

# Evaluationsbericht

zur Prioritätsachse 4

„Nachhaltige und umweltgerechte  
Entwicklung von Flächen und Landschaften“

Im Rahmen der Begleitevaluierung des Multifondsprogramms  
für den EFRE und den ESF in Niedersachsen



Bild: Bildrechte: Lüneburger Heide GmbH



Niedersachsen


# Arbeitsgemeinschaft Begleitevaluierung Multifondsprogramm Niedersachsen



INSTITUT FÜR  
SOZIALFORSCHUNG UND  
GESELLSCHAFTSPOLITIK



**GEFRA**

unter Mitarbeit von  kovalis

## **Evaluierung der Prioritätsachse 4 – Nachhaltige und umweltgerechte Entwicklung von Flächen und Landschaften**

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Lützowstr. 93, 10785 Berlin,  
Victoria Escobar, Clara Eul, Aline Hausen, Maria von Mach, Dr. Oliver Schwab

**Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung**

**Berlin, den 21. Oktober 2021**

## **Kurzfassung**

Die Förderung aus der Prioritätsachse 4 des Multifondsprogramms für die Strukturfonds in Niedersachsen zielt auf die Bewahrung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes, seine Inwertsetzung und regionale Entwicklung sowie nachhaltigen Tourismus. Die Kurzfassung stellt die zentralen Ergebnisse der Evaluierung dar. Datengrundlagen, Begründungen und Herleitungen können der Langfassung der Studie entnommen werden.

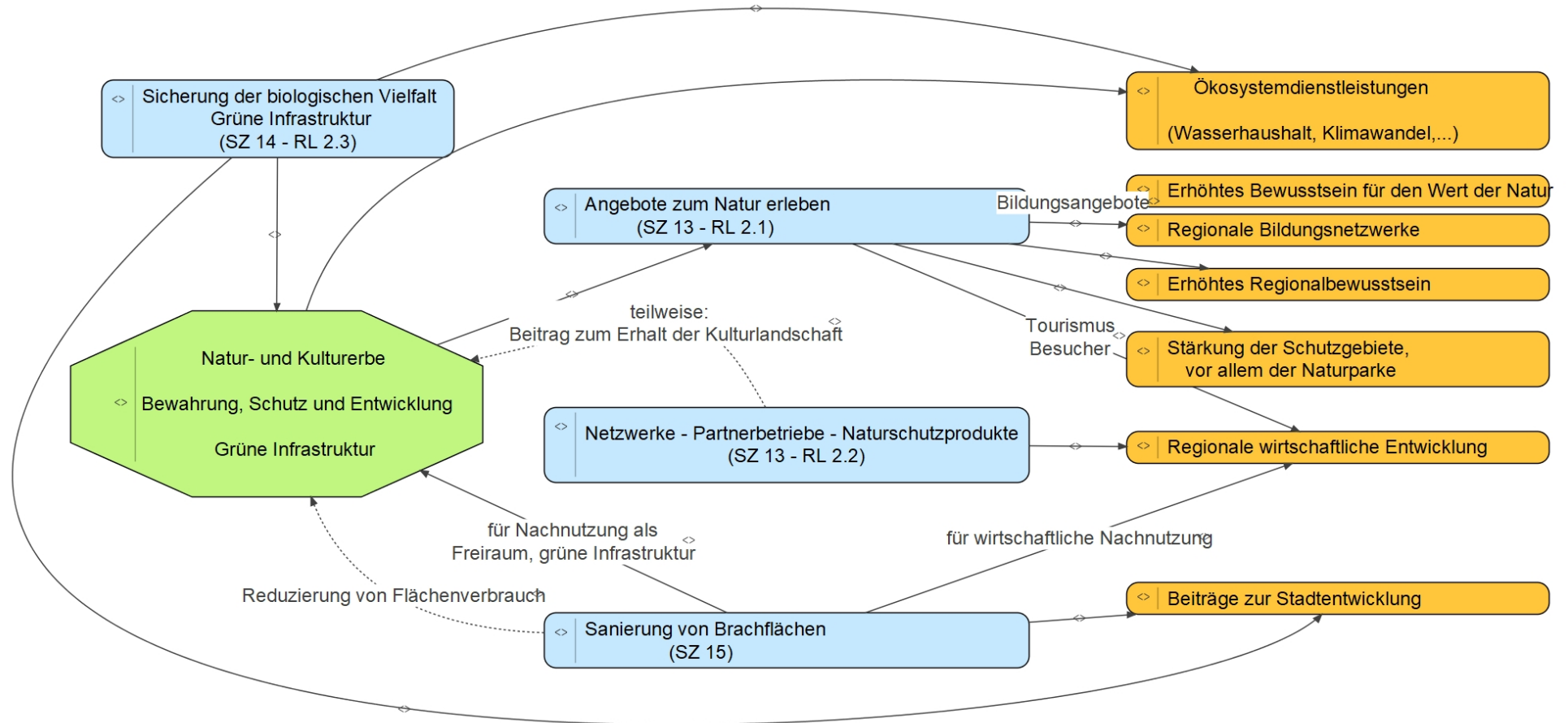
Gefördert werden Projekte aus zwei Richtlinien: die Richtlinie Landschaftswerte und die Richtlinie Brachflächenrecycling, die beide vom Umweltministerium umgesetzt werden. In der Richtlinie Landschaftswerte werden drei Förderbereiche unterstützt, die sich jeweils in mehrere Fördergegenstände gliedern. Die Richtlinie Brachflächenrecycling zielt auf einen Fördergegenstand. Der Evaluierung liegt der Stand Ende September 2020 zu Grunde. Der Bewilligungsstand lag bei 98,1 Prozent. Es waren 218 Vorhaben im Umfang von 128,207 Mio. € bewilligt.

Die Evaluierung wurde in den Jahren 2020 und 2021 durchgeführt. Sie folgt einem theoriebasierten Evaluierungsansatz und orientiert sich insbesondere am Konzept der "Contribution Analysis" nach Mayne. Die Datengrundlagen sind Monitoringdaten sowie vor allem Analysen in vier Fallstudienlandkreisen, wo auf Grundlage von Förderunterlagen, Monitoringdaten und Interviews die Förderung analysiert wurde (Lüchow-Dannenberg, Heidekreis, Goslar und Osnabrück). In den Fallstudienlandkreisen wird in Form einer integrierten Mehrfall-Fallstudie das Zusammenwirken der dort jeweils geförderten Vorhaben analysiert.

Der Evaluierung liegt ein Wirkungsmodell zu Grunde, das im Laufe der Studie ergänzt und weiterentwickelt wurde (siehe Abbildung 1.1). Blau dargestellt sind die Förderbereiche der beiden Richtlinien, über die die Förderung der PA 4 umgesetzt wird. Das grüne Feld steht allgemein für das Natur- und Kulturerbe, das in Bezug auf die Förderung eine ambivalente Stellung hat: Einerseits zielt die Förderung auf die Stärkung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes, indem etwa die Sicherung der biologischen Vielfalt unterstützt wird, andererseits zielt sie auf die Inwertsetzung, indem beispielsweise touristische Angebote entwickelt werden.

Aufgrund dieser Stellung beschreibt das Kultur- und Naturerbe sowohl eine Wirkungsdimension der Förderung als auch einen Input für andere Fördergegenstände. Am rechten Rand in Orange sind die weiteren zentralen weiteren Wirkungsdimensionen der Förderung dargestellt, die je nach Inhalt auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden können.

Abbildung 1.1: Ergänztes Wirkungsmodell



Das Wirkungsmodell zeigt verschiedene zentrale Wirkungsdimensionen der Förderung:

- **Stärkung und Schutz des Natur- und Kulturerbes:** Die Förderung zur Sicherung der biologischen Vielfalt trägt mit einer Vielzahl von Vorhaben zu dieser Wirkungsdimension bei. Ein relativ hoher Anteil der Vorhaben findet im städtischen Bereich statt. Einen Schwerpunkt der Förderung bildet die Renaturierung von Gewässern. Die Aufwertung von Biotopen zielt mit einem gewissen Schwerpunkt auf Blühstreifen, Bienen- und Streuobstwiesen. Insgesamt werden in diesem Bereich 89 Projekte mit 26,964 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten gefördert. Im städtischen Bereich wirkt auch die Sanierung von Brachflächen auf diese Wirkungsdimension – sofern sie auf die Nachnutzung als Freiraum- und Grünfläche zielt. Etwa die Hälfte der zur Wiedernutzung verfügbar gemachten Fläche fällt hierunter (43,2973 ha). Ein Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs, die generell durch die Brachflächennutzung angestrebt wird, ist erkennbar, aber von relativ geringem Umfang: Durch die insgesamt in der Förderperiode geförderten Vorhaben wird rechnerisch in einem Jahr der Flächenverbrauch um 0,12 ha/d verringert – bei 6 ha/d Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen im Jahr 2018. Interessante Möglichkeiten zur Kombination von Naturschutzprodukten und Landschaftspflege eröffnen sich im Einzelfall z. B. durch die Nutzung von Schafwolle.
- **Bildung, Umwelt- und Regionalbewusstsein:** Bildungsbezogene Vorhaben bilden einen Schwerpunkt der Förderung im Bereich der Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes. 46 Vorhaben mit 36,675 Mio. € Fördermitteln werden in diesem Bereich umgesetzt. Neben Informationszentren und ähnlichen Angeboten zeigen insbesondere die Anbieter von Veranstaltungen im Bildungsbereich vielversprechende Projektansätze. Vor allem durch Kooperation mit regionalen Akteuren, insbesondere Schulen, entstehen hier im Einzelfall Ansätze regionaler Bildungsnetzwerke. Auch Kooperationen mit anderen Akteuren, wie beispielsweise Heimatvereinen, bieten vielversprechende Ansätze. Während die Effekte über die Information von Tagesgästen und Tourist:innen vergleichsweise diffus sind, da sie vor allem dort auftreten, wo die Gäste herkommen, bieten die regionalen Kooperationen vielversprechende Ansätze zur Umweltbildung und zur Entwicklung des Regionalbewusstseins.
- **Regionale wirtschaftliche Entwicklung** erhält Impulse durch die Attraktivität der Angebote, die im Bereich der Inwertsetzung geschaffen werden. Dabei werden nur im Einzelfall größere Attraktionen finanziert, überwiegend handelt es sich um Ergänzungen im Wegenetz, Themenwege und Lehrpfade (mit Bezug zum Bildungsthema, s. o.). Einen nur geringen Anteil an der Förderung hat die Unterstützung des naturschutzgerechten Wirtschaftens (zwölf Vorhaben, 4,416 Mio. € förderfähige Gesamtkosten). Im Vordergrund stehen hier die Projekte zur Entwicklung der Partnernetze, die allerdings vorwiegend von Nationalparks und Biosphärenreservaten und nur von einzelnen Naturparks

durchgeführt wurden. Projekte für Partnerbetriebe und zur Entwicklung von Naturschutzprodukten wurden kaum durchgeführt. Der Hauptimpuls für die Regionalentwicklung vermittelt sich über den Tourismus. Dabei tritt insbesondere im Nationalpark Harz das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlicher Nutzung und Schutzziele deutlich zu Tage. Ansätze zur Entwicklung regionaler Wertschöpfungsketten und andere Bausteine für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung finden sich nur im Ausnahmefall.

- **Beiträge zur Stadtentwicklung:** Durch die vorwiegend in Siedlungsgebieten vorgenommenen Brachflächensanierungen, aber auch durch einen relativ hohen Anteil von Vorhaben im städtischen Bereich zur Stärkung der biologischen Vielfalt gibt die Förderung auch Impulse für die städtische Entwicklung. Die Brachflächensanierung zeigt, dass die Förderung hier durch die Einbindung in Stadtplanungsprozesse und die Kombination mit Mitteln der Städtebauförderung unter besonderen Bedingungen funktioniert. Wirkungseitig müssen Aspekte wie Klimaanpassung der Stadt berücksichtigt werden.

Die Förderung bedient somit ein breites Wirkungsspektrum, das mit der vorliegenden Evaluierung zunächst in weiten Teilen dargestellt und plausibilisiert werden konnte.

Große Teile der Landschaftswerte-Richtlinie sind auf Großschutzgebiete wie Nationalparke, Biosphärenreservate und Naturparke ausgerichtet (insbesondere die Inwertsetzung von Kulturlandschafts- und Naturerbe sowie die Förderung naturschutzgerechten Wirtschaftens). Ob und in welchem Ausmaß die Förderung im direkten Umfeld der Großschutzgebiete genutzt wird, hängt entscheidend von deren personellen und finanziellen Ressourcen ab. Insbesondere die Naturparke verfügen oft nicht über ausreichende Kapazitäten, überhaupt oder in größerem Umfang Förderprojekte umzusetzen. Dies führt zu einer starken Konzentration der Förderung auf die im Hinblick auf die Projektentwicklung leistungsfähigeren Gebiete. Die Gebiete, die mehrere Projekte im Umfeld umsetzen, verfügen über Personal, das hierfür zuständig ist – finanziert entweder aus eigenen Mitteln oder aus anderen Förderangeboten. Die Stärkung der Kapazitäten vor allem der Naturparke könnte dazu beitragen, das Förderangebot stärker aus der Situation vor Ort getrieben nutzen zu können – und nicht abhängig von den Ressourcen und Kapazitäten.

Die Corona-Pandemie hat die Förderung in mehrerer Hinsicht beeinträchtigt. Vor allem Projektarten, die auf direkte Treffen setzen, waren betroffen (Bildungs- und Netzwerkprojekte). Die Beeinträchtigungen dürften jedoch in aller Regel eher vorübergehender Natur sein. Die Corona-Pandemie war auch Anstoß für einen intensivierten Austausch vor allem zwischen den Nationalparks und Biosphärenreservaten. Zumindest im Harz kam es in der zweiten Phase der Pandemie zu einem stark erhöhten Besucherandrang, der die Relevanz der Thematik der nachhaltigen Ausrichtung des Tourismus in der Region unterstreicht. Ob

und wenn ja, welche dauerhaften Veränderungen im Ausflugs- und Tourismusverhalten sowie in der Orientierung auf regionale Zusammenhänge aus der Pandemie erwachsen, kann noch nicht abgesehen werden.

Bezogen auf die Evaluierungsfragen liefert die Studie die folgenden zentralen Ergebnisse:

- **Was hat die Förderung in den Regionen bewirkt?** Die räumliche Verteilung der Förderung variiert stark – zwei Drittel der förderfähigen Kosten konzentrieren sich auf zehn Landkreise. In vielen Kreisen werden nur wenige, einzelne oder gar keine Vorhaben durchgeführt, so dass in diesen Fällen auf regionaler Ebene auch die Wirkungen begrenzt sind. Auf regionaler Ebene deutliche Wirkungen können daher nicht überall erwartet werden. Am weitesten verbreitet sind die Vorhaben zur Sicherung der biologischen Vielfalt sowie die Förderung von Bildungs- und Informationseinrichtungen.
- **Inwiefern kam es durch die Fördermaßnahmen zur sichtbaren Verbesserung des Kulturlandschafts- und Naturerbes?** Eine Verbesserung des Natur- und Kulturerbes wird vor allem durch die Vorhaben zur Stärkung der biologischen Vielfalt erreicht. Einzelne gute Beispiele zeigen, wie die Erhaltung des Natur- und Kulturerbes auch mit der Entwicklung regionaler Wirtschaftskreisläufe Hand in Hand gehen kann. Im Hinblick auf die Inwertsetzung – insbesondere in Richtung Erholung und Tourismus – treten regional unterschiedlich teils manifeste Zielkonflikte auf (Stichwort „overtourism“, insbesondere im Harz).
- **Inwiefern lassen sich die geförderten (regional bedeutsamen) Maßnahmen aus den Regionalen Handlungsstrategien (RHS) ableiten oder mit diesen in Einklang bringen?** Die RHS sind in der Regel für die Projektentwicklung kein relevanter Bezugspunkt, so dass sich die Vorhaben nicht daraus ableiten. Gleichwohl lassen sich die Vorhaben in den meist breit gefassten Rahmen der RHS einordnen. Dies gilt auch für andere Strategiedokumente, die, wie etwa die Strategien der Großschutzgebiete, den Akteuren zu meist näher sind als die RHS.
- **Mit welchen weiteren Konzepten und landespolitischen Zielsetzungen stehen die geförderten Maßnahmen in Verbindung (werden durch diese beeinflusst oder beeinflussen diese)?** Bezüge zu landespolitischen Strategien bestehen vor allem zur niedersächsischen Naturschutzstrategie, deren Ziele teils auch durch die Förderung unterstützt werden. Über die Beiträge zur Inwertsetzung für eine touristische Nutzung leistet die Förderung auch Beiträge zu den Zielen der Tourismusstrategie des Landes.
- **Inwieweit werden neue (Formen von) Kooperationen und Netzwerken angestoßen oder verstetigt?** Die Förderung stärkt vor allem zwei Arten von Netzwerkstrukturen: die

Partnernetzwerke der Großschutzgebiete und teils bildungsbezogene Netzwerke. Netzwerkentwicklung wird besonders intensiv von den Großschutzgebieten betrieben, die über mehr personelle und finanzielle Ressourcen verfügen (Biosphärenreservate und Nationalparke). Die Partnernetzwerke erreichen teils einen hohen Reifegrad und entwickeln entsprechend Eigendynamik und eigene Impulse. Eher unabhängig von den Großschutzgebieten leisten einzelne engagierte Einrichtungen auch Beiträge zu (regionalen) Bildungsnetzwerken, die sich meist aus Kooperationen mit Schulen entwickeln. Derartige fortgeschrittene Netzwerkstrukturen gibt es aber bei weitem nicht in allen Regionen und bei allen Großschutzgebieten. Insbesondere Naturparke zeigen hier – bedingt auch durch die geringere Ressourcenausstattung – häufig keinen fortgeschrittenen Stand.

- **Welche weiteren Faktoren – neben der Förderung – beeinflussen die angestrebten Zielsetzungen? Welche Mechanismen außerhalb der Förderung – insbesondere durch die mittelbar wirkenden Maßnahmen – mussten zur Zielerreichung angestoßen bzw. realisiert werden?** Es sticht vor allem ins Auge, dass die Nutzung der Förderung aus der Landschaftswerterichtlinie stark davon abhängt, in welchem Umfang die einzelnen Großschutzgebiete über personelle und finanzielle Ressourcen zur Projektarbeit verfügen. Vor allem Naturparke haben im Schnitt eine deutlich geringere Ausstattung als die anderen Schutzgebietsarten. Auch die Akteursstruktur in der Region hat einen Einfluss: Einzelne besonders aktive Akteure können hier Impulse setzen, Unternehmensnetzwerke profitieren zum Teil auch von bereits bestehenden Beziehungen zwischen den Akteuren. Im Hinblick auf die Wirkungen zeigt sich ein Spannungsverhältnis zwischen Stärkung der touristischen Nutzung einerseits und Schutzzielen andererseits, das aber nur in einzelnen Regionen zu echten Problemen führt. Während weite Teile der Förderung jenseits von Siedlungsgebieten stattfinden, werden einige Bereiche, insbesondere die Brachflächensanierung, innerhalb von Siedlungen umgesetzt, wodurch besondere Aspekte der Stadtplanung und -entwicklung relevant werden.



## Summary

The funding under Priority Axis 4 of the Multi-Fund Programme for the Structural Funds in Lower Saxony aims to preserve and develop natural and cultural heritage, and by developing its value to support regional development and sustainable tourism. This summary represents the key results of the evaluation of PA 4. Data bases, justifications and derivations can be found in more detail in the long version of the study.

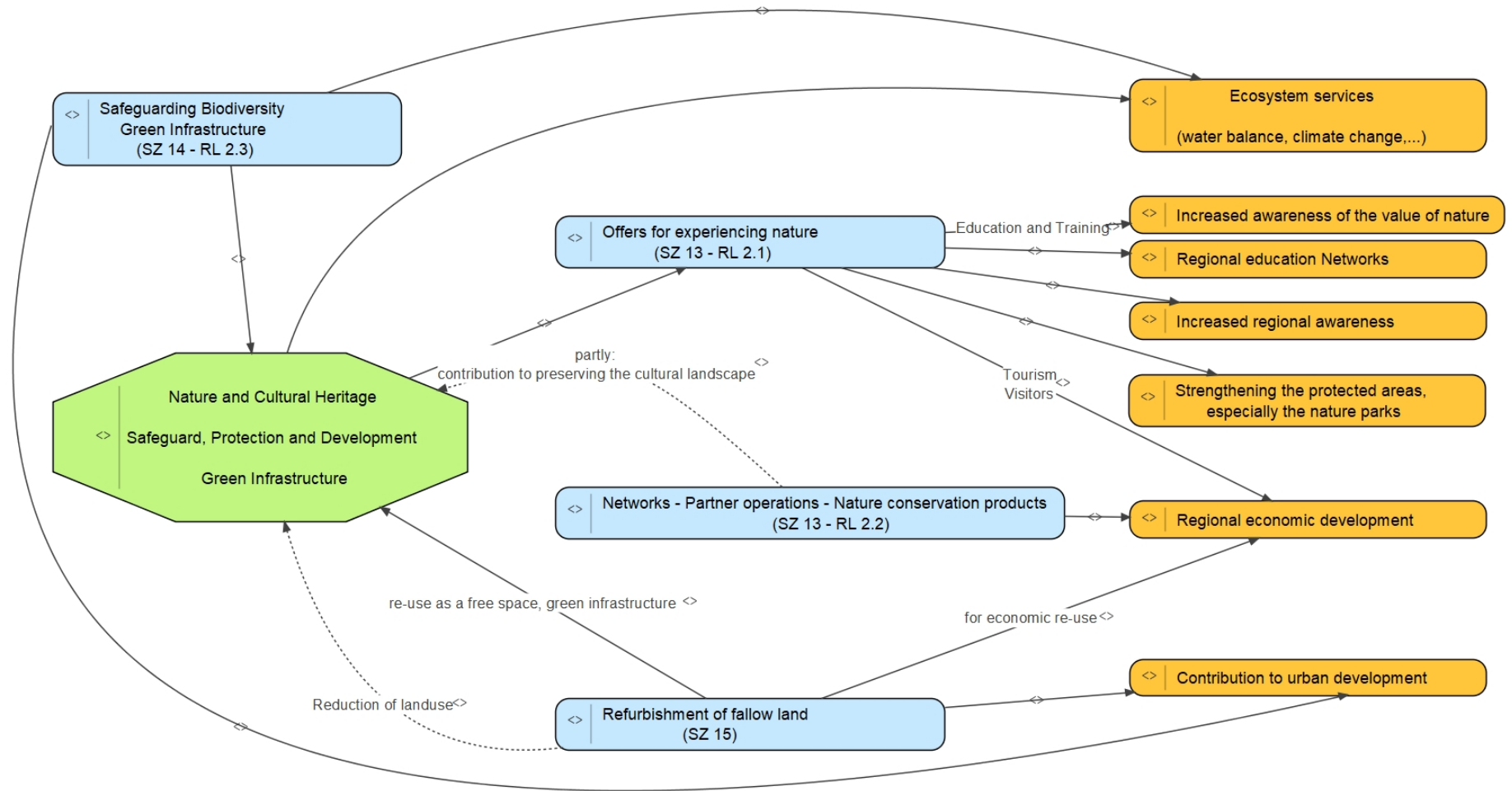
Projects are funded under two guidelines: the Landscape Values Directive and the Waste Land Recycling Directive, both implemented by the Ministry of the Environment. The Landscape Values Directive supports three funding areas, each of which is divided into several types of funding. The Waste Land Recycling Directive aims at providing funding for one type of projects. The evaluation is based on the state of play at the end of September 2020. The level of commitment was 98.1 percent. 218 projects totalling EUR 128.207 million were approved.

