationsprogramms Naturschutz seien dagegen zu wenig flexibel und zu bürokratisch. Auch seien die Kontrollen völlig unverhältnismäßig. Ein Schafhalter von außerhalb des Landkreises Northeim berichtete, dass er aus diesen Gründen am Kooperationsprogramm nicht mehr teilnehme. Weiter wurde darüber berichtet, dass der Landkreis früher eine sogenannte „Grüne Truppe“ beschäftigt hatte und damit Landschaftspflegearbeiten wie Entkusselungen in Rahmen der Kostenerstattung durch das NLWKN (Landesmittel) in direkter Abstimmung mit den Schäfern rasch und unkompliziert durchführen lassen konnte. Demgegenüber sei die jetzige Umsetzung über das ELER-Förderprogramm unflexibel und bürokratisch (genaue Festlegung der Pflegemaßnahme im Vorfeld, Ausschreibungen, Kontrollen).
Foto 4: Ziegenbeweidung auf dem Wahrberg (Eigene Aufnahme, Juni 2014)	
Synergieeffekte mit sonstigen Fördermaßnahmen:	Auf die intensive Verknüpfung von Erstinstandsetzungsmaßnahmen mit den Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes ist oben bereits hingewiesen worden. Hier bestehen deutliche Synergieeffekte, da die durchgeführten Maßnahmen darauf abzielen, die Bereitschaft schafhaltender Betriebe zur Zusammenarbeit im Rahmen des

	Kooperationsprogramms Naturschutz zu erhöhen.
Foto 5: Freigestellter, neu eingezäunter und nun mit Ziegen beweideter Südosthang auf dem Wahrberg (Eigene Aufnahme, Juni 2014)	

FS 2: Offenlandpflege Landkreis Goslar	
Kurzbeschreibung:	Durchführung landschaftspflegerischer Maßnahmen zur Offenhaltung von Bergwiesen im Landkreis Goslar
Zuwendungsempfänger:	Landkreis Goslar (Untere Naturschutzbehörde)
Fördermaßnahme und Richtlinie:	*PROFIL* Code 216 Förderrichtlinie „Spezieller Arten- und Biotopschutz“ v. 04.09.2012
Laufzeit/Finanzen:	Dezember 2012 –Januar 2015, Abrechnung bis 31.01.2015 Zuwendung: 500.000 Euro (laut Zuwendungsbescheid vom 20.12.2012)
Gebietskulisse:	• Bergwiesen um St. Andreasberg und Wolfshagen
Durchgeführte/geplante Vorhaben (2013-2014):	Laut Antragsunterlagen vom 04.12.2012: • Instandsetzung sowie Entkusselungsmaßnahmen auf zukünftigen Weideflächen (5 Teilbereiche) südlich von Wolfshagen im Harz • Instandsetzungs- und Entkusselungsmaßnahmen auf Bergwiesen westlich von St. Andreasberg (u. a. Teilbereiche Galgenberg, Totenberg und Sieberberg) Im Raum St. Andreasberg verteilen sich die Pflegeflächen über ein größeres Gebiet. Sie konzentrieren sich auf die drei Teilgebiete Galgenberg, Totenberg und Sieberberg westlich des Stadtgebietes. In der folgenden Karte sind die Pflegeflächen westlich von St. Andreasberg dargestellt. (Quelle: Landkreis Goslar, 2014)..  Die folgenden Luftbilder zeigen beispielhaft zwei Projektgebiete um St. Andreasberg. Deutlich erkennbar sind die aufgelaufenen Laubholzbestände in Bergwiesenbereichen, die sich deutlich von den dunklen Nadelwaldbeständen abheben (Quelle der Luftbilder: Google Earth, download Dezember 2014).

Luftbild Teilgebiet Totenberg

Luftbild Teilgebiet Sieberberg

Betroffen sind im Raum St. Andreasberg die folgenden Schutzgebietskategorien:

- FFH-Schutzgebiet 148 – Bergwiesen bei St. Andreasberg
- NSG Bergwiesen bei St. Andreasberg
- NSG Siebertal
- LSG „Harz (Landkreis Goslar)“
- Gesetzlich geschütze Biotope:
  - Bergwiesen am Galgenberg
  - Bergwiesen nordwestlich Sieberberg
  - Bergwiesen am Glockenberg, Doktorskopf und Engelskuppe
  - Bergwiesen westlich Andreasheim auf dem Sperrental
  - Bergwiesen auf der Jordanshöhe und am kleinen Oderberg

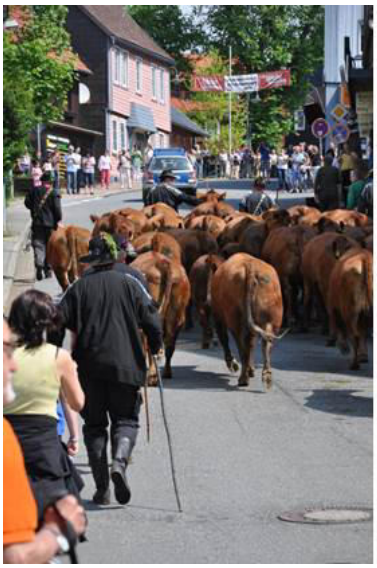
Ziele und Planungsgrundlagen

Naturschutzfachliche Ziele:	• Erhaltung der Biodiversität von Bergwiesen durch Zurückdrängen des Baumbewuchses und der Verbuschung, Schaffung der Voraussetzungen für eine regelmäßige Beweidung
Sonstige Ziele:	• Verbesserung des Landschaftsbildes durch Sicherung von Offenlandbereichen • Verbesserung der Möglichkeiten zur ortsnahen Erholung
Planungsgrundlagen:	• Schutzgebietsverordnung für das NSG „Bergwiesen bei St. Andreasberg“ http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete/einzelnen_naturschutzgebiete/43551.html)

