

Ex-post-Bewertung

PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013

Zusammenfassung

Andreas Tietz

Braunschweig, November 2016

Andreas Tietz

Thünen-Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596-5169

Fax: 0531 596-5599

E-Mail: andreas.tietz@thuenen.de

Zusammenfassung

1 Einleitung

Der vorliegende Ex-post-Bewertungsbericht besteht aus einem gedruckten EU-Bericht, in dem alle Bewertungsfragen beantwortet werden, und einem elektronischen Anhang mit vertiefenden Modulberichten zu einzelnen Maßnahmen und Bewertungsfragen.

2 Bewertungsrahmen

Niedersachsen und Bremen (NI/HB) haben die Bewertung ihres gemeinsamen ländlichen Entwicklungsprogramms 2007 bis 2013 (*PROFIL*) zusammen mit fünf anderen Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Hessen) in einem Paket vergeben. Der Auftrag umfasste die laufende Bewertung, die Erstellung jährlicher Bewertungsberichte, die Halbzeitbewertung 2010 und die Ex-post-Bewertung. Die Bewertung wurde unter Federführung des Thünen-Instituts für Ländliche Räume in Kooperation mit dem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, dem Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie sowie dem Planungsbüro entera durchgeführt. Zur Steuerung der Bewertungsaktivitäten wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, der sich aus Vertretern der beteiligten Bundesländer sowie den EvaluatorInnen zusammensetzt.

Bewertung von *PROFIL* als Teil der 7-Länder-Bewertung

Ergebnisse der laufenden Bewertung wurden kontinuierlich aufbereitet und in Gremien wie dem Lenkungsausschuss, dem *PROFIL*-Begleitausschuss, Dienstbesprechungen oder Fachtagungen präsentiert und/oder als schriftlicher Modulbericht veröffentlicht. Diese Modulberichte sind in die Ex-post-Bewertung eingeflossen.

Ergebnisse der Bewertung wurden kontinuierlich im Land kommuniziert und diskutiert

3 Programmstruktur und -umsetzung

Im Kontext aller EU-Förderprogramme hatte *PROFIL* für Niedersachsen eine hohe finanzielle Bedeutung. Bezogen auf die Gemeinsame Agrarpolitik lag das Gewicht aber – trotz Umschichtungen im Rahmen des Health Check – nach wie vor auf den Direktzahlungen der 1. Säule. In Relation zu weiteren raumwirksamen Politiken in Niedersachsen lag der Anteil der 2. Säule der GAP bei rund neun Prozent im langjährigen Mittel, mit höheren Anteilen in ländlichen Kreisen.

***PROFIL* hatte für Niedersachsen eine hohe finanzielle Bedeutung**

Insgesamt standen laut Planung für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 rund 1,6 Mrd. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung. Hinzu kamen rund 780 Mio. Euro nationale öffentliche Mittel für Top-ups (Artikel-89-Maßnahmen). Die meisten öffentlichen Mittel (inclusive der Top-ups, die insbesondere beim Küstenschutz (Code 126) ins Gewicht fallen) waren für den Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ vorgesehen (42 %), gefolgt von den Schwerpunkten 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ (27 %) und 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ (24 %). Leader war mit 6 % der öffentlichen Mittel ausgestattet, die Technische Hilfe (TH) mit 1 %.

Die meisten Mittel wurden für Schwerpunkt 1 eingeplant

Die Nationale Rahmenregelung (NRR) war beihilferechtlich in allen Schwerpunkten von Bedeutung. Über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) flossen viele Mittel nach Niedersachsen und Bremen. GAK-Mittel wurden vor allem bei den einzelbetrieblichen Investitionen, der forstlichen Förderung, Agrarumweltmaßnahmen, Flurbereinigung, Dorferneuerung und Küstenschutz eingesetzt. Wegebau und viele Schwerpunkt-3-Maßnahmen wurden, auch wenn es sich um NRR-Maßnahmen handelte, überwiegend mit kommunalen Mittel kofinanziert.

NRR beihilferechtlich wichtig, Kofinanzierung erfolgte aber häufig nicht mit GAK-, sondern mit kommunalen Mitteln

Aufgrund des Health Check und weiterer Finanzanpassungen standen ab 2010 in *PROFIL* 11 % mehr öffentliche Mittel zur Verfügung als ursprünglich geplant. Die zusätzlichen Mittel wurden vorwiegend dem Schwerpunkt 2 zugeordnet. Es wurden einige neue Teilmaßnahmen programmiert, doch keine grundlegende Neuausrichtung von *PROFIL* vorgenommen.

Der Health Check führte nur zu geringen inhaltlichen Änderungen in *PROFIL*

PROFIL wies nicht nur die Besonderheit eines Zwei-Länder-Programms auf, sondern umfasste auch die zwei Gebietskategorien Konvergenzgebiet im ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg und Nichtkonvergenzgebiet im übrigen Gebiet von NI/HB. Die Steuerung wurde dadurch vor allem in finanzieller Hinsicht sehr anspruchsvoll.

Zwei Bundesländer, zwei Gebietskategorien

Die geplanten öffentlichen Mittel von 1,6 Mrd. Euro wurden in der Endabrechnung fast vollständig ausgeschöpft (97 % in Relation zum Planungsstand 2009), und zwar in allen vier Schwerpunkten. Nur die Ausgaben der Technischen Hilfe blieben deutlich hinter dem Planansatz zurück. Die als Top-up eingesetzten nationalen Mittel summierten sich auf 1,1 Mrd. Euro und lagen damit deutlich über dem Planansatz.

Die geplanten Mittel wurden fast vollständig ausgeschöpft

Innerhalb von Niedersachsen sind die meisten Mittel in die westlichen und nördlichen Landesteile geflossen, sowohl absolut als auch auf die Fläche oder die Einwohnerzahlen bezogen. Regionale Schwerpunkte ergaben sich aufgrund der Maßnahmeninhalte und der unterschiedlichen Besiedlungsdichten, Siedlungsstrukturen, Agrarstruktur und Landnutzung sowie Wirtschaftskraft.

Die nördlichen und westlichen Landesteile Niedersachsens erhielten mehr Mittel

Nach Bremen sind im betrachteten Zeitraum mehr Mittel aus der 2. Säule als aus der 1. Säule der GAP geflossen. Insgesamt wurden in Bremen bis zum 31.12.2015 rund 30 Mio. Euro öffentliche PROFIL-Mittel verausgabt, davon 97 % in der Stadt Bremen. Auf den Schwerpunkt 1 entfielen die meisten Mittel. Drei wesentliche Maßnahmenbereiche lassen sich herausstellen: Flächenmaßnahmen, investiver Naturschutz und der Küstenschutz.

In Bremen lag der Schwerpunkt auf Flächenmaßnahmen, dem investiven Naturschutz und Küstenschutz.

Betrachtet man die Zielgruppen der Förderung, so entfielen auf landwirtschaftliche Betriebe die meisten öffentlichen Mittel (43 %), gefolgt von Kommunen (25 %) und Körperschaften des öffentlichen Rechts (22 %). Unter den landwirtschaftlichen Betrieben stieg die Inanspruchnahme von PROFIL-Fördermitteln mit steigender Betriebsgröße überproportional an. Für Kommunen war die ELER-Förderung eine wichtige Finanzierungsquelle, die rechnerisch 5 % der von ihnen im Programmzeitraum getätigten Sachinvestitionen abdeckte.

Landwirte und Kommunen sind die wichtigsten Zielgruppen von PROFIL

4 Methodik

Die Ex-post-Bewertung baute auf der Struktur und den Ergebnissen der Halbzeitbewertung auf. Die veränderte Berichts- und Fragenstruktur des Leitfadens der EU-KOM zur Ex-post-Bewertung 2014 wurde berücksichtigt. Maßnahmenbezogene Fragen des CMEF wurden beibehalten, soweit sie für die Bewertung der Maßnahmen sinnvoll erschienen und maßgeblich für das ursprüngliche Untersuchungsdesign waren.

Ex-post-Bewertung baut auf der Halbzeitbewertung auf und berücksichtigt den aktuellen Leitfaden

In der Bewertung wurden drei Ebenen unterschieden: Maßnahmen, Schwerpunkte und Programm. Auf Maßnahmenebene wurden einzelne Maßnahmen oder Maßnahmenbündel hinsichtlich ihrer Ergebnisse und Wirkungen (Fragen 15 bis 24) betrachtet. Auf der Schwerpunktebene wurden unter Bezug auf die Gemeinsamen Output- und Ergebnisindikatoren die maßnahmenbezogenen Ergebnisse zusammengeführt und ergänzt. Auf Programmebene wurden die wirkungsbezogenen Fragen 1 bis 11 in speziellen Vertiefungsthemen, mit dem Ziel einer Quantifizierung der Wirkungsindikatoren, bearbeitet. Bei den Fragen 13 und 14 zur Programmdurchführung stand eine Analyse der Fördereffizienz im Mittelpunkt.

Untersuchungen auf Maßnahmen-, Schwerpunkt- und Programmebene

Die Bewertung baute auf vorhandenen Sekundärdaten auf. Insbesondere für die landwirtschaftlichen und umweltbezogenen Maßnahmen lagen qualitativ hochwertige Daten vor, die auch Mit-Ohne-Vergleiche erlaubten. In anderen Maßnahmenbereichen und Fragen der Programmbewertung wurden ergänzende Daten durch verschiedene Erhebungsmethoden gewonnen. So wurden beispielsweise ZuwendungsempfängerInnen befragt, Expertengespräche und Gruppendiskussionen geführt sowie Fallstudien durchgeführt.

Vielfältige Sekundär- und Primärdaten kamen in der Bewertung zum Einsatz.

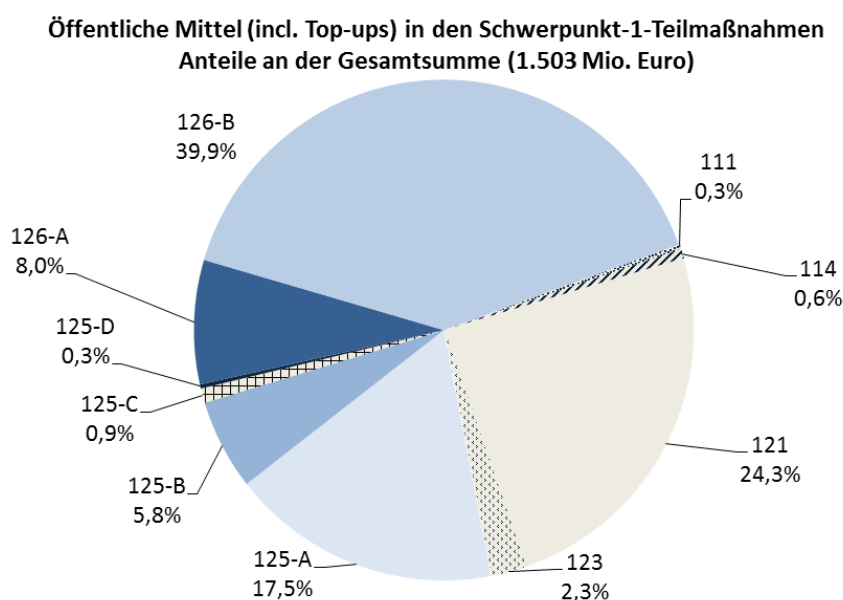
Die Wirkungsanalyse umfasste vielfältige qualitative und quantitative Methoden, die je nach Maßnahme oder zu beantwortender Bewertungsfrage zum Einsatz kamen. Unter anderem wurden deskriptive/assoziative Analysen, ökonometrische Ansätze auf Mikro- und/oder Makroebene, Dokumenten-/Literaturanalysen oder GIS-Analysen eingesetzt. Die Methoden wurden so miteinander kombiniert, dass komplexe Wirkungszusammenhänge bestmöglich abgebildet werden konnten.

Die Wirkungsanalyse beruht auf einem Mixed Method-Ansatz

5 Maßnahmen und Ergebnisse im Schwerpunkt 1

NI/HB haben in sechs ELER-Codes insgesamt zehn Teilmaßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft konzipiert. Im Rahmen des Health Check wurde das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP, 121) aufgestockt, um das Handlungsfeld „Umstrukturierung des Milchsektors“ zu bedienen. Während der Förderperiode wurde zudem die Teilmaßnahme 125-D (Beregnung) neu programmiert.