The evaluation was carried out in 2020 and 2021. It follows a theory-based evaluation approach and focuses in particular on the concept of “contribution analysis” according to Mayne. The data bases are monitoring data and, above all, analyses in four case study regions, where funding was analysed on the basis of funding documents, monitoring data and interviews (Lüchow-Dannenberg, Heidekreis, Goslar and Osnabrück). In the case study regions, the interaction of the projects supported there is analysed in the form of an integrated multi-case case study.

The evaluation is based on a program theory that has been complemented and developed in the course of the study (Figure 1.1). In blue are the areas of support of the two directives, which implement the funding of PA 4. The green field generally stands for the natural and cultural heritage, which has an ambivalent position in terms of support: On the one hand, the funding aims at strengthening and developing natural and cultural heritage, for example by supporting the protection of biodiversity, and on the other hand, it aims at value-added, for example by developing tourist services.

Because of this position, the cultural and natural heritage describes both an impact dimension of funding and an input for other funding objects. On the right edge in orange are the other central dimensions of the conveying, which can be achieved in different ways depending on the content.

Figure 1.1 Expanded Program Theory



The program theory shows various key dimensions of funding:

- **Strengthening and protecting natural and cultural heritage:** The promotion of biodiversity protection contributes to this impact dimension through a large number of projects. A relatively high proportion of projects take place in the urban realm. The main focus of the funding is the restoration of waters. The enhancement of biotopes with a certain focus is aimed at flowering strips, bee meadows and scattered orchards. In total, 89 projects in this area will receive EUR 26.964 million in total eligible costs. In the urban area, the renovation of fallow areas also affects this impact dimension — if it is aimed at re-use as open space and green space. About half of the area made available for re-use falls under this heading (43.2973 ha). A contribution to the reduction of land use, which is generally aimed at, can be seen, but of a relatively small extent: The total projects supported during the funding period are calculated to reduce land use by 0.12 ha/d in one year — at 6 ha/d for residential and transport areas in 2018. Interesting possibilities for combining nature conservation products and landscape care can be found in individual cases, e.g. through the use of sheep wool.
- **Education, environmental and regional awareness:** Education-related projects are a focus of support in the field of valorising the cultural landscape and natural heritage. 46 projects amounting to EUR 36.675 million will be implemented in this area. In addition to information centres and similar offers, the providers of educational events in particular show promising project approaches. In particular, cooperation with regional actors, especially schools, creates approaches to regional educational networks on a case-by-case basis. Cooperation with other players, such as home associations, also offers promising approaches. While the effects on the information of daily guests and tourists are diffuse, as they occur mainly where the guests come from, regional cooperations offer promising approaches to environmental education and the development of regional awareness.
- **Regional economic development** is stimulated by the attractiveness of the offers created in the field of value-added. Larger attractions are only financed in very few cases, mainly the projects function by adding to the existing network of paths, establishing theme paths and educational paths (related to the educational theme, see above). Only a small share of the funding is provided to support the conservation-friendly economy (12 projects, EUR 4.416 million in total eligible costs). The focus here is on projects for the development of partner networks, which, however, were carried out by national parks and biosphere reserves and only by individual nature parks. Projects for partner companies and the development of nature conservation products have hardly been carried out. The main impetus for regional development is provided by tourism. In particular in the Harz National Park, the tension between economic use and protection objectives is clearly

evident. Approaches to the development of regional value chains and other building blocks for sustainable economic development can only be found in exceptional cases.

- **Contributions to urban development:** By rehabilitating fallow areas mainly in settlement areas, but also by a relatively high proportion of urban projects to strengthen biodiversity, the support also stimulates urban development. The reclamation of wasteland shows that the funding works under special conditions through the integration into urban planning processes and the combination with funding for urban development. Aspects such as climate change adaptation of the city need to be taken into account.

The funding thus serves a wide range of effects, which could be described and made plausible in large parts with the present evaluation.

Large parts of the Landscape Values Directive are aimed at large protected areas such as national parks, biosphere reserves and nature parks (in particular, the valorisation of cultural and natural heritage sites and the promotion of conservation-friendly economy). Whether and to what extent support is used in the context of the Greater Protected Areas depends decisively on their human and financial resources. In particular, the nature parks often do not have sufficient capacity to implement funding projects at all or to a larger extent. This leads to a strong concentration of support on the more efficient regions in terms of project development. The regions implementing several projects in the surrounding area have staff in charge — financed either from their own resources or from other funding offers. Strengthening the capacities of the Nature Parks, in particular, could help to make more use of the support offered on the ground — and not depending on resources and capacities.

The coronavirus pandemic has affected funding in several respects. In particular, project types that rely on direct meetings were affected (education and networking projects). However, the impairments are, as a rule, likely to be temporary. The coronavirus pandemic has also stimulated an intensified exchange, at least between national parks and biosphere reserves. In the second phase of the pandemic, at least in the Harz region, there was a sharp increase in visitor numbers, highlighting the relevance of the issue of the sustainable orientation of tourism in the region. Whether and if so which permanent changes in excursion and tourism behaviour as well as in the orientation to regional contexts arise from the pandemic cannot yet be overlooked.

In relation to the evaluation questions, the study provides the following key findings:

- **What has been the effect of support in the regions?** The geographical distribution of support varies greatly — two thirds of the eligible costs are concentrated in ten districts. In many districts, only a few, individual or no projects are carried out, so that in these

cases the effects are limited at regional level. At regional level, therefore, significant effects cannot be expected everywhere. Biodiversity conservation projects and the promotion of educational and information facilities are the most widespread.

- **To what extent did the support measures lead to a visible improvement of the cultural landscape and natural heritage?** The improvement of natural and cultural heritage will be achieved in particular through the projects to strengthen biodiversity. Some good examples show how the preservation of natural and cultural heritage can also go hand in hand with the development of regional economic cycles. In terms of value—particularly in the direction of recreation and tourism, there are regionally manifest conflicts of objectives (keyword “overtourism”, especially in the Harz).
- **How can the supported (regionally significant) measures be derived from or reconciled with the Regional Action Strategies (RAS)?** As a rule, the RAS are not a relevant point of reference for project development, so that the projects do not derive from them. Nevertheless, the projects can be categorised in the mostly broad framework of the RAS. This also applies to other policy documents, such as the strategies of the large protected areas, which are mostly closer to the actors than the RAS.
- **What are the other concepts and national policy objectives associated with (are they influenced or influenced by these measures)?** Links to regional policy strategies exist primarily with the Lower Saxony nature protection strategy, the objectives of which are partly supported by support. By contributing to the value of tourism, the support also contributes to the objectives of the country’s tourism strategy.
- **To what extent are new (forms of) cooperations and networks initiated or consolidated?** The support mainly strengthens two types of network structures: the partner networks of the large protected areas and partly educational networks. Network development is particularly intensively operated by the large protected areas, which have more human and financial resources (biosphere reserves and national parks). The partner networks reach a high degree of maturity and develop their own dynamics and impulses accordingly. Rather independent of the large protected areas, individual dedicated institutions also contribute to (regional) educational networks, which are mostly developed through cooperation with schools. However, such advanced network structures do not exist in all regions and in all major protected areas. Nature parks in particular often do not show an advanced status due to the reduced resources available.
- **What other factors — in addition to funding — influence the objectives pursued? Which mechanisms outside funding — in particular through indirect measures —**

**had to be initiated or implemented in order to achieve the objectives?** It is particularly striking that the use of support under the Landscape Values Directive strongly depends on the extent to which the individual large protected areas have human and financial resources for project work. On average, nature parks in particular have much less facilities than the other types of protected areas. The structure of actors in the region also has an impact: individual particularly active players can provide impulses, and business networks also benefit from existing relationships between the actors. With regard to the effects, there is a tension between strengthening tourist use on the one hand and protection objectives on the other, which, however, leads to real problems only in individual regions. While large parts of the funding take place beyond settlement areas, some areas, in particular the restoration of fallow areas, are being implemented within settlements, making particular aspects of urban planning and development relevant.

## Inhalt

1.	Hintergrund.....	1
2.	Evaluierungsgegenstand und erstes Wirkungsmodell.....	1
2.1	Richtlinie Landschaftswerte.....	3
2.2	Richtlinie Brachflächenrecycling.....	4
2.3	Kontext der Förderung und Wirkungszusammenhänge.....	5
2.3.1	Hintergrund der Förderpolitik: Ausrichtung der niedersächsischen Naturschutzstrategie.....	5
2.3.2	Zentrale Wirkungszusammenhänge der Förderung.....	6
2.3.3	Großschutzgebiete – Nationale Naturlandschaften als wichtiger Bezug.....	8
2.3.4	Die Rolle von freier Landschaft und Siedlungsgebieten.....	11
3.	Evaluierungsfragestellungen und -ansatz.....	11
3.1	Fragestellungen.....	11
3.2	Evaluierungsansatz.....	12
4.	Umsetzung der Förderung.....	18
4.1	Überblick über den Umsetzungsstand und Bedeutung für die Evaluierung.....	18
4.2	Umsetzungsstand – Schwerpunkte der Förderung.....	19
4.3	Umsetzung bezogen auf die Fallstudienlandkreise.....	22
4.4	Begünstigte der Förderung.....	24
5.	Ergebnisse und Wirkungen der Förderung.....	25
5.1	Nach Maßnahmeart.....	25
5.1.1	Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes (1845).....	26
5.1.2	Naturschutzgerechtes Wirtschaften (1846).....	36
5.1.3	Biologische Vielfalt (1847).....	42
5.1.4	Brachflächensanierung (0650).....	49
5.2	Regionale Dimension: Bezug zu Großschutzgebieten und Akteursstrukturen, Projektmix und Beziehungen zwischen Maßnahmen und regionalen Strategien .....	52
5.2.1	Bezug zu Großschutzgebieten und Akteursstrukturen.....	55
5.2.2	Projektmix und Beziehung zwischen Fördergegenständen.....	58
5.2.3	Bezug zu Strategien.....	60
5.3	Corona-Einwirkungen.....	61
6.	Diskussion der Ergebnisse – Wirkungszusammenhänge.....	63

7.	Antworten auf die Evaluierungsfragen, Schlussfolgerungen und Diskussionspunkte.....	66
----	--	----



## Abkürzungen

BnatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
FfGK	Förderfähige Gesamtkosten
FFH	Flora-Fauna-Habitat
ha	Hektar
HNV	High nature value
IHK	Industrie- und Handelskammer
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
OI	Outputindikator
OP	Operationelles Programm
PA	Prioritätsachse
RHS	Regionale Handlungsstrategie
s. o.	Siehe oben
SER	Stärker entwickelte Region
SZ	Spezifisches Ziel
ÜR	Übergangsregion
VO	Verordnung

## **1. Hintergrund**

In Umsetzung der Anforderungen aus Art. 54 der VO 1303/2013 konkretisiert der Bewertungsplan zum Multifondsprogramm (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020) die Zielsetzungen und Ausrichtungen für die Evaluierungen in der Förderperiode 2014 bis 2020. Im Rahmen der Evaluierung des Multifondsprogramms werden die einzelnen Prioritätsachsen (PA) mit je spezifischen Ansätzen evaluiert.

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse zur Evaluierung der Prioritätsachse 4 des Multifondsprogramms dar. Hierzu wird zunächst der Evaluierungsgegenstand in seiner inhaltlichen Ausrichtung beschrieben und ein erstes Wirkungsmodell skizziert (Kapitel 2). Anschließend werden die Evaluierungsfragestellungen und der Evaluierungsansatz dargestellt (Kapitel 3). Das folgende Kapitel (4) beschreibt, wie die Umsetzung der Förderung verlief und auf welchen Umsetzungsstand sich die Evaluierung bezieht. Ergebnisse und Wirkungen der Förderung werden in Kapitel 5 zusammengefasst. Hierbei werden die Perspektive nach Maßnahmeart und die Betrachtung der regionalen Zusammenhänge und Bezüge zu den Strategien kombiniert. Auf die Einflüsse der Corona-Pandemie wird gesondert eingegangen. Mit einer zusammenfassenden Diskussion der Wirkungsbeziehungen (Kapitel 6) sowie den Antworten auf die Evaluierungsfragen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Kapitel 7) schließt der Bericht.

## **2. Evaluierungsgegenstand und erstes Wirkungsmodell**

Gegenstand der Evaluierung ist die Förderung aus der Prioritätsachse 4 des Multifondsprogramms. Im Operationellen Programm (OP) werden in Hinblick auf die Prioritätsachse (PA) 4 als Ziele definiert:

- die Bewahrung, der Schutz sowie die Entwicklung des Natur- und Kulturerbes,
- die Inwertsetzung der Biodiversität, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Weiterbildungsmöglichkeiten,
- die Entwicklung von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) und der Klimaschutz sowie die „Stärkung eines nachhaltigen Tourismus“ (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020, S. 20).

Die PA 4 umfasst drei Spezifische Ziele (SZ), die jeweils auf bestimmte Zieldimensionen ausgerichtet sind:

- SZ 13 betont mit der Inwertsetzung des Natur- und Kulturerbes den wirtschaftlichen Aspekt regionaler Entwicklung und wird dementsprechend auch mit einem tourismusbezogenen Ergebnisindikator belegt, der die Frequentierung der zu fördernden Landschaften misst.
- Im SZ 14 stehen stärker naturschutzfachliche Aspekte im Vordergrund, was sich im Anteil der HNV-Flächen<sup>1</sup> als Ergebnisindikator abbilden soll.
- SZ 15 zielt auf die Bereitstellung von Brachflächen für Folgenutzungen, was sich letztlich in der Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche als Ergebnisindikator niederschlagen soll.

Die Förderung in der PA 4 erfolgt über zwei Richtlinien, die beide im Umweltministerium umgesetzt werden: die Richtlinie Landschaftswerte sowie die Richtlinie Brachflächenrecycling (siehe Tabelle 2.1). Dabei werden die aus dem Multifondsprogramm abgeleitete Struktur von Prioritätsachsen und Spezifischen Zielen einerseits und die aus den Richtlinien des Landes stammende Struktur der Fördergegenstände andererseits miteinander in Beziehung gesetzt.

**Tabelle 2.1: Spezifische Ziele und Maßnahmearten der PA 4**

SZ	SZ Text	Maßnahmearten	Förderrichtlinie
13	Nachhaltige Aufwertung des niedersächsischen Kultur- und Naturerbes	1845 - Nachhaltige Aufwertung des niedersächsischen Kulturlandschafts- und Naturerbes	„Landschaftswerte“ <sup>2</sup>
		1846 - Naturschutzgerechtes und nachhaltiges Wirtschaften	
14	Sicherung der biologischen Vielfalt	1847 - Sicherung der biologischen Vielfalt, grüne Infrastruktur	
15	Erhöhung der nachhaltigen Nutzung von Brachflächen	0650 - Sanierung verschmutzter Brachflächen	„Brachflächenrecycling“ <sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> HNV = High nature value. Der Indikator bezieht sich auf Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert, s. auch <https://www.bfn.de/themen/monitoring/monitoring-von-landwirtschaftsflaechen-mit-hohem-naturwert.html>.

<sup>2</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Aufwertung des niedersächsischen Natur- und Kulturerbes sowie für die Sicherung der biologischen Vielfalt (Richtlinie „Landschaftswerte“) Erl. d. MU v. 2. 12. 2015 – 26-22610/010 – VORIS 28100 – Fundstelle: Nds. MBI. 2015 Nr. 47, S. 1512, zuletzt geändert durch Erl. d. MU vom 14. 06. 2021 (Nds. MBI. 2021 Nr. 24, S. 1108).

<sup>3</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Sanierung von verschmutzten Flächen (Richtlinie Brachflächenrecycling) Erl. d. MU v. 27. 5. 2015 – 38-0122/3/18 – Fundstelle: Nds. MBI. 2015 Nr. 21, S. 581 Geändert durch Erl. vom 11.03.2020 (Nds. MBI. 2020 Nr. 8, S. 371).

## 2.1 Richtlinie Landschaftswerte

Innerhalb der Richtlinie Landschaftswerte werden die folgenden zwei Spezifischen Ziele des OP verfolgt:

- Die nachhaltige Aufwertung des niedersächsischen Kultur- und Naturerbes (Spezifisches Ziel 13). Ziel der nachhaltigen Aufwertung des niedersächsischen Natur- und Kulturerbes ist laut OP einerseits, Natur besser erlebbar zu machen und damit ein erhöhtes Bewusstsein für den Wert und die Bedeutung der Natur zu schaffen. Andererseits sollen Besucher:innen durch ein ausgebauten und attraktiveres Natur- und Kulturangebot zum mehrmaligen Besuch der nationalen Naturlandschaften angeregt werden, wodurch die wirtschaftliche Entwicklung der Region gestärkt und Einkommens- und Beschäftigungsverhältnisse (v. a. im ländlichen Raum) aufgewertet werden sollen (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020). Die Zahl touristischer Besucher:innen ist der Ergebnisindikator für das Spezifische Ziel 13.

Die Maßnahmen des Spezifischen Zieles 13 beziehen sich auf das niedersächsische Kultur- und Naturerbe sowie das naturschutzgerechte und nachhaltige Wirtschaften und damit auf die Fördergegenstände unter Punkt 2.1 und 2.2 der Richtlinie „Landschaftswerte“. Zusammenfassend werden unter Punkt 2.1 die Errichtung von Erlebnisangeboten, (touristische) Infrastruktur, die Förderung von inklusiven Angeboten sowie konzeptionelle Vorhaben mit Bezug zum Kultur- und Naturerbe gefördert. Dieser Bereich wird in den Monitoringdaten als Maßnahmeart „1845“ ausgewiesen. Unter Punkt 2.2 der Richtlinie werden die Vernetzung und Förderung von ansässigen Unternehmen als Partnerbetriebe mit den Nationalen Naturlandschaften sowie die Entwicklung und Vermarktung von Naturschutzprodukten (regionalspezifische Waren und Dienstleistungen) gefördert (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020, S. 152). Der Punkt 2.2. der Richtlinie wird im Monitoring als Maßnahmeart „1846“ geführt.

Die Förderung aus dem SZ 13 – oder den Punkten 2.1 und 2.2 der Richtlinie – ist auf den Bezug zu den Nationalen Naturlandschaften (Nationalparke, Biosphärenreservate, Naturparke) und/oder thematisch auf die Niedersächsischen Moorlandschaften und das „Grüne Band“, den ehemaligen Grenzstreifen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR eingeschränkt. Lediglich die Förderung von Maßnahmen zur Inklusion ist aus der Definition der Förderkulisse ausgenommen.

- Die Sicherung der biologischen Vielfalt (Spezifisches Ziel 14). Mit Maßnahmen zur Sicherung der biologischen Vielfalt zielt die EFRE-Förderung Niedersachsens laut OP auf die Fortentwicklung der „grünen Infrastruktur“ mit den von ihr bereitgestellten Ökosystemdienstleistungen<sup>4</sup> ab – insbesondere in Bezug auf die Biodiversität, den Wasserhaushalt und die Anpassung an den Klimawandel (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020, S. 159f.). Als Ergebnisindikator wird der Anteil der Landwirtschaftsfläche mit hoher Biodiversität (HNV-Flächen) definiert.

Maßnahmen, die im Rahmen der Sicherung der biologischen Vielfalt gefördert werden, werden in den Fördergegenständen nach Ziffer 2.3 der Richtlinie „Landschaftswerte“ definiert. Sie umfassen die Erweiterung bzw. funktionale Verbesserung der Ökosysteme sowie die Vernetzung des Biotopverbundsystems, den Erhalt oder die Wiederherstellung von historischen Kulturlandschaften mit Bedeutung für den Naturschutz sowie die Errichtung und Aufwertung von Biotopen und Landschaftselementen (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020, S. 159). Im Monitoring wird dieser Bereich der Richtlinie unter der Maßnahmeart „1847“ geführt.

Die Förderkulisse des SZ 14 bezieht sich laut Richtlinie „auf Natur und Landschaft, insbesondere im Zusammenhang mit NATURA 2000“.

## **2.2 Richtlinie Brachflächenrecycling**

Mit der Förderung des Brachflächenrecyclings<sup>5</sup> wird durch die Maßnahmeart „Sanierung verschmutzter Brachflächen“ folgendes Ziel verfolgt:

- Die gesteigerte, nachhaltige Nutzung von Brachflächen (Spezifisches Ziel 15). Die Förderung von Brachflächenrecycling soll dazu beitragen, dass der Flächenverbrauch in Niedersachsen gemindert wird und gleichzeitig der Anteil an Grünflächen möglichst erhalten bleibt (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und

---

<sup>4</sup> Ökosystemdienstleistungen umfassen die Vorteile, die Menschen von Ökosystemen beziehen.

<sup>5</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Sanierung von verschmutzten Flächen (Richtlinie Brachflächenrecycling) Erl. d. MU v. 27. 5. 2015 – 38-0122/3/18 – Fundstelle: Nds. MBl. 2015 Nr. 21, S. 581 Geändert durch Erl. vom 11.03.2020 (Nds. MBl. 2020 Nr. 8, S. 371).

Regionale Entwicklung, 2020, S. 163). Als Ergebnisindikator wird die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha/d definiert. Durch die Förderung von Brachflächenrecycling sollen Bodenverunreinigungen saniert und Abbruchmaßnahmen umgesetzt werden, die ohne Förderung nicht wirtschaftlich sind. Zudem ist eine Nachnutzung – in Form von Bebauung oder der Schaffung von Frei- oder Grünflächen – der geförderten Brachfläche im Zuge der EFRE-Förderung verpflichtend (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2020, S. 166). Die Brachflächenförderung wird im Monitoring als Maßnahmeart „0650“ ausgewiesen.