	• Landschaftsrahmenplan Landkreis Goslar • Vollzugshinweise zum Schutz der FFH-Lebensraumtypen sowie weiterer Biotoptypen mit landesweiter Bedeutung in Niedersachsen: LRT 6520 Berg-Mähwiesen (NLWKN, 2011)
Informationsquellen	
Informationsquellen:	• Antragsunterlagen • Experteninterview mit Vertretern der Unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Goslar (Herr Hehlgans, Herr Krüger, Herr Tomkowiak) am 06.10.2014 • Karten und Verordnungen zu den Naturschutzgebieten und den FFH-Gebieten (www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete) • Geländebegehung in St. Andreasberg am 19.12.2014 • Homepage Landkreis Goslar https://www.landkreis-goslar.de/startseite.phtml
Literatur:	• Bruelheide, H., Hehlgans, F., Bergner, W. & Wegener, U. (1997): Bergwiesen im Harz. Aktueller Zustand, Ziele des Naturschutzes und Erhaltungsmaßnahmen. – Ber. Naturhist. Ges. Hannover 139: 177–200. Hannover • Dierschke, H. (1980): Erstellung eines Pflegeplanes für Wiesenbrachen des Westharzes auf pflanzensoziologischer Grundlage. – Verh. Ges. Ökologie 8: 205–212. Göttingen. • Schwahn, C., Borstel, U. v. et al. (1996): Nutzung und Pflege der Bergwiesen in St. Andreasberg. Interdisziplinäres Gutachten, erstellt im Auftrage der Bezirksregierung Braunschweig. • Thies, C. et al. (2006): Die Harzer Bergwiesen und das Harzer Rotvieh - Management alter Kulturlandschaften; Schriftenreihe der Fakultät für Agrarwissenschaften der Universität Göttingen, Studienrichtung Ressourcenmanagement • Wicke, G. (2006): Die Erhaltung von Bergwiesen als FFH-Lebensraumtyp-Förderung durch optimale Bewirtschaftung und Agrarumweltprogramme, Mitt. NNA 17(1): 14-15
Beschreibung des Vorhabens	
	Die für die höheren Lagen auf sauren Gesteinen charakteristischen Bergwiesen kommen in Niedersachsen nur im Harz vor. Etwa 76% aller Bergwiesen in Niedersachsen liegen hierbei im Landkreis Goslar. Der Landkreis hat daher eine besondere Verantwortung zur Erhaltung dieses Biotoptyps. Bergwiesen sind Lebensraum für eine große Anzahl seltener und gefährdeter Pflanzenarten. Für den Landkreis Goslar ist das Vorkommen von 50 Rote-Liste-Arten auf den Bergwiesen dokumentiert. Große Bergwiesenkomplexe unterliegen als Lebensraumtyp 6520 (LRT Berg-Mähwiese) daher dem europäischen Schutz auf der Grundlage der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (NLWKN, 2011). Die Bergwiesen haben mit ihrem landschaftsprägenden Charakter einen hohen Erlebniswert für Einheimische und Gäste und sind daher auch für den Tourismus von erheblicher Bedeutung. So wird beispielsweise in St. Andreasberg jährlich im Juni ein Wiesenblütenfest gefeiert. Ein Höhepunkt ist der Austrieb des hier traditionell gehaltenen Harzer Höhenviehs (siehe Fotos 9/10). Daneben finden Kräuterexkursionen und Führungen über die Bergwiesen statt. (http://www.oberharz.de/wiesenbluetenfest-sankt-andreasb.1.html) Auch im Regionalen Raumordnungsprogramm Braunschweig (Ergänzung Landkreis Goslar 1999, Beschreibende Darstellung; http://rov-exp-nds.cas-forum.de/06_datenbank/06-05/06-05-03/06-05-03-02/pdf/Brauns3.PDF) findet sich ein Hinweis auf die besondere Bedeutung der Bergwiesen für die Naherholung: *„Die als "Vorranggebiete für Natur und Landschaft" festgelegten Bergwiesen und Waldflächen im näheren Umfeld der Erho-*

	lungsorte im Harz sollen gleichzeitig der landschaftsgebundenen Erholung in Natur und Landschaft dienen, soweit die konkrete Schutzfunktion im Einzelfall der Erholungsnutzung nicht entgegensteht.“ Bergwiesen dienten früher der Erzeugung von Wintervorräten für das Vieh. Mit dem Rückgang der traditionellen Bewirtschaftung fielen viele Bergwiesen brach oder wurden durch Düngung zu Wirtschaftsgrünland. Die Untere Naturschutzbehörde des Landkreises Goslar versucht daher seit mehreren Jahrzehnten, die Bergwiesen als harztypische Kulturlandschaft und Lebenraum bedrohter Pflanzen und Tieren auf Dauer zu erhalten. Für alle Harzorte im Landkreis sind hierzu Bergwiesenpflegekonzepte entwickelt worden. In der ELER-Förderperiode 2007 bis 2013 konnte die Bergwiesenpflege über das sogenannte „Kooperationsprogramm Naturschutz“ im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen mit gefördert werden. Dies stellt eine wichtige Grundlage für den Erhalt der Bergwiesen dar, ist aber nicht in allen Gebieten ausreichend. Daneben ist auch eine periodische Entfernung von aufkommenden Gehölzen erforderlich. Der Landkreis führt seit den 1990-er Jahren entsprechende Maßnahmen durch. Hierfür wurden früher Eigenmittel des Landkreises, in den vergangenen Jahren auch Landesmittel in begrenztem Umfang, zur Verfügung gestellt. In vielen Bereichen konnte die Bewaldung bzw. Verbuschung aber nicht aufgehalten werden. In den oben genannten Projektgebieten um Wolfshagen und St. Andreasberg sollten nun verbuschte ehemalige Bergwiesen wiederhergestellt werden. Hierzu wurde zunächst der Gehölzaufwuchs entfernt und die Stubben wurden teilweise gefräst. Wie die Fotos 6-8 zeigen, handelt es sich bei den Flächen um St. Andreasberg um relativ steile Hanglagen. Die Arbeiten waren daher hier mit einem erheblichen maschinellen Aufwand verbunden.
Foto 6: Freistellung eines Hangs am Sieberberg westlich von St. Andreasberg (Eigene Aufnahme, Dezember 2014)	