Schwerpunkt 1: Sechs ELER-Codes, zehn Teilmaßnahmen



Einschließlich Top-ups wurden im Schwerpunkt 1 rund 1.503 Mio. Euro öffentliche Mittel im PROFIL-Förderzeitraum verausgabt. Die finanzstärksten Maßnahmen waren 126 (Hochwasser- und Küstenschutz), 121 und 125 (Land- und forstwirtschaftliche Infrastruktur). Bei 126 waren die Top-ups rund sechsmal so hoch wie die über PROFIL eingesetzten Mittel.

In den finanzstärksten Maßnahmen wurden die 2009 geplanten öffentlichen Mittel fast vollständig verausgabt. In den Maßnahmen 123 (Verarbeitung und Vermarktung, V&V), 114 (Beratungsdienste, EMS) und 111 (Qualifizierung) wurden die 2009 veranschlagten Mittel nur teilweise ausgeschöpft, bei 114 sogar nur zur Hälfte.

In Bremen lag ein finanzieller Schwerpunkt auf Maßnahmen des Küstenschutzes, darüber hinaus wurden Mittel für das AFP und V&V eingesetzt.

Bezüglich der Output-Ziele, die 2009 gesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 28 und 753 %. Die outputbezogene Zielerreichung (z. B. geförderte Betriebe bzw. Teilnehmende) korrespondiert weitgehend mit dem finanziellen Umsetzungstand. Nur bei 111 liegt der erreichte Output (Anzahl der Teilnehmenden bzw. durchgeführte Schulungstage) deutlich über den Planzahlen, trotz der Mittelabsenkung. Der Extremwert von 753 % in Maßnahme 126 deutet auf Erfassungsprobleme des Indikators „mit Beihilfen erreichte Fläche“ hin.

Die EU hatte für den Schwerpunkt 1 fünf Gemeinsame Ergebnisindikatoren vorgegeben, von denen drei zu berücksichtigen waren. Die Ergebnisindikatoren waren nur für einen Teil der Maßnahmen überhaupt sinnvoll anzuwenden. Des Weiteren fehlte eine Definition z. B. des Begriffs „erfolgreich“ oder „neu“, sodass sowohl die ex ante vorgenommene Zielfestlegung als auch die Darstellung des Erreichten schwierig interpretierbar sind. Die verschiedenen durch die Ergebnisindikatoren repräsentierten Themen wurden allerdings in den Maßnahmenbewertungen aufgegriffen und ausführlicher diskutiert.

Die gemeinsame Bewertungsfrage für Schwerpunkt 1 (*Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Begünstigten zu fördern?*) stand nur bei 121 und 123 im Mittelpunkt der Interventionslogik. Die Bildungs- und Beratungsmaßnahmen 111 und 114 sowie die öffentlichen Investitionen in 125 und 126 verfolgten ein breites Ziel- und Wirkungsspektrum.

In Maßnahme 111 (Qualifizierung) wurden rund 13.200 BetriebsleiterInnen und Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft, die an über 900 Kursen der beruflichen Weiterbildung teilnahmen, gefördert. Die Kurse deckten the-

Die geplanten Mittel bei den finanzstarken Maßnahmen wurden ausgeschöpft

Auch die Output-Ziele wurden weitgehend erreicht

Die gemeinsamen Ergebnisindikatoren waren zur Beurteilung des Programmerfolgs kaum geeignet

Wettbewerbsfähigkeit steht nicht bei allen Maßnahmen im Fokus

111 Qualifizierung

matisch eine große Bandbreite ab. Am häufigsten wurde der Bereich „Betriebsführung, Verwaltung und Vermarktung“ adressiert. Ein Grund für die unerwartet geringe Inanspruchnahme der Förderung war die erstmalig praktizierte Teilnehmerförderung anstatt der bisherigen Trägerförderung. Der hiermit verbundene hohe Verwaltungsaufwand verminderte vermutlich das Interesse der Bildungsträger und interessierter Personen.

Nach Auswertungen der Lehrgangsbewertungen am Kursende erwarteten über 90 % der Teilnehmenden für sich persönlich einen (sehr) hohen beruflichen Nutzen. Weit über 80 % der Teilnehmenden erwarteten einen (sehr) hohen Nutzen für ihren Betrieb. Ohne Förderung hätte ein Großteil der Teilnehmenden die Weiterbildungsangebote seltener bzw. überhaupt nicht besucht.

Hoher Nutzen für die Teilnehmenden

Die Förderung sollte weitergeführt werden. Die wichtigsten Themen bleiben Diversifizierungsstrategien, Erzeugung marktorientierter Qualitätsprodukte, fachliche Qualifikation der familienfremden Arbeitskräfte sowie die soziale Kompetenz der Personen mit Leitungsaufgaben.

Weiter so

In Maßnahme 114 (Beratungsdienste) wurden fast 15.000 einzelbetriebliche Beratungen in 7.880 landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben gefördert. Die Beratung zielte auf die Einhaltung der Cross-Compliance-Verpflichtungen und die Beseitigung von Schwachstellen sowie (ab 2009) Verbesserung der Energieeffizienz in den Betrieben. Ab 2012 wurde die Maßnahme mit einem erweiterten Beratungsspektrum (sog. Neue Herausforderungen) entsprechend der NRR angeboten. Die Inanspruchnahme der Maßnahme ließ ab 2008 nach und wurde jeweils erst durch die Aufnahme neuer Themen wieder erhöht.

114 Beratungsdienste (EMS)

Von den befragten BetriebsleiterInnen haben über 50 % infolge der Beratung Verbesserungen im Verwaltungsmanagement vorgenommen, 30 % bei Betriebs-/Produktionsplänen. Aufgrund verbesserter Dokumentation von betrieblichen Vorgängen sahen 78 % eine Arbeitszeiterparnis. Mehr als die Hälfte der Beratungsempfehlungen waren nach kurzer Zeit umgesetzt, bei einem Viertel lief die Umsetzung zum Zeitpunkt der durchgeführten Befragung noch. Die große Mehrheit der Befragten sah ihre Erwartungen an die Beratung als erfüllt an.

Beratungsempfehlungen wurden angenommen

Die Förderung sollte weitergeführt werden, wobei fortlaufend neue attraktive Beratungsangebote entwickelt werden sollten. Hoher Beratungsbedarf besteht nach wie vor beim Tierschutz, z. B. bei den Themen Best-Practice-Beispiele für Stallumbauten, Ansprüche der gehaltenen Tiere sowie Managementkonzepten.

Weiter so, Beratungsthemen fortlaufend aktualisieren

In Maßnahme 121 (AFP) wurden 4.027 Investitionsvorhaben (davon 21 in HB) auf 3.683 landwirtschaftlichen Betrieben gefördert. Dabei wurden förderfähige Investitionen in Höhe von 1.564 Mio. Euro unterstützt. Der Schwerpunkt der Förderung lag im Bereich Milchviehhaltung mit 2.066 Fällen. Mit der Förderung wurden 22 % aller in Niedersachsen gehaltenen Milchkühe und 17 % aller Zuchtsauen erreicht, dagegen nur 1,7 % aller Mastschweine und 0,7 % des Geflügels. Die verfügbaren Mittel wurden vollständig ausgeschöpft. Die Förderkonditionen wurden im Zeitraum von PROFIL mehrfach geändert. Ab 2012 wurde die Förderung stärker auf Ziele des Tier- und Umweltschutzes ausgerichtet.

121 Einzelbetriebliche Investitionsförderung

Die Wirkung der Förderung war nicht eindeutig. Die unterstützten Investitionen haben zu deutlichen einzelbetrieblichen Wachstums- und Rationalisierungseffekten sowie Produktivitätssteigerungen geführt. Die Gewinne der geförderten Milchviehbetriebe sind jedoch nicht angestiegen; lediglich die Arbeitsproduktivität konnte im Vergleich zu Testbetrieben derselben Produktionsrichtung verbessert werden. Ob mit den einzelbetrieblichen Wirkungen auch die Struktur und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors verbessert wurden, konnte mit der gewählten Untersuchungsmethodik nicht belegt werden, da die einzelbetriebliche Förderung mit nicht zu vernachlässigenden Mitnahme-, Verlagerungs- und Verdrängungseffekte verbunden war.

Die geförderten Betriebe haben ihre Produktivität erhöht, doch ist der Sektor damit wettbewerbsfähiger geworden?

In Bezug auf die Förderung einer tiergerechten Haltung wurden mit dem AFP sowohl Ställe gebaut, die eine gute Ausführbarkeit des Normalverhaltens ermöglichten (z. B. Boxenlaufställe mit Weidegang für Milchkühe), als auch Ställe, die nicht als tiergerecht gelten, z. B. solche mit Vollspaltenböden für Mastbullen und -schweine.

Das AFP sollte auf die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Tier- und Umweltschutz und nicht auf die allgemeine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet werden. Für eine Verbesserung des Tierschutzes wäre eine Kombination von Investitionsförderung, Prämienzahlungen, Beratung und Fortbildung ein geeigneter Ansatz.

Deutlich modifizieren und Förderung auf öffentliche Güter ausrichten

In Maßnahme 123 (V&V) wurden insgesamt 73 Investitionen in der Ernährungswirtschaft mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 107,3 Mio. Euro unterstützt. Die Maßnahme hat Investitionsanreize für Unternehmen gesetzt, die aber kaum mit Verhaltensänderungen der Geförderten verbunden waren. Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte profitierten nur mittelbar und geringfügig über die Vertragsbindung des geförderten Verarbeitungsunternehmens.

123 Verarbeitung und Vermarktung

Die mit der Förderung unterstützten Investitionen haben in den Unternehmen zur Erhöhung wichtiger Kennzahlen wie Umsatz, Bruttowertschöpfung, Qualität oder Beschäftigung geführt. Ob auch die Struktur und die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrar- und Ernährungssektors verbessert wurden, konnte nicht belegt werden, da die V&V-Förderung mit hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekten verbunden war, sodass der Nettoeffekt der Förderung überschaubar sein dürfte.

Kennzahlen der geförderten Betriebe wurden erhöht.

Eine allgemeine Förderung von V&V ist nicht sinnvoll. Daher sollte die Förderung stärker auf Innovationen fokussiert werden. Grundsätzlich besteht bei der Beeinflussung von Investitionsentscheidungen durch Subventionen jedoch die Gefahr von Wettbewerbsverzerrung und hohen Mitnahmen.

Förderung deutlich modifizieren

In der Teilmaßnahme 125-A (Flurbereinigung) wurden investive Projekte in 361 Flurbereinigungsverfahren auf einer Gesamtfläche von 483.000 ha umgesetzt. Mit EU-Kofinanzierung wurden 1.435 km ländliche Wege ausgebaut, andere Projektarten (z. B. Bodenverbesserung, Landschaftsgestaltung oder Vermessungskosten) wurden mit rein nationalen Mitteln finanziert. Im *PROFIL*-Förderzeitraum wurden 141 geförderte Verfahren abgeschlossen und 100 neu eingeleitet.

125-A Flurbereinigung

Durch die geförderten Verfahren wurden Schlagstrukturen der beteiligten landwirtschaftlichen Betriebe verbessert. Dies und die Infrastrukturverbesserungen durch den Wegebau bewirkten nach Modellrechnungen eine Verringerung der Produktionskosten in der Landwirtschaft in Höhe von 7,5 Mio. Euro pro Jahr. Je nach Zielstellung der einzelnen Verfahren wurden Nutzungskonflikte aufgrund der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen u. a. durch Siedlungsentwicklung, Verkehrsprojekte, Hochwasser-, Trinkwasser- oder Naturschutz gelöst. Für mindestens 3 % der Verfahrensgebietsfläche wurden eigentumsrechtliche Regelungen zugunsten des Naturschutzes oder der Wasserwirtschaft getroffen. Dadurch hatte Flurbereinigung auch Wirkungen auf die Umweltressourcen sowie Wirtschaft und Lebensqualität in ländlichen Räumen.

Wirkungen in allen Zielbereichen von *PROFIL*

Flurbereinigung ist ein besonders geeignetes Instrument zur Lösung komplexer Probleme der Inanspruchnahme von Flächen im ländlichen Raum und sollte auch weiterhin gefördert werden.

Weiter so

In Maßnahme 125-B (Wegebau) wurde der Ausbau ländlicher Wege im Gesamtumfang von 1.133 km gefördert. Die Wege wurden in Bezug auf Tragfähigkeit, Breite und Zustand an die gewachsenen Anforderungen durch immer größere und breitere landwirtschaftliche Maschinen angepasst. In erster Linie wurden Ortsverbindungs- und Haupteerschließungs-

125-B Wegebau

wege ausgebaut, überwiegend mit Asphaltdecke.