Eine räumliche Einschränkung der Gebietskulisse erfolgt in der Richtlinie Brachflächenrecycling nicht. Eine Einschränkung auf Brachflächen in Siedlungsgebieten nimmt die Richtlinie nicht vor. Eine Erfassung im Altlastenkataster ist nicht Voraussetzung. In den vorzulegenden Nachnutzungskonzepten müssen auch die Beiträge zu den Entwicklungszielen der jeweiligen Gebietskörperschaft dargestellt werden. Eine Abstimmung mit der Gebietskörperschaft ist hierfür erforderlich.

## **2.3 Kontext der Förderung und Wirkungszusammenhänge**

In diesem Kapitel werden vor dem Hintergrund der in OP und Richtlinien formulierten Ausrichtung der Förderung für die möglichen Wirkungen wichtige inhaltliche Bezüge der Förderung dargestellt und diskutiert: Die Ausrichtung auf die niedersächsische Naturschutzstrategie (2.3.1), die Rolle von Großschutzgebieten (2.3.3), sowie die unterschiedlichen Bezüge auf freie Landschaft und Siedlungsgebiete (2.3.4). Aufbauend auf die Einordnung in die Naturschutzstrategie werden außerdem Kernbestandteile eines möglichen Wirkungsmodells benannt (2.3.2).

### **2.3.1 Hintergrund der Förderpolitik: Ausrichtung der niedersächsischen Naturschutzstrategie**

Die Ausrichtung der Förderung, wie sie insbesondere in der Landschaftswerte-Richtlinie zum Ausdruck kommt, fügt sich ein in die Naturschutzstrategie des Landes Niedersachsen (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, 2017). Folgende Aspekte sind dabei relevant:

- Die zunehmende Nutzung von Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke und der damit einhergehende Verlust natürlicher Funktionen wird als einer der zentralen Gefährdungsfaktoren für die biologische Vielfalt und die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes genannt (ebd. S. 5).

- Die Naturschutzstrategie versteht Naturschutz als „nutzungsintegrierten Naturschutz“. „Nutzungsintegrierter Naturschutz bedeutet, dass entweder Nutzungen und bestimmte Naturschutzziele auf den Produktionsflächen gleichermaßen realisiert werden oder Produktionsflächen und Naturschutzbereiche so miteinander verwoben sind, dass über die Biotopflächen und verbindenden Strukturen eine naturschutzgerechte Nutzung gewährleistet ist“ (ebd., S. 6). Durch den Ansatz des nutzungsintegrierten Naturschutzes wird der Naturschutz vor allem mit der landwirtschaftlichen Nutzung verknüpft. Damit sind der Erhalt von Naturschutzgütern und Kulturlandschaft eng verbunden. Dies kommt in der Landschaftswerte-Richtlinie beispielsweise in der Formulierung „Natur- und Kulturerbe“ zum Ausdruck.
- Neben der Nutzungsintegration betont die Naturschutzstrategie auch die ökonomische Perspektive, Natur als Vermögen („Naturkapital“) zu sehen. In dieser Lesart stellt Natur wertvolle Beiträge zum menschlichen Wohlergehen zur Verfügung: „Im Fokus muss auch sein, dass die Natur eine Fülle von so genannten „Ökosystemleistungen“ erbringt, die die Grundlage für unsere Existenz, unser Wohlergehen und unsere Wirtschaftsaktivitäten bilden. Dies sind Versorgungsleistungen (z. B. Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Trinkwasser, Bau- und Brennstoffen, Bodenschätzen), Regulierungsleistungen (wie z. B. Wasserreinigung, Klima- und Hochwasserregulierung) sowie kulturelle Leistungen (z. B. ästhetische Werte, Freizeit- und Erholungswert). Die von Ökosystemen bereitgestellten Leistungen und Güter bringen dem Menschen einen direkten oder indirekten wirtschaftlichen, materiellen, gesundheitlichen oder psychischen Nutzen“ (ebd., S. 6). OP und Landschaftswerte-Richtlinie greifen diese Ausrichtung auf und betonen die Bedeutung insbesondere von „grüner Infrastruktur“.

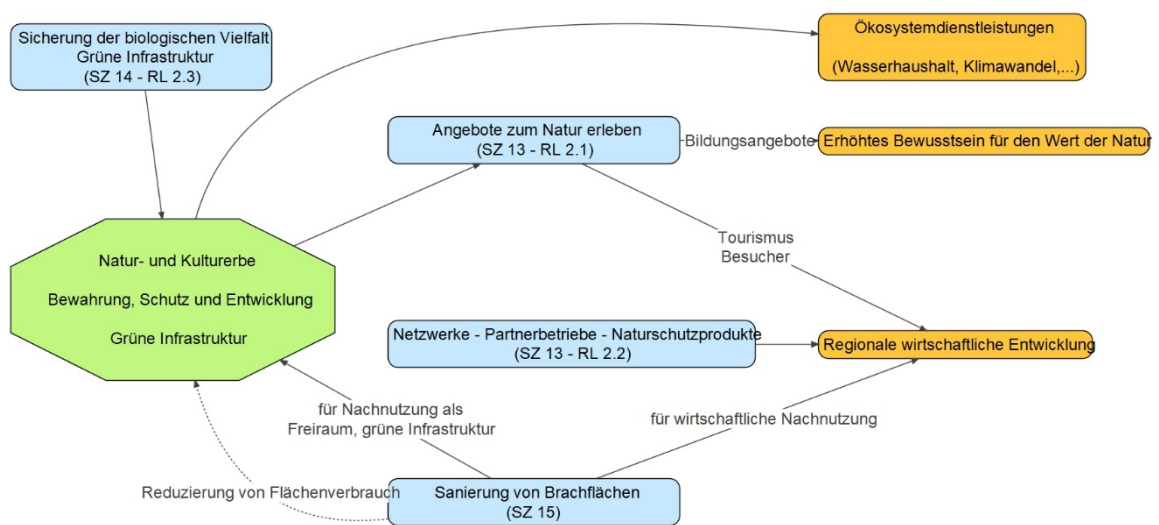
### **2.3.2 Zentrale Wirkungszusammenhänge der Förderung**

Vor diesem Hintergrund erlauben OP-Strategie und Richtlinien eine erste Annäherung an die Wirkungszusammenhänge der Förderung (siehe Abbildung 2.1). Die Förderung gruppiert sich insgesamt um das Natur- und Kulturerbe sowie die grüne Infrastruktur. Zwei grundsätzliche Bezüge lassen sich unterscheiden:

1. Einige Fördergegenstände haben zum Ziel, das Natur- und Kulturerbe zu bewahren und zu schützen bzw. grüne Infrastrukturen auszubauen. Hierauf zielen direkt die Fördergegenstände aus Ziffer 2.3 der Landschaftswerte-Richtlinie, in denen Renaturierung und Aufwertung von Biotopen gefördert wird. Auch die Brachflächensanierung kann zur Entwicklung des Natur- und Kulturerbes beitragen: Zum einen dann, wenn eine Nachnutzung als Freiraum oder grüne Infrastruktur angestrebt ist, zum anderen aber auch generell durch Reduzierung des Versiegelungsdruckes.

- Das Natur- und Kulturerbe ist Gegenstand von Angeboten für Naturerlebnisse. Bildungs- und Informationsangebote, Besucherlenkung und ähnliche Maßnahmen werden in Ziffer 2.1 der Landschaftswerte-Richtlinie gefördert. Zwei wesentliche Wirkungsrichtungen werden durch diese Förderung angesprochen: a) die regionale wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere über die Verbesserung touristischer Angebote, und b) die Entwicklung von Naturbewusstsein über die Bildungs- und Informationsangebote.

Abbildung 2.1: Wirkungszusammenhänge – erste Bausteine



- Schließlich soll über die Entwicklung von Partnernetzwerken, Partnerbetrieben und „Naturschutzprodukten“ ebenfalls ein Beitrag zur regionalen wirtschaftlichen Entwicklung geleistet werden.

Neben der zentralen Wirkungsdimension – der Bewahrung und Entwicklung des Natur- und Kulturerbes – spielen somit vor allem die regionale wirtschaftliche Entwicklung, die Stärkung des Umwelt- und Naturbewusstseins sowie die Bereitstellung von Ökosystemdienstleistungen als Wirkungsdimensionen eine Rolle. Die Förderung ist in ihrer Zielrichtung auf eine enge Verzahnung von Naturschutzzielen im engeren Sinne mit Beiträgen zur regionalen Entwicklung ausgerichtet.

Das so skizzierte Wirkungsmodell wird im Anschluss an die Diskussion der Ergebnisse und Wirkungen der Förderung wieder aufgegriffen und ergänzt (siehe Kapitel 6).



### 2.3.3 Großschutzgebiete – Nationale Naturlandschaften als wichtiger Bezug

Die Förderung der Landschaftswerte-Richtlinie bezieht sich insbesondere im SZ 13 auf Großschutzgebiete. In der Ausrichtung auf die Großschutzgebiete äußert sich in diesem Bereich besonders die Verknüpfung von Naturschutz- und Entwicklungszielen, wenn auch gebietsabhängig in unterschiedlicher Art und Weise.

Die Schutzgebietsausweisung ist ein wichtiges Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Schutzgebietskategorien beruhen auf dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).<sup>6</sup> Zu den Großschutzgebieten gehören die flächengrößten Schutzgebietskategorien: Nationalparke, Biosphärenreservate und Naturparke.<sup>7</sup>

Die drei Typen von Großschutzgebieten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ausrichtung und Zielsetzung (siehe Tabelle 2.2). Insbesondere werden Naturschutz und -nutzung unterschiedlich in Verbindung gebracht. In den Nationalparks steht das Ziel im Vordergrund, den Gebieten eine Entwicklung mit möglichst wenig menschlichen Einflüssen zu ermöglichen. Biosphärenreservate beziehen sich stärker auf den historisch gewachsenen Charakter der Landschaften und schließen auch die Entwicklung und Erprobung besonders schonender Wirtschaftsweisen mit ein. Naturparke betonen noch stärker als Biosphärenreservate den Entwicklungs- und den Erholungsaspekt.

**Tabelle 2.2: Großschutzgebiete – Definition nach BNatSchG**

<b>Nationalparke (§ 24 BNatSchG)</b>	<b>Biosphärenreservate (§ 25 BNatSchG)</b>	<b>Naturparke (§ 27 BNatSchG)</b>
Nationalparke sind rechtsverbindlich festgesetzte einheitlich zu schützende Gebiete, die  1. großräumig, weitgehend unzerschnitten und von besonderer Eigenart sind, 2. in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets erfüllen und 3. sich in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden oder geeignet sind, sich in einen	Biosphärenreservate sind einheitlich zu schützende und zu entwickelnde Gebiete, die  1. großräumig und für bestimmte Landschaftstypen charakteristisch sind, 2. in wesentlichen Teilen ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets, im Übrigen überwiegend eines Landschaftsschutzgebiets erfüllen, 3. vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten	Naturparke sind einheitlich zu entwickelnde und zu pflegende Gebiete, die  1. großräumig sind, 2. überwiegend Landschaftsschutzgebiete oder Naturschutzgebiete sind, 3. sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und in denen ein nachhaltiger Tourismus angestrebt wird, 4. nach den Erfordernissen der Raumordnung für Erholung vorgesehen sind,

<sup>6</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG), [https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/index.html), zuletzt aufgerufen am 31. August 2021.

<sup>7</sup> Andere, kleinteiligere Schutzgebietskategorien sind Natur- und Landschaftsschutzgebiete, geschützte Biotope, Naturdenkmäler und nationale Naturmonumente.

Zustand zu entwickeln oder in einen Zustand entwickelt zu werden, der einen möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleistet.	Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten, dienen und 4. beispielhaft der Entwicklung und Erprobung von die Naturgüter besonders schonenden Wirtschaftsweisen dienen.	5. der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und ihrer Arten- und Biotopvielfalt dienen und in denen zu diesem Zweck eine dauerhaft umweltgerechte Landnutzung angestrebt wird und 6. besonders dazu geeignet sind, eine nachhaltige Regionalentwicklung zu fördern.
--	--	--

Die Fördergegenstände des SZ 13 sind durch die Definition der Förderkulisse direkt auf die Großschutzgebiete bezogen. Sie erlauben zum einen die Erschließung von Angeboten für Besucher:innen und Bildungsangebote, zum anderen die Entwicklung von Partnernetzwerken und -betrieben. Abhängig von der Art der Großschutzgebiete haben diese Fördermöglichkeiten unterschiedliche Bedeutung. Die stärker auf wenig menschlichen Einfluss ausgerichteten Nationalparke können die Möglichkeiten auf andere Art und Weise nutzen, als Biosphärenreservate und Naturparke, die jeweils explizit auch Aufgaben der Regionalentwicklung verfolgen.

In Niedersachsen liegen mit dem Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer und dem Nationalpark Harz zwei Nationalparke (siehe Abbildung 2.2).<sup>8</sup> Das Biosphärenreservat „Niedersächsische Elbtalaue“ ist ein naturschutzrechtlich gesichertes Biosphärenreservat gemäß § 25 BNatSchG und zugleich Teil des länderübergreifenden UNESCO-Biosphärenreservats „Flusslandschaft Elbe“.<sup>9</sup> Darüber hinaus sind in Niedersachsen 14 Naturparke ausgewiesen.<sup>10</sup> Die Fläche der Gebiete insgesamt liegt bei 14.580 km<sup>2</sup>, das entspricht 30,5 Prozent der Landesfläche.

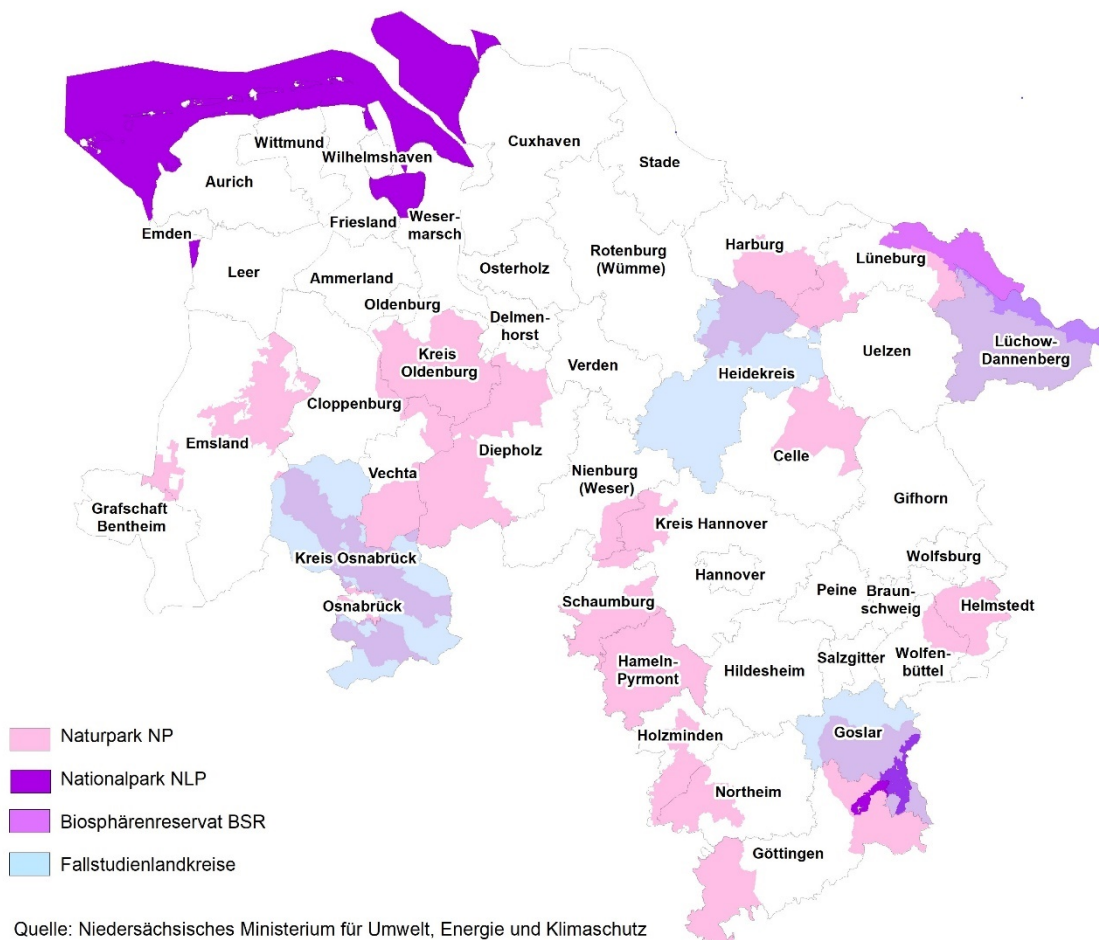
---

<sup>8</sup> Für einen Überblick siehe (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, 2021) oder [https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen/natur\\_amp\\_landchaft/naturlich\\_zu\\_hause\\_in\\_niedersachsen/ubersichtskarte\\_nationale\\_naturlandschaften/natuerlich-niedersachsen-9031.html](https://www.umwelt.niedersachsen.de/startseite/themen/natur_amp_landchaft/naturlich_zu_hause_in_niedersachsen/ubersichtskarte_nationale_naturlandschaften/natuerlich-niedersachsen-9031.html), aufgerufen am 31. August 2021.

<sup>9</sup> Das Niedersächsische Wattenmeer ist Biosphärenreservat nach UNESCO-Kriterien, aber nicht als Biosphärenreservat nach BNatSchG ausgewiesen.

<sup>10</sup> Bourtanger Moor, Hümmling, Wildeshäuser Geest, Dümmling, TERRA.vita, Steinhuder Meer, Weserbergland, Solling-Vogler, Münden, Harz, Elm-Lappwald, Südheide, Lüneburger Heider, Elbhöhen-Wendland.

Abbildung 2.2: Großschutzgebiete in Niedersachsen - Fallstudienlandkreise der Evaluierung



Neben den Gebietskategorien nach BNatSchG kann sich die Förderung auch auf die Niedersächsischen Moorlandschaften oder das Grüne Band beziehen. Mit dem Bezug zu den Niedersächsischen Moorlandschaften öffnen sich inhaltliche Bezüge zur Förderung aus der PA 3 des Multifondsprogramms, mit der u. a. die Wiedervernässung von Mooren unterstützt wird.

Während SZ 13 den Fokus auf Großschutzgebiete legt, können im SZ 14 naturschutzbezogene Aktivitäten auch in kleinräumigerer Perspektive gefördert werden. Dabei wird der Bezug zu Natura 2000 betont, ist jedoch keine Voraussetzung für die Förderung. Natura 2000 umfasst die Gebiete nach Vogelschutz- und FFH-Richtlinie. Hier steht der Gedanke der Biotopvernetzung im Vordergrund, der insbesondere für großräumig wandernde Arten, aber auch für die gebietsübergreifende Entwicklung von Schutzgebieten von Bedeutung ist. Biotopvernetzung ist nach BNatSchG ein eigenständiger Schutzzweck (§ 20).

### **2.3.4 Die Rolle von freier Landschaft und Siedlungsgebieten**

Fördergegenstände, wie sie im SZ 13 mit der Bildung von Partnernetzwerken und Entwicklung von Naturschutzprodukten enthalten sind, haben keinen unmittelbaren Flächenbezug. Ansonsten ist aber die Förderung der PA 4 auf bestimmte Flächen ausgerichtet. Sie adressiert sowohl die freie Landschaft als auch Siedlungsflächen, wobei sich die Ausrichtung der Förderung in beiden Gebietsarten unterscheidet.

- In der freien Landschaft setzen vor allem die Förderansätze des SZ 13 an, mit denen die Erschließung und Entwicklung neuer Angebote bezogen auf bestimmte Landschaftselemente und Naturerbe-Bestandteile unterstützt wird. Auch die Förderung des SZ 14, mit der die Sicherung der biologischen Vielfalt unterstützt wird, kann sich auf Flächen in der freien Landschaft beziehen. Relevante Themen sind hier die Art und Weise, wie Nutzung und Naturschutz miteinander ins Verhältnis gesetzt werden können, sowie die Frage, wie touristische Nutzung und Erholungsnutzung mit Schutzanliegen abgewogen werden können.
- SZ 14 kann allerdings auch in Siedlungsflächen die biologische Vielfalt unterstützen. Hier stehen dann besondere Themen wie die Freiflächengestaltung im Vordergrund. Auch die Brachflächensanierung aus SZ 15 adressiert primär Siedlungsflächen und möchte belastete und brachgefallene Flächen für eine Nachnutzung erschließen. Im Einzelfall können hier aber auch Flächen außerhalb von Siedlungsbereichen gefördert werden (insbesondere für Konversionsflächen). Im Siedlungsbereich steht aus Naturschutzsicht im engeren Sinne die Sicherung und qualitative Aufwertung von Freiflächen für die Biodiversität im Vordergrund. Darüber hinaus spielen hier weitere siedlungsspezifische Themen wie etwa die Klimaanpassung (Kühlung der Stadt, „Schwammstadt“) eine Rolle.

Auch wenn also, wie etwa im SZ 14, die Fördergegenstände gleich sind, können sich durch den Kontext die Wirkungszusammenhänge in der freien Landschaft anders darstellen als in Siedlungsgebieten.

## **3. Evaluierungsfragestellungen und -ansatz**

### **3.1 Fragestellungen**

Die Evaluierung der Prioritätsachse 4 des Multifondsprogramms dient dazu, folgende Fragestellungen in Bezug auf die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung zu untersuchen und zu beantworten:

- Was hat die Förderung in den Regionen bewirkt?
- Inwiefern kam es durch die Fördermaßnahmen zur sichtbaren Verbesserung des Kulturlandschafts- und Naturerbes in Niedersachsen?
- Inwiefern lassen sich die geförderten (regional bedeutsamen) Vorhaben aus den Regionalen Handlungsstrategien (RHS) ableiten oder mit diesen in Einklang bringen?
- Mit welchen weiteren Konzepten und landespolitischen Zielsetzungen stehen die geförderten Vorhaben in Verbindung (werden durch diese beeinflusst oder beeinflussen diese)?
- Inwieweit wurden neue (Formen von) Kooperationen und Netzwerke angestoßen oder verstetigt?
- Welche weiteren Faktoren – neben der Förderung – beeinflussen die angestrebten Zielsetzungen?
- Welche Mechanismen außerhalb der Förderung - insbesondere durch die mittelbar wirkenden Maßnahmen - mussten zur Zielerreichung angestoßen bzw. realisiert werden?

Die ersten fünf Fragen stammen aus dem Bewertungsplan (Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, 2021). Diese werden durch die zwei letzten Fragestellungen ergänzt, da diese in Hinblick auf die Erstellung einer umfassenden Bewertung und Contribution Analysis sinnvoll sind und weitere Einflussfaktoren, die die Ziel-erreichung bestimmen, mit in die Bewertung der Förderung aufnehmen. Die Evaluierungsfragen dienen auch dazu, der Bewertung der Förderung und dem noch folgenden Evaluierungsbericht eine Schwerpunktsetzung und Struktur zu geben.