Foto 7: Beseitigung eines Gehölz-Jungbestandes am Galgenberg bei St. Andreasberg (Eigene Aufnahme, Dezember 2014)	
Foto 8: Auflichtung eines Hangs am Galgenberg bei St. Andreasberg (Eigene Aufnahme, Dezember 2014)	
Wirkungen	
Potenzielle Wirkbereiche:	Die Problematik der Pflege und Offenhaltung von Bergwiesen ist in zahlreichen Publikationen umfänglich dargestellt (Dierschke, 1980; Schwahn & v. Borstel, 1996; Thies, 2006). Von Dierschke & Peppler-Lisbach (2009) wird hervorgehoben, dass artenreiche Bergwiesen einer jährlichen Mahd mit Abfuhr des Mähgutes bedürfen. Alternativ ist auch eine Beweidung möglich. Ein einfaches Schlegeln der Fläche fördert hingegen eher artenarme bracheähnliche Bestände. Insbesondere die herausragende floristische Bedeutung der Bergwiesen um St. Andreasberg ist gut dokumentiert (Dierschke & Peppler-Lisbach, 2009; Schwahn & v. Borstel, 1996). Die Rückdrängung des Gehölzaufwuchses ist Grundvoraussetzung für eine anschließende Pflegebeweidung. Positive Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen im Hinblick auf die floristische Artenvielfalt sind sicher zu erwarten. Hiermit sind auch positive Wirkungen für die faunistische Artenvielfalt verbunden. Die Bergwiesen im Landkreis Goslar sind in Hinblick auf Möglichkeiten der Naherholung und des Naturerlebens von erheblicher Bedeutung. Durch die Erhaltung des charakteristischen Landschaftsbildes durch Zurückdrängung des Gehölzaufwuchses und die Erhaltung der Artenvielfalt sind positive Wirkungen auch in diesem Bereich zu erwarten.

Ergänzende Kriterien	Die geförderten Pflegemaßnahmen fügen sich in ein **langfristiges Konzept** zur Erhaltung und Sicherung der Bergwiesen im Landkreis Goslar ein. Die Maßnahmen zur Offenlandpflege sind hierbei ein wichtiger Baustein und ergänzen die sonstigen Pflegemaßnahmen des Vertragsnaturschutzes. Naturschutzinterne **Zielkonflikte** wurden intensiv bearbeitet, da für die einzelnen Gebiete sehr differenzierte Pflege- und Beweidungskonzepte vorliegen, die auf die jeweiligen naturschutzfachlichen Wertigkeiten und Prioritäten abgestimmt sind. Eine Nachhaltigkeit der Wirkungen ist gegeben, da auch die Zusammenarbeit mit den landwirtschaftlichen Betrieben auf **Langfristigkeit** angelegt ist. Die durchgeführten Entkusselungsarbeiten bedürfen allerdings der Nacharbeit. Hier sind auch in den Folgejahren weitere Pflegemaßnahmen erforderlich, um den verstärkt einsetzenden Wiederaustrieb zu beseitigen. Diese Nacharbeiten sind seitens des Landkreises auch eingeplant.
Fotos 9/10: Weideauftrieb in St. Andreasberg 2013 (Aufnahme: C. Träger, www.huetehundefotos.de)	
Wirkungskontrollen:	Auf den Bergwiesen um St. Andreasberg sind in der Vergangenheit umfangreiche Untersuchungen zu den Auswirkungen verschiedener Pflegemaßnahmen auf die Struktur und die Artenvielfalt von Bergwiesen durchgeführt worden. Hierzu wurden u. a. zahlreiche vegetationskundliche Dauerbeobachtungsflächen eingerichtet. Über die Ergebnisse berichten u. a.: • Dierschke, H. & C. Peppler-Lisbach (2009): Erhaltung und Wiederherstellung der Struktur und floristischen Artenvielfalt von Bergwiesen – 15 Jahre wissenschaftliche Begleitung von Pflegemaßnahmen im Harz; Tuexenia 29: 145-179 Spezielle Wirkungskontrollen zu den hier geförderten Vorhaben waren aufgrund des vorliegenden Erfahrungswissens nicht erforderlich.

Potentielle Wirkbereiche:

Floristischer Artenschutz **+**	Faunistischer Artenschutz **+**	Biotopentwicklung **+**	Kulturlandschaftspflege/Landschaftsbild **++**
Gewässerschutz **/**	Grundwasserschutz **/**	Klimaschutz **/**	Naherholung/Naturerleben **+**
Umweltbildung / Akzeptanz für Naturschutz **/**	Wertschöpfung Tourismus **+**	Wertschöpfung Landwirtschaft **/**	Stärkung regionaler Identität / Dorfgemeinschaft **/**

Zu erwartende Wirkungen: ++: stark positiv +: positiv /: neutral, nicht relevant -: negativ --: stark negativ

Ergänzende Kriterien:

Einordnung in übergeordnete Planungen	angemessener Umgang mit naturschutzinternen Zielkonflikten	Einbindung örtlicher Verbände und Initiativen, Bürgerbeteiligung	Nachhaltigkeit der Wirkungen
++	**+**	**/**	**+**

++: sehr positives Beispiel, „best practice“ +: gegeben /: neutral, nicht relevant -: nicht erkennbar, nicht gegeben

Sonstige Anmerkungen:

Verwaltungstechnische Umsetzung:

Aufgrund der Projektstruktur mit verschiedenen Gebieten, unterschiedlichen Pflegemaßnahmen und einer Vielzahl zu beteiligender Eigentümer erfordert die verwaltungstechnische Umsetzung nach Auskunft des Landkreises Goslar einen hohen Verwaltungsaufwand für Antragstellung, Projektsteuerung und Abrechnung. Allein für die Durchführung der Pflegemaßnahmen im Raum St. Andreasberg waren mehr als 150 Eigentümer zu informieren.

Für die Planung, Ausschreibung und Bauleitung der Pflegemaßnahmen bediente sich der Landkreis eines externen Planungsbüros.