Die Verbesserung der Infrastruktur führte zu einer Senkung der Transportkosten in der Landwirtschaft um mindestens 2,8 Mio. Euro pro Jahr. Die meisten ausgebauten Wege werden multifunktional genutzt. Somit wurde mithilfe der Förderung auch die Attraktivität ländlicher Räume für den Tourismus gesteigert und die Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung erhöht.

Multifunktionale Wirkungen der geförderten Wege

Da immer noch große Teile der ländlichen Infrastruktur unzureichend ausgebaut sind und die Kommunen nicht in der Lage sind, den Ausbau allein zu finanzieren, besteht weiterhin großer Bedarf an Wegebauförderung. Grundsätzlich müssen aber auch neue Konzepte zur Finanzierung von Bau und Unterhaltung ländlicher Wege gefunden werden (Neugründung von Unterhaltungsverbänden, wiederkehrende Ausbaubeiträge).

Umfangreiche Mittel erforderlich

In Maßnahme 125-C (Wegebau Forst) wurde der Aus- und Neubau von forstlichen Wegen auf einer Gesamtlänge von 526 km gefördert. Der Ausbau dominierte, nur 37 km Wege wurden neu angelegt. Insgesamt konnten ca. 24.000 ha Waldfläche für eine rationellere Bewirtschaftung erschlossen werden.

125-C Wegebau Forst

Aufgrund der Förderung konnten die Kosten der Holzernte auf ein marktübliches Niveau gesenkt und somit die Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Holzwirtschaft gesteigert werden. Die Förderung, die zukünftig rein national erfolgen wird, ist sinnvoll.

Weiter so

In Maßnahme 125-D (Beregnung) wurde der Bau eines Speicherbeckens zur Zwischenspeicherung von Abwasser aus der Zuckerfabrik Uelzen gefördert. Das nährstoffreiche Wasser dient der Bewässerung angrenzender landwirtschaftlicher Flächen auf 1.250 ha. Dieses Einzelprojekt war sowohl aus landwirtschaftlicher Sicht (Sicherung von Erträgen, Ersparnis von Bewässerungskosten) als auch aus ökologischer Sicht (Schonung anderer Wasserquellen, Düngemittlersparnis) sinnvoll.

125-D Beregnung (Einzelprojekt)

In Maßnahme 126-A (Hochwasserschutz) wurden schwerpunktmäßig die Erhöhung und Verstärkung von Deichen an größeren Flüssen sowie der Bau von Schöpfwerken im Binnenland gefördert. Die Förderung über *PROFIL* stellte nur einen Teilbereich (10 %) der gesamten Finanzierung von Hochwasserschutz in Niedersachsen dar.

126-A Hochwasserschutz im Binnenland

Mithilfe der Förderung wurde das Schutzniveau der Einwohner, Unternehmen und Sachwerte im ländlichen Raum vor Überschwemmungen verbessert. Hochwasserschutz ist eine dauerhafte Aufgabe, die in Anbe-

Umfangreiche Mittel erforderlich, ob mit oder ohne ELER-Förderung

tracht der klimatischen Veränderungen große finanzielle Anstrengungen erfordert. Hierfür wird auch künftig eine angemessene Finanzausstattung durch die öffentliche Hand benötigt.

In Maßnahme 126-B (Küstenschutz) wurden im Förderzeitraum insgesamt 600 Mio. Euro (öff. Mittel inkl. Top-ups) in den Küstenschutz investiert. Die ELER-Förderung hatte daran nur einen Anteil von 4 % in Niedersachsen und 11 % in Bremen. Die Maßnahmen fügten sich in das langfristig ausgelegte Küstenschutzprogramm der Länder ein.

126-B Küstenschutz

Da die prioritären Küstenschutzmaßnahmen zur Erzielung eines einheitlich hohen Sicherheitsstandards an der Küste noch nicht zum Abschluss gekommen sind, und da aufgrund des gegenwärtigen Meeresspiegelanstiegs stetig neuer Bedarf entsteht, wird auch künftig eine angemessene Finanzausstattung durch die öffentliche Hand benötigt.

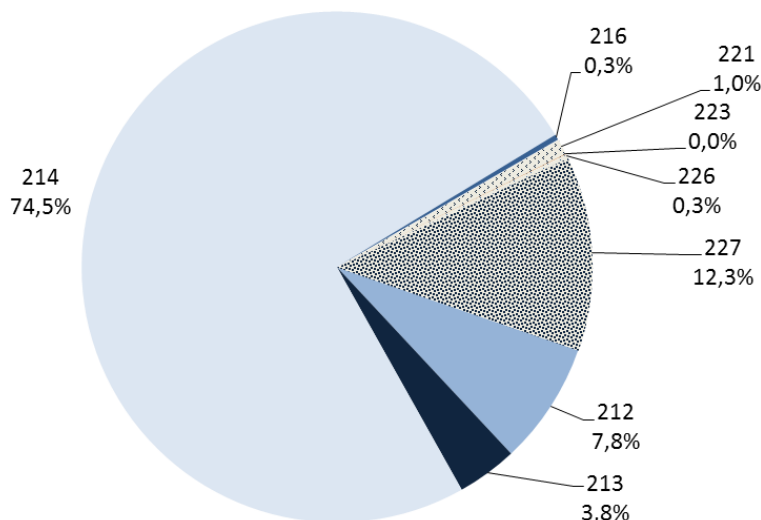
Umfangreiche Mittel erforderlich, ob mit oder ohne ELER-Förderung

6 Maßnahmen und Ergebnisse im Schwerpunkt 2

NI/HB haben in neun ELER-Codes Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt programmiert. Einige Teilmaßnahmen der Agrarumweltmaßnahmen (AUM, 214) und der Spezielle Arten- und Biotopschutz (216) wurden im Rahmen des Health Check neu programmiert. Die Ausgleichszulage (AZ, 212) wurde 2009, nachdem sie in NI 13 Jahre und in HB drei Jahre ausgesetzt war, wieder eingeführt.

Schwerpunkt 2: Neun ELER-Codes, zahlreiche AUM-Teilmaßnahmen

Öffentliche Mittel (incl. Top-ups) in den Schwerpunkt-2-Teilmaßnahmen
Anteile an der Gesamtsumme (549 Mio. Euro)



Einschließlich Top-ups wurden im Schwerpunkt 2 rund 549 Mio. Euro öffentliche Mittel im PROFIL-Förderzeitraum verausgabt. Die dominierende Maßnahme waren die AUM, mit Abstand gefolgt von den nichtproduktiven

Investitionen Forst (227) und der AZ. Umfangreichere Zahlungen für Top-ups wurden in den Maßnahmen 214 und 227 getätigt.

Die 2009 geplanten öffentlichen Mittel wurden nur in den Maßnahmen 212, 213, 226 und 227 ausgeschöpft. In den anderen Maßnahmen wurden die Planansätze zwischen 2009 und 2013 um insgesamt 6 % abgesenkt. Die unterplanmäßige Ausschöpfung der AUM-Mittel (94 %) prägt den Durchschnitt des Schwerpunkts 2. Die Mittel der Erstaufforstung (221, 223) wurden nur zu 35 %, die Waldumweltmaßnahmen (225) überhaupt nicht in Anspruch genommen.

Die Schwerpunkt-2-Mittel in Bremen wurden zur Hälfte für Natura-2000-Ausgleichszahlungen (213), darüber hinaus für AUM und AZ verausgabt.

Bezüglich der Output-Ziele, die 2009 gesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 7 % und 215 %. Die Prozentzahlen entsprechen nur zum Teil dem finanziellen Umsetzungsstand. Extremwerte bei den Zielerreichungsgraden sind auch auf Unklarheiten zurückzuführen, in welcher Weise die Ziele zu quantifizieren waren (als Durchschnittswert oder als kumulierter Wert).

Bezüglich der gemeinsamen Ergebnisindikatoren für den Schwerpunkt 2 wurden die gesetzten Ziele, mit Einschränkungen bei der Biodiversität, erreicht und in Teilen sogar deutlich übertroffen. Aus Sicht der Evaluation ist der Indikator R6 (Fläche im Rahmen erfolgreicher Landwirtschaftsmaßnahmen, die zu den einzelnen Umweltzielen beitragen) aber kaum aussagekräftig, da der Begriff „erfolgreich“ nicht operationalisiert wurde und Zielwerte lediglich anhand potenzieller Zielbeiträge der Maßnahmen quantifiziert wurden.

Die gemeinsame Bewertungsfrage für Schwerpunkt 2 (*Wie und in welchem Ausmaß hat die Maßnahme dazu beigetragen, die Umweltsituation zu verbessern?*) wurde in der Beantwortung differenziert für die Schutzgüter Biodiversität, Wasser, Boden und Klima. Für die AZ wurde auf die Fragen der Vorperiode 2000 bis 2006 Bezug genommen. Soweit es sinnvoll erschien, wurden einzelne Schwerpunkt-2-Maßnahmen zusätzlich auf ihre Wirkungen auf die Wirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft hin untersucht.

In Maßnahme 212 (AZ) wurden ab 2010 jährliche Zahlungen an Landwirte in benachteiligten Gebieten in Höhe von 35 Euro je ha Grünland gewährt. Pro Jahr wurden rund 9.500 Landwirte und 400.000 ha Grünland gefördert.

Ausschöpfung der geplanten Mittel zwischen 0 % und über 100 %

Unklarheiten bei der Erfassung der Output-Ziele

Die gemeinsamen Ergebnisindikatoren sind kaum aussagekräftig

Die gemeinsame Bewertungsfrage wird nach Umweltressourcen differenziert

212 Ausgleichszulage

Mit dieser geringen Förderhöhe konnte das Ziel der AZ, vermutete Einkommensnachteile von Landwirten in benachteiligten Gebieten zu kompensieren, nicht erreicht werden. Die Einkommensunterschiede zwischen Landwirten sind sowohl innerhalb als auch außerhalb der benachteiligten Gebietskulisse beträchtlich. Auch das in *PROFIL* formulierte Ziel, Dauergrünland zu erhalten, hätte durch die AZ nicht erreicht werden können, sondern wurde durch Änderungen im Ordnungsrecht in Teilen erreicht.

Unspezifische Zahlungen ohne Wirkung

Die Förderung sollte entweder abgeschafft oder auf Standorte fokussiert werden, die von Nutzungsaufgabe gefährdet sind und in der Produktion gehalten werden sollen.

Abschaffen oder auf echte Problemstandorte fokussieren

In Maßnahme 213 (Zahlungen im Rahmen von Natura 2000) wurde Landwirten ein finanzieller Ausgleich für Grünland gewährt, das aufgrund ordnungsrechtlicher Auflagen in Schutzgebieten nur eingeschränkt bewirtschaftet werden kann. Pro Jahr erhielten rund 1.800 Landwirte auf 21.000 ha solche Zahlungen. Diese glichen sehr passgenau wirtschaftliche Nachteile der Schutzgebietsauflagen aus.

213 Natura-2000-Zahlungen

Entsprechend der Förderlogik des Art. 38 der ELER-VO konnte die Maßnahme eine über die Schutzgebietsauflagen hinausgehende Umweltwirkung nicht entfalten. Sie erhöht jedoch die Akzeptanz von Schutzgebietsauflagen und ist ein wichtiger Baustein im System der Agrarumweltförderung Niedersachsens und Bremens. Die Natura-2000-Zahlungen werden aufgrund der hohen Verwaltungskosten, die u. a. aus EU-Bestimmungen zur Flächenerfassung resultieren, künftig aus Landesmitteln finanziert.

Sinnvoller Baustein der Agrarumweltförderung

Maßnahme 214 (AUM) setzte sich aus drei Bausteinen zusammen, dem Niedersächsischen und Bremischen Agrarumweltprogramm (NAU/BAU), der Grundwasserschonenden Landbewirtschaftung (GSL) und dem Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat). Mit der Förderung wurden mehrjährige Verpflichtungen landwirtschaftlicher Betriebe in insgesamt 23 Teilmaßnahmen vergütet. 2012 betrug die Förderfläche des NAU/BAU 318.000 ha, des KoopNat 48.000 ha und der GSL-Maßnahmen 16.000 ha. Rechnerisch erstreckten sich AUM auf 14,4 % der landwirtschaftlichen Fläche (LF) Niedersachsens und Bremens, da jedoch Kombinationen von AUM auf gleicher Fläche zulässig waren, war die tatsächliche physische Fläche geringer. Als AUM mit multifunktionalen Umwelteffekten erreichte der Ökologische Landbau einen Förderumfang von 73.600 ha. Knapp 3 % der LF wurden 2012 in NI/HB ökologisch bewirtschaftet.