### **3.2 Evaluierungsansatz**

Die Evaluierung der Prioritätsachse 4 wurde theoriebasiert umgesetzt. Der Ansatz der **theoriebasierten Evaluierung** geht davon aus, dass durch eine „Theorie“ erklärt werden kann, wie und warum ein Programm funktioniert (Weiss C. H., 1995, S. 66f.). Dabei bedeutet Theorie in diesem Zusammenhang nicht, dass eine allgemeine wissenschaftliche Theorie zur Erklärung der Wirkungsbeziehungen herangezogen werden könnte. Dazu sind wissenschaftliche Theorien generell zu abstrakt formuliert. Vielmehr geht es um programmspezifische „Theorien“, die unter Berücksichtigung des jeweils spezifischen Kontexts die Wir-

kungszusammenhänge eines Förderprogramms beschreiben können. Die möglichen Ausgestaltungen und Durchführungen von theoriebasierter Evaluierung sind vielfältig und Gegenstand einer breiten Diskussion (Leeuw, 2012; Chen, 1990; Weiss C. H., 1997).

Der theoriebasierte Evaluierungsansatz bietet sich im Rahmen der Bewertung der PA 4 an, da die heterogenen Zielsetzungen mit ihren zu Grunde liegenden Theorien und Verständnissen so umfassender nachzuvollziehen und abzubilden sind. Im Rahmen der Evaluierung der Prioritätsachse 4 hat die Programmtheorie vor allem folgende Funktionen:

- Zusammenhänge und Annahmen in Bezug auf die Förderung können explizit dargestellt werden.
- Die Fokussierung der Fragestellungen und Methoden auf zentrale Themen und Schwerpunkte der Evaluierung wird erleichtert.
- Ergebnisse der Empirie können zusammengeführt und in den Kontext der gesamten Förderung eingebettet werden.

Der theoriebasierte Evaluierungsansatz wird im Rahmen des Evaluierungsberichts dazu dienen, die untersuchten Veränderungen in Bezug zu den Effekten des Förderprogrammes umfassend bewerten zu können. Theoriebasierte Evaluierungen werden von der Europäischen Kommission als ein zentraler Evaluierungsansatz empfohlen (Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik, 2015).

Das für die Evaluierung der Prioritätsachse 4 herangezogene Untersuchungsdesign richtet sich außerdem nach der sogenannten „**Contribution Analysis**“, welche für die Erfassung und Bewertung der durch Programme erzielten Effekte auf der Grundlage einer theoriebasierten Evaluierung einen hilfreichen konzeptionellen Rahmen bietet. Die „Contribution Analysis“ bildet eine Operationalisierung, die auf einer bestimmten Art von Kausalität zwischen Intervention und Wirkung fußt. Es wird davon ausgegangen, dass eine Wirkung nicht isoliert in einer Intervention begründet ist, sondern durch verschiedene Faktoren, Bedingungen und weitere Interventionen hervorgerufen wird. Dieses Bündel an unterschiedlichen kausalen Faktoren, die eine bestimmte Wirkung (bzw. Ergebnis) entfalten, wird als „causal packages“ beschrieben (Mayne, Contribution Analysis: An approach to exploring cause and effect, 2008; Mayne, Contribution Analysis: Coming of Age, 2012).

Im Rahmen der Evaluierung der Wirkung und Effekte der Prioritätsachse 4 sind somit neben den konkreten Interventionen (durch die Bereitstellung von Zuschüssen) viele weitere, das Ergebnis und die Zieldimensionen beeinflussende Aspekte relevant. Diese umfassen einerseits in Hinblick auf die verschiedenen Instrumente der Spezifischen Ziele deren mögliches

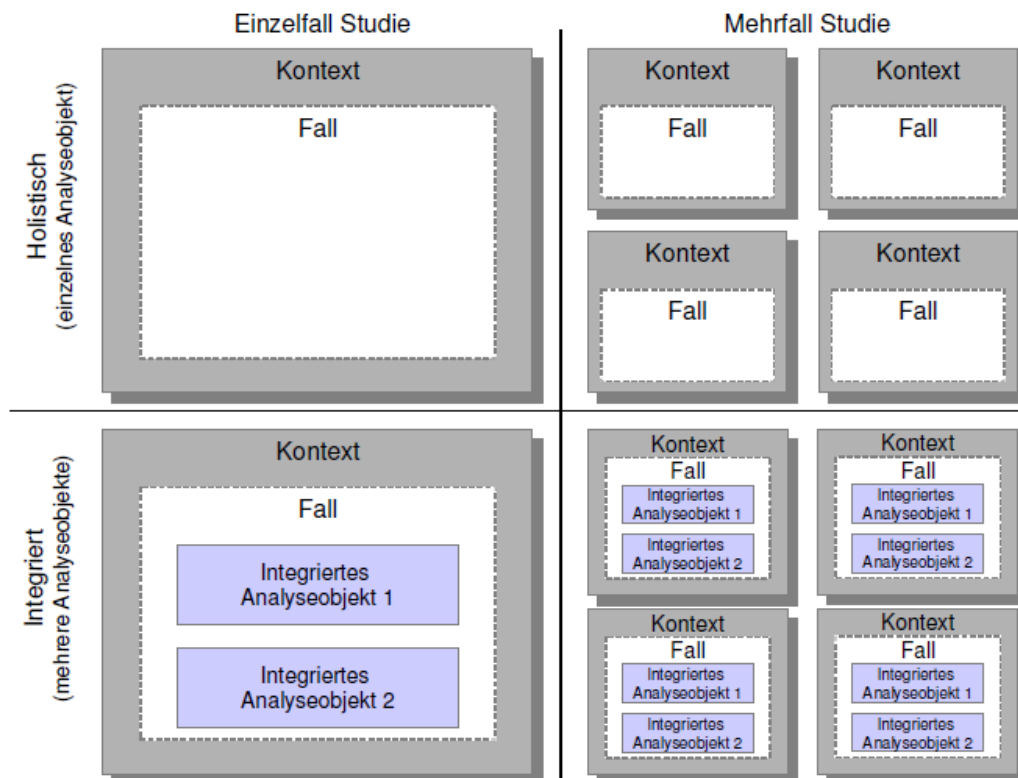
Zusammenwirken. Andererseits werden Faktoren identifiziert und im Hinblick auf ihre Einflussnahme auf die Zielgrößen betrachtet, die außerhalb der EFRE-Förderung stehen (z. B. gesetzliche Vorgaben im Bereich Natur- und Umweltschutz, andere Förderprogramme und politische Zielsetzungen auf verschiedenen Ebenen).

Der Schwerpunkt der Erhebungen im Rahmen der Evaluierung ist eine **Fallstudienanalyse**. Die Fallstudienanalyse dient dazu, Fälle detailliert zu erfassen und vergleichen zu können. Besonders hilfreich ist dieser Ansatz, wenn nach dem „wie“ und „warum“ gefragt wird und aktuelle Phänomene im realen Kontext untersucht werden. Zudem ist die Anwendung sinnvoll, wenn die Forschenden keinen Einfluss auf den Untersuchungsgegenstand haben. Diese drei Kriterien treffen auf die Bewertung sowie Fragestellungen zur regionalorientierten Förderung der Prioritätsachse 4 zu, da sich Fragen stellen, „wie“ eine Förderung wirkt und „warum“ zu beobachtende Effekte auftreten.

Im Gegensatz zu anderen empirischen Forschungsmethoden zeichnet sich die Fallstudienanalyse durch ihren umfassenden Ansatz als übergreifende Forschungsstrategie und somit durch die Kombination von verschiedenen zielführenden Methoden (z. B. Interviews, Beobachtungen, Literatur- und Dokumentenanalyse) sowie durch die vertiefende Untersuchung von konkreten Fällen – also konkreten Untersuchungsgegenständen - aus. So können Kontext und Rahmenbedingungen mit in die Analyse einbezogen werden.

Im Rahmen der Evaluierung der Prioritätsachse 4 wird eine **integrierte Mehrfall-Studie** als Fallstudienaufbautyp verwendet, um die Wirkungen und Wechselbeziehungen zwischen den Fällen sowie den verschiedenen Förderinstrumenten und regionalen Gegebenheiten (Kontext) anhand von einzelnen Vorhaben (integrierte Analyseobjekte) in einer konkreten Region (Fall) zu untersuchen und zu bewerten (siehe **Abbildung 3.1**). Als Fälle wurden in dieser Evaluierung Landkreise ausgewählt, in denen eine hinreichende Zahl von Vorhaben (integrierte Analyseobjekte) vorliegen.

Abbildung 3.1: Grundtypen eines Fallstudienaufbaus nach (Yin 2003:46) aus (Schmidt 2006:113)



Primärdaten werden insbesondere in den Förderbereichen erhoben, in denen noch Verständnis- und Bewertungslücken v. a. zu den Effekten und Wirkungszusammenhängen der Förderung bestehen.

Das zentrale Verfahren für die Auswertung der Fallstudienresultate ist der **Vergleich**. Dabei ermöglicht das hier gewählte Design zwei Vergleichsperspektiven: Vorrangig geht es um das Verständnis der Wirkungszusammenhänge in einem jeweils gegebenen Fall und Kontext. Primäre Vergleichsperspektive ist daher der Vergleich zwischen Landkreisen (Fällen). Sekundär erlaubt das Design aber auch Vergleiche zwischen Maßnahme(arten). Es können ähnliche Projekte in verschiedenen Kontexten verglichen werden.

Fallstudienuntersuchungen folgen einer anderen Generalisierungsstrategie als standardisierte Erhebungen. Bei standardisierten Erhebungen steht in der Regel die Generalisierung über statistische Verfahren im Vordergrund. Zentrale Voraussetzungen hierfür sind hohe Fallzahlen und eine hinreichend gute Kenntnis der Zusammenhänge. Beides ist in der Achse 4 nur bedingt gegeben. Fallstudienansätze verfolgen hingegen meist eine Strategie der **analytischen Generalisierung**: Hierbei werden durch die empirische Arbeit theoretische Annahmen abgeleitet, die über den einzelnen Fall hinaus Gültigkeit beanspruchen können. Im Rahmen dieser Evaluierung gibt das Wirkungsmodell



und insbesondere die Beschreibung in Form der „Contribution Story“<sup>11</sup> den analytischen Rahmen für die Generalisierung. Hier können auch Ergebnisse der Literaturanalyse mit denen der eigenen empirischen Arbeit zusammengeführt werden.

Für die Förderung in der PA 4 spielt der jeweilige regionale Kontext eine besondere Rolle:

- Die Vorhaben aller Maßnahmentearten sollen sich in regionale Konzepte einbetten.
- In einigen Maßnahmentearten sind Kooperationen regionaler Akteure Gegenstand der Förderung.
- Insbesondere im Bereich der SZ 13 und 14 sind Synergien zwischen den geförderten Vorhaben denkbar.

Die vertiefenden Erhebungen der Evaluierungen wurden daher in Form von **Regionalfallstudien** umgesetzt. Folgende Kriterien wurden bei der Auswahl der Fälle herangezogen:

- Die ausgewählten Fälle sollten einen regionalen Bezug haben, da die geförderten Vorhaben der Stärkung der regionalen Entwicklung dienen und sich in die Regionalen Handlungsstrategien (RHS) einfügen sollen. Da auf der Ebene der Landkreise regionale Zusammenschlüsse und Kooperationen unter den Projekten sichtbar werden und auch Konzepte und Strategien zu verschiedenen Politikfeldern vorliegen, wurde die Kreisebene als räumliche Untersuchungsebene gewählt.
- Die Anzahl der bewilligten Projekte in den jeweiligen Landkreisen wurde bei der Auswahl der Fälle als primäres Kriterium herangezogen.
- Zudem wurde darauf geachtet, dass die ausgewählten Fälle die zwei unterschiedlichen Regionenkategorien (ÜR und SER) abdecken.

Vor diesem Hintergrund werden die vier Landkreise Lüchow-Dannenberg, Heidekreis, Goslar und Osnabrück für die Regionalfallstudien ausgewählt.

---

<sup>11</sup> In der sogenannten „Contribution Story“ werden die Ergebnisse der Contribution Analysis dokumentiert (s.o.). Die Contribution Story wird dabei in jeder Iteration der Analyse fortgeschrieben, angepasst und ausdifferenziert.

Auf zwei Besonderheiten, die sich im Evaluierungsbericht niederschlagen, soll darüber hinaus noch hingewiesen werden:

- Die Monitoringdaten erlauben für die Landschaftswerte-Richtlinie eine Differenzierung nach „Maßnahmeart“, also nach den jeweiligen Bereichen der Richtlinie (2.1 Nachhaltige Aufwertung des niedersächsischen Kulturlandschafts- und Naturerbes, 2.2 Naturschutzgerechtes und nachhaltiges Wirtschaften, sowie 2.3 Sicherung der biologischen Vielfalt, grüne Infrastruktur). Allerdings ist aus den Daten eine Differenzierung nach Fördergegenständen innerhalb dieser Bereiche nicht möglich. Da sich die Fördergegenstände jedoch zum Teil deutlich unterscheiden, ist eine differenzierte Auswertung nötig. Hierfür wurden alle Projekte von Hand nachcodiert. Die Codierung erfolgte auf Grundlage der Vorhabensbezeichnungen und -kurzbeschreibungen aus dem Monitoring. Da außerdem teilweise gezielt von einzelnen Vorhaben unterschiedliche Fördergegenstände angesprochen werden sollen, hat diese manuelle Nachcodierung gewisse Unschärfen in der Zuordnung einzelner Fälle zur Folge. Sie erlaubt aber insgesamt einen tieferen Blick in die Struktur der Förderung, als die Monitoringdaten ansonsten erlauben würden.
- Bei der Auswertung und Aufbereitung der Daten für die einzelnen Maßnahmearten (Kapitel 5.1) nutzen wir dort, wo es sinnvoll und möglich ist, die Darstellung von „Eigenschaften typischer Projekte“. Das Vorgehen lehnt sich an das Konzept der „stylized facts“ an. Ursprünglich aus der Ökonomie stammend, beschreibt es die Darstellung einfacher empirischer Regelmäßigkeiten. Für die Anwendung in den Sozialwissenschaften definiert Hirschman stilisierte Fakten als „simple empirical regularities in need of explanation“ (Hirschman, 2016). In der Verwendung in diesem Bericht dienen die „Eigenschaften typischer Projekte“ dazu, über eine Vielzahl einzelner Vorhaben die gemeinsamen Elemente herauszuarbeiten, die häufig auftreten, und so ein Bild eines „typischen“ Projektes zu vermitteln. Regelmäßig erfassen die so beschriebenen Eigenschaften nicht jedes Einzelprojekt, decken aber die Mehrzahl der jeweiligen Vorhaben ab.

## 4. Umsetzung der Förderung

Die Datengrundlage für die Evaluierung bezieht sich auf den Umsetzungsstand, wie er zum Ende September 2020 aus den Monitoringdaten der NBank ersichtlich ist. Auf dieser Datengrundlage basiert die Fallstudienauswahl und damit die Ausrichtung der vertiefenden Analysen.<sup>12</sup>

### 4.1 Überblick über den Umsetzungsstand und Bedeutung für die Evaluierung

Die Prioritätsachse 4 des Multifondsprogramms hat zum Ende September 2020 bereits einen hohen Bewilligungsstand von 98,1 Prozent erreicht (siehe Abbildung 4.1). Bei einem im OP vorgesehenen Budget von 130,707 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten<sup>13</sup> waren Projekte im Umfang von 128,207 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten bewilligt. Alle drei SZ der Prioritätsachse liegen in den Bewilligungen nahe bei oder über (SZ 13) 100 Prozent.

Abbildung 4.1: Bewilligungs- und Auszahlungsstände nach Spezifischen Zielen



Der Auszahlungsstand liegt insgesamt bei 42,7 Prozent. Die gemeldeten Auszahlungen lagen bei 55,841 Mio. €. Der Auszahlungsstand variiert deutlich zwischen den SZ. Den

---

<sup>12</sup> Auf neuere Entwicklungen wird dennoch an einigen Stellen des Berichtes eingegangen.

<sup>13</sup> Dieser Budgetbetrag bezieht sich auf die zum Datenstichtag 30. September 2020 gültige OP-Version 5.1.

höchsten Auszahlungsstand erreicht das SZ 15 mit 64,8 Prozent, den niedrigsten das SZ 14 mit 18,7 Prozent.

Insgesamt wurden bis 30. September 2020 218 Vorhaben bewilligt. Abgeschlossen waren zu diesem Zeitpunkt 113 Vorhaben (50,0 Prozent). Der Anteil der förderfähigen Gesamtkosten, die auf die abgeschlossenen Vorhaben entfallen, liegt mit 51,807 Mio. € bei 40,4 Prozent. Die abgeschlossenen Vorhaben sind also kleiner als der Durchschnitt der bewilligten Vorhaben.

**Tabelle 4.1: Bewilligte und abgeschlossene Vorhaben nach Maßnahmeart, Stand 30. September 2020**

SZ	Maßnahmeart	Bewilligte Vorhaben		Abgeschlossene Vorhaben			
		Anzahl	ffGK in Mio. €	Anzahl	Anteil	ffGK in Mio. €	Anteil
SZ 13	2.1 Kulturlandschafts- und Naturerbe	80	50,081	40	50,0%	17,833	35,6%
	2.2 Naturschutzgerechtes Wirtschaften	12	4,416	6	50,0%	1,045	23,7%
SZ 14	2.3 Biologische Vielfalt	89	26,964	44	49,4%	4,225	15,7%
SZ 15	Brachflächen	37	46,746	23	62,2%	28,703	61,4%
<b>Gesamt</b>		<b>218</b>	<b>128,207</b>	<b>113</b>	<b>50,0%</b>	<b>51,807</b>	<b>40,4%</b>

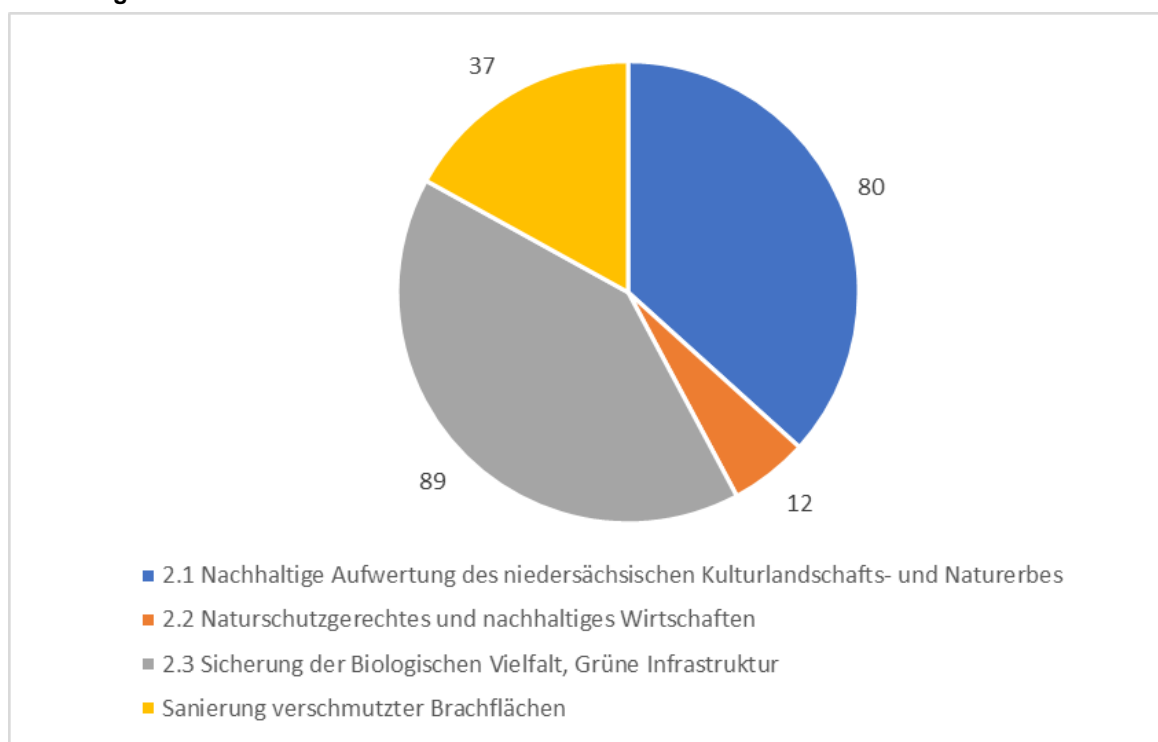
Die Evaluierung analysiert die Förderung somit zu einem zwar schon fortgeschrittenen Stand, da die Bewilligungen weitgehend vollzogen sind, aber zugleich noch in der Umsetzung, da erst die Hälfte der Vorhaben auch abgeschlossen sind. Es liegen somit einerseits genügend Vorhaben vor, um im Rahmen der Fallstudien auch abgeschlossene Vorhaben analysieren zu können, andererseits läuft aber noch die Hälfte der Projekte, so dass beispielsweise bei der Analyse der materiellen Monitoringdaten auf die Soll-Werte abgestellt werden muss, um eine vollständige Abdeckung zu erreichen. Sofern auf die materiellen Monitoringdaten zurückgegriffen wird, handelt es sich somit teils um zu erwartende, nicht aber bereits eingetretene Effekte.

## 4.2 Umsetzungsstand – Schwerpunkte der Förderung

Finanziell und von der Anzahl der Vorhaben her hat nur die Förderung der Aufwertung des Kulturlandschafts- und Naturerbes (2.1 der Richtlinie Landschaftswerte) einen Anteil von mehr als einem Drittel an der gesamten Förderung der PA 4: 80 Vorhaben entsprechen 36,7 Prozent der Vorhaben (siehe Abbildung 4.2), 50,081 Mio. € machen 39,1 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten aus (siehe Abbildung 4.3).

Die 89 Projekte zur Sicherung der biologischen Vielfalt und der grünen Infrastruktur (2.3 der Richtlinie Landschaftswerte) machen zwar mit 40,3 Prozent einen höheren Anteil der Projekte aus, sie sind aber mit im Schnitt 0,303 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten von deutlich geringerem Umfang als die Projekte zur Aufwertung des Kulturlandschafts- und Naturerbes (0,626 Mio. €). Der Anteil an den förderfähigen Gesamtkosten beträgt damit 26,964 Mio. € oder 21,0 Prozent.