Da die durchzuführenden Pflegemaßnahmen nicht bis ins letzte Detail vorab beschrieben werden konnten, ergaben sich eine Vielzahl von unvorhersehbaren Änderungen in der Projektumsetzung, die aufwendige Änderungsanträge nach sich zogen. Die Änderungsanträge und Abrechnungen der Maßnahmen konnten oft nicht zeitnah von der zuständigen Behörde bearbeitet werden.

Im Gespräch mit dem Landkreis wurden u. a. die folgenden Punkte problematisiert und diskutiert. Eine landkreisübergreifende Diskussion dieser Punkte erfolgt im Erläuterungsbericht zur Fallstudie.

- Es herrschte bei allen Beteiligten (Zuwendungsempfänger, Bewilligungsstelle, Rechnungsprüfungsamt beim Landkreis) große Unsicherheit über die von der EU gestellten Anforderungen an das Antrags- und Bewilligungsverfahren („Athmosphäre der Angst“).
- Auch beim NLWKN bestand große Unsicherheit bezüglich der Anforderungen an die Ausschreibung für die Planungsleistungen sowie bezüglich der erforderlichen Angaben für die Zwischenverwendungsnachweise (Genauigkeit der Flächenangaben, Abgrenzungsprobleme etc.).
- Die genannten Unsicherheiten führten zu Verzögerungen bei allen verwaltungstechnischen Schritten (Antragstellung, Bewilligung, Ausschreibungen, Änderungsanträge, Verwendungsnachweise).
- Die Planungskosten waren im Vorfeld schwer kalkulierbar und lagen aufgrund der oben beschriebenen Unsicherheiten deutlich über dem ursprünglichen Kostenansatz.
- Die erforderliche Öffentlichkeitsarbeit (Abstimmung mit Flächeneigentümern, Landwirten, Jagdpächtern, Erholungssuchenden etc.) war extrem zeitaufwendig.
- Generell ist problematisch, dass der Landkreis mit großen Finanzsummen in Vorleistung gehen muss.

Die frühere Umsetzung vergleichbarer Projekte (allerdings in etwas kleinerem Maßstab) allein mit Landesmitteln wurde als deutlich einfacher eingestuft.

Foto 11: Beweidung von Bergwiesen bei St. Andreasberg mit dem Harzer Roten Höhenvieh (Aufnahme: C. Träger, www.huetehundefotos.de)	
Synergieeffekte mit sonstigen Fördermaßnahmen:	Auf die intensive Verknüpfung von Maßnahmen zur Offenlandpflege mit den Maßnahmen des Kooperationsprogramms Naturschutz (AUM) ist oben bereits hingewiesen worden. Hier bestehen deutliche Synergieeffekte, da die durchgeführten Maßnahmen darauf abzielen, günstigere Voraussetzungen für die Beweidung zu schaffen.

FS 3: Offenlandpflege Landkreis Diepholz	
Kurzbeschreibung:	Durchführung landschaftspflegerischer Maßnahmen zur Herstellung hochmoortypischer Offenlandschaft im Landkreis Diepholz
Zuwendungsempfänger:	Landkreis Diepholz (Untere Naturschutzbehörde)
Fördermaßnahme und Richtlinie:	*PROFIL* Code 216 Förderrichtlinie „Spezieller Arten- und Biotopschutz“ v. 04.09.2012
Laufzeit/Finanzen:	Dezember 2012 - Dezember 2014, Abrechnung bis 15.04.2015 Bewilligte Zuwendung: 420.600 Euro (laut Bewilligungsliste MU)
Gebietskulisse:	• Verschiedene Hochmoorgebiete im Landkreis Diepholz (Neustädter Moor, Mittleres Wietingsmoor, Nördliches Wietingsmoor, Rehdener Geestmoor) Schutzstatus der Projektgebiete: Naturschutzgebiet, überwiegend Gebietsschutz nach FFH- und Vogelschutzrichtlinie.
Durchgeführte Vorhaben (2014):	Für 2013: • Gehölze entfernen mit Häckseln und Forstfräsen (7,49 ha) • Mulchen mit Abtransport (2,23 ha) • Forstmulchen mit Schlepper (41,66 ha) • Forstmulchen mit Raupenfahrzeug (32,63 ha) • Forstmulchen mit Bagger (0,1 ha) Für 2014 laut Ausschreibungsunterlagen vom 04.09.2014: • Gehölze entfernen in Hochmoorbereichen auf 9,41 ha, • Gehölze entfernen entlang von Wegen und Grabenstrukturen auf 860 m, • Jungbirken mulchen und abtransportieren auf 8,2 ha, • Erdarbeiten und Anlage von Verwallungen mit Hilfe eines Baggers mit Moorlaufwerk und eines Raupenfahrzeugs mit Schiebeschild, Verfüllen von Gräben mit anstehendem Torfmaterial
Ziele und Planungsgrundlagen	
Naturschutzfachliche Ziele:	• Herstellung hochmoortypischer Offenlandschaften auf abgetorften oder teilweise abgetorften und zumeist bewaldeten Hochmoorflächen, Wiederherstellung hochmoortypischer Pflanzengesellschaften durch begleitende Vernässungsmaßnahmen (Herstellung von Verwallungen, Grabenverfüllungen) • Verbesserungen der Lebensbedingungen für die hochmoortypische Flora und Fauna
Sonstige Ziele:	• -
Planungsgrundlagen:	• Schutzgebietsverordnungen für die genannten Naturschutzgebiete • Landschaftsrahmenplan Landkreis Diepholz
Informationsquellen	
Informationsquellen:	• Leistungsbeschreibung zu den Ausschreibungsunterlagen vom 04.09.2014, Zeitraum 2014/2015, Landkreis Diepholz • Sachbericht mit Fotodokumentation zur Offenlandpflege im Landkreis Diepholz, Zeitraum 2013/2014 (BUND Diepholzer Moorniederung, März 2014) • Experteninterview mit Vertretern der Unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Diepholz und des BUND (Herr Backhaus UNB, Herr Germer