214 Agrarumweltmaßnahmen

Mit AUM wurden positive Wirkungen auf Arten und Lebensräume auf 126.200 ha (5 % der LF bzw. 11 % des Grünlands) erzielt. Die Nettofläche nach Abzug von Mitnahmen betrug 115.100 ha LF. Auf den meisten Flächen wurden geringe bis mittlere Wirkungen erzielt. Hohe Biodiversitätswirkungen wurden insbesondere durch Maßnahmen des KoopNat auf 37.900 ha erzielt. Insgesamt war die Bedeutung der AUM für Biodiversitätsziele hoch. Die Wirkungen strahlten aber meist nur lokal bis regional aus und konnten den landesweiten Rückgang der Basisindikatoren nicht stoppen oder gar umkehren.

Teils hohe, aber regional begrenzte Wirkungen auf Biodiversität

Positive Wirkungen für Wasser, Boden und Klima wurden durch die Reduktion der Stickstoffüberschüsse um brutto 8.100 t pro Jahr erreicht; dies entspricht 3,5 % der Gesamt-Überschüsse. Nach Abzug von Mitnahmen betrug die Netto-Reduktion 4.700 t. Hierdurch wurden gleichzeitig auch die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft um 1,5 % (462 kt CO₂Äq pro Jahr) reduziert; netto waren dies 222 kt CO₂Äq oder 0,7 %. Phosphorüberschüsse wurden um 800 t bzw. 5 %, Phosphoreinträge in Fließgewässer um 9 % reduziert. Eine weitere Bodenschutzwirkung war die Verhinderung von Erosion um 324 kt Bodenabtrag pro Jahr.

Weitere Wirkungen auf Wasser, Boden und Klima

Die meisten Teilmaßnahmen sollten – teils mit Modifikationen – weitergeführt werden. Empfohlen wird die Abschaffung der Teilmaßnahmen Mulch- und Direktsaatverfahren, umweltfreundliche Gülleausbringung, klimaschonende Grünlandbewirtschaftung, Grünlandbewirtschaftung Einzelfläche, vor allem wegen hoher Mitnahmeeffekte. Generell wird eine begleitende, stärkere und kontinuierliche Betreuung der an AUM teilnehmenden Landwirte empfohlen.

Differenzierte Empfehlungen für Teilmaßnahmen

In Maßnahme 216 (Nichtproduktive Investitionen) wurden Maßnahmen zur Sicherung bzw. Wiederherstellung gefährdeter Lebensraumtypen auf (Halb-)Trockenrasen und Berg-Mähwiesen im südniedersächsischen Bergland sowie in degradierten Hochmooren der Diepholzer Moorniederung gefördert. Hierdurch entstanden positive Wirkungen in der Kulturlandschaftspflege sowie für den floristischen und den faunistischen Artenschutz.

216 Nichtproduktive Investitionen

Die Maßnahme zielte sehr konkret und wirksam auf bestimmte Fördervorhaben zur Offenhaltung bestimmter FFH-Lebensraumtypen. Die Förderung sollte fortgesetzt werden, wobei Möglichkeiten zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe genutzt werden sollten.

Förderung fortsetzen, aber vereinfachen

<p>In den Maßnahmen 221 und 223 (Erstaufforstung) wurde die erstmalige Aufforstung auf 590 ha überwiegend landwirtschaftlicher Fläche gefördert. Das ursprünglich formulierte Ziel wurde deutlich verfehlt, weil die Förderung im Vergleich mit alternativen Flächennutzungen und anderen Aufforstungsinstrumenten nur wenig attraktiv ist.</p>	<p>221/223 Erstaufforstung</p>
<p>Wegen der geringen Inanspruchnahme waren die positiven Umweltwirkungen der Maßnahme begrenzt. Unter den aktuellen Bedingungen sollte die Förderung der Erstaufforstung eingestellt werden. Da eine Waldmehrung in den waldarmen Regionen an sich positiv zu bewerten ist, sollten alternative Instrumente der gezielten Waldmehrung entwickelt werden.</p>	<p>Abschaffen, alternative Instrumente der gezielten Waldmehrung entwickeln</p>
<p>Mit der Maßnahme 225 sollten vertragliche Umweltmaßnahmen im Wald gefördert werden. Im Förderzeitraum wurde aber kein Vertrag abgeschlossen, da die Förderung finanziell unattraktiv und mit forstpraxisuntauglichen Bedingungen verbunden war. Der Aufwand zur Beantragung dieser grundsätzlich sinnvollen Maßnahme war im Verhältnis zu den vorgesehenen Fördermitteln zu hoch.</p>	<p>225 Waldumweltmaßnahmen (nicht umgesetzt)</p>
<p>In Maßnahme 226 (Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials) wurde eine einmalige Förderung zur Beschaffung und Installation eines terrestrischen kameragestützten Waldbrandüberwachungssystems gewährt. Dieses ermöglicht eine frühzeitige Waldbranderkennung und eine schnelle Bekämpfung und verhindert so die Ausbreitung des Brandes und die Zerstörung größerer Waldflächen.</p>	<p>226 Wiederaufbau Forst (Einzelprojekt)</p>
<p>In Maßnahme 227 (Nichtproduktive Investitionen Forst) wurden die folgenden umweltbezogenen Teilmaßnahmen gefördert: Waldumbau auf 11.100 ha, Bodenschutzkalkung auf 42.900 ha, Standortkartierung auf 96.400 ha sowie Jungbestandespflege auf 3.900 ha; letztere wurde 2012 wegen hoher Mitnahmeeffekte abgeschafft.</p>	<p>227 Nichtproduktive Investitionen Forst</p>
<p>Mit dem Waldumbau wurde die Umwandlung reiner Nadelholzbestände in Laub- oder Mischwälder gefördert; dies hat positive Wirkungen in Bezug auf Biodiversität, Boden, Wasser und Klima. Die Förderung sollte fortgeführt werden, wobei die Begründung von Mischbeständen der von Laubholzbeständen gleichgestellt werden sollte. Die Bodenschutzkalkung hat geringe positive Wirkungen, sofern standortspezifisch agiert wird. Sie sollte weiter gefördert werden, eine verstärkte wissenschaftliche Wirkungskontrolle ist aber erforderlich. Die Förderung von Standortkartierungen ist sinnvoll, da diese die Grundlage für weiterführende Maßnahmen bilden.</p>	<p>Differenzierte Wirkungen auf Ebene der Teilmaßnahmen</p>

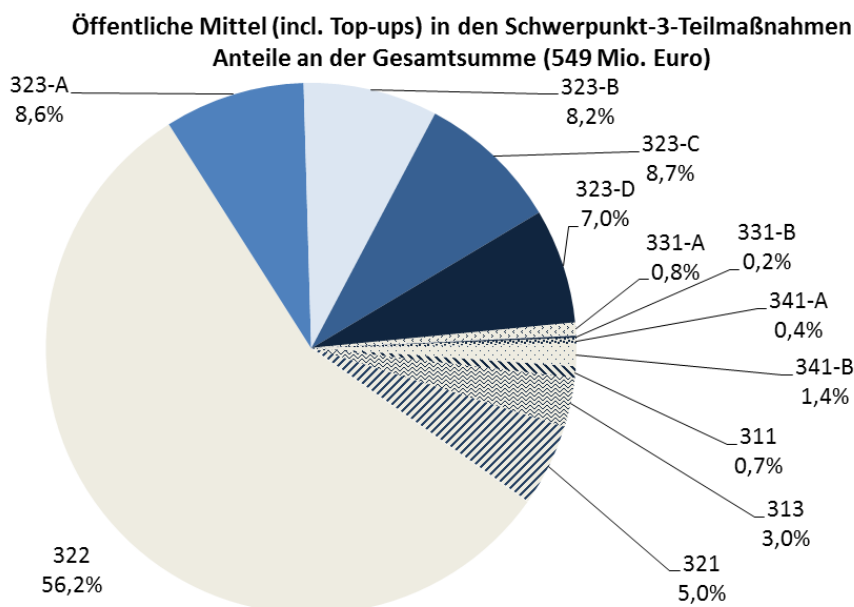
Durch Weiterführung der Förderung mit rein nationalen Mitteln ergeben sich Spielräume zur Verwaltungsvereinfachung, die konsequent genutzt werden sollten.

Zukünftig nationale Förderung zur Vereinfachung nutzen

7 Maßnahmen und Ergebnisse im Schwerpunkt 3

NI/HB haben in sieben ELER-Codes insgesamt zwölf Teilmaßnahmen zur Diversifizierung der Wirtschaft und Verbesserung der Lebensqualität programmiert. Das Maßnahmenspektrum blieb über die Programmlaufzeit nahezu unverändert. Zwei Teilmaßnahmen der 323 (Erhaltung des ländlichen Erbes) wurden auch als Health-Check-Maßnahme angemeldet, zwei neue Fördergegenstände wurden in 321 (Dienstleistungseinrichtungen) integriert.

Schwerpunkt 3: Sieben ELER-Codes, zwölf Teilmaßnahmen



Einschließlich Top-ups wurden in Schwerpunkt 3 rund 548 Mio. Euro öffentliche Mittel im PROFIL-Förderzeitraum verausgabt. Die Maßnahmen 322 (Dorferneuerung) und 323 dominierten finanziell. Umfangreiche Top-ups wurden in den Maßnahmen 321, 322 und 323 eingesetzt.

Die 2009 geplanten öffentlichen Mittel wurden in den meisten Maßnahmen weitgehend ausgeschöpft, in 322 und 313 (Tourismus) sogar überplanmäßig. Nur 311 blieb deutlich hinter den Planungen zurück. In Bremen lag das finanzielle Schwergewicht auf investiven Naturschutzprojekten (323).

Weitgehende, teils überplanmäßige Ausschöpfung der geplanten Mittel

Bezüglich der Output-Ziele, die 2009 gesetzt wurden, liegt der Zielerreichungsgrad zwischen 31 % und 2.493 %. Dies spiegelt den finanziellen Umsetzungsstand nur teilweise wider und zeigt, wie bei den anderen Schwerpunkten auch, dass Output-Ziele schwierig zu quantifizieren sind, wenn es sich nicht um Standardmaßnahmen handelt.

Output-Ziele waren schwierig zu quantifizieren

Die gemeinsamen Ergebnisindikatoren für Schwerpunkt 3 haben für die *PROFIL*-Förderung, in der überwiegend öffentliche Investitionen gefördert wurden, kaum Aussagewert. R7 (Zusätzliche Bruttowertschöpfung) und R8 (Zusätzliche Arbeitsplätze) zielen auf betriebliche Investitionen, die fast nur in 311 (Diversifizierung) gefördert wurden. R9 (Zusätzliche Touristen) war weder bei den geförderten Projekten noch auf regionaler Ebene messbar. Die Ergebnisindikatoren R10 (Bevölkerung in ländlichen Gebieten) und R12 (Teilnehmer mit erfolgreichem Abschluss einer Bildungsmaßnahme) spiegeln die Ergebnisse der Förderung nicht wider. R11 (Zunahme der Internet-Verbreitung) wurde nicht quantifiziert, da der ursprüngliche Plan hier keine Förderung vorsah.

Die gemeinsamen Ergebnisindikatoren passen nicht zur *PROFIL*-Förderung

Es gibt drei gemeinsame Bewertungsfragen (17 bis 19) für jeweils spezifische Schwerpunkt-3-Maßnahmen, die sich auf wirtschaftliche Aspekte und Lebensqualität beziehen und für die meisten (Teil-)Maßnahmen auch relevant sind. Die Teilmaßnahmen 323-A bis 323-C zielten aber vorwiegend auf Umweltwirkungen ab. Diese Wirkungen wurden unter Frage 20 beschrieben, obgleich es sich nicht um zusätzliche Wirkungen, sondern um die Hauptwirkungen der Maßnahmen handelt.

Die gemeinsame Bewertungsfragen wurden um Umweltaspekte ergänzt

In Maßnahme 311 (Diversifizierung) wurden 85 Projekte zur Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz gefördert, wobei Miet- und Ferienwohnungen die häufigste Nutzungsart waren. Die Umsetzung blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück, denn die meisten Landwirte haben ihre Priorität auf Investitionen in die Landwirtschaft gelegt.

311 Diversifizierung

Die Maßnahme führte nur zu einer geringen Steigerung von Einkommen und Beschäftigung. Wichtiger war die Erhaltung größtenteils historischer Bausubstanz durch Unterstützung einer dauerhaften Nutzung. In der künftigen Förderung sollte den vielfältigen Hemmnissen zur Realisierung solcher komplexen Projekte begegnet werden, indem aktive Beratung und Unterstützung bei der Projektentwicklung geleistet wird.