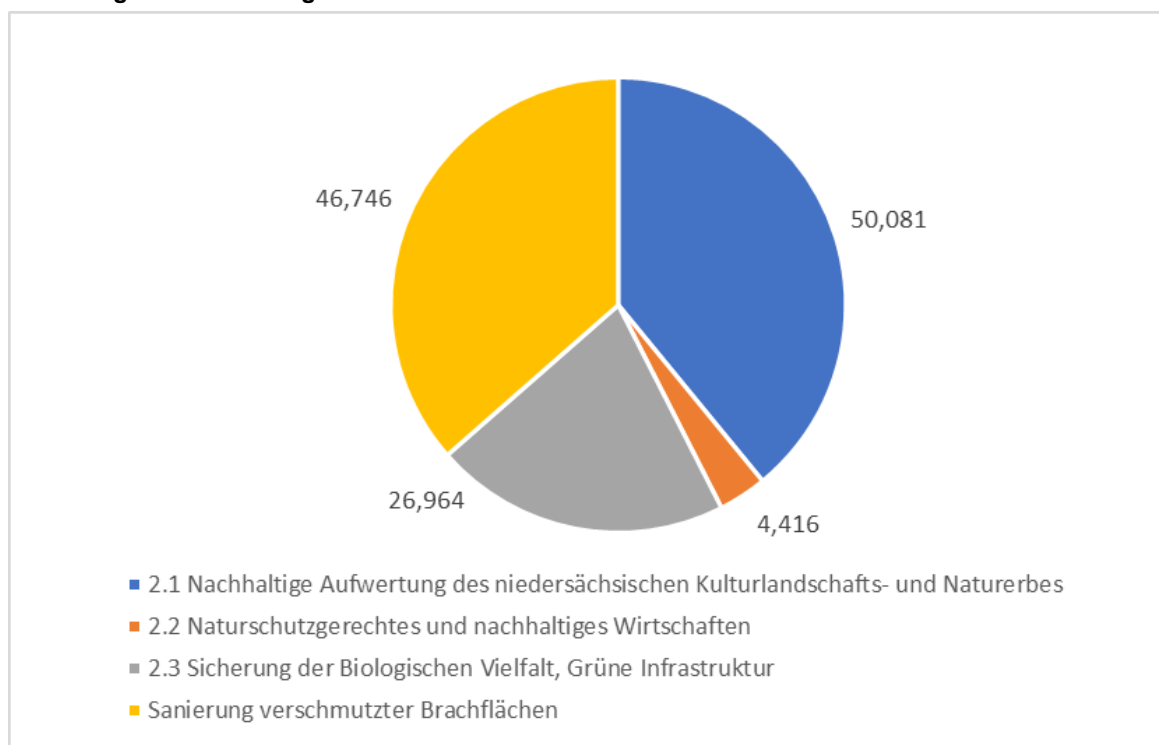
**Abbildung 4.2: Anzahl Vorhaben nach Maßnahmeart**



Die Förderung naturschutzgerechten Wirtschaftens hat sowohl hinsichtlich der Projektanzahl (5,5 Prozent) als auch hinsichtlich der förderfähigen Gesamtkosten (3,4 Prozent, 4,416 Mio. €) nur geringes Gewicht in der Förderung. Die Projekte sind im Schnitt mit 0,368 Mio. € ebenfalls von eher geringem Volumen.

Deutlich größeres durchschnittliches finanzielles Volumen haben hingegen die Projekte zum Brachflächenrecycling (1,263 Mio. €). Trotz einem Anteil von nur 17,0 Prozent machen sie damit 36,4 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten aus (46,746 Mio. €).

Abbildung 4.3: Förderfähige Gesamtkosten nach Maßnahmeart



Regional verteilt sich die Förderung auf 41 der 45 Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsen (siehe Anhang A.1). Keine Projekte aus der PA 4 haben bis zum 30. September 2020 die Landkreise Verden, Helmstedt und Nienburg sowie die kreisfreie Stadt Emden erhalten. Ob Kreise oder kreisfreie Städte Anteile an Großschutzgebieten haben, ist zwar für Teile der Förderung als Förderkulisse entscheidend, bestimmt aber nicht darüber, ob die Kreise oder kreisfreien Städte insgesamt Förderung aus der PA 4 erhalten: Von den Landkreisen ohne Projekte verfügen Nienburg und Helmstedt über Naturparke, die Stadt Emden grenzt an den Nationalpark Wattenmeer. Auf der anderen Seite erhalten auch Landkreise wie Peine, Hildesheim oder Uelzen Förderung aus der PA 4, die weder über Großschutzgebiete noch über Moorlandschaften verfügen. Für die regionalen Muster müssen daher andere Faktoren ausschlaggebend sein.

Die Förderung verteilt sich sehr ungleich auf die 41 Landkreise und kreisfreien Städte, die Förderung aus der PA 4 erhalten haben:

- Der Landkreis Northeim hat nur ein Vorhaben mit förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von 0,057 Mio. € erhalten, wohingegen in der Stadt Braunschweig elf Vorhaben mit dem mehr als 250fach höheren Volumen von 14,892 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten umgesetzt werden.

- Die zehn Landkreise und kreisfreien Städte mit den höchsten Fördermittelvolumina vereinen mehr als zwei Drittel der insgesamt bewilligten förderfähigen Gesamtkosten auf sich (66,1 Prozent). Jeder dieser Kreise bzw. kreisfreien Städte setzt Projekte mit mehr als 6 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten um. In diesen zehn Landkreisen wurden insgesamt 89 Projekte bewilligt (40,9 Prozent).
- Auf der anderen Seite setzen mehr als die Hälfte der geförderten Landkreise und kreisfreien Städte nur wenige Projekte um (bis maximal drei).

Die Reichweite der Förderung unterscheidet sich zwischen den Förderbereichen der PA 4:

- Die höchste Anzahl an Landkreisen und kreisfreien Städten erreicht die Förderung der biologischen Vielfalt, die ja an keine definierte Förderkulisse gebunden ist. 34 der 41 Landkreise und kreisfreien Städte erhalten Förderung aus diesem Bereich der Landschaftswerte-Richtlinie.
- Immerhin 25 Landkreise und kreisfreie Städte erreicht die Förderung des Kulturlandschafts- und Naturerbes. Die Förderung des naturschutzgerechten Wirtschaftens (2.2 der Landschaftswerte-Richtlinie), die ja ohnehin nur einen geringen Anteil an der Förderung hat, wird in lediglich sechs Landkreisen und kreisfreien Städten durchgeführt. Beide Bereiche sind auf Großschutzgebiete ausgerichtet. Förderung des naturschutzgerechten Wirtschaftens findet nur in Landkreisen und kreisfreien Städten statt, die auch Förderung des Kulturlandschafts- und Naturerbes umsetzen.

#### **4.3 Umsetzung bezogen auf die Fallstudienlandkreise**

In regionalen Fallstudien auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte soll das Zusammenspiel der Projekte aus den verschiedenen Bereichen der PA 4, ihre Bedeutung für die beteiligten Großschutzgebiete sowie der Bezug zu regionalen Strategien untersucht werden. Um diesen Fragestellungen nachzugehen, wurden die vier Landkreise mit den meisten Einzelvorhaben für die Fallstudien ausgesucht (siehe Tabelle 4.2). Die Fallstudienregionen umfassen insgesamt 58 Projekte mit förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von 29,852 Mio. €. Sie decken damit etwa ein Viertel sowohl der Projekte als auch des Finanzvolumens ab.

**Tabelle 4.2: Die vier Fallstudienregionen - Überblick**

	2.1 Nachhaltige Aufwertung des niedersächsischen Kulturlandschafts- und Naturerbes		2.2 Naturschutzgerechtes und nachhaltiges Wirtschaften		2.3 Sicherung der biologischen Vielfalt, grüne Infrastruktur		Sanierung verschmutzter Brachflächen		<b>Gesamt</b>	
	Anz	ffGK	Anz	ffGK	Anz	ffGK	Anz	ffGK	Anz	ffGK
Lüchow-Dannenberg	9	1,853	5	3,049	3	0,074		0,000	<b>17</b>	<b>4,975</b>
Heidekreis	5	3,888			9	1,335	1	1,985	<b>15</b>	<b>7,208</b>
Goslar	7	2,105	1	0,395	4	0,291	2	5,354	<b>14</b>	<b>8,144</b>
Osnabrück	5	7,709			4	0,598	3	1,217	<b>12</b>	<b>9,524</b>
<b>Fallstudienregionen</b>	<b>26</b>	<b>15,555</b>	<b>6</b>	<b>3,444</b>	<b>30</b>	<b>2,298</b>	<b>6</b>	<b>8,555</b>	<b>58</b>	<b>29,852</b>
<b>Gesamt PA 4</b>	<b>80</b>	<b>50,081</b>	<b>12</b>	<b>4,416</b>	<b>89</b>	<b>26,964</b>	<b>37</b>	<b>46,746</b>	<b>218</b>	<b>128,207</b>

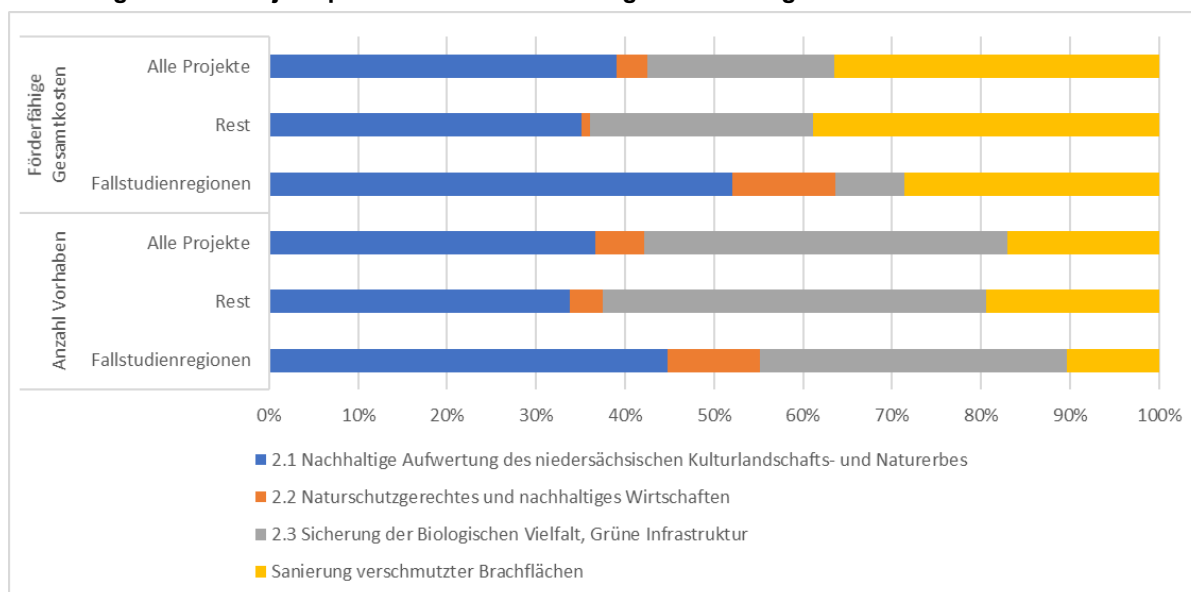
ffGK = Förderfähige Gesamtkosten

Obwohl die Fallstudienkreise insgesamt einen relativ hohen Anteil der Förderung abdecken, zeigen sie doch gegenüber der Grundgesamtheit Abweichungen im Profil der Förderung. Finanziell und von den Projektzahlen her sind die Förderung des Kulturlandschafts- und Naturerbes sowie die Förderung des nachhaltigen Wirtschaftens in den Fallstudienregionen stärker, die Brachflächensanierung sowie die Sicherung der biologischen Vielfalt schwächer repräsentiert (siehe Abbildung 4.4).

Der inhaltliche Grund für diese Verschiebung liegt darin, dass in den Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen viele Vorhaben gefördert werden, meist auch aktive und leistungsfähige Großschutzgebietsverwaltungen agieren. Dort werden mehr Vorhaben aus den Bereichen der Landschaftswerte-Richtlinie gefördert, die auf diese Gebietskulisse bezogen sind.



**Abbildung 4.4: Das Projektspektrum der Fallstudienregionen im Vergleich**



Mit dem Fallstudienansatz wird angestrebt, das Zusammenspiel der verschiedenen Förderbereiche und den Bezug zu den Großschutzgebieten zu analysieren. Die Fragestellung erfordert somit keine Repräsentativauswahl – es ist sinnvoller, Fälle auszuwählen, in denen die Fragestellungen mit einer hinreichenden Anzahl von Projekten analysiert werden können. Außerdem ist nicht beabsichtigt, aus den Fallstudien statistisch repräsentative Schlüsse abzuleiten. Es geht vielmehr darum, an den Fallbeispielen Mechanismen und Zusammenhänge zu beleuchten.

#### **4.4 Begünstigte der Förderung**

Die Förderung wird von zwei Gruppen begünstigter Organisationen dominiert<sup>14</sup>:

- Öffentliche Verwaltungen erhielten 92 Bewilligungen mit förderfähigen Gesamtkosten von 62,208 Mio. €.
- Naturparke, Biosphärenreservate und Nationalparke führen 60 weitere Vorhaben mit 31,741 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten durch.

<sup>14</sup> Die Gruppen werden aus den Daten des Monitorings entsprechend der Branchensystematik nach WZ 2008 gebildet. „Öffentliche Verwaltungen“ sind alle Abschnitt O zugeordneten Begünstigten, Naturparke etc. sind die Einrichtungen, die dem Wirtschaftszweig 91040 „Botanische und zoologische Gärten sowie Naturparks“ zugeordnet wurden.

Beide Gruppen zusammen stehen somit für 152 von 218 Vorhaben und 92,949 Mio. € von 128,206 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten. Durch die Förderung des Brachflächenrecyclings spielen ansonsten noch Unternehmen im Bereich der Beseitigung von Umweltverschmutzungen mit 14 Vorhaben und 12,988 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten eine relativ wichtige Rolle.

## **5. Ergebnisse und Wirkungen der Förderung**

Die Darstellung der Ergebnisse und Wirkungen der Förderung erfolgt aus zwei Perspektiven. Zunächst werden für die einzelnen Maßnahmearten die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung, soweit sie im Rahmen der Evaluierung greifbar waren, zusammengestellt (5.1). Anschließend werden die Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmearten, der Bezug der Projekte zu den Großschutzgebieten sowie die Beiträge zu regionalen Strategien betrachtet (5.2).

In beide Auswertungen fließen Monitoringdaten ein. Die Aussagekraft der Monitoringdaten ist jedoch begrenzt. In den Daten wird nach sogenannten Maßnahmearten differenziert. Die Maßnahmearten bilden die grobe Struktur der Fördergegenstände aus der Richtlinie ab. Bereits für die Zuordnung zu einzelnen Fördergegenständen musste teils mit einer Nachcodierung auf Grundlage der verfügbaren Vorhabensbeschreibung gearbeitet werden. Darüber hinausgehende Angaben zu materiellen Aspekten einzelner Projektarten liegen aus dem Monitoring häufig nicht vor, Daher fließen vor allem auch Ergebnisse der Fallstudienanalysen ein, in deren Rahmen darüber hinaus Unterlagen aus dem Förderverfahren, insbesondere Sachberichte zu (Zwischen-)Verwendungsnachweisen, Ergebnisse von Internetrecherchen und Interviews verwendet wurden.

### **5.1 Nach Maßnahmeart**

In der Betrachtung nach Maßnahmeart stehen die jeweils spezifischen Wirkungszusammenhänge der einzelnen Förderbereiche im Vordergrund. Die Strukturierung nach Maßnahmearten bildet die Bereiche der Richtlinien, nicht aber einzelne Fördergegenstände ab (siehe Kapitel 2). Die Maßnahmearten haben unterschiedliche fachliche Bezüge und Wirkungsbeziehungen (siehe Kapitel 2 und 6).

### 5.1.1 Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes (1845)

Die Maßnahmeart „Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes“ umfasst 80 der insgesamt 218 bewilligten Vorhaben (36,7 Prozent). Auf diese Vorhaben entfallen 50,081 Mio. € förderfähige Gesamtkosten. Die Maßnahmeart hat damit in Bezug auf die Projektanzahl den zweitgrößten, bezogen auf die förderfähigen Gesamtkosten den größten Anteil an der Förderung aus der PA 4.

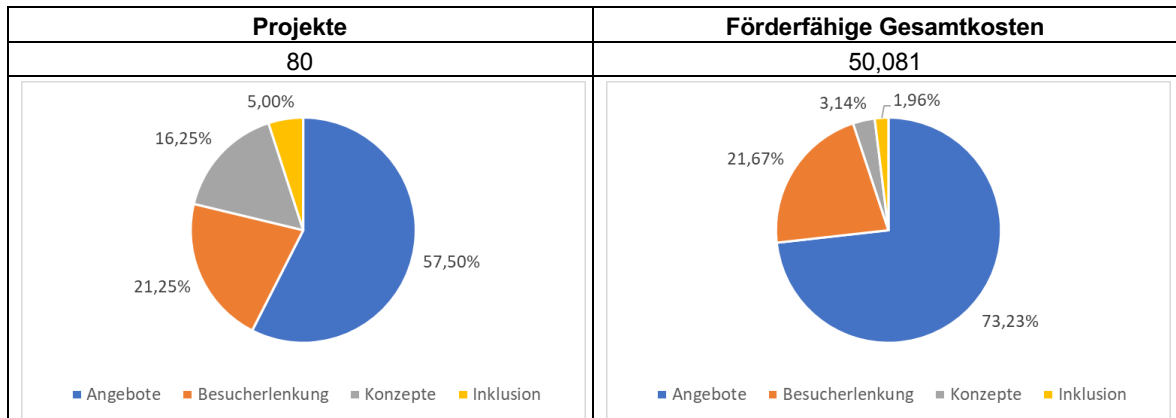
Die Maßnahmeart umfasst laut Richtlinie verschiedene Fördergegenstände<sup>15</sup>:

- Nachhaltige Angebote zum Erleben des Naturerbes sowie Informationseinrichtungen. Hier liegt der Schwerpunkt der Förderung dieser Maßnahmeart. Auf diesen Fördergegenstand entfallen mit 46 mehr als die Hälfte der Projekte dieser Maßnahmeart und mit 36,675 Mio. € nahezu drei Viertel der förderfähigen Gesamtkosten (73,23 Prozent)
- Besucherlenkung und Schaffung von Naturbeobachtungsmöglichkeiten. Mit deutlich geringerer Projektanzahl (17) und förderfähigen Gesamtkosten von 10,851 Mio. € hat dieser Fördergegenstand einen Anteil von gut einem Fünftel an der Förderung.
- Konzeptionelle Vorhaben. Auf Konzeptionen und Planungen entfallen zwar relativ viele Vorhaben (13 – 16,25 Prozent), aber wegen des relativ geringen finanziellen Umfangs nur 3,1 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten (1,571 Mio. €).
- Angebote zur Förderung der Inklusion haben mit nur vier Vorhaben und 0,984 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten einen Anteil von 5,00 Prozent (Vorhaben) bzw. 1,96 Prozent (förderfähige Gesamtkosten).

---

<sup>15</sup> Siehe dazu auch den Auszug aus der Richtlinie in Anhang B mit ausführlicher formulierten Fördergegenständen.

**Abbildung 5.1: Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes - Anteile der Fördergegenstände**



Im Monitoring werden die Vorhaben der Maßnahme mit drei Indikatoren abgedeckt: OI 52 berichtet die Anzahl der geförderten Partnerbetriebe, OI 81 und OI 82 zählen die investiven bzw. nicht investiven Projekte. Alle drei Indikatoren liefern keine detaillierteren Informationen über die im Weiteren dargestellte Diskussion der geförderten Vorhaben hinaus. Sie werden daher hier nicht weiter interpretiert.

### **Angebote zum Erleben des Naturerbes und Informationseinrichtungen**

Die Förderung hat in diesem Fördergegenstand einen deutlichen Schwerpunkt auf Naturschutzbildungs- und -erlebnisangeboten (siehe Infobox). Das Monitoring liefert keine weiteren verwertbaren Indikatoren, die zu Inhalten oder Ergebnissen der Förderung Auskunft geben würden.

#### **Eigenschaften typischer Projekte**

Ein typisches Projekt im Bereich dieses Fördergegenstandes umfasst die Entwicklung und Einrichtung von Ausstellungen und Informationsangeboten. Häufig werden dazu bauliche Maßnahmen an Gebäuden und die Entwicklung der jeweiligen Informationsangebote, oft in Form von Ausstellungen, kombiniert. Natur- und Bildungszentren, Besucherzentren und ähnliche Einrichtungen sind typische Vorhaben.

Ein weiteres typisches Element vieler Vorhaben sind Bildungs- und Seminarangebote. Wenn sich diese an bestimmte Zielgruppen richten, werden häufig Kinder adressiert. Teils werden die Bildungsangebote auch mit Einrichtungen außerhalb von Gebäuden kombiniert (Gärten, Parks, Gehege).

Die folgenden Befunde stützen sich überwiegend auf die Erhebungen im Rahmen der Fallstudien sowie ergänzende Internetrecherchen:

- Als Beispiele für eingerichtete **Ausstellungen und Informationszentren** können die Modernisierung einer Ausstellung zum Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtal, ein Natur- und Bildungszentrum am Alfsee oder ein Bildungszentrum am Wildkatzengehege in Bad Harzburg dienen. Diese Art von Vorhaben werden in mehreren Fällen direkt von den Verwaltungen der Großschutzgebiete umgesetzt. So werden etwa mehrere Nationalparkhäuser gefördert. Überwiegend sind aber Gemeinden, Verbände und Vereine die Träger. Die Angebote sind hinsichtlich der Zielgruppen relativ offen, sie setzen aber primär auf „Laufkundschaft“ und damit vor allem auf Ausflügler und Touristen. Führungen für Gruppen oder einzelne Veranstaltungen ergänzen häufig dieses Angebot.
- Eine andere Art Angebot machen **Bildungs- und Seminarzentren**. In den Fallstudienregionen gibt es einzelne, teils auch größere, meist freie Träger, die derartige Einrichtungen betreiben. Hierbei handelt es sich häufig nicht um reine Bildungseinrichtungen. Es tritt mehrfach die Kombination von ökologisch und sozial ausgerichteten landwirtschaftlichen Modellbetrieben und Bildungsangeboten auf, es finden sich auch Träger von Integrationsmaßnahmen, die ergänzend breiter ausgerichtete Veranstaltungen anbieten. Anders als in den Informationszentren werden die Angebote überwiegend in Veranstaltungsform, häufig als Seminare, gestaltet. Sehr oft richten sich die Angebote an Kinder und Jugendliche sowie Familien.
- In einigen Fällen sind die beiden Angebotsarten – Ausstellung und Seminarbetrieb – in einer Einrichtung kombiniert. Dies ist in den Fallstudien beispielsweise im Bildungs- und Informationszentrum Alfsee der Fall.
- Beide Arten von Einrichtungen – Ausstellungs- und Informationszentren, vor allem aber Bildungs- und Seminarzentren – **kooperieren in den meisten Fällen mit anderen regionalen Bildungsakteuren**. Häufig finden sich Kooperationen mit regionalen Schulen. Dabei variiert die Schulart, es finden sich sowohl Kooperationen mit Grundschulen als auch mit weiterführenden oder beruflichen Schulen. Derartige Kooperationen entwickeln sich häufig in längeren Prozessen. Ein Bildungszentrum berichtete beispielsweise, dass Kooperationen mit Grundschulen besonders deshalb gut gelingen, weil auf ein Vorgängerprojekt aufgebaut werden konnte, aus dem bereits Kontakte bestanden.
- In Einzelfällen scheinen die Kooperationen so weit zu gehen, dass von der **Entwicklung regionaler Bildungsnetzwerke** gesprochen werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn mehrere verschiedene Akteure in stabile Kooperationsbeziehungen eintreten. Eine befragte Bildungseinrichtung berichtet von Kooperationen mit verschiedenen Schulen, aber auch mit Schullandheimen. Es finden sich unter den geförderten Vorhaben auch einzelne, die gezielt auf Bildungsnetzwerke ausgerichtet sind (Entwicklung eines Bildungsnetzwerkes Cuxland).