	BUND) am 27.01.2015 • Karten und Verordnungen zu den Naturschutzgebieten und den FFH-Gebieten (www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete) • Geländebegehung am 27.01.2015
Literatur:	• Blankenburg, J. (2004): Praktische Hinweise zur optimalen Wiedervernässung von Torfabbauflächen. Geofakten 14: 12 S. • Blankenburg, J. & H. Kuntze(1987): Moorkundlich-hydrologische Voraussetzungen der Wiedervernässung von Hochmooren. Telma 17: 51–58 • BSH, Biologische Schutzgemeinschaft Hunte Weser-Ems e. V. (2014): Pressemitteilung vom 10.12.2014; http://www.bsh-natur.de/uploads/PM%20LROP%20Moore%205%2012%202014.1.pdf • Daniels, J. (2001): Ausbreitung der Moorbirke (Betula pubescens Ehrh. agg.) in gestörten Hochmooren der Diepholzer Moorniederung. Osnabrücker Naturwissenschaftliche Mitteilungen 27: 39–49 • LK Diepholz (Landkreis Diepholz Fachdienst 69, Regionalplanung und Naturschutz) (2003): Landschaftsrahmenplan Landkreis Diepholz – Vorentwurf. http://www.entera-online3.de/036_diepholz/ • Niemeyer, F. 2004. Offenlandmanagement in der Diepholzer Moorniederung - Erfahrungen aus Sicht des BUND. In: Feuer und Beweidung als Instrumente zur Erhaltung magerer Offenlandschaften in Nordwestdeutschland - Ökologische und sozioökonomische Grundlagen des Heidemanagements auf Sand- und Hochmoorstandorten (Keienburg, T. & J. Prueter (Hrsg.), 34 – 43. NNA-Berichte 17. Jg., H. 2. Schneverdingen • Rosinski, E. & C. Tillmann (2011): Evaluation der Hochmoorrenaturierung in Süd-Niedersachsen, Projektbericht der Westfälische Wilhelms-Universität Münster, SS 2010-WS 2010/2011, Betreuer: Prof. N. Hölzel • Von Haaren, C., C. Albert, B. Mahnkopf, C. Petermann (Hrsg.) (2007): Etablierung nachhaltiger Sicherungsmaßnahmen für den Naturschutz in der Diepholzer Moorniederung, Beiträge zur räumlichen Planung 83, Hannover. • http://www.bund-dhm.de/01_htm/401_ansprechpartner.htm • http://www.wietingsmoor.de/
Beschreibung des Vorhabens	
	Die Diepholzer Moorniederung umfasst den südlichen Teil des Landkreises Diepholz sowie Teile der Landkreise Nienburg und Vechta. Die Niederung stellt einen langjährigen Schwerpunkt des niedersächsischen Hochmoorschutzes dar. Sie ist etwa 118.000 ha groß und umfasst ca. 24.000 ha Hochmoore. Als wichtiger Brutplatz für Vogelarten der offenen Moor-, Heide- und Feuchtwiesenlandschaft erfüllt sie Vernetzungsfunktionen zu anderen europäischen Vogelschutzgebieten (Dümmer, Steinhuder Meer). Der Diepholzer Moorniederung kommt dementsprechend aus naturschutzfachlicher Sicht landesweit eine sehr hohe Bedeutung zu. „Neben den vorhandenen Hoch- und Niedermooren weist der Naturraum weitere ökologisch sehr wertvolle Habitattypen wie Moor- und Sandheiden, Auwaldreste und extensiv genutztes Feuchtgrünland auf. Über 30 gefährdete Brutvogelarten, die in der Roten Liste der Vögel Niedersachsens als bedrohte, stark bedrohte oder vom Aussterben bedrohte Vogelart geführt werden, sind in den Hochmooren im mittleren und östlichen Teil des Naturraums heimisch“ (von Haaren et al., 2007). Unberührte, großflächig wachsende Hochmoore sind im Landkreis Diepholz allerdings heute nicht mehr vorhanden. Der überwiegende Flächenanteil wurde durch Entwässerung und Abtorfung in Grün- und Ackerland überführt. Verbliebene Restbestände befinden sich in verschiedenen Degenerations- bzw. Regenerationsstadien (von Haaren et al., 2007).