Weiter so, aber besser mit Beratung flankieren

In Maßnahme 313 (Tourismus) wurden insgesamt 317 Projekte gefördert, die überwiegend kleinere touristische Infrastruktur und freizeitorientierte Wegenetze zum Gegenstand hatten. Die meisten Projekte waren in übergeordnete regionale Konzepte eingebunden. Die Förderung war regional

313 Tourismus

breit und unabhängig von der Tourismusintensität gestreut.

Die Förderung hat – auch aufgrund der Arbeitsteilung mit der EFRE-Förderung – vorrangig Regionen abseits der touristischen Hot Spots als Tourismusstandorte vor allem für den Aktivurlaub gestärkt. Wirtschaftliche Effekte waren in den Regionen aber nicht quantifizierbar. Die Projekte dienten auch der Naherholung und trugen so zur Lebensqualität der Bevölkerung bei.

Attraktivität von Regionen für den Aktivurlaub gestärkt

Die Förderung sollte fortgesetzt werden, wobei Synergieeffekte angestrebt werden sollten durch Abstimmung mit überregionalen touristischen Konzepten und auch mit Maßnahmen der EFRE-/GRW-Förderung.

Weiter so, Synergien mit EFRE-Maßnahmen nutzen

Die Maßnahme 321 (Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung) umfasste die Förderung von 69 dörflichen Gemeinschaftseinrichtungen, darunter Nahwärmenetze und vielfältige soziale und Nahversorgungsprojekte, sowie 207 Projekte zur Breitbandversorgung (ab 2009). Der vergleichsweise neue Förderansatz der Maßnahme und die komplexen Förderstrukturen waren verantwortlich dafür, dass weniger Gemeinschaftseinrichtungen umgesetzt wurden als erwartet. Erst in den letzten Jahren wurden vermehrt Projekte gefördert.

321 Dienstleistungseinrichtungen

Die Maßnahme hat Beiträge zur Stärkung der Versorgungs- und Kommunikationsfunktion der Dörfer, Verbesserung der Wohnstandortbedingungen, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Stärkung der lokalen Wertschöpfung geleistet. Für eine erfolgreichere Förderung in der Zukunft sollten Möglichkeiten zur Vereinfachung und zum Kapazitätsaufbau in der Umsetzung gesucht werden.

Förderung von Gemeinschaftseinrichtungen besser begleiten

Die Förderung der Breitbandversorgung hat nur einen kleinen Beitrag zum Ausbau der Breitbandnetze in Niedersachsen geleistet, dies liegt auch an den Restriktionen durch die GAK. Dem weiterhin hohen Bedarf wäre am sinnvollsten mit einem bundesweiten Gesamtkonzept zum bedarfsgerechten Breitbandausbau zu begegnen.

Gesamtkonzept zum Breitbandausbau erforderlich

In Maßnahme 322 (Dorferneuerung) wurden rund 11.000 Projekte gefördert, darunter die Mehrzahl (rund 84 %) mit rein nationalen Mitteln. Gebietskörperschaften erhielten den größten Teil der Fördermittel, Privatpersonen setzten aber die größere Anzahl an Projekten um. Einzelprojekte wurden weit weniger umgesetzt, da die Förderung sich stärker als erwartet auf Dörfer im Dorferneuerungsprogramm konzentrierte. Dies ist positiv zu bewerten, da solche Projekte auf Plänen basieren, die unter Beteiligung der Bevölkerung erstellt wurden. Hierdurch wurde auch ein Zusammenwirken mehrerer Projekte im Dorf ermöglicht.

322 Dorferneuerung

Die investiven Projekte richteten sich vor allem auf das Ortsbild. Darüber hinaus wurden auch viele dörfliche Gemeinschaftseinrichtungen unterstützt. Die Zielerreichung der Förderung in Bezug auf diese Aspekte war hoch. Die darüber hinaus gesetzten Ziele im Hinblick auf Bürgerorientierung und das Selbstentwicklungspotenzial der Dörfer wurden nur teilweise erreicht.

Wirkungen vorrangig auf das Ortsbild

Für die zukünftige, konzeptionell deutlich veränderte Förderung wird empfohlen, weiterhin gezielte Informationen für alle Akteure über die neue Ausrichtung der Förderung und gute Umsetzungsbeispiele zu verbreiten. Die Bürgerbeteiligung in den Dorferneuerungsverfahren sollte über die reine Erstellungsphase des Konzepts hinaus fortgesetzt werden. Wenn die Förderung von mehr dörflichen Gemeinschaftsprojekten angestrebt wird, muss deren Entwicklung aktiv unterstützt werden.

Weiter fördern mit veränderter Konzeption

In Maßnahme 323-A (Naturschutz und Landschaftspflege) wurden vorwiegend öffentlich-rechtliche Träger gefördert, um verschiedenste Projekte zum Kauf von Flächen sowie zur zielgerichteten Pflege und Entwicklung in für den Biotop- und Artenschutz und das Naturerleben wertvollen Gebieten durchzuführen. Gemessen an den Finanzen, war 323-A das wichtigste Finanzierungsinstrument in NI/HB zur Umsetzung von Natura 2000.

323-A Naturschutz und Landschaftspflege

Die Teilmaßnahme leistete wertvolle Beiträge zur Erhaltung und Erhöhung der Artenvielfalt in Natura-2000-Gebieten. Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen von Natura 2000 besteht auch weiterhin ein hoher Finanzbedarf. Die Förderung sollte daher fortgeführt werden. Der Verwaltungsaufwand der Projektträger ist aufgrund der EU-Vorgaben allerdings groß. Für kleine, ehrenamtlich geführte Verbände sollte eine rein nationale Förderung ermöglicht werden.

Weiter fördern, auch mit nationalen Mitteln

In Maßnahme 323-B (Fließgewässerentwicklung) wurden 499 Vorhaben vorrangig öffentlich-rechtlicher Träger zur Erreichung eines guten ökologischen Zustands von Fließgewässern gefördert. Im Mittelpunkt standen Vorhaben zur naturnahen Entwicklung der Gewässer, zur Einrichtung von Gewässerrandstreifen sowie zur Herstellung der Durchgängigkeit von Fließgewässern.

323-B Fließgewässerentwicklung

Die Maßnahme verbesserte die Gewässermorphologie und -biologie und stabilisierte den Naturhaushalt in Bezug auf Artenvielfalt und Wasserqualität. Damit unterstützte sie die Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Weil hierfür weiterhin ein hoher Finanzbedarf besteht, sollte die Förderung fortgeführt werden. Für kleine und ehrenamtlich geführte Projektträger sollte analog zu 323-A eine rein nationale Förderung ermöglicht werden.

Weiter fördern, zusätzlich mit nationalen Mitteln

<p>In Maßnahme 323-C (Begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer) wurde vorrangig die Beratung landwirtschaftlicher Betriebe in insgesamt 376 Trinkwassergewinnungsgebieten gefördert. Ziel war es, die Kenntnisse und Praktiken der Landwirte in Bezug auf die grundwasserschonende Bewirtschaftung zu verbessern. Die zuvor aus Landesmitteln finanzierte Beratung wurde ab 2007 erstmals mit EU-Mitteln unterstützt; dies hat den Verwaltungsaufwand erhöht.</p>	<p>323-C Trinkwasserschutz</p>
<p>Erfolgskontrollen zeigen die positive Wirkung von Trinkwasserschutzberatung auf die Wasserqualität und quantifizieren diese mit einer Minderung des Stickstoffeintrags um 10 kg/ha. Der Beratungsbedarf besteht weiterhin. Das Förderinstrument ist bewährt und sollte fortgeführt werden.</p>	<p>Weiter so</p>
<p>In Maßnahme 323-D (Kulturelles Erbe) wurden rund 850 Projekte privater und öffentlicher Eigentümer zum baulichen Erhalt von Kulturdenkmälern gefördert. Die Zahl der Projekte war deutlich höher als geplant, allerdings fand eine Nutzungsänderung bei weitaus weniger Gebäuden statt als geplant.</p>	<p>323-D Kulturelles Erbe</p>
<p>Die Maßnahme hat einen Beitrag zum Denkmalschutz geleistet und das Erscheinungsbild der Dörfer verbessert. Kulturelle Identifikationsorte, teils auch Begegnungsstätten und touristische Anlaufpunkte im ländlichen Raum wurden erhalten. Die Förderung ist sinnvoll. Bei der Zieldefinition der Maßnahme und der Projektauswahl sollte aber die denkmalpflegerische Bedeutung im Vordergrund stehen, weniger eine Nutzungsänderung der Gebäude.</p>	<p>Weiter fördern mit Blick auf den Denkmalwert</p>
<p>In Maßnahme 331-A (Transparenz schaffen) wurde die Zusammenarbeit von Bildungsträgern (u. a. Umweltbildungszentren, Verbände) und Wirtschaftsakteuren aus der Land- und Ernährungswirtschaft zur Durchführung von Bildungsveranstaltungen zu Themen der regionalen Nahrungsmittelerzeugung gefördert. U. a. wurden 41.252 dreistündige Informationsveranstaltungen und 2.780 Aktionstage gefördert.</p>	<p>331-A Transparenz schaffen</p>
<p>Die Maßnahme verbesserte den Kontakt der beteiligten regionalen Wirtschaftsakteure zu jungen Konsumenten sowie untereinander und hat zu einer positiven Wahrnehmung der regionalen Land- und Ernährungswirtschaft beigetragen. Die geschaffenen Netzwerke haben eine unterstützende Wirkung auf die Entwicklung in den ländlichen Regionen. Die Förderung sollte fortgeführt werden, wobei auch die geleistete Arbeit der regionalen Wirtschaftsakteure besser vergütet werden sollte.</p>	<p>Weiter so, aber bessere Vergütung der Arbeit</p>

In Maßnahme 331-B (Qualifizierung für Naturschutz) wurden Gruppen- und individuelle Beratungen von Landwirten, die für eine Teilnahme am Kooperationsprogramm Naturschutz (214-C) in Frage kommen, gefördert. Die Maßnahme wurde zum Ende der Programmlaufzeit relativ gut angenommen, insgesamt jedoch in geringerem Umfang als geplant.

331-B Qualifizierung für Naturschutz

Die Wirkung zeigte sich in einer höheren Teilnahmebereitschaft beratener Landwirte an AUM. Die Berater sammelten Erfahrungen mit der Umsetzung der AUM, die für die zukünftige Ausgestaltung genutzt werden können. Die Maßnahme sollte fortgesetzt und ausgebaut werden. Empfohlen wird mehr Beratungskontinuität durch längerfristige Bewilligungen und die Beseitigung verwaltungstechnischer Hemmnisse.

Weiter so, aber vereinfachen

Maßnahme 341 umfasste die Teilmaßnahmen 341-A „Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte“ (ILEK) und 341-B „Regionalmanagement“. Es wurden 44 ILEK vorwiegend zu Beginn, aber auch am Ende der Förderperiode gefördert. Bis 2012 wurden insgesamt 23 Regionalmanagements in ILE-Regionen gefördert. Die Maßnahme bietet in einigen Aspekten flexiblere Möglichkeiten als Leader und ist eine sinnvolle Ergänzung dazu.

341 ILEK und Regionalmanagement

Aufgrund der Maßnahme haben sich das Kooperationsklima und die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen deutlich verbessert. Die Beteiligung privater Akteure gelang nur zum Teil. Eine Fortführung der Förderung ist sinnvoll. Die Umsetzung sollte durch Maßnahmen der Qualitätskontrolle und Vernetzung zwischen den Regionen intensiver begleitet werden.

Weiter so, aber mit mehr Begleitung

8 Maßnahmen und Ergebnisse im Schwerpunkt 4

Im Schwerpunkt 4 (Leader) wurden 32 niedersächsische Regionen in einem gebietsbezogenen, partizipativen Ansatz unter Einsatz von regionspezifischen Entwicklungskonzepten (REK) und Regionalmanagements gefördert. Insgesamt wurden in diesem Schwerpunkt 101,5 Mio. Euro verausgabt, das war etwas mehr als im Plan 2009 vorgesehen.

32 Leader-Regionen

Bezüglich der Output-Ziele lag der Zielerreichungsgrad zwischen 32 und 313 %. Der hohe Zielerreichungsgrad bei Maßnahme 421 (Kooperationsprojekte) ist auf die wenig ambitionierten Output-Ziele zurückzuführen. Umgekehrt war die Anzahl der Förderfälle in 431 (Laufende Kosten der LAG) viel geringer als erwartet; die Quantifizierung der Projektanzahl hat aber kaum Aussagewert. Für Leader wurden keine gemeinsamen Ergebnisindikatoren formuliert. Es waren vier schwerpunktspezifische Bewertungsfragen zu beantworten.