- Es finden sich teils auch spezifische Aktivitäten, die **weitere Bildungs- und Kooperationsaspekte** aufzeigen: Eine Bildungseinrichtung berichtet von einer gezielten Kooperation mit den Heimatvereinen der Region. Insbesondere durch den historischen Teil einer Ausstellung konnten in diesem Fall Bezüge zur Arbeit der Heimatvereine hergestellt werden.

Die Förderung umfasst im Vergleich zu anderen Maßnahmentearten und Fördergegenständen der Richtlinie eine relativ hohe Anzahl von Vorhaben. Es kann damit für diese Maßnahmenteart davon ausgegangen werden, dass nennenswerte Effekte durch die Beiträge zur Attraktivitätssteigerung und Umweltbildung nicht nur lokal und regional begrenzt auftreten.

Bei dieser Art von Projekten fällt zunächst auf, dass die Zielgruppe grob in zwei Teile zerfällt: Es lassen sich die Touristen und Ausflügler von der regionalen Bevölkerung unterscheiden. Sofern aus den Informationsangeboten Impulse in Richtung Umweltbildung und Naturbewusstsein erwachsen,<sup>16</sup> wirken diese sich also entweder regional sehr breit verteilt und diffus (Touristen und Ausflügler) oder direkt in der Region aus. In den Interviews im Rahmen der Fallstudien werden beide Zieldimensionen verfolgt. Aus Evaluierungssicht ist aber relevant, dass im Falle der Touristen und Ausflügler Wirkungen irgendwo außerhalb der Region, auch außerhalb Niedersachsens, eintreten dürften. Darüber hinaus treten natürlich weitere regionale Effekte ein, etwa durch die Attraktivitätssteigerung der Regionen für den Tourismus.

Des Weiteren sind mit Blick auf die möglichen Wirkungen die Kooperations- und Netzwerkeffekte hervorzuheben. Insbesondere wenn es gelingt, über die Förderung umweltbezogene Inhalte in regionale Bildungsnetzwerke einzuspeisen und dauerhafte Kooperationen mit regionalen Partnern aus dem Bildungsbereich zu etablieren, ist das ein vielversprechender Ansatz, über den Projektbezug hinaus Impulse zu entfalten.

---

<sup>16</sup> Die Frage, ob und wenn ja, welche Impulse aus den geförderten Angeboten bei den Zielgruppen ankommen, kann mit den für die Evaluierung verfügbaren Daten nicht beantwortet werden. Es ist aber zumindest davon auszugehen, dass die Bildungs- und Informationsangebote bei den Besucher:innen und Teilnehmer:innen nicht vollkommen ohne Effekt bleiben.

## Besucherlenkung und Naturbeobachtungsmöglichkeiten

Bei insgesamt nur 17 Vorhaben überwiegen Projekte, bei denen es um die Anlage neuer Wege für Besucher geht (siehe Infobox). Auch hier liefern die Monitoringdaten keine relevanten ergänzenden Informationen, mit denen die Wirkungsweise der Vorhaben ausgeleuchtet werden könnte.

### Eigenschaften typischer Projekte

Ein typisches Projekt richtet einen Wanderweg ein. Die Wege haben unterschiedliche Ansprüche und Qualitäten. So wird beispielsweise ein Fernwanderwege um Kurzwanderwege ergänzt (Heidschnuckenweg). Häufig geht es um Wege mit besonderen zusätzlichen Qualitäten (Erlebnispfade, Lehrpfade, Themenwanderwege). Abhängig von den Gegebenheiten werden die Wege auch als Bohlenweg im Dünenbereich oder als Stege im Moor angelegt.

Die folgenden Befunde stützen sich daher vorwiegend auf Erhebungen im Rahmen der Fallstudien sowie ergänzende Internetrecherchen:

- Nur in **einzelnen Fällen werden mit der Förderung gezielt neue, größere Attraktionen** geschaffen. Auch wenn die Einrichtung verschiedener Wege der Schwerpunkt der Förderung ist: In einzelnen Vorhaben werden – zum Teil mit deutlich höheren Fördersummen – auch andere Angebote geschaffen. Beispiele hierfür sind die Einrichtung eines Baumwipfelpfads, auf den mit 4,195 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten mehr als 40 Prozent des Finanzvolumens der Maßnahme entfallen, sowie die Einrichtung einer Feldbahntrasse im Natur- und Landschaftspark Piesberg (1,792 Mio. €).
- **Überwiegend eher ergänzende Angebote:** Die meisten übrigen Vorhaben sind von deutlich geringerem Volumen. Sie sind eingebettet in einen jeweils spezifischen Kontext und ergänzen sich in der Regel mit anderen Angeboten vor Ort. Ergänzungen der Wegenetze und/oder Informations- und Themenpfade überwiegen hier.
- Die Vorhaben haben teils auch **Bildungs- und Informationsaspekte**, Besucherinformationen spielen regelmäßig eine Rolle als Projektbestandteil. Ansonsten sind für eine Reihe von Vorhaben Naturbeobachtungsmöglichkeiten ein wichtiger Bestandteil. Besonders deutlich tritt dieser Aspekt bei einzelnen geförderten Aussichtstürmen, Erlebnisplattformen und Vogelbeobachtungshütten hervor.
- Bestimmte Aspekte der Kultur- und Naturlandschaft scheinen besonders geeignet für Erschließungsprojekte dieser Art. **Moorlandschaften, Wasser und einzelne Tierarten** (Wildkatzen, Wolf) sind wiederkehrende thematische Bezüge der geförderten Vorhaben.

Die Projektanzahl in diesem Bereich ist gering. Nur in wenigen Landkreisen wird mehr als ein Vorhaben gefördert (Hameln-Pyrmont, Aurich und Lüchow-Dannenberg mit jeweils zwei Vorhaben). Gleichzeitig handelt es sich überwiegend nicht um Projekte, die das Potenzial haben, als überregionale Attraktionen viele Besucher:innen anzuziehen. Der isolierte Beitrag dieser Vorhaben zur Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes dürfte daher begrenzt sein. Effekte, die sich aus dem Zusammenwirken mit anderen lokalen Angeboten ergeben, dürften überwiegen.

Die Bildungs- und Informationsaspekte, die in den Erschließungsvorhaben enthalten sind, stärken und stützen die im vorangegangenen Abschnitt skizzierten Zusammenhänge, die sich aus Bildungsvorhaben ergeben.

### **Angebote zur Stärkung der Inklusion**

Die Förderung von Angeboten zur Inklusion wird als eigenständiger Fördergegenstand der Richtlinie Landschaftswerte aufgeführt, der als einziger Gegenstand dieser Maßnahmengattung von der Beschränkung auf die Gebietskulisse ausgenommen ist. Informationen zu Ergebnissen der Förderung lassen sich aus dem Monitoring nicht ableiten.

Insgesamt lassen sich nur drei Vorhaben primär diesem Fördergegenstand zuordnen. Auf Grundlage der Fallstudien und weiterer Analysen der Monitoringdaten lässt sich jedoch festhalten:

- Aspekte zur **Stärkung der Inklusion sind Bestandteil vieler anderer Vorhaben**. Insbesondere bei den Angeboten zum Erleben des Naturerbes (s. o.) sind häufig auch Elemente wie Barrierefreiheit, Angebote für benachteiligte Personen und ähnliches enthalten. Inklusionsaspekte sollten daher mit Blick über alle geförderten Vorhaben und nicht nur die vorrangig auf Inklusion ausgerichteten Projekte bewertet werden. Insgesamt wurden im Untersuchungszeitraum 40 weitere Projekte mit Inklusionsaspekten gefördert (Auswertung der NBank zum Aktionsplan Inklusion 2021/2022).
- Insgesamt scheinen **bauliche Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit** im Vordergrund zu stehen. Allerdings liegen hierfür keine systematischen Informationen vor. Ob und inwiefern beispielsweise bei der Gestaltung von Ausstellungen die Bedürfnisse von Menschen mit unterschiedlichen Sinneseinschränkungen Berücksichtigung fanden, kann aus den vorliegenden Informationen nicht abgeleitet werden.

Inklusion ist in der Richtlinie zwar als eigener Fördergegenstand genannt, Elemente, die auf Inklusion zielen, werden aber in der Praxis auch in vielen anderen Vorhaben (z. B. im



Bildungsbereich) unterstützt. Die Förderung des Naturerlebnisses für Alle im Außenbereich wird nur durch die Landschaftswerte-Richtlinie in Niedersachsen gefördert. Eine vollständige Darstellung der Wirkungen der Förderung im Hinblick auf Inklusion kann daher nicht nur die wenigen Projekte zu Grunde legen, die diesem Fördergegenstand zugeordnet wurden. Weder die materiellen Indikatoren noch sonstige Merkmale der Monitoringdaten ermöglichen jedoch einen systematischen Zugang zu den integrationsbezogenen Aspekten der sonstigen Förderung, weshalb hier keine weiter gehende Analyse möglich ist.

## **Konzepte**

Mit insgesamt 14 Projekten, aber nur 1,751 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten sind die konzeptionellen Vorarbeiten der vierte Fördergegenstand im Bereich der Aufwertung des Kulturlandschafts- und Naturerbes. Es lassen sich drei Gruppen von Projekten unterscheiden:

- Fünf Vorhaben haben die Erstellung von Naturparkplänen zum Gegenstand. In den Naturparkplänen werden die zentralen Ziele und wichtige Projekte der Naturparke beschrieben und im Erstellungsprozess in der Region abgestimmt.
- Vier Vorhaben dienen der sonstigen Unterstützung der Entwicklung des Natur- und Kulturerbes. Hierbei handelt es sich beispielsweise um vorbereitende Arbeiten für die Beantragung des Status als UNESCO-Weltkulturerbe für die Rundlingsdörfer im Wendland, um Kommunikationskonzepte, Masterpläne für bestimmte kleinere Gebiete.
- Vier weitere Vorhaben dienen der konzeptionellen Vorarbeit für konkrete Projekte. Bei dreien davon sind daraus bereits investive Landschaftswerteprojekte entstanden: Noch vor dem Datenstichtag der Evaluierung (30. September 2020) wurden die Projekte für die WERKHAUS destination-Dörfer und die Erweiterungen des Heidschnuckenweges bewilligt. Ende September 2021 folgte auch die Bewilligung für den ersten Bauabschnitt des Ausbaus der Dömitzer Eisenbahnbrücke als Skywalk.

Die konzeptionellen Vorhaben zeigen somit unterschiedliche Wirkungsrichtungen: Sie münden teils direkt in investive Maßnahmen, sie unterstützen die Entwicklung der Naturparke und damit einer besonderen Gruppe von Großschutzgebieten und sie stärken verschiedene weitere Aktivitäten zur besseren Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes.

Wo aus den Konzepten bereits konkrete Projekte entstanden, werden deren Effekte in den jeweiligen Abschnitten mitdiskutiert. Darüber hinaus ist die Wirkungserfassung auf Grund-

lage der vorliegenden Informationen schwierig, aber auch generell anspruchsvoll. Die Effekte hängen davon ab, um welche Art von Konzept es sich handelt und welche konkreten Folgemaßnahmen nach der Konzepterstellung umgesetzt werden.

Für die Naturparkpläne kann allgemein festgehalten werden, dass sie eine wichtige Grundlage für die zielgerichtete strategische Arbeit der Naturparke sind. Sie stärken damit die Handlungsfähigkeit dieser Großschutzgebiete. Die Naturparke sind verglichen mit den Biosphärenreservaten und Nationalparks bis auf wenige Ausnahmen mit deutlich weniger Ressourcen ausgestattet. Die Naturparkpläne und insbesondere der Planungsprozess können dazu beitragen, die Strategie- und Handlungsfähigkeit dieser Schutzgebietsart zu stärken (Verband deutscher Naturparke e.V., 2019). Die geförderten fünf Naturparkpläne decken immerhin mehr als ein Drittel der niedersächsischen Naturparke ab.

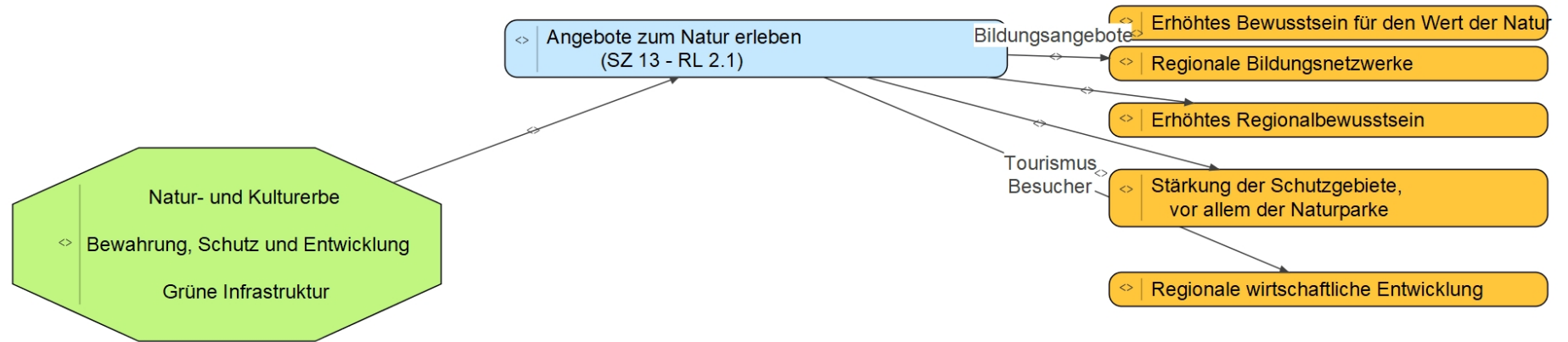
### **Wirkungsbeziehungen**

Mit den vier Fördergegenständen zielt die Maßnahmeart vor allem auf die Erschließung des Kulturlandschafts- und Naturerbes für Naturerlebnis und -bildung. In der überblicksartigen Darstellung der Wirkungszusammenhänge (2.3.2) ist eine Wirkungsrichtung die Stärkung der wirtschaftlichen, vor allem touristischen Entwicklung über die Anziehung von touristischen Besuchern. Daneben soll die Förderung über die Informations- und Bildungsangebote dazu beitragen, das Bewusstsein für den Wert der Natur zu stärken.

Durch die Diskussion der geförderten Projekte sind weitere Wirkungsdimensionen zutage getreten, die im Wirkungsmodell ergänzt werden:

1. Erstens erreichen die Projekte zur Umwelt- und Naturbildung zumindest teilweise eine Qualität, die vermuten lässt, dass die Bildung dauerhafter regionaler Bildungsnetzwerke gelingen kann.
2. Zweitens wird zumindest in einigen Projekten gezielt auch die regionale Bevölkerung auf breiterer Basis und nicht nur über die Schulen in die Informations- und Bildungsaktivitäten eingebunden. Wenn dies erfolgreich und dauerhaft gelingt, können Impulse für das Regionalbewusstsein erreicht werden.
3. Drittens schließlich kann die Förderung von Naturparkplänen für mehr als ein Drittel der niedersächsischen Naturparke dazu beitragen, diese Art Großschutzgebiete in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken. Damit wirkt die Förderung in Richtung einer Forderung, die in der Literatur erhoben wird (Jedicke & Liesen, 2016).

Abbildung 5.2: Wirkungsbeziehungen im Überblick - Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes



Die vorliegende Evaluierung ist vorrangig darauf ausgerichtet, das Wirkungsspektrum der PA 4 des Multifondsprogramms in seiner Breite abzubilden. Eine Analyse der konkret erreichten Wirkungen für die verschiedenen Projektarten in die Tiefe ist nicht Gegenstand dieser Studie.<sup>17</sup> Es lassen sich jedoch einige generelle Aspekte der zu erwartenden Wirkungen thematisieren:

- Die Förderung der Angebote zum Erleben des Naturerbes betont stark die Information und Umweltbildung. Sie greift damit die Ausrichtung aus OP und Richtlinie auf, wonach durch die Förderung ein „erhöhtes Bewusstsein für den Wert der Natur“ geschaffen werden soll. Die Diskussion der geförderten Vorhaben weist darauf hin, dass hierbei systematischer zwischen zwei Zielgruppen unterschieden werden könnte. Tourist:innen und Ausflugs Gäste von außerhalb der Region können zum einen im Sinne eines erhöhten Bewusstseins für den Wert der Natur erreicht werden – sofern daraus aber weitere Konsequenzen folgen sollten (etwa in Richtung umweltsensibleren Verhaltens), zeigen diese ihren Effekt in einer diffusen räumlichen Kulisse, die insbesondere in den hochtouristischen Regionen (v. a. Wattenmeer, Harz) weit über Niedersachsen hinausreicht. Bildungseinrichtungen, die in den Regionen teilweise gefördert werden, sprechen mit ihrem Veranstaltungsbetrieb häufig auf ähnliche Weise Zielgruppen von außerhalb der Region an. Auf der anderen Seite kann die regionale Bevölkerung stärker in die Bildungsaktivitäten in den Regionen eingebunden werden. Die Förderung zeigt hier vielversprechende Ansätze zum einen in Richtung der Entwicklung regionaler Bildungsnetzwerke, zum anderen in Richtung der Einbindung der breiten Bevölkerung über die Schulen hinaus (z. B. Heimatvereine). Hier liegen Potenziale, mit der Förderung regionale Entwicklungsprozesse zu unterstützen und zur Entwicklung des Regionalbewusstseins beizutragen. Beide Zielrichtungen können aber nicht mit den gleichen Projekten angesprochen werden.
- Die Förderung der PA 4 zielt darauf, Besucher:innen zum mehrmaligen Besuch der Region zu motivieren und will damit Beiträge zur Entwicklung der Regionen leisten (siehe 0). Das OP legt dann auch die Zahl der touristischen Besucher:innen als Ergebnisindikator fest. Dabei ist die Intensität der touristischen Nutzung der verschiedenen Großschutzgebiete sehr unterschiedlich. In vielen Gebieten ist eine Steigerung der Besucher:innenzahlen erwünscht. Generell besteht jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen Erholungsnutzung und Schutzziele (Forst, Porzelt, & Scherfose, 2019). Dies gilt vor allem in denjenigen Schutzgebietskategorien, in denen anspruchsvollere Schutzziele verfolgt

---

<sup>17</sup> Und angesichts des Umsetzungsstandes zum Evaluierungszeitpunkt auch noch nicht sinnvoll.

werden (Nationalparke, Biosphärenreservate) und die gleichzeitig wegen landschaftlicher Höhepunkte (Strand, Berge) größere Besucher:innenmengen anziehen und/oder in der Nähe von Großstädten liegen. Unter den Fallstudiengebieten ist dieses Spannungsverhältnis vor allem im Harz manifest. „Der Harz hat sich seit der Gründungszeit des Nationalparks zu einer hochattraktiven Tourismusregion mit stetig steigenden Besuchszahlen entwickelt. Mit der Etablierung neuer Freizeitaktivitäten und dem wachsenden Besucherdruck steigt allerdings auch die Quantität von Verstößen gegen die Schutzbestimmungen des Nationalparks“ (Nationalpark Harz, 2021, S. 50). Diese Situation hat sich durch die Corona-Pandemie deutlich verschärft. Der Harz wurde teilweise regelrecht überlaufen („vermehrte Besucherströme, stärkerer Müllanfall und Vandalismus“) (Nationalpark Harz, 2021, S. 53). Auch die Fallstudieninterviews belegen die unter Corona-Bedingungen gestiegene Belastung des Nationalparkes. Noch ist nicht klar, ob und wenn ja, welche dauerhaften Verhaltensänderungen in Bezug auf Ausflüge und Urlaub aus der Corona-Pandemie hervorgehen. Diskutiert wird unter anderem, ob regionale und nationale Urlaubsziele dauerhaft an Bedeutung gewinnen. Dies würde die bestehenden Konflikte zwischen Erholungsnutzung und Schutzzielen noch verstärken.

### **5.1.2 Naturschutzgerechtes Wirtschaften (1846)**

Die Maßnahmeart umfasst nur zwölf Vorhaben (5,5 Prozent) mit 4,416 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten (3,4 Prozent). Es werden drei Fördergegenstände unterstützt:

- Die Entwicklung von Partnernetzwerken der Großschutzgebiete mit sechs Projekten und 1,502 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten.
- Die direkte Förderung von Partnerbetrieben zur Verbesserung oder natur- und umweltverträglichen Gestaltung ihres Angebotes mit drei Projekten und 2,125 Mio. €. Der Anteil dieser Projektart am Finanzvolumen ist relativ hoch, da hier größere Einzelinvestitionen unterstützt werden.
- Die Förderung von sog. „Naturschutzprodukten“, also regionalspezifischen Waren mit Identifikationswert für die Region, macht ebenfalls drei Projekte aus, auf die 0,789 Mio. € förderfähige Gesamtkosten entfallen.