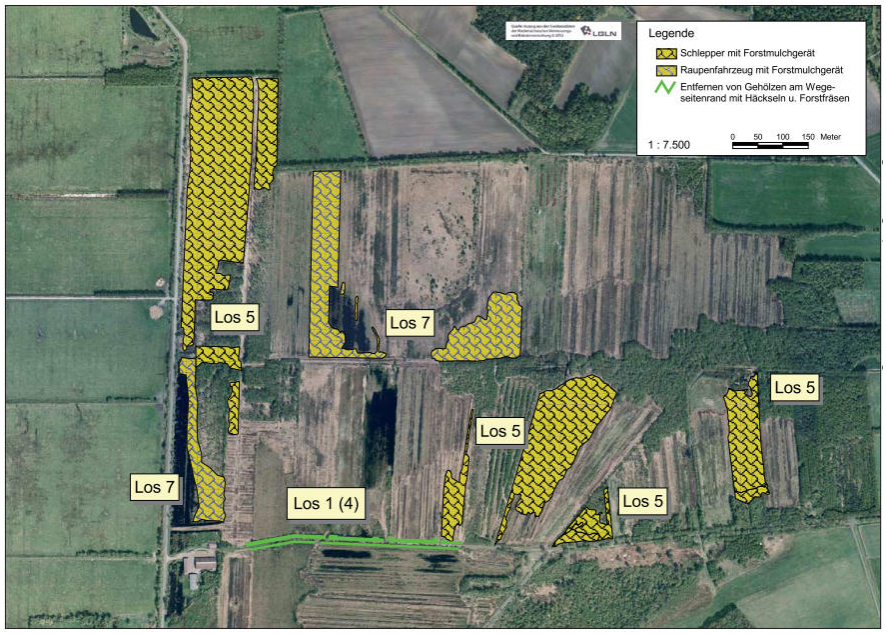
	Naturschutzfachliches Ziel für die abgetorften oder teilabgetorften Hochmoorbereiche ist die Erhaltung einer hochmoortypischen Offenlandschaft. Da auf etwas trockeneren Standorten rasch eine Besiedlung mit Birken oder Kiefern einsetzt, ist für die Offenhaltung in der Regel eine starke Vernässung (Rückhalt des Niederschlagswassers) in Verbindung mit einer Beweidung, z. B. durch Moorschnucken, und/oder einer manuellen Pflege (Entkusseln) erforderlich. Es werden dementsprechend seit mehreren Jahrzehnten intensive Pflegearbeiten in der Region durchgeführt. Als einer der wichtigsten Akteure betreut der BUND Diepholzer Moorniederung (DHM) im Vertrag mit dem Land Niedersachsen 10.059 Hektar der Schutzgebiete in den Landkreisen Diepholz und Nienburg und koordiniert die Pflegearbeiten in diesen Gebieten. Im Rahmen der Fördermaßnahme Offenlandpflege wurden/werden diverse Maßnahmen auf Hochmoorflächen umgesetzt. Hierzu gehören das großflächige Entfernen von Gehölzen (z. T. mit Häckseln und Abtransport) aber auch die Rodung von Gehölzstreifen entlang von Wegen oder Gewässern. Daneben spielen Erdarbeiten in Form von Dammbau und Grabenverfüllungen eine große Rolle. Es kommen hierbei u. a. Schlepper oder Pistenraupen mit Forstmulchgerät, Bagger mit Forstmulchgerät, Bagger mit Baumschere oder Raupenfahrzeuge mit Schiebeschild zum Einsatz. Die untenstehenden Fotos vermitteln einen Eindruck von den Pflegearbeiten. Es wurden Pflegeflächen im Bereich des Mittleren Wietingsmoores und des Neustädter Moores in Augenschein genommen. Das Wietingsmoor gilt als eines der prägenden Moore der Diepholzer Moorniederung und ist mit seiner Länge von 22 Kilometern und seiner Größe von etwa 5000 Hektar eines der größten deutschen Hochmoore. Die folgende Karte zeigt beispielhaft die detaillierte Festlegung einzelner Pflegevarianten für die einzelnen Projektgebiete.
Abb. 1: Vor Ort durchgeführte Maßnahmen im Mittleren Wietingsmoor, Bereich Deckertau Strange (aus: BUND- Sachbericht 2014)	

Foto 12: Verschluss eines Grabens und Beseitigung von Birkenaufwuchs im Mittleren Wietingsmoor (Eigene Aufnahme, Januar 2015)	
Foto 13 Birken werden abgefahren und außerhalb der Moorbereiche gehäckselt (Eigene Aufnahme, Januar 2015, Mittleres Wietingsmoor)	
Foto 14: Anlage von Wällen zur Verbesserung des Wasserrückhalts im Mittleren Wietingsmoor (Eigene Aufnahme, Januar 2015)	

Wirkungen	
Potenzielle Wirkbereiche:	Die Problematik der Offenhaltung von abgetorften oder teilabgetorften Hochmoorgebieten wird in zahlreichen Publikationen diskutiert (Blankenburg, 2004, Blankenburg & Kuntze, 1987, Daniels, 2001). Hierbei wird insbesondere auf die Bedeutung des Wasserrückhalts und der Vernässung hingewiesen (von Haaren et al., 2007). Dass sich bei ausreichendem Wasserrückhalt rasch wieder hochmoorähnliche Pflanzengesellschaften einstellen, ist gut belegt, wenn auch die Wiederansiedlung **hochmoortypischer** Arten, z. B. der für die Torfbildung wichtigen Bulttorfmoose, relativ schwierig ist. Nach Untersuchungen in vier Hochmoorkomplexen der Diepholzer Moorniederung auf Flächen unterschiedlichen Alters und unterschiedlicher Vornutzung kommen Rosinski & Tillmann (2011) zu folgenden Ergebnissen: *„Innerhalb von 30 Jahren konnte sich vor allem die Zielart Eriophorum vaginatum (Scheiden-Wollgras) flächendeckend ansiedeln. Es konnten sich aber längst nicht alle wünschenswerten Zielarten einfinden; so wurden etwa Andromeda polifolia (Rosmarinheide) oder Bulttorfmoose wie Sphagnum papillosum nur lokal in den älteren untersuchten Flächen vorgefunden. Auf diesen ältesten wiedervernässten Flächen stellt die Verbirkung ein langfristiges Managementproblem für die lichtbedürftigen Hochmoorarten dar. Nur auf Flächen mit ausreichend hohem Wasserstand und nicht allzu dicht stehenden Eriophorum-Bulten konnten bis zu 30 cm mächtige von Sphagnen gebildete organische Auflagen festgestellt werden, die als beginnende Torfneubildung eingestuft werden können“* (Rosinski & Tillmann, 2011). Die Ansiedlung von torfbildenden Sphagnen kann zwar in einzelnen Fällen als Fernziel der Hochmoorrenaturierung angesehen werden, sie steht aber nicht generell im Vordergrund der Bemühungen. Mit Blick auf die Avifauna liegt der Schwerpunkt der Renaturierungsbemühungen zunächst in der Verbesserung der Habitatbedingungen für Vögel des Offenlandes. Für diese haben die renaturierten Hochmoorbereiche eine besondere Bedeutung. Die umfangreichen Renaturierungsmaßnahmen in der Diepholzer Moorniederung haben u. a. dazu geführt, dass diese als Trittsteinbiotop fester Bestandteil auf dem Zugweg der Kraniche geworden ist. Die vernässten Moorgebiete werden als Rastflächen schon seit längerem gerne angenommen, mittlerweile konnten aber auch mehrere Bruten im Gebiet nachgewiesen werden (ww.bund.dhm.de). Wie die folgende Abbildung zeigt, rasteten in den vergangenen Jahren durchschnittlich um die 50.000 Kraniche in der Diepholzer Moorniederung. Die wichtigsten Rastplätze sind u.a. die beiden Naturschutzgebiete Neustädter Moor und Rehdener Geestmoor**.** Zu einer positiven Entwicklung der Kranich-Population in der Diepholzer Moorniederung hat neben der Wiederherstellung geeigneter Rastplätze auch der Schutz gegen Störungen durch Maßnahmen zur Besucherlenkung beigetragen (www.bund.dhm.de).