Output-Ziele wenig aussagekräftig

Nach verzögertem Umsetzungsbeginn erfolgte die Umsetzung seit 2011 kontinuierlich auf hohem Niveau. Hauptsächlich wurden Projekte in den Bereichen Tourismus und Dorfentwicklung realisiert, daneben wurde eine große Vielfalt an Projekten der integrierten ländlichen Entwicklung, aber auch z. B. in Naturschutz, Umweltbildung oder Hochwasserschutz gefördert. Die nationale öffentliche Kofinanzierung erfolgte überwiegend durch die Kommunen. Landesmittel wurden nicht eingesetzt.

Hohe Ausschöpfung der Mittel

Die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) waren durch kommunale Verwaltungen und Vereine dominiert. Einige Akteursgruppen (wie Wirtschaftsakteure oder Frauen) waren unterrepräsentiert. Die administrativen Vorgaben begünstigten die Umsetzung von Projekten durch Gebietskörperschaften. Für private Akteure war es ein Problem, die nationale öffentliche Kofinanzierung sicherzustellen, die Verfahren waren häufig zu aufwendig und die notwendige Vorfinanzierung nicht leistbar. Die Leader-Förderung war stark an die ELER-Mainstream-Maßnahmen angelehnt; dies hat die Handlungsmöglichkeiten der Regionen und den Spielraum für Innovation eingeschränkt.

Beteiligung kommunaler Akteure dominierte

Insgesamt ist es weitgehend gelungen, die Besonderheiten von Leader umzusetzen. Trotz der begrenzenden Umsetzungsbedingungen fand auch auf der Projektebene Innovation statt. Die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der Akteure wurde verbessert. Dies zeigte sich auch in der Verbesserung von Beziehungen, Kontakten, Wissen und Fähigkeiten sowie in der Ausweitung von Kooperation und Vernetzung. Kommunale Akteure profitierten von solchen Verbesserungen allerdings stärker als Akteure aus der Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

Besonderheiten des Leader-Ansatzes kamen zur Geltung

Empfehlungen richten sich auf eine bessere Unterstützung der Bewilligungsstellen vor allem zu Beginn der Förderperiode, eine ausreichende Ausstattung der Regionalmanagements sowie eine Schärfung der Kriterien für die Auswahl der Leader-Regionen z. B. im Hinblick auf die LAG-Zusammensetzung. Vernetzung und Austausch zwischen und mit den Regionen sollten ebenso wie die Kommunikation zwischen Fachreferat, LAGn und Bewilligungsstellen verbessert werden. Ggf. sollte angesichts der gestiegenen Anzahl der Regionen über eine stärkere „regionale“ Vernetzung nachgedacht werden. Hierfür sind aufgrund der gestiegenen Anzahl an beteiligten Akteuren mehr Ressourcen erforderlich als 2007 bis 2013.

Mehr Ressourcen für Vernetzung und Austausch bereitstellen

Die Förderverfahren von ELER und Strukturfonds sollten vereinheitlicht und besser miteinander verknüpft werden. Die Förderung von gebietsübergreifenden und insbesondere transnationalen Kooperationsprojekten

Harmonisierungsmöglichkeiten ausloten

sollte EU-seitig grundsätzlich überdacht werden, da sie kaum in Anspruch genommen wurde. Wenn die EU-KOM eine fondsübergreifende Förderung von Leader anstrebt, sollte sie stärker als bisher auf eine Vereinheitlichung der Durchführungsbestimmungen hinarbeiten. Daneben sollten sowohl das Land als auch die EU-KOM stärker auf eine Vereinfachung der Umsetzungsbedingungen hinarbeiten.

9 Programmwirkungen

In Bezug auf das Wirtschaftswachstum hatte *PROFIL* als ein auf den Primärsektor, auf Umweltthemen und auf ländliche Räume ausgerichtetes Programm nur geringe Handlungsmöglichkeiten, wachstumsrelevante Impulse zu setzen. Grundsätzlich bestand ein Zielkonflikt zwischen dem Ausgleichsziel der ländlichen Entwicklungspolitik und dem Wachstumsziel der erneuerten Lissabon-Strategie.

Frage 1: Beitrag zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft

PROFIL hatte keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung der Bruttowertschöpfung insgesamt bzw. der Nicht-Primärsektoren. Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (121, 125) hatten einen signifikant positiven, wenn auch geringen Effekt auf die Bruttowertschöpfung des Primärsektors. Die indirekten Wirkungen von geförderten Investitionen in die ländliche Infrastruktur konnten nicht quantifiziert werden.

Geringe Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung des Primärsektors

Zwar bestand Handlungsbedarf zur Verringerung der teils hohen Arbeitslosenquoten in ländlichen Kreisen Niedersachsens, doch *PROFIL* hatte kaum wirksame Instrumente hierfür. Auch die finanzielle Bedeutung von *PROFIL* für das Ziel Beschäftigung war, im Verhältnis zu Instrumenten der Wirtschaftsförderung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik, gering.

Frage 2: Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze

Durch Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 wurden zwischen 223 und 285 vollzeitäquivalente Arbeitsplätze geschaffen. Die Beschäftigungseffekte im Primärsektor waren tendenziell negativ, hinsichtlich ihrer Größenordnung jedoch zu vernachlässigen. Insgesamt war der Einfluss von *PROFIL* auf die Erwerbstätigenzahl in NI/HB zu vernachlässigen.

Nur geringe Beschäftigungswirkungen

Vor dem Hintergrund der anhaltend negativen Entwicklung der biologischen Vielfalt und aufgrund internationaler Schutzverpflichtungen besteht ein hoher Handlungsbedarf zum Schutz der Biodiversität. Das Potenzial freiwilliger Maßnahmen – wie die des ELER – ist allerdings beschränkt, da Anreizsysteme nicht zulässig sind und so relevante Gebiete in erforderlichem Umfang nicht nachhaltig erreicht werden können. Das stellt insbesondere in den Hot Spots der Biodiversität ein Problem dar, wie negative Trends bei Erhaltungszuständen von FFH-Lebensraumtypen zeigen.

Frage 3: Beitrag zum Ressourcenschutz, hier: Biodiversität

27 % der gesamten öffentlichen Mittel gingen in Maßnahmen mit positiven Biodiversitätswirkungen, davon jedoch nur die Hälfte in solche mit hohen Wirkungen auf Arten und Lebensräume. Leistungsträger waren das KoopNat sowie ausgewählte NAU/BAU-Maßnahmen (214), investive Naturschutzmaßnahmen (323-A, 323-B) und Qualifizierung zum Naturschutz (331-B). Im Forstbereich ist insbesondere der Waldumbau hin zu naturnäheren Mischbeständen (227) anzuführen.

Hohe Bedeutung von *PROFIL*-Maßnahmen für die biologische Vielfalt

Nur 6,4 % der LF wurden über die Förderung erreicht, aber immerhin 15 % des Waldes. Der anhaltende Verlust der biologischen Vielfalt konnte durch *PROFIL* nicht gestoppt werden. Verglichen mit anderen öffentlichen Naturschutzinvestitionen außerhalb der ELER-Förderung hat *PROFIL* aber eine hohe finanzielle Bedeutung und müsste somit einen maßgeblichen Anteil an den Gesamtwirkungen auf die biologische Vielfalt haben.

Wirkungen konnten den negativen Basistrend in der biologischen Vielfalt nicht umkehren

Die Erzeugung erneuerbarer Energien wurde durch *PROFIL* nicht direkt gefördert, lediglich ihre Verteilung und Nutzung über Nahwärmenetze (321) kann zur Effizienzsteigerung erneuerbarer Energien gewertet werden. Die Wirkungen waren aus landesweiter Sicht sehr gering (weniger als 0,01 % der jährlichen landwirtschaftlichen Emissionen Niedersachsens).

Frage 4: Beitrag zur Bereitstellung erneuerbarer Energien: vernachlässigbar

Grundsätzlich ist die Arbeitsproduktivität im niedersächsischen Agrarsektor im nationalen Vergleich relativ hoch, sodass bezüglich der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit nur geringer Handlungsbedarf bestand. Dieser betraf eher die Instandhaltung und Verbesserung ländlicher Infrastruktur sowie neue Herausforderungen an das Betriebsmanagement durch einen relativen hohen Wachstumsdruck und gesellschaftliche Anforderungen an einen modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektor.

Frage 5: Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors

Da wichtige Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit außerhalb des Wirkungsfeldes der ELER-Förderung liegen, war das Potenzial von *PROFIL*, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu fördern, begrenzt. Positive Wirkungen sind etwa 22 % der Gesamtmittel zuzuschreiben. Die Mittel entfallen auf öffentliche Investitionen (125), einzelbetriebliche Investitionen (121, 123) sowie Investitionen in Humankapital (111, 114) mit allerdings geringer budgetärer Bedeutung. Insgesamt hatte *PROFIL* einen geringen Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität und Bruttowertschöpfung des Primärsektors.

Kein signifikanter Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors

Im Lauf der Förderperiode änderten sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Milchvieh haltende Betriebe erheblich. Ein deutlicher Strukturwandel in der Milchproduktion hin zu weniger Milchviehhaltern mit größeren Herden war die Folge. *PROFIL* hatte zwiespältige

Frage 6: Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors: marginal in Relation zu Kräften

Wirkungen auf diesen Prozess. Durch das AFP wurden einerseits Produktionskapazitäten modernisiert oder erweitert, andererseits führten die gesteigerten Milchmengen ab 2014 zu deutlichen Preisrückgängen, die zahlreiche Erzeugerbetriebe in Existenzprobleme brachten. Die Gesamtwirkungen der Health-Check-Mittel auf die sektorale Entwicklung dürften marginal sein, verglichen mit anderen Entwicklungen wie vor allem der Förderung erneuerbarer Energien. Mit *PROFIL* konnte kaum gegen die Kräfte der Märkte gewirkt werden.

des Marktes

Zum Schutz des Weltklimas und zur Reduzierung von Treibhausgasen bestehen heute internationale und nationale Klimaschutzstrategien sowie vielfältige ordnungsrechtliche, Anreiz- und marktwirtschaftliche Instrumente. *PROFIL* stellte in diesem Kontext einen sehr kleinen Baustein dar.

Frage 7: Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel

Durch die *PROFIL*-Maßnahmen wurden im Mittel der berechneten Szenarien insgesamt 918 kt CO_{2Äq}-Emissionen (brutto) vermieden. Das entsprach ca. 1,4 % der Emissionen aus dem niedersächsischen Primärenergieverbrauch im Jahr 2010 bzw. 3,1 % der landwirtschaftlichen Emissionen im Jahr 2009. Der Großteil der Wirkungen wurde durch Teilmaßnahmen in den Codes 214 und 227 erreicht. Verglichen mit bestehenden und optionalen Instrumenten, die weit effektiver wirken, ist die ELER-Förderung als strategisches Klimaschutzinstrument wenig geeignet.

Es gibt wirksamere Instrumente für den Klimaschutz außerhalb von *PROFIL*

Zur Klimafolgenanpassung, hier dem Schutz vor Hochwasser, Sturmfluten und steigendem Meeresspiegel, wurden umfangreiche Mittel über *PROFIL* – vorrangig in Form nationaler Top-ups – eingesetzt.

Hochwasser- und Küstenschutz beanspruchen viele Finanzmittel.

Beim Wasserschutz besteht in Niedersachsen ein hoher Handlungsdruck aufgrund hoher Nährstoffüberschüsse in den Gewässern, die hauptsächlich auf diffuse Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft zurückzuführen sind. Auch beim ökologischen Zustand der Oberflächengewässer bestehen in NI/HB große Defizite. Der strategische Förderansatz sah für den Wasserschutz eine Kombination aus ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen vor. Bei den Nährstoffüberschüssen waren die Möglichkeiten freiwilliger Maßnahmen des ELER aber begrenzt.

Frage 8: Beitrag zur verbesserten Wasserbewirtschaftung

Der Beitrag der *PROFIL*-Maßnahmen zur Reduzierung der Stickstoffbilanz in NI/HB lag in der Summe bei rund 15.000 t N pro Jahr, das entspricht einem Minderungsbetrag von 5,8 kg N/ha oder 6,5 % bezogen auf die landesweite LF. Nach Abzug von Mitnahmen betrug der Minderungseffekt 10.700 t N bzw. 4,1 kg N/ha. Den größten Anteil daran hatten die AUM sowie die Trinkwasserschutzkooperationen in 323-C. Die *PROFIL*-Maßnahmen konnten den gegenläufigen Trend eines wachsenden N-Überschusses, der durch exogene Faktoren bestimmt ist, gerade eben ausgleichen.