**Tabelle 5.1: Maßnahmeart "Naturschutzgerechtes Wirtschaften" - Anteile der Fördergegenstände**

Projekte	Förderfähige Gesamtkosten																
12	4,416																
<p>Detailed description: A pie chart with three segments. The largest segment is blue, representing Partnernetzwerke at 50,00%. The other two segments are orange (Partnerbetriebe) and grey (Naturschutzprodukte), each representing 25,00%.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Kategorie</th> <th>Anteil</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Partnernetzwerke</td> <td>50,00%</td> </tr> <tr> <td>Partnerbetriebe</td> <td>25,00%</td> </tr> <tr> <td>Naturschutzprodukte</td> <td>25,00%</td> </tr> </tbody> </table>	Kategorie	Anteil	Partnernetzwerke	50,00%	Partnerbetriebe	25,00%	Naturschutzprodukte	25,00%	<p>Detailed description: A pie chart with three segments. The largest segment is orange, representing Partnerbetriebe at 48,12%. The blue segment (Partnernetzwerke) represents 34,01%, and the grey segment (Naturschutzprodukte) represents 17,87%.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Kategorie</th> <th>Anteil</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Partnerbetriebe</td> <td>48,12%</td> </tr> <tr> <td>Partnernetzwerke</td> <td>34,01%</td> </tr> <tr> <td>Naturschutzprodukte</td> <td>17,87%</td> </tr> </tbody> </table>	Kategorie	Anteil	Partnerbetriebe	48,12%	Partnernetzwerke	34,01%	Naturschutzprodukte	17,87%
Kategorie	Anteil																
Partnernetzwerke	50,00%																
Partnerbetriebe	25,00%																
Naturschutzprodukte	25,00%																
Kategorie	Anteil																
Partnerbetriebe	48,12%																
Partnernetzwerke	34,01%																
Naturschutzprodukte	17,87%																

Die Indikatoren für diese Maßnahmeart sind die gleichen wie für die Projekte zur Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes und werden ebenfalls hier nicht weiter ausgewertet, da sie keine Informationen liefern, die über die Diskussion der Projekte und ihrer Ergebnisse hinausgehen würden.

Die Förderung ist regional stark konzentriert: Sieben der zwölf Vorhaben werden im Umfeld des Biosphärenreservates Niedersächsische Elbtal in den Landkreisen Lüneburg und vor allem Lüchow-Dannenberg durchgeführt. Die direkte Förderung von Partnerbetrieben und Naturschutzprodukten findet mit einer Ausnahme nur in dieser Region statt. Lediglich die Förderung der Partnernetzwerke wird in nennenswertem Umfang außerhalb der Region Lüneburg/Lüchow-Dannenberg umgesetzt.

Die niedrige Projektanzahl insbesondere in den Fördergegenständen Naturschutzprodukte und Entwicklung von Partnerbetrieben stellt die Evaluierung vor ein Problem. Aufgrund der geringen Zahl und noch verstärkt dadurch, dass alle Vorhaben in einer Region stattfinden, sind Abschätzungen möglicher Wirkungen nur mit großer Vorsicht möglich. Es ist nicht absehbar, ob und inwiefern Akteure aus anderen Regionen andere Fördergegenstände und Projektinhalte entwickeln würden. Das Bild kann sich mit zunehmender Inanspruchnahme der Förderung grundlegend ändern. Da der Fördergegenstand in der Periode 2014 bis 2020 neu geschaffen wurde, soll in der Periode 2021 bis 2027 die Umsetzung auf breiterer Basis erfolgen.

## Entwicklung von Partnernetzwerken

Unter dieser Projektart wird die Entwicklung von Partnernetzwerken gefördert, die die Entwicklung in den Großschutzgebieten unterstützen und begleiten. Überwiegend wird die Förderung von Nationalparks und Biosphärenreservaten in Anspruch genommen. Nur ein Naturpark ist Träger eines Netzwerkprojektes (Naturparkregion Lüneburger Heide). Ein Vorhaben wird vom Verband Deutscher Naturparke e. V. durchgeführt und hat die Entwicklung eines Konzeptes und Handlungsleitfadens zum Gegenstand. Dies war das erste Projekt bundesweit.

Das Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue sticht durch besonders aktive und intensive Netzwerkarbeit heraus (siehe Infobox). Eine Besonderheit auch im Vergleich zu anderen Regionen ist, dass das Netzwerk neben touristischen Betrieben auch ein relativ breites Spektrum anderer Branchen abdeckt und explizit auch die Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten verfolgt.

### **Partnernetzwerk Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue**

Das Biosphärenreservat betreibt schon seit längerem aktiv die Entwicklung des Partnernetzwerkes. Dazu wird eigenes Personal eingesetzt, längere Zeit als Teil einer Vollzeitstelle, dann einige Zeit mit einer eigenen Vollzeitstelle, nach Weggang der Netzwerkmanagerin wieder als Teil einer Vollzeitstelle. Mit dieser Entwicklung ging ein Anstieg der Zertifizierungen von Partnerbetrieben ab 2017 einher (Schwindt, Clara, 2021).

Die Partnerbetriebe durchlaufen ein Zertifizierungsverfahren und können dann als Partnerbetrieb auch nach außen auftreten. Gegenstand des Landschaftswertprojektes zur Weiterentwicklung des Netzwerkes war unter anderem auch eine Überarbeitung des Zertifizierungsverfahrens und die Erweiterung für neue Branchen.

Ziel der Netzwerkarbeit ist der lebendige Austausch zwischen den Betrieben<sup>18</sup>. Die Fallstudieninterviews zeigen eine bereits relativ fortgeschrittene Netzwerkentwicklung, bei der wesentliche Impulse, wie etwa die Nachfrage nach Themen für Weiterbildungsveranstaltungen, aus dem Netzwerk heraus entwickelt werden. Kooperationen zwischen den Partnerbetrieben bis hin zum Aufbau regionaler Lieferketten sollen sich aus dem Netzwerk heraus entwickeln.

Das Netzwerk hat derzeit 53 Mitglieder. Auffällig ist die breite Streuung über den erwartbaren Schwerpunkt auf Handwerk und Tourismus hinaus. So sind beispielsweise auch zwei große, international aktive Unternehmen im Netzwerk vertreten (Voelkel, Werkhaus). Die Daten zur Zusammensetzung der Netzwerke zeigen auch im Vergleich zu den anderen Biosphärenreservaten entlang der Elbe eine relativ hohe Anzahl von Partnern aus dem produzierenden Gewerbe (Schwindt, Clara, 2021). Die heterogene Zusammensetzung kann zwar einerseits eine Stärke des Netzwerkes sein, führte aber laut den Fallstudieninterviews teils auch zu Spannungen. Es ist aber gelungen, eine konstruktive Zusammenarbeit zu entwickeln.

Die Biosphärenreservate entlang der Elbe kooperieren bundesländerübergreifend bei der Netzwerkentwicklung. So werden die Netzwerkpartner in einer gemeinsamen Broschüre vorgestellt.<sup>19</sup> Es finden auch übergreifende Treffen und Veranstaltungen statt.

Die Interviewpartner aus dem Landkreis Lüchow-Dannenberg sehen eine besondere Kultur im Landkreis als relevanten Faktor für die Entwicklung des Netzwerkes. Eine stark ökologisch-alternative Ausrichtung prägt viele

<sup>18</sup> [https://www.elbtalaue.niedersachsen.de/startseite/land\\_leute/partnernetzwerk/einfuehrung-200360.html](https://www.elbtalaue.niedersachsen.de/startseite/land_leute/partnernetzwerk/einfuehrung-200360.html)

<sup>19</sup> [https://www.elbtalaue.niedersachsen.de/download/79241/Nachhaltig\\_leben\\_geniessen\\_.pdf](https://www.elbtalaue.niedersachsen.de/download/79241/Nachhaltig_leben_geniessen_.pdf)

Akteure in der Region. Verschiedene Unternehmensnetzwerke bestehen in der Region<sup>20</sup>, darunter auch solche mit explizit ökologischer Ausrichtung.<sup>21</sup> Auf diese Grundlage kann die Netzwerkentwicklung aufbauen.

Die Netzwerkarbeit besteht zu großen Teilen aus direkten Begegnungen und hat daher unter den Corona-Einschränkungen besonders gelitten. Es ist aber gelungen, den Kontakt zu den Netzwerkpartnern zu halten. Es wird davon ausgegangen, dass aus der Corona-Pandemie keine bleibenden Beeinträchtigungen der Netzwerkarbeit entstehen.

Die tatsächlichen Effekte der Netzwerkarbeit auf die regionale Entwicklung können im Rahmen dieser Evaluierung nicht abgeschätzt werden. Zumindest im Fall der aktiven Netzwerkkoope-ration im Bereich der Niedersächsischen Elbtal- laue ist aber plausibel, dass aus der Kooperation der Unternehmen auch Impulse für die Regionalentwicklung erwachsen.

Bei der Bewertung derartiger Netzwerkin-itiativen müsste generell berücksichtigt werden, dass Unternehmensnetzwerke von einer Vielzahl von Akteuren und Programmen unter-stützt werden (IHKs, ELER/LEADER, Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, etc.). Das konkret geförderte Netzwerk müsste auch im Kontext anderer Netzwerkin-itiativen betrachtet werden. Dies würde eine gezielte vertiefende Analyse er-fordern.

### **Partnerbetriebe und Naturschutzprodukte**

Die direkte Förderung von Unternehmen erfolgt nur in sechs Vorhaben, darunter drei für die allgemeine Weiterentwicklung ihrer Angebote:

- Unter den drei geförderten Partnerbetrieben sind zwei Hotelbetriebe. Beide verfolgen Konzepte, die über einen reinen Übernachtungsbetrieb hinausgehen, und bieten Infor-mations- und Bildungselemente an. Neben den regionalwirtschaftlichen Wirkungsbe-zügen sind daher hier auch ähnliche Wirkungszusammenhänge zu erwarten, wie sie oben für die Bildungsangebote diskutiert wurden.

Drei weitere Vorhaben unterstützen die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen:

- Darunter ist eines, das ein neuartiges Übernachtungsangebot mit einfachem Standard, naturnaher Ausrichtung und ökologischem Anspruch zum Gegenstand hat. Am Standort

---

<sup>20</sup> <https://wirtschaft-dan.de/netzwerke/>

<sup>21</sup> [www.gruene-werkstatt-wendland.de](http://www.gruene-werkstatt-wendland.de)



Hitzacker bestehen dazu enge Kooperationen mit weiteren Partnern, insbesondere dem in direkter Nachbarschaft gelegenen archäologischen Zentrum. Ziel des Vorhabens ist es, ein Übernachtungskonzept zu entwickeln, das sich auf andere Standorte übertragen lässt. Die Corona-Pandemie hat die Erprobung teilweise beeinträchtigt, insgesamt lief der Probelauf aber so erfolgreich, dass inzwischen die Entwicklung weiterer Standorte in Angriff genommen wurde.

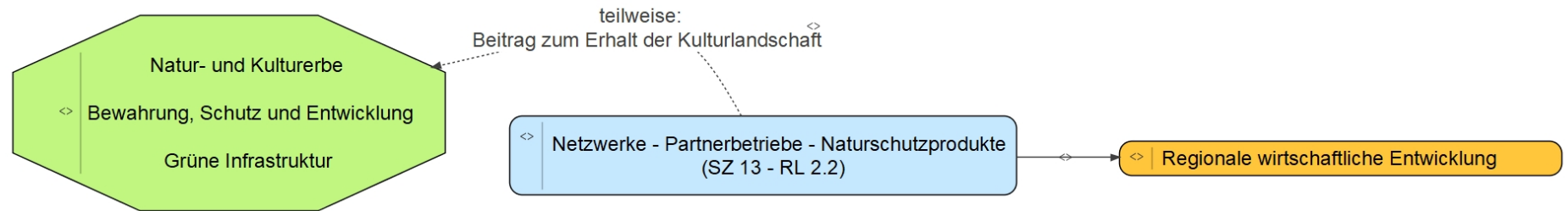
- Zwei weitere Projekte haben die Entwicklung von Filzprodukten bzw. die Nutzung von Schafwolle zum Gegenstand. Es handelt sich im Fall der Filzproduktion um ein kleineres Unternehmen, im Fall der Schafwollnutzung um ein kleines Akteursnetzwerk. Das Ziel des Schafwollprojektes ist die Etablierung von Wirtschaftskreisläufen rund um die Schafhaltung. Die Schafe selber leisten dabei Beiträge zur Pflege der Kulturlandschaft, die Wolle soll in möglichst regionalen Verwertungsketten aufbereitet und zu Produkten verarbeitet werden (v. a. Decken und Kopfkissen). Mit dieser Ausrichtung stellt das Projekt die Verbindung zwischen der Kulturlandschaftspflege und der Etablierung regionaler Verwertungskreisläufe her.

### **Wirkungsbeziehungen**

Gegenüber dem oben skizzierten Wirkungsmodell haben sich durch die Analyse der geförderten Projekte keine grundlegenden Veränderungen ergeben (siehe Abbildung 5.3). Generell ist die Basis für die Abschätzung der Wirkungen aufgrund der geringen Vorhabenanzahl sehr schmal.

Bezüglich der geförderten Partnernetzwerke zeigt der Fall Lüchow-Dannenberg (Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue) ein aktives und bereits relativ reifes Netzwerk, in dem die beteiligten Unternehmen Themen setzen und Impulse geben. Das Netzwerk umfasst auch Akteure jenseits des Tourismusbereiches. Für die anderen geförderten Netzwerke kann nicht eingeschätzt werden, wie die Qualität der Kooperationen und die Zusammensetzung sind. Die Art und Weise, wie die Netzwerke Impulse für die regionale wirtschaftliche Entwicklung setzen können, muss daher insgesamt offen bleiben. Denkbar ist die Verstärkung der touristischen Entwicklung. Das Netzwerk der Niedersächsischen Elbtalaue zeigt aber zumindest auch Ansätze in Richtung der Entwicklung regionaler Wertschöpfungsketten.

Abbildung 5.3: Wirkungsbeziehungen im Überblick - Naturschutzgerechtes Wirtschaften



Noch dünner ist die Grundlage für die Abschätzung der denkbaren Effekte aus der Förderung der Partnernetzwerke und der Produktentwicklung. Interessant sind aus diesem Bereich die Hinweise, dass sich wie im Beispiel der Nutzung von Schafwolle Produktentwicklung mit Ansätzen der Kulturlandschaftspflege verknüpfen lässt. Hierfür haben wir eine Ergänzung im Wirkungsmodell vorgenommen.

### **5.1.3 Biologische Vielfalt (1847)**

Auf die Maßnahmeart „Sicherung der biologischen Vielfalt“ entfällt mit 89 Projekten der größte Anteil der Förderung in der PA 4 (40,8 Prozent). Die förderfähigen Gesamtkosten pro Vorhaben sind mit 0,303 Mio. € jedoch die niedrigsten, so dass der Anteil der insgesamt 29,694 Mio. € nur 21,0 Prozent beträgt. Die Förderung wird in der Richtlinie in vier Fördergegenstände aufgeteilt:<sup>22</sup>

- Auf die Renaturierung naturnaher Ökosysteme entfallen 27 der 89 Projekte (30,3 Prozent). Die Vorhaben umfassen gut ein Viertel der förderfähigen Gesamtkosten dieser Maßnahmeart (52,6 Prozent – 14,186 Mio. €). Laut Richtlinie sollen hier insbesondere Gewässer- und Auenlandschaften renaturiert werden.
- Die Herstellung von Biotopverbundsystemen hat mit nur drei Vorhaben einen Anteil von 3,3 Prozent an den Projekten und mit 0,402 förderfähigen Gesamtkosten von 1,5 Prozent an den förderfähigen Gesamtkosten der Maßnahmeart.
- Der Schutz und die Wiederherstellung historischer Kulturlandschaften ist mit 28 Vorhaben einer der größeren Fördergegenstände (31,5 Prozent Anteil). Es entfallen förderfähige Gesamtkosten von 5,075 Mio. € auf ihn (18,8 Prozent).
- Die Anlage und Aufwertung naturnaher Biotope umfassen mit 31 Projekten die größte Gruppe der Vorhaben (34,8 Prozent). Auf sie entfallen förderfähige Gesamtkosten in Höhe von 7,301 Mio. € (27,1 Prozent). Hier nennt die Richtlinie insbesondere den urbanen Bereich und die Biodiversität in Siedlungsräumen.

---

<sup>22</sup> Bei dieser Maßnahmeart sind Überschneidungen zwischen den Fördergegenständen am ausgeprägtesten und am häufigsten. In der manuellen Nachcodierung (siehe 3.2) bestehen daher besonders in dieser Maßnahmeart Unsicherheiten. Dennoch sollten die wesentlichen Schwerpunktsetzungen der Förderung erkennbar werden.

**Tabelle 5.2: Maßnahmeart "Biologische Vielfalt" - Anteile der Fördergegenstände**

Projekte	Förderfähige Gesamtkosten				
89	29,694				
Indikatoren (jeweils Soll-Werte)					
	Renaturierung	Biotopverbundsysteme	Schutz Kulturlandschaften	Naturnahe Biotope	GESAMT
Fläche der Habitate (CO 23)	137.490	17	13.796	2.298	153.602
Vorhaben zur Sanierung und Aufwertung (OI 84)	15	1	15	4	35
Vorhaben im urbanen Umfeld (OI 85)	11	2	2	24	39
Vorhaben zur Vernetzung (OI 86)	12	2	8	4	26

Die Renaturierung, die Wiederherstellung historischer Kulturlandschaften sowie die Anlage/Aufwertung naturnaher Biotope haben mit jeweils 28 bis 31 Vorhaben ähnliche Projektanzahlen. Die Vorhaben zur Renaturierung haben im Schnitt ein deutlich höheres finanzielles Volumen und damit einen deutlich größeren Anteil an den förderfähigen Gesamtkosten. Aus allen drei genannten Fördergegenständen können die Projekte auch Wirkungen in Richtung der Biotopvernetzung entfalten und somit zum vierten Fördergegenstand, der mit nur drei Vorhaben deutlich kleiner ist, beitragen.

### Renaturierung

Unter diesem Fördergegenstand werden verschiedenartige Renaturierungsvorhaben gefördert. Die geförderten Vorhaben sind breit gefächert, so dass Eigenschaften typischer Projekte kaum zusammengefasst werden können.

- Ein Schwerpunkt der Förderung liegt, wie in der Richtlinie vorgesehen, auf der **Sanierung von Gewässer- und Auenlandschaften**. Jedoch sind die Maßnahmen hierzu un-

terschiedlich. In mehreren Vorhaben geht es um die Wiederherstellung von Auenbereichen oder den Wiederanschluss von Altarmen. Eine andere Gruppe von Vorhaben hat die Wiederherstellung natürlicher Fließdynamik zum Gegenstand. Gewässerrenaturierung ist vergleichsweise kostenintensiv, was den hohen Anteil an den förderfähigen Gesamtkosten erklärt.

- Die Wirkungen derartiger Gewässerrenaturierungen sind stark vom **lokalen Kontext** abhängig. Im Rahmen der Fallstudien wurden zwei derartige Vorhaben vertiefend analysiert. Sie können unterschiedliche mögliche Ausrichtungen illustrieren: In einem Fall handelt es sich um die Renaturierung eines Stückes im Oberlauf eines kleinen Flusses. Das Vorhaben an sich hat begrenzten Umfang. Es fügt sich aber in schon länger laufende Bemühungen ein, den Fluss durchgängig zu renaturieren, und bildet so nur einen Baustein in vielfältigen und länger andauernden Bemühungen. In der aktuellen Situation ist das nun renaturierte Stück jedoch von Abschnitten eingerahmt, in denen das Gewässer kontrolliert geführt wird. Das zweite Vorhaben liegt im innerörtlichen Bereich. Hier spielt neben der Renaturierung auch der Hochwasserschutz eine Rolle. Es ging nicht nur um den Gewässerlauf, sondern auch um die Umgestaltung der umliegenden Wiesenflächen für den Hochwasserschutz.
- Ein Schlüsselfaktor für das Zustandekommen von Gewässerrenaturierungsmaßnahmen ist das **Eigentum an den betroffenen Flächen**. Im erstgenannten Beispielfall kam es zu Veränderungen im Projekt, da ein ursprünglich bereits zugesagter Flächenerwerb nicht zustande kam. Es konnten dafür im Vorhaben auf anderen Flächen aufwändigere Renaturierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Im zweiten Fall hatte die Gemeinde die betroffene Fläche bereits vor längerer Zeit erworben und für den Hochwasserschutz gesichert.
- Bis zu einem gewissen Grade sind für Renaturierungsvorhaben die **Ergebnisse nicht planbar**. Selbst kleinräumig können Gewässerdynamiken nicht mit absoluter Sicherheit vorhergesagt werden. So entstand im erstgenannten Beispielfall durch Veränderungen des Wasserstandes eine Feuchtwiese, was so nicht vorhergesehen war. Wie sich Gewässerläufe über längere Zeit entwickeln, hängt darüber hinaus auch von anderen Faktoren (wie z. B. dem Niederschlag) ab. Des Weiteren ist nicht vollständig planbar, welche Pflanzen- und Tierarten sich auf den renaturierten Flächen ansiedeln.
- Aus den genannten Unwägbarkeiten ergibt sich, dass derartige Vorhaben meist einen gewissen **Nachsorgeaufwand** erfordern. Die Entwicklung der Gewässer und Flächen muss beobachtet werden und ggf. muss auch im Nachgang noch eingegriffen werden. Kritisch sind bei Vernässungsvorhaben beispielsweise mögliche Auswirkungen auf Nachbargrundstücke, bei denen eine zunehmende Vernässung vermieden werden

muss. Jenseits des Aufwandes, der hierfür erforderlich ist, wird in den Fallstudien teils berichtet, dass die förderrechtlichen Zweckbindungsfristen von potenziellen Antragstellern im Bereich der Förderung biologischer Vielfalt als zu riskant eingeschätzt werden. Sie würden nicht davon ausgehen, angesichts der Einflüsse auf die Projektflächen sicherstellen zu können, dass die Flächen wirklich fünf Jahre oder länger in dem zum Projektende erreichten Zustand bleiben.

Neben gewässerbezogenen Vorhaben finden sich in diesem Fördergegenstand auch weitere Arten von Projekten. Damit wird beispielsweise die Wiederherstellung von Heideflächen gefördert.

### **Biotopverbundsysteme**

Der Fördergegenstand Biotopvernetzung ist nicht trennscharf von den anderen Fördergegenständen abgrenzbar. Es wurden nur wenige Vorhaben identifiziert, bei denen der Vernetzungsaspekt im Vordergrund steht (s. o.).

Ob ein Vorhaben zur Biotopvernetzung beiträgt, wird jedoch auch mit einem Indikator erfasst (OI 86). Demnach werden insgesamt 26 der geförderten Vorhaben in diese Kategorie gezählt. Die meisten davon (zwölf) werden unter „Renaturierung“ gefördert, aber auch aus dem Bereich „Wiederherstellung historischer Kulturlandschaften“ (acht Vorhaben) und „Anlage/Aufwertung naturnaher Biotope“ (vier Vorhaben) werden Vernetzungsbeiträge geleistet. Die Biotopvernetzung ist für die Entwicklung von übergreifenden Verbundsystemen relevant und wird im Bundesnaturschutzgesetz als eigenes Ziel formuliert. Auf die 26 Vorhaben (32,6 Prozent), die laut Indikator hier Beiträge leisten, entfallen 12,108 Mio. € förderfähige Gesamtkosten (44,9 Prozent). Die Vorhaben mit Beiträgen zur Vernetzung sind im Schnitt deutlich größer als die nicht auf Vernetzung zielenden Vorhaben.