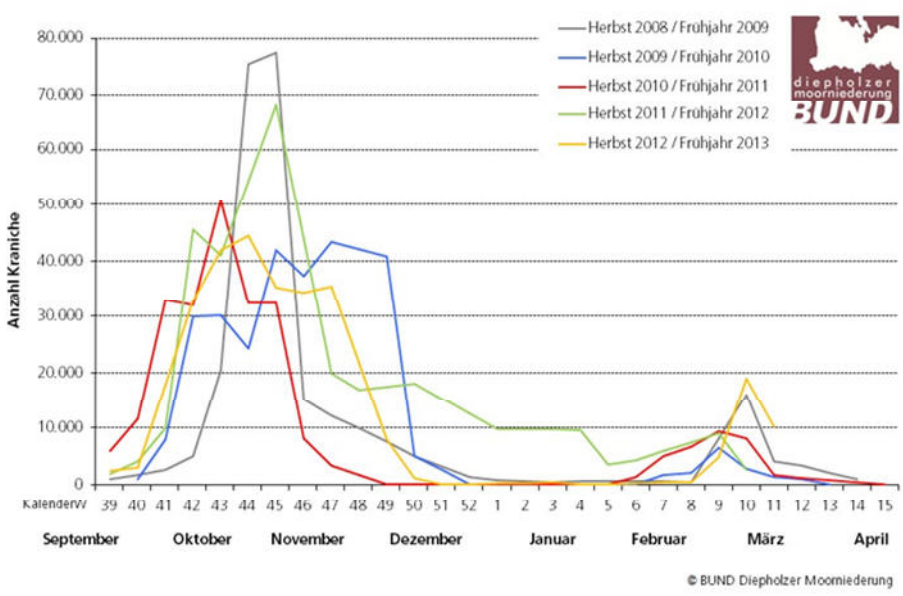
Abb. 2: Anzahl rastender Kraniche in der Diepholzer Moorniederung im jahreszeitlichen Verlauf (Quelle: www.bund.dhm.de)	
Ergänzende Kriterien	Es wurde weiter oben bereits darauf hingewiesen, dass sich die hier geförderten Maßnahmen zur Offenlandpflege in **übergeordnete Planungen** zur Entwicklung von Hochmoorflächen in der Diepholzer Moorniederung einfügen. Die Entkusselungsmaßnahmen sind hierbei ein wichtiger Baustein. Naturschutzinterne **Zielkonflikte** waren innerhalb des Projektes nur am Rande mit zu bearbeiten, da der Vorrang der Entwicklung von hochmoortypischen Offenlandbereichen durch die naturschutzfachlichen Rahmenplanung bereits gegeben war. Grundsätzlich bestehen aber auch im Bereich der Pflege und Entwicklung von Abtorfungsflächen erhebliche naturschutzinterne Zielkonflikte (vgl. z. B. BSH, 2014). Da die Pflegemaßnahmen weitgehend auf Flächen der öffentlichen Hand umgesetzt werden, waren keine sonstigen **lokalen Akteure** zwingend zu beteiligen. Eine allgemeine Bürgerbeteiligung fand nicht statt. Einzelne Pflegemaßnahmen werden in der Öffentlichkeit durchaus kontrovers diskutiert, insbesondere dann, wenn, wie in Einzelfällen geschehen, in Moorrandbereichen ältere „waldähnliche“ Bestände gerodet werden und der Zusammenhang mit der Hochmoorentwicklung nicht sofort erkennbar ist. Eine **Nachhaltigkeit der Wirkungen** ist gegeben, da über die Vernässung und die Einbindung der Pflegeflächen in ein Beweidungskonzept eine langfristige Offenhaltung angestrebt wird.
Foto 15: Pflegefläche im Neustädter Moor nach Entfernung von Gehölzen mit Hilfe eines Forstmulchgerätes (Eigene Aufnahme, Januar 2015)	

Foto 16: Bagger mit Moorlaufwerk im Einsatz auf einer Pflegefläche im Landkreis Nienburg (Eigene Aufnahme, Januar 2015)	

Potentielle Wirkbereiche:

Floristischer Artenschutz **(+)**	Faunistischer Artenschutz **+**	Biotopentwicklung **++**	Kulturlandschaftspflege/Landschaftsbild **/**
Gewässerschutz **/**	Grundwasserschutz **/**	Klimaschutz **/**	Naherholung/Naturerleben **/**
Umweltbildung / Akzeptanz für Naturschutz **/**	Wertschöpfung Tourismus **/**	Wertschöpfung Landwirtschaft **/**	Stärkung regionaler Identität / Dorfgemeinschaft **/**

Zu erwartende Wirkungen: ++: stark positiv +: positiv /: neutral, nicht relevant -: negativ --: stark negativ

Ergänzende Kriterien:

Einordnung in übergeordnete Planungen **+**	angemessener Umgang mit naturschutzinternen Zielkonflikten **/**	Einbindung örtlicher Verbände und Initiativen, Bürgerbeteiligung **/**	Nachhaltigkeit der Wirkungen **+**

++: sehr positives Beispiel, „best practice“ +: gegeben /: neutral, nicht relevant -: nicht erkennbar, nicht gegeben

Sonstige Anmerkungen:

Verwaltungstechnische Umsetzung:	Der Landkreis Diepholz als Antragsteller und Projektträger hat den BUND Diepholzer Moorniederung als langjährigen Gebietsbetreuer vor Ort mit der Abwicklung des Fördervorhabens beauftragt. Dieser hat die Ausschreibungsunterlagen vorbereitet und die Bauleitung übernommen. Mitte Oktober 2013 wurden im Rahmen einer Beschränkten Ausschreibung nach VOB/A acht Firmen angefragt. Fünf Firmen gaben zum Submissionstermin Angebote ab. Die weitere Umsetzung der Pflegearbeiten erfolgte nach Auftragsvergabe in der Saison 2013/2014 weitgehend wie geplant. Für die Saison 2014/2015 zeichnet sich ab, dass nicht alle geplanten Maßnahmen fristgerecht umgesetzt werden können. Schwierige Witterungsbedingungen zum Ende der Umsetzungsperiode verhindern die vollständige Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Damit einhergehend werden die bewilligten Mittel nicht vollständig verausgabt werden können. Die Arbeiten wurden/werden weitgehend auf Flächen der öffentlichen Hand umgesetzt. Privateigentümer waren daher nur vereinzelt zu beteiligen (ca. 20 Eigentümer). Da es sich überwiegend auch um abgetorfte Flächen handelt, waren keine wasserrechtliche Genehmigungen bei eventuell auftretenden Vernässungen von Privatflächen einzuholen, da diese durch die Abtorfungserlaubnis und die Auflage zur anschließenden Rekultivierung bereits vorhanden waren und damit eine Vernässung vom Eigentümer geduldet werden muss (Pflegevorbehalt der UNB).

	Es waren mit dem Vorhandensein eines schlagkräftigen Projektpartners und der weitgehend geklärten Flächenverfügbarkeit relativ günstige Voraussetzungen für die Umsetzung des Projektes gegeben. Das Projekt zur Offenlandpflege bringt aber dennoch nach Auskunft des Landkreises Diepholz einen sehr hohen Verwaltungsaufwand für Antragstellung, Projektsteuerung und Abrechnung mit sich. Ähnliche Projekte wurden zwar auch in früheren Jahren mit Landesmitteln umgesetzt, allerdings nicht in einem solchen Umfang. Hätte der BUND Diepholzer Moorniederung nicht als Projektpartner zur Verfügung gestanden, wäre eine Antragstellung seitens des Landkreises Diepholz aus personellen Gründen vermutlich unterblieben. Ein spezielles Problem ergab sich im Zusammenhang mit dem Vergaberecht. Hier bestanden unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Art der Ausschreibung zwischen dem Rechnungsprüfungsamt (RPA) des Landkreises und den Prüfdiensten des NLWKN. Während das RPA eine Ausschreibung nach VOB forderte, wurde dies im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle seitens des Prüfdienstes beim NLWKN beanstandet und stattdessen eine Ausschreibung nach VOL gefordert. Für die Saison 2014/2015 wurde dementsprechend eine Ausschreibung nach VOL/A durchgeführt. Aufgrund unterschiedlicher Wertgrenzen war hier eine öffentliche Ausschreibung erforderlich. Die Unsicherheiten bezüglich des Vergaberechts führten zu langwierigen Abstimmungen und Zeitverzögerungen. Seitens des Landkreises wird vorgeschlagen, dass bereits mit dem Bewilligungsbescheid zweifelsfrei festgelegt wird, wie die Ausschreibung erfolgen muss. Auch wurde angeregt, eine spezielle Fortbildung für Antragsteller im Bereich der Offenlandpflege nur für den Bereich des Vergaberechts anzubieten. Die frühere Umsetzung vergleichbarer Projekte allein mit Landesmitteln wurde als deutlich einfacher eingestuft. Die konkrete Zusammenarbeit mit der Bewilligungssteller beim NLWKN wurde als sehr konstruktiv beschrieben, es wurde aber generell kritisiert, dass im Zusammenhang mit der Verausgabung von EU-Mitteln eine große Unsicherheit auf allen Ebenen herrsche und alle Verwaltungsschritte sehr viel Zeit in Anspruch nehmen würden. Die Änderungsanträge und Abrechnungen der Maßnahmen konnten nicht immer zeitnah von der zuständigen Behörde bearbeitet werden. Dies ist laut Landkreis vermutlich der Situation geschuldet, dass im Urlaubs- und/oder Krankheitsfall keine Vertretung bereitgestellt werden kann. Ansonsten bestehe eine sehr gute Zusammenarbeit mit der Bewilligungsstelle. Kritisiert wurden u. a. die aufwendigen Prüfverfahren und die Erfordernis der Einreichung von Originalbelegen.
Foto 17: Häckseln des Gehölzaufwuchses in einem Projektgebiet der Offenlandpflege im Landkreis Nienburg (Eigene Aufnahme, Januar 2015)	

Synergieeffekte mit sonstigen Fördermaßnahmen:	Das geförderte Vorhaben ist eng verknüpft mit ähnlichen Vorhaben, die über die Förderrichtlinie „Natur und Landschaft und Qualifizierung für den Naturschutz“ oder mit Stiftungsmitteln (z. B. Bingo-Stiftung) umgesetzt wurden. Es ergänzt die sonstigen Arbeiten, die seitens des BUND im Rahmen des mit dem Land Niedersachsen geschlossenen Betreuungsvertrages durchgeführt werden (Finanzierung aus Landesmitteln).
Anmerkungen von Seiten des Evaluators / Empfehlungen	Wie oben bereits ausgeführt hätte das Projekt voraussichtlich nicht umgesetzt werden können, wenn nicht mit dem BUND ein mit den Örtlichkeiten gut vertrauter und in Bezug auf Projektabwicklung sehr erfahrener Partner vorhanden gewesen wäre. Generell stellt in vielen Gebieten eine mangelnde Institutionalisierung das Überleben vieler modellhafter Naturschutzprojekte in Frage (von Haaren et al., 2007). Ähnlich wie der BUND im Landkreis Diepholz könnten auch in anderen Regionen beispielsweise Landschaftspflegeverbände oder Ökologische Stationen eine wichtige Funktion bei der Planung und Abwicklung von Naturschutzprojekten übernehmen. Die vom Land im Rahmen des PFEIL-Programms 2014-2020 vorgesehene Förderung von Kooperationen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz sollte dazu genutzt werden, den Aufbau von hauptamtlich geführten Landschaftspflegeverbänden zu unterstützen und die Umsetzung von Projekten zur Landschaftspflege damit auch personell besser abzusichern.