***PROFIL*-Maßnahmen konnten den Trend zu wachsenden N-Überschüssen ausgleichen**

Zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Fließgewässer war der wichtigste Baustein die Förderung der naturnahen Fließgewässerentwicklung durch öffentliche Investitionen (323-B, z. T. auch 413), die in NI komplett über *PROFIL* finanziert wurde. Komplementär wirkte hier die Flurberreinigung durch die Bereitstellung entsprechender Flächen.

Hohe Bedeutung von *PROFIL* für ökologische Entwicklung der Fließgewässer

Auf die Verbesserung der Lebensqualität kann in erster Linie die Politik über Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik von Bund, Ländern und Kommunen Einfluss nehmen. Verglichen mit deren Instrumenten und Handlungsmöglichkeiten war die Bedeutung von *PROFIL* zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen gering. Die Relevanz der *PROFIL*-Förderung bezogen auf das Wirkungsfeld Lebensqualität betraf den Rückgang von Infrastruktur sowie den Verlust von Wohnattraktivität, vor allem in den von negativer Bevölkerungsentwicklung betroffenen ländlichen Regionen. Für den Begriff der Lebensqualität fehlte im ELER eine Definition und Konkretisierung; daher sollte er mit Diskussionen um „das gute Leben in ländlichen Räumen“ gefüllt und auf konkrete, spezifische Zielsetzungen konzentriert werden.

Frage 9: Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität und Förderung der Diversifizierung

Unter den verschiedenen Dimensionen der Lebensqualität erreichten die *PROFIL*-Maßnahmen insbesondere Wirkungen in den Dimensionen „Soziale Beziehungen“, „Politische Partizipation“, sowie „Persönliche Aktivitäten (Freizeit)“ und vor allem „Wohnstandortbedingungen“. Die Dimension „Persönliche und wirtschaftliche Unsicherheit“ hatte nur eine untergeordnete Bedeutung aufgrund der geringen Beschäftigungseffekte. Die Wohnstandortbedingungen, vorrangig das äußere Erscheinungsbild und die Aufenthaltsqualität der Dörfer, wurden vor allem durch die Maßnahmen 321, 322 und Leader positiv verändert. Persönliche (Freizeit-) Aktivitäten wurden darüber hinaus durch verbesserte Wegeinfrastrukturen in 125-A und 125-B ermöglicht. Die integrierten Ansätze der ländlichen Entwicklung in den Schwerpunkten 3 und 4 zielten auf die Entwicklung einer gesamten Region und entfalteten eine besondere Wirkung durch die Stärkung endogener Potenziale in ländlichen Räumen. Dem demografischen Wandel konnten die Maßnahmen zwar nicht entgegen wirken, aber auf Projekt- bzw. Ortsebene begannen.

Wirkungen auf Wohnstandortbedingungen und Freizeitaktivitäten

Innovationsansätze in *PROFIL* konnten in den Maßnahmen 111, 121, 123, 323-C, 321 und Leader identifiziert werden. Den Maßnahmen wohnte aber ein unterschiedliches Verständnis von Innovation inne, klare Definitionen fehlten. Entgegen der wichtigen Rolle, die Innovation in einigen Maßnahmenbeschreibungen einnahm, wurden vorwiegend „Standardprojekte“ mit geringem Innovationsgehalt umgesetzt.

Frage 10: Beitrag zur Einführung innovativer Ansätze: gering

Der Bedarf zum Ausbau schneller Internetverbindungen ist in vielen ländlichen Regionen Niedersachsens hoch. Eine Förderung war in *PROFIL* über Maßnahme 321 möglich, allerdings in erster Linie mit nationalen Mitteln. Die umgesetzten Projekte haben einen – verglichen mit dem Bedarf – geringen Beitrag zur Verbesserung geleistet.

Frage 11: Beitrag zur Schaffung von Zugang zum Breitbandinternet: gering

Tierschutz in der Landwirtschaft ist zunehmend ein wichtiges Thema in der gesellschaftlichen Diskussion. Aus den für eine Verbesserung der Tiergerechtigkeit potenziell geeigneten ELER-Maßnahmen wurden in *PROFIL* nur die Beratung (114) und das AFP (121) angeboten. Beide Maßnahmen hatten nur einen eingeschränkten Wirkungsspielraum, da viele Probleme des Tierschutzes nur über die Kompensation erhöhter laufender Kosten für tiergerechte Haltungsverfahren gelöst werden können.

Programmspezifische Frage Tierschutz: kaum Wirkungen

Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein landespolitisches Ziel und wird auch von *PROFIL* explizit verfolgt. Die *PROFIL*-Maßnahmen waren aber überwiegend gleichstellungsneutral ausgestaltet, zum kleineren Teil waren sie potenziell gleichstellungsorientiert. In den relevanten Wirkungsbereichen „Beschäftigung und UnternehmerInnentum“, „Qualifizierung und Genderkompetenz“ und „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ konnten Beiträge zu gleichstellungspolitischen Zielen identifiziert werden. Für den Bereich „Teilhabe an Entscheidungsprozessen“ gib es nach wie vor einen Verbesserungsbedarf im Hinblick auf die Beteiligungsquote von Frauen in den unterschiedlichen Gremien.

Beitrag von *PROFIL* zum Querschnittsziel Gleichstellung: Ansätze einer Verbesserung

10 Durchführung von *PROFIL*

NI/HB haben den ursprünglichen Rahmen für die Technische Hilfe bei Weitem nicht ausgeschöpft. Dies lag auch an einer restriktiven Handhabung der Auswahl möglicher Aktivitäten. Um Abgrenzungsprobleme zur 1. Säule und ein mögliches Anlastungsrisiko zu vermeiden, wurden große Bereiche (z. B. Finanzierung von Personal und IT, die nicht eindeutig der *PROFIL*-Umsetzung zugeordnet werden konnten) ausgeschlossen.

Frage 13: Einsatz der Technischen Hilfe

Rund die Hälfte des Mitteleinsatzes entfiel auf verpflichtende Bestandteile wie die externe Bewertung, die Erfassung und Auswertung von Begleitdaten oder Erläuterungstafeln. Die andere Hälfte unterstützte die Verwaltung in der Erstellung und Umsetzung des Programms durch zusätzliches Personal, Aufträge an Externe und vielfältige Netzwerkaktivitäten sowie kapazitätsaufbauende Maßnahmen. Ein kleiner Teil floss auch in die Öffentlichkeitsarbeit. Die meisten Aktivitäten wären ohne diese Mittel nicht oder mit deutlich reduziertem Umfang realisiert worden. NI/HB wird die

Flexibler Einsatz der Mittel

Empfehlung gegeben, den Einsatz der Technischen Hilfe auch weiterhin flexibel zu handhaben.

Als Implementationskosten (IK) werden die Kosten für die Umsetzung des Förderprogramms bezeichnet, die sich aus Personal-, IT- und weiteren Sachkosten der beteiligten Stellen zusammensetzen. 2011 waren in NI/HB insgesamt knapp 370 Vollzeit-Arbeitskräfte mit der Umsetzung von *PROFIL* befasst, die IK beliefen sich auf rund 27 Mio. Euro. Die relativen IK, bezogen auf die Gesamtausgaben an Fördermitteln im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2012, lagen bei rund 9 %.

Frage 14: Effizienz des Ressourceneinsatzes

Je nach Maßnahme variierten die relativen IK in einem breiten Korridor. Bei den flächenbezogenen Maßnahmen lagen sie zwischen 1,2 % für die AZ und 28,6 % für die Natura-2000-Zahlungen. Unter den investiven Maßnahmen waren die finanzstarken Maßnahmen 126, 121 und 125 relativ günstig in der Umsetzung mit 3 - 6 % relativen IK. Maßnahmen mit verhältnismäßig kleinem Finanzvolumen wie Qualifikations- und Kooperationsmaßnahmen (331-B, 421, 111) waren dagegen besonders aufwendig. Auch die forstlichen Fördermaßnahmen waren mit gut 22 % relativen IK vergleichsweise teuer in der Umsetzung.

Relative IK variieren in einem breiten Korridor

Im Vergleich mit den anderen Programmen der 7-Länder-Bewertung wies *PROFIL* das mit Abstand günstigste Verhältnis aus IK und umgesetzten Fördermitteln auf. Deutliche Synergieeffekte gab es durch das gemeinsame Programm von NI und HB. Gegenüber der Erhebung von 2005 haben sich die absoluten und relativen IK jedoch erhöht. Dies ist u. a. auf die gestiegene Anzahl von Maßnahmen, die Integration von Leader sowie den gewachsenen Aufwand für eine den EU-Regularien entsprechende Umsetzung zurückzuführen.

NI/HB haben im Vergleich der 7 Länder die niedrigsten relativen IK

Im Rahmen qualitativer Analysen wurden die Einflussgrößen des Durchführungsrahmens auf die IK untersucht. Als IK-erhöhend wurden vor allem der unbeständige und stetig ausdifferenzierte Rechtsrahmen der EU-Förderung, die erforderliche Vielfalt und Tiefe an Kontrollen sowie die aus der 1. Säule übernommenen Sanktionsregelungen identifiziert. Insbesondere der Detaillierungsgrad des Rechtsrahmens sowie rückwirkende (Auslegungs-)Änderungen führten zu Ineffizienzen und Fehlerrisiken.

Durchführungsrahmen: Der Rechtsrahmen als größter Schwachpunkt

Der Rechtsrahmen der ELER-Förderung muss daher grundlegend vereinfacht werden. Hier ist in erster Linie die EU-KOM gefordert. Optimierungsansätze sind z. B., Bagatellgrenzen für Rückforderungen einzuführen, Sanktionsregelungen zu überdenken, unbestimmte Rechtsbegriffe zu klären und den Rechtsrahmen über die gesamte Förderperiode stabil zu halten..

EU-KOM muss den Rechtsrahmen vereinfachen

Die Organisationsstruktur der *PROFIL*-Umsetzung beeinflusste die Umsetzungseffizienz hingegen positiv. Die Verwaltungsstrukturen waren auf der Steuerungsebene komplex, wiesen aber eine gute Funktionsfähigkeit auf. Die Bewilligung erfolgte gebündelt in drei Strängen. Auf Ebene der Bewilligungsstellen wurde organisatorisch im Lauf der Förderperiode wenig verändert. Umfassende, verkomplizierende Änderungen fanden auf der Steuerungsebene statt. Dies hat die Abwicklung von *PROFIL* kaum belastet, wohl aber den Übergang in die nachfolgende Förderperiode. Auf Ebene der Bewilligung war der Grad an Bündelung und Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung vergleichsweise hoch. Der Umsetzungsrahmen stellte allerdings hohe Anforderungen an die Personalressourcen, sowohl quantitativ als auch fachlich. Die Personalausstattung der Verwaltungsstellen erwies sich zum Teil als zunehmender Engpass in der Umsetzung.

Stärke der *PROFIL*-Umsetzung ist die Organisationsstruktur

Die identifizierten Stärken der Organisationsstruktur sollten gewahrt werden. Die Funktionsfähigkeit der neu geschaffenen Strukturen auf der Steuerungsebene sollte in zwei Jahren überprüft werden.

Stärken erhalten

Mitnahmeeffekte verminderten die Effizienz des Fördermitteleinsatzes, da die eingesetzten Mittel nicht mit zusätzlichen Wirkungen verbunden sind. Private ZuwendungsempfängerInnen erhielten im *PROFIL*-Förderzeitraum rund 1.050 Mio. Euro öffentliche Fördermittel. Davon waren 23 % mit vollständiger Mitnahme verbunden, d. h. die Projekte bzw. die Flächenbewirtschaftung wären in identischer Weise auch ohne Förderung umgesetzt worden. Ein Großteil der Mitnahmen ist auf Teilmaßnahmen im NAU/BAU, die AZ und einzelbetriebliche Investitionsförderungen zurückzuführen. 32 % der Mittel an Private waren mit teilweiser Mitnahme verbunden, d. h. die Förderung hat hier ein Vorziehen oder eine Modifikation der ohnehin geplanten Investition bewirkt. Solche Effekte waren teilweise förderpolitisch gewollt.

Mitnahmeeffekte betreffen bei privaten Zuwendungsempfängern ¼ der Fördersumme

Um Mitnahmen zu verringern, sollten Auflagen das öffentliche Interesse an der Förderung wirksam abbilden, und gleichzeitig sollte die Förderung im Wesentlichen die Mehrkosten dieser Auflagen kompensieren.

Förderbedingungen im Hinblick auf Mitnahmen ausgestalten

Additionalität ist gegeben, wenn öffentliche Zuwendungsempfänger durch die Förderung zu Investitionen veranlasst werden, die sie nicht ohnehin getätigt hätten. Mit der zunehmenden Knappheit der kommunalen Haushalte hat sich diese Anforderung relativiert, da viele Kommunen erforderliche Investitionen nicht ohne zusätzliche Förderung tätigen können. Die mit *PROFIL* geförderten öffentlichen Investitionen wiesen nach den Erhebungen nur zu einem sehr geringen Anteil fehlende Additionalität auf. Allerdings besteht das Risiko räumlicher Fehlallokation, wenn Teile der

Additionalität war bei öffentlichen Zuwendungsempfängern scheinbar hoch

Kommunen die erforderlichen Eigenanteile nicht aufbringen können, so dass die Fördermittel nicht in die bedürftigsten Regionen fließen.

Die Additionalität der *PROFIL*-Mittel war scheinbar hoch, da auch zentrale Bereiche der Daseinsvorsorge nur noch mit Hilfe von Förderprogrammen abgedeckt werden konnten. Effizienter wäre es, könnten solche Bereiche direkt über zugewiesene Steuermittel finanziert werden. Das Gesamtsystem der kommunalen Finanzierung sollte entsprechend überprüft werden.

***PROFIL* überbrückt Lücken in kommunalen Haushalten**

Synergieeffekte zwischen Maßnahmen konnten identifiziert werden, ihr Umfang hatte keinen entscheidenden Einfluss auf die Fördereffizienz. Größeres Potenzial liegt im Angebot synergetisch wirkender, sogenannter multifunktionaler Maßnahmen wie dem Ökolandbau, der Fließgewässerentwicklung oder Vorhaben zum Moorschutz unter 323-A und 216, die gleichzeitig positive Wirkungen für mehrere Wirkungsfelder entfalten.

Synergien zwischen Maßnahmen hatten keinen großen Einfluss auf die Fördereffizienz

Da auf der Umsetzungsebene in NI/HB wenig bündelnde Strukturen existieren, sollten sich die Fachreferate komplementär wirkender Maßnahmen regelmäßig austauschen, um Synergien erzeugen zu können.

Regelmäßigen Austausch der Fachreferate ermöglichen

Um die Effizienz der Förderung insgesamt beurteilen zu können, müsste den Gesamtkosten ein quantifizierbarer Nutzen gegenübergestellt werden. Dies gelang für die umweltbezogenen Wirkungsbereiche in Ansätzen. Für *PROFIL* insgesamt war eine Bewertung auch wegen der fehlenden Vergleichbarkeit bspw. von Umwelt- und sozioökonomischen Wirkungseinheiten nicht möglich.

Effizienz des Fördermitteleinsatzes nur bei Umweltzielen in Ansätzen quantifizierbar

Hohe relative Implementationskosten sind nicht immer ein Zeichen für mangelnde Fördereffizienz. Ein höherer Verwaltungsaufwand ist teils erforderlich, um hohe Wirkungen zu erzielen. Ein einseitiges Streben nach Verwaltungsvereinfachung kann die Effizienz der Förderung daher auch senken.

Nicht einseitig auf Verwaltungsvereinfachung setzen

Im Bereich Biodiversität konnte für *PROFIL* gezeigt werden, dass ein enger Zusammenhang zwischen relativen IK, Gesamtkosten und Wirksamkeit besteht. Für die verschiedenen Maßnahmen konnte dennoch keine eindeutige Rangfolge aufgestellt werden, da sich diese in der Wirkungsdauer maßgeblich unterscheiden und darüber hinaus jeweils auf spezifische Arten oder Biotoptypen abzielten.

Biodiversität

Für die Reduktion der N-Bilanzsalden zeigte eine Effizienzberechnung, dass hohe Unterschiede in der Kosten-Wirksamkeit der verschiedenen auf Wasserschutz abzielenden Maßnahmen bestanden. Ausschlaggebend waren die teils hohen Mitnahmeeffekte der Förderung.

Wasser

Im Bereich Klimaschutz konnten Effizienzkenwerte (Kosten pro eingespartes CO₂-Äquivalent) nur teilweise berechnet werden. Sie wiesen eine hohe Spannbreite auf. Allerdings war Klimaschutz bei den meisten *PROFIL*-Maßnahmen nur ein Nebenziel.

Klimaschutz

PROFIL wies in seiner Gesamtstrategie und Maßnahmenstruktur Merkmale auf, die die Höhe der IK und auch die Wirksamkeit beeinflusst haben. Einerseits haben Maßnahmen mit einem hohen Umsetzungsaufwand die Wirksamkeit der Förderung und damit die Fördereffizienz gestärkt. Andererseits hatte die starke finanzielle Ausrichtung auf sektorbezogene Standardmaßnahmen deutlich negativen Einfluss auf die gesamte Fördereffizienz von *PROFIL*.

***PROFIL* weist Merkmale hoher und niedriger Fördereffizienz auf**

Insgesamt war mit *PROFIL* in weiten Teilen ein effizienter Ressourceneinsatz verbunden. 69 % der gesamten Fördermittel (ohne Küstenschutz) sind in Maßnahmen geflossen, die zumindest in einem Wirkungsfeld besonders wirksam waren. Die Umsetzung dieser Maßnahmen verursachte 76 % der gesamten IK.

69 % der *PROFIL*-Mittel waren zumindest in einem Zielbereich besonders wirksam

Mit Blick auf die Fördereffizienz sollten sehr kleine Maßnahmen, sofern sie wirkungsvoll sind, eher aus nationalen Mitteln gefördert werden. In der EU-Förderung sollten hohe Bagatellgrenzen gelten. Maßnahmen mit einer geringen Wirksamkeit und hohen Ausgabenanteilen, wie die AZ und das AFP, sollten grundlegend modifiziert oder nicht mehr angeboten werden.

Kleine Maßnahmen besser national fördern

11 Gesamtbetrachtung und übergeordnete Empfehlungen

Die Gesamtbetrachtung umfasst die Wirkungen von *PROFIL* mit Blick auf die prioritären Ziele der ELER-Förderung und Aspekte der Programmdurchführung. Insgesamt haben sich NI/HB in *PROFIL* realistische, den Potenzialen der ELER-Förderung entsprechende Ziele gesetzt. Dies spiegelt sich auch in der sehr geringen Zahl an Maßnahmen wider, die in der Gesamtschau als Zielverfeher eingestuft wurden.

Kaum Maßnahmen, die als Zielverfeher eingestuft wurden

Die *PROFIL*-Förderung ist für Maßnahmen der Zielbereiche Biodiversität und Wasserschutz (insbesondere Oberflächengewässer) das wichtigste Finanzierungsinstrument, bei einem gleichzeitig sehr hohen Handlungsbedarf und einer hohen Wirksamkeit des angebotenen Maßnahmenmix. Diese Bereiche sollten zukünftig finanziell und durch Maßnahmenoptimierung gestärkt werden.

Maßnahmen der Zielbereiche Biodiversität und Wasser stärken

<p>Die Ziele Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum waren dagegen Zielbereiche von <i>PROFIL</i> mit einem geringem Handlungsbedarf und geringen Wirkungen. Die finanzstarken Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur, Daseinsvorsorge und regionale Entwicklungsprozesse unterstützten die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume vor allem indirekt. <i>PROFIL</i> bot allerdings nur sehr begrenzte Möglichkeiten für eine wirtschafts- und beschäftigungsorientierte Förderpolitik im Ländlichen Raum. Dies war teilweise auf den begrenzenden Regelungsrahmen der ELER-VO zurückzuführen.</p>	<p>Geringe Wirkungen auf die Wirtschaftskraft und Beschäftigung</p>
<p>Die EU-Kommission sollte den Zielkonflikt zwischen der gesamteuropäischen Wachstumsstrategie Europa 2020 und der ausgleichsorientierten ländlichen Entwicklungspolitik in der EU auflösen.</p>	<p>Zielkonflikt zwischen Wachstum und Ausgleich auflösen</p>
<p>Vor dem Hintergrund der geringen Wirkungen der <i>PROFIL</i>-Förderung auf die Wettbewerbsfähigkeit und der Arbeitsproduktivität des Agrarsektors, sollte die Förderung zukünftig auf die Bereitstellung öffentlicher Güter sowie auf das Angebot von Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen beschränkt werden.</p>	<p>Förderung im Primärsektor auf die Bereitstellung öffentlicher Güter konzentrieren</p>
<p>Die Lebensqualität in ländlichen Räumen hängt auch von einer funktionierenden Daseinsvorsorge ab, die in den letzten Jahren mehr und mehr auch durch <i>PROFIL</i> adressiert wurde. Diese Ansätze sollten weiter verfolgt werden. Der ELER allein kann die großen Herausforderungen, die u. a. durch den demografischen Wandel entstehen, nicht lösen. Daher muss die ausreichende finanzielle Gesamtausstattung der Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts sichergestellt sein.</p>	<p>Finanzielle Gesamtausstattung der Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts sicherstellen</p>
<p><i>PROFIL</i> verfügte über effiziente Umsetzungssysteme der Förderung. Das System hatte keine grundsätzlichen Schwächen, wies aber manche Detailprobleme und suboptimale Lösungen auf. Hierzu wurden in der Bewertung an vielen Stellen Empfehlungen formuliert.</p>	<p>Effiziente Umsetzungssysteme</p>
<p>Die Frage nach einer dem Bedarf angemessenen finanziellen Ausstattung von <i>PROFIL</i> für bestimmte Zielbereiche konnte nur sehr eingeschränkt beantwortet werden. So bestand zwar aus fachlicher Sicht ein Mehrbedarf für wirksame umweltbezogene Maßnahmen, doch schon die vorhandenen Mittel wurden nicht vollständig in Anspruch genommen. Auch aus Gründen der Risiken und des Aufwands für die Antragstellenden.</p>	<p>Bedarf und Umsetzung sind unter dem gegebenen Rahmen schwer in Einklang zu bringen</p>
<p>Der zunehmend komplexe Regelungsrahmen der EU beeinflusst die Umsetzung der ELER-Programme negativ. Die umsetzenden Verwaltungen treiben bereits hohen Aufwand, um Verfahrensfehler zu vermeiden, und</p>	<p>Komplexität des EU-Rechtsrahmens erhöht Zielverfehlungskosten</p>

verzichten zunehmend auf fehleranfällige, aber ggf. hochwirksame Maßnahmen. Standardisierbare, wenig zielorientierte und mit Anpassungskosten verbundene Maßnahmen sind hingegen eher mit geringen Wirkungsintensitäten und Mitnahmeeffekten behaftet. Beide Effekte lassen die Zielverfehlungskosten steigen.

Daher ist ein grundlegender Neustart bei den rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich, der zeitnah in Angriff genommen werden muss. Zentrale Punkte sind eine größere Rechtsklarheit, die Umsetzung des Single-Audit-Prinzips im ELER, ein stärkeres Gewicht des in den Verträgen festgeschriebenen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und ein Rückwirkungsverbot für Änderungen im Rechtsrahmen und der Rechtsauslegung.

Der Rechtsrahmen muss grundsätzlich revidiert werden

Fazit

Niedersachsen und Bremen haben die EU-Fördermittel der 2. Säule dazu genutzt, um mit *PROFIL* ein breites Spektrum an Maßnahmen in einem konsistenten strategischen Rahmen anzubieten. Positive Wirkungen der *PROFIL*-Förderung konnten in der Ex-post-Evaluation für die meisten Maßnahmen aufgezeigt werden. Die Maßnahmenziele und -wirkungen gingen aber weit über die von der EU vorgegebenen, thematisch stark auf die EU-2020-Ziele eingeeengten Programmfragen und Indikatoren hinaus. Gerade im Bereich der ländlichen Entwicklung waren die Maßnahmen auf spezifische lokale Bedarfe, Potenziale und Strategien ausgerichtet und führten zu sehr heterogenen Vorhaben und Wirkungspfaden. Der Aggregation zu Gesamteffekten waren damit zwangsläufig enge Grenzen gesetzt. Für einen messbaren Einfluss auf die von der EU gesetzten Wirkungsindikatoren zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sind die Potenziale eines ländlichen Entwicklungsprogramms zu gering, wie auch im Planungsdokument realistisch eingeschätzt wurde. Im Umweltbereich waren Wirkungen messbar, die gegenläufigen programmexternen Einflussfaktoren aber zu stark, um den angestrebten Status-quo-Erhalt bei den globalen Wirkungsindikatoren zu erreichen. Wesentliche und teilweise wirksamere Stell-schrauben liegen häufig außerhalb der Förderpolitik.