Die Datenerfassung dieses Indikators scheint mit Unsicherheiten behaftet. So werden beispielsweise auch Konzepte als „vernetzend“ erfasst. Mehrere Maßnahmen, die offensichtlich reine Landschaftspflegemaßnahmen sind, werden ebenfalls als vernetzend eingeordnet. Auch bei einzelnen kleinteiligen Maßnahmen (Blühstreifen) ist unklar, in welchem Umfang tatsächlich Beiträge zur Biotopvernetzung geleistet werden. Vor diesem Hintergrund interpretieren wir die Daten nicht weiter.

Sicherlich gilt aber: Auch Vorhaben aus den anderen Förderbereichen tragen zur Biotopvernetzung bei. Über Ausmaß und Umfang dieser Beiträge kann auf Grundlage der Monitoringdaten jedoch keine Auskunft gegeben werden.

## Schutz der Kulturlandschaften

Die Projekte zum Schutz der Kulturlandschaft sind ähnlich wie die Renaturierungsvorhaben inhaltlich breit gefächert:

- Einen gewissen Schwerpunkt bilden Projekte zu **Mahdverfahren**. Im Grünlandbereich wird hier in mehreren Vorhaben Mahdtechnik gefördert, mit der eine schonendere und insbesondere insektenfreundlichere Bewirtschaftung der Flächen möglich ist. In einigen Projekten stehen eher landschaftspflegerische Maßnahmen wie beispielsweise die Schafbeweidung im Vordergrund. In einzelnen Fällen werden auch die Schafställe selber als landschaftsprägend gefördert.
- Mehrere Vorhaben fördern schonende Verfahren zur **Feuchtgrünlandnutzung**. Hier werden Sonderbereifungen von Traktoren oder der Feuchtwiesenerhalt unter Grünlandnutzung gefördert.
- Weitere Einzelmaßnahmen dienen dem **Erhalt bestimmter Landschaftselemente**. Gegenstände sind hier beispielsweise die Sanierung von Trockensteinmauern, Streuobstwiesen oder Alleen.

Aufgrund der relativ breiten Streuung der Projektinhalte ist ohne vertiefende Analyse nicht weiter zu beurteilen, wie die Projekte zu dem in der Richtlinie formulierten Ziel beitragen, wichtige Bestandteile der grünen Infrastruktur zu werden. Die konkreten Beiträge können nur unter Berücksichtigung des jeweiligen lokalen Kontextes erfasst werden.

## Aufwertung von Biotopen

Während sich die Renaturierungsmaßnahmen auf Gewässer konzentrieren, liegt der Fokus der Maßnahmen zur Biotopaufwertung auf unterschiedlichen Arten von Flächen:

- Einen gewissen Schwerpunkt bilden **Blühstreifen, Bienenwiesen sowie Streuobstwiesen**, die in mehreren Vorhaben gefördert werden. Im urbanen Bereich sind darunter auch Vorhaben zur Dachbegrünung als Modellprojekt mit besonders vielfältiger und naturnaher Bepflanzung. Mehrere Vorhaben haben die Gestaltung von Friedhöfen zum Gegenstand.
- Die Maßnahmen sind **teils recht kleinteilig** und beziehen sich auf Einzelstandorte (Gestaltung einer Feldhecke, Biotope auf Vereins- oder Firmengeländen).

- Relativ hohe Anteile der Förderung werden im **urbanen Bereich** umgesetzt. In diesem Kontext erhalten die Maßnahmen teilweise noch andere Bedeutung, da sie auch Beiträge zur Entwicklung des Stadtklimas sowie zur Regulierung des Wasserhaushaltes („Schwammstadt“) leisten können.

Die konkreten Wirkungen sind auch hier in hohem Maße von den lokalen Kontextbedingungen abhängig und konnten im Rahmen der Evaluierung nicht systematisch beleuchtet werden.

### **Wirkungsbeziehungen**

Der zentrale Beitrag der Förderung im Bereich der biologischen Vielfalt besteht darin, das Naturerbe zu sichern und weiter zu entwickeln (siehe Abbildung 5.4). Die möglichen Beziehungen sind vielfältig und wurden unter den einzelnen Förderbereichen diskutiert. Für die Wirkungen der Förderung ist insbesondere mit relevant, ob es sich um Projekte in der freien Landschaft oder im Siedlungsbereich handelt. 39 Vorhaben und damit etwa ein Drittel (32,6 Prozent) liegen laut Indikatoren (OI 86) im urbanen Bereich. Auf sie entfallen förderfähige Gesamtkosten in Höhe von 14,198 Mio.€ (52,6 Prozent). Es handelt sich überwiegend um Maßnahmen aus dem Bereich der Biotopaufwertung (24 Vorhaben - 5,531 Mio. € förderfähige Gesamtkosten), aber auch relativ finanzintensive Vorhaben zur Renaturierung werden im urbanen Bereich durchgeführt (elf Vorhaben – 8,311 Mio. € förderfähige Gesamtkosten).

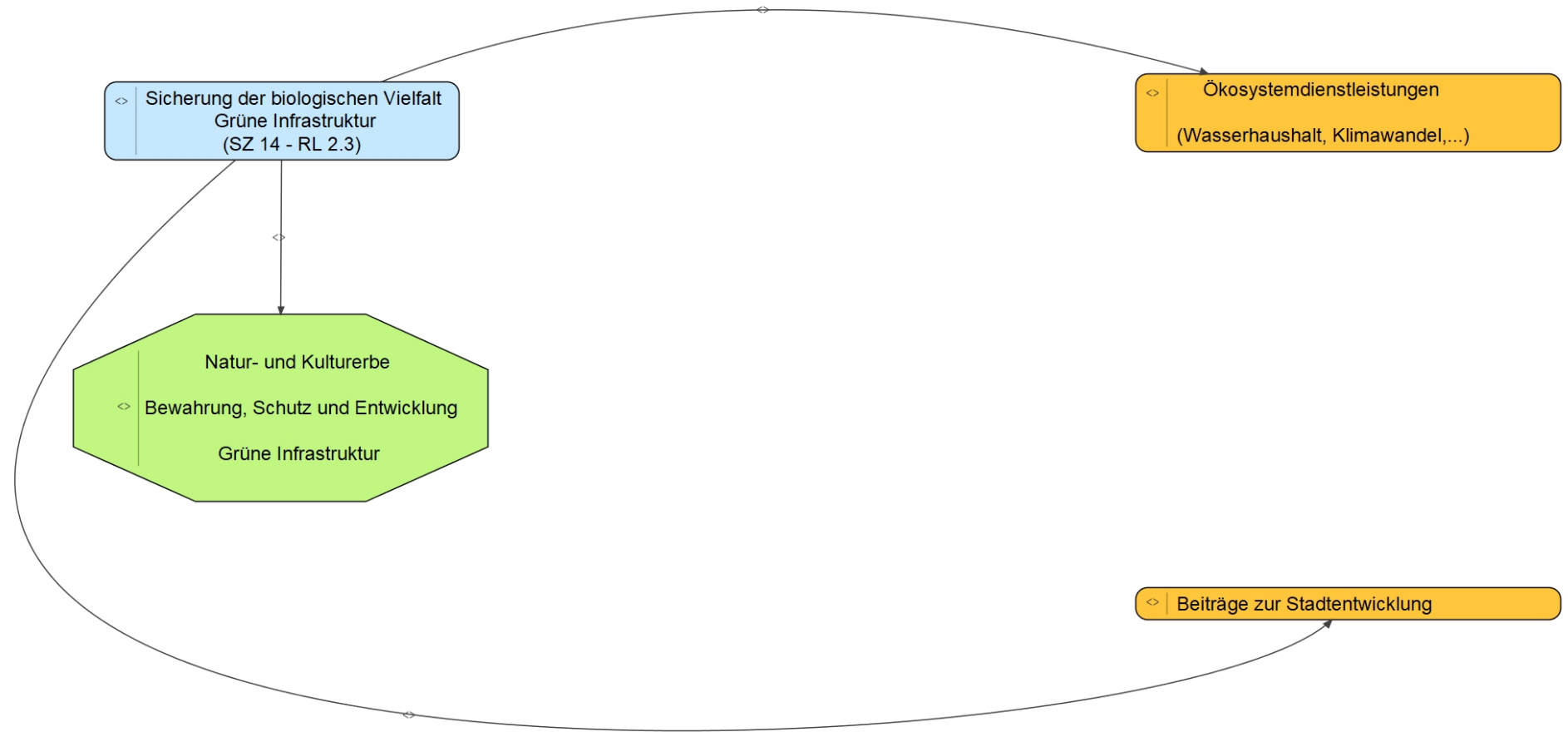
Im städtischen Umfeld haben die Maßnahmen noch weitere spezifische Wirkungsaspekte: Zum einen sind bestimmte Aspekte relevant, die wir im Wirkungsmodell unter „Ökosystemdienstleistungen“ zusammenfassen: Beiträge zum Stadtklima oder zur Anpassung an den Klimawandel. Die Projektbeispiele aus den Fallstudien zeigen einen Fall, in dem der Hochwasserschutz eine Rolle spielt. Generell werden wasserbezogene Themen im Bereich der Stadtentwicklung ansonsten unter dem Stichwort „Schwammstadt“ diskutiert. Hierbei geht es insbesondere darum, Entwässerungssysteme durch Speichern von Wasser im Stadtraum zu entlasten. Dies dient der Anpassung an zunehmend häufigere Starkregenereignisse durch den Klimawandel.

Darüber hinaus können Vorhaben aus dem Bereich der biologischen Vielfalt auch Beiträge zur Stadtentwicklung leisten, indem sie etwa Erholungsräume für die Einwohner bereitstellen. Gerade im Kontext der Corona-Pandemie ist die Bedeutung ausreichender Grün- und Freiflächen für die Entwicklung der Städte deutlich geworden.

Insgesamt wird das Wirkungsmodell somit wie in Abbildung 5.4 dargestellt ergänzt.



Abbildung 5.4: Wirkungsbeziehungen im Überblick - Biologische Vielfalt



### 5.1.4 Brachflächensanierung (0650)

Anders als in den anderen Maßnahmearten werden in der Brachflächensanierung keine unterschiedlichen Fördergegenstände unterschieden. Es werden insgesamt 37 Vorhaben gefördert, mit denen förderfähige Gesamtkosten in Höhe von 46,746 Mio. € verbunden sind.

**Tabelle 5.3: Maßnahmeart "Brachflächensanierung" – Überblick und Indikatorendaten**

Projekte	Förderfähige Gesamtkosten (Mio. €)	
37	46,746	
Indikatoren (jeweils Soll-Werte)		
CO 22 Gesamtfläche des sanierten Bodens (ha)		51,308
OI 41 Revitalisierte und einer erneuten Bebauung zugeführte Fläche (m <sup>2</sup> )		432.973
OI 88 Geschaffene Freiräume und grüne Infrastruktur (m <sup>2</sup> )		449.515
OI 89 Entsorgung belasteten Materials (t)		382.997
Begünstigte		
Kommunen	28	27,075
Bauträger, Entwicklungsgesellschaften	7	16,708
Sonstige	2	2,964

Die Projektgröße variiert sehr stark. Das kleinste Vorhaben hat ein Volumen von nur 0,061 Mio. €, das größte von 6,169 Mio. €. Über der Größe von 1,000 Mio. € liegen 15 Vorhaben, die mit 38,118 Mio. € mehr als 80 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten auf sich vereinen.

Die Begünstigten sind zum überwiegenden Teil Kommunen mit 28 Vorhaben und 27,075 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten (57,9 Prozent). Mit 16,708 Mio. € (35,7 Prozent) entfallen sieben Projekte auf Bauträger und Entwicklungsgesellschaften. Zwei Vorhaben gehen an sonstige (ein Unternehmen und die Landesforstverwaltung).

#### **Eigenschaften typischer Projekte**

Ein typisches Projekt der Brachflächensanierung wird von einer Kommune und damit im innerörtlichen Bereich durchgeführt. Die Bodenbelastungen stammen meist aus früherer gewerblicher Nutzung, aus der Ablagerung von Altstoffen sowie in einigen Fällen aus der Nutzung als Bahngelände. Art und Umfang der Belastung variieren damit auch deutlich.

Kleinere Vorhaben können auf einzelne oder einige wenige Grundstücke begrenzt bleiben. Größere Vorhaben beziehen sich in der Regel auf eine größere Anzahl von Grundstücken. Sie sind eingebunden in städteplanerische Entwicklungsvorhaben, die häufig aus Programmen der nationalen Städtebauförderung unterstützt werden. Die eigentliche Flächensanierung vollzieht sich in diesem Fall häufig in mehreren Bauabschnitten, so dass das EFRE-geförderte Vorhaben nur einen Teil der Sanierungsarbeiten umfasst.

Entsprechend den innerörtlichen Entwicklungsbedarfen überwiegen Wohn- und Gewerbenutzung in der Nachnutzung. Dabei ist es eher die Ausnahme als die Regel, dass in einem Vorhaben gewonnene Flächen in Teilen bebaut, in Teilen aber auch als Freiflächen nachgenutzt werden.

Lage und gesamtstädtische Bedeutung der Flächen variieren. Teils handelt es sich um zentral gelegene, größere Brachflächen, deren Wiedernutzbarmachung gesamtstädtische Bedeutung hat. Teils sind es aber auch abgegrenzte Flächen im Außenbereich, die für neue Wohngebiete genutzt werden sollen und durch ihre weniger zentrale Lage für die Stadtentwicklung keine ganz so zentrale Bedeutung haben.

Mit den geförderten Vorhaben werden 51,31 ha Bodenfläche saniert. Da nicht immer die gesamten Grundstücke von Belastungen betroffen sind, liegt die für die Nachnutzungen gewonnene Fläche höher bei 88,25 ha, die in etwa zu gleichen Teilen für die Bebauung und als Freifläche genutzt werden sollen. Die Projekte der kommunalen Träger scheinen im Schnitt höher belastete Flächen zu bearbeiten: Bei einem Anteil von 57,9 Prozent am finanziellen Volumen der bewilligten Vorhaben entfallen 74,9 Prozent des zu entsorgenden belasteten Materials auf diese Vorhaben (286.809 t). Die von den kommunalen Projekten wieder nutzbar gemachte Fläche ist – wohl aufgrund des höheren Sanierungsaufwandes – mit 36,03 ha geringer als die von Bauträgern und Entwicklungsgesellschaften wieder nutzbar gemachten 49,00 ha. Allerdings wird die von kommunalen Trägern wieder nutzbar gemachte Fläche zum größeren Teil als Freifläche genutzt, bei den Bauträgern und Entwicklungsgesellschaften überwiegt der Anteil der bebauten Fläche in der Nachnutzung.

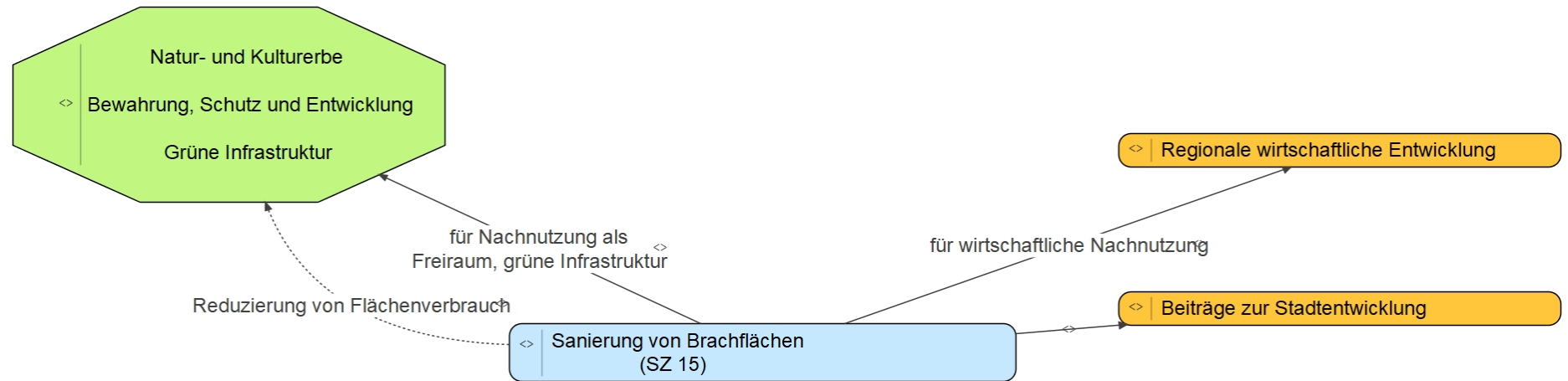
Die unterschiedlichen Profile der Projekte der Kommunen einerseits und der Bauträger und Entwicklungsgesellschaften andererseits erklären sich aus der – häufig – unterschiedlichen Stellung in Entwicklungsprozessen. Während die kommunalen Vorhaben häufig mit der Entwicklung ganzer Quartiere einen breiteren Fokus haben und daher auch Aspekte der Versorgung mit Grünanlagen aufgreifen, handelt es sich bei den Projekten der Bau- und Entwicklungsträger meist eher um Entwicklungen auf konkreten Grundstücken, die für Wohn- oder Gewerbebezüge genutzt werden sollen.

### **Wirkungsbeziehungen**

Welche Impulse von einer sanierten Fläche für die Entwicklung der jeweiligen Kommune ausgehen, hängt von Art und Lage des konkreten Vorhabens ab. Die direkten Impulse für die regionale wirtschaftliche Entwicklung sind natürlich bei einer gewerblichen Nachnutzung deutlicher als bei einer Wohn- oder Grünflächennutzung.

In jedem Fall haben die Vorhaben aber neben den wirtschaftlichen Effekten auch Einfluss auf die Entwicklung der jeweiligen Kommune. Städtebauliche Aspekte und die Stadtentwicklung generell spielen daher als Wirkungsdimension ebenfalls eine Rolle.

Abbildung 5.5: Wirkungsbeziehungen im Überblick - Brachflächensanierung



Die von der Nutzung als Grün- oder Freifläche ebenfalls denkbare Wirkung im Sinne der Entwicklung der grünen Infrastruktur in Siedlungsgebieten kann mit den vorliegenden Informationen nicht abschließend eingeschätzt werden. Einerseits kann vermutet werden, dass die Beiträge für die Biodiversität nicht besonders stark ausgeprägt sein dürften. Andererseits kommen gerade in Siedlungsgebieten weitere Aspekte hinzu (Stadtklima, Wasserhaushalt, etc.), die hohe Relevanz haben können. Eine vertiefende Analyse müsste die konkrete Lage der Fläche und ihre Bedeutung im jeweiligen Siedlungskontext berücksichtigen, was im Rahmen dieser Evaluierung nicht geleistet werden kann.

Durch die Sanierung werden brachgefallene Flächen einer Nachnutzung zugeführt. Damit soll auch dem Flächenverbrauch in Niedersachsen insgesamt entgegengewirkt werden. Ausweislich der Indikatoren kann erwartet werden, dass die Vorhaben 44,95 ha Fläche für eine versiegelnde Nachnutzung bereitstellen. Niedersachsen verzeichnet derzeit einen täglichen Flächenverbrauch im gleitenden Vierjahresdurchschnitt von etwa 6 ha/d im Jahr 2018 (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, 2020, S. 81). Sofern die im Monitoring berichteten Beiträge der EFRE-Förderung so realisiert werden, würden die EFRE-Projekte insgesamt für ein Kalenderjahr den Flächenverbrauch um 0,12 ha pro Tag reduzieren.

## **5.2 Regionale Dimension: Bezug zu Großschutzgebieten und Akteursstrukturen, Projektmix und Beziehungen zwischen Maßnahmen und regionalen Strategien**

Im Rahmen der Analysen in den vier Fallstudienlandkreisen wurde insbesondere auch analysiert, wie sich die jeweilige Projektlandschaft vor dem Hintergrund des jeweiligen regionalen Kontextes einordnen lässt. Wir fassen die Ergebnisse unter verschiedenen Aspekten zusammen: 1) Bezug zu den Großschutzgebieten und Akteursstrukturen, 2) Projektmix und Beziehungen zwischen den Maßnahmentypen sowie 3) Bezug zu regionalen Strategien. Die Ergebnisse basieren auf den Erhebungen in den vier Fallstudienlandkreisen.

In den vier Landkreisen Goslar, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg und Osnabrück liegen mit dem Nationalpark Harz, dem Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue und zwei Naturparks unterschiedliche Großschutzgebiete (siehe Tabelle 5.4). Die Verwaltungen von Nationalpark und Biosphärenreservat sind als Landesbehörden organisiert, im Fall des Nationalparks Harz länderübergreifend mit Sachsen-Anhalt. Der im Landkreis Osnabrück gelegene Natur- und Geopark TERRA.vita hat die für Naturparke übliche Organisationsform als e. V., Mitglieder sind Landkreise und Städte sowie Unternehmen und Privatpersonen. Auch der Naturpark Lüneburger Heide ist als e. V. organisiert.

Mit der Art des Schutzgebietes unterscheiden sich auch die Zielsetzungen der vier Gebiete. Vereinfacht gesprochen hat der Nationalpark – zumindest in der Kernzone – den höchsten Schutzanspruch, Natur ohne menschliche Eingriffe sich entwickeln zu lassen. Ähnlich wie beim Biosphärenreservat nehmen Naturschutzgebiete einen Großteil der Fläche ein. Die Schutzfunktion ist bei beiden Gebieten stark betont, allerdings beim Biosphärenreservat bewusst in Kombination mit der jeweiligen Nutzung, die die Kulturlandschaft prägt. Die Naturparke sind stärker auf die Erhaltung der Landschaft und nachhaltige Regionalentwicklung ausgerichtet (siehe ausführlicher 2.3.3).

Förderpolitische Unterstützung der Großschutzgebiete, wie sie die Landschaftswerte-Richtlinie bietet, ist deutschlandweit gesehen nicht selbstverständlich. Die Förderung der Landschaftswerte-Richtlinie wird – zusammen mit weiteren Angeboten aus dem ELER - in der Literatur als gute Praxis bei der Unterstützung insbesondere der Naturparke besprochen (Jedicke & Liesen, 2016; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2018).

**Tabelle 5.4: Fallstudienregionen und Großschutzgebiete - Eckpunkte**

	<b>Goslar</b>	<b>Heidekreis</b>	<b>Lüchow-Dannenberg</b>	<b>Osnabrück</b>
<b>Kennzahlen der Landkreise</b>				
Bevölkerung (2019)	136.653	140.214	48.418	357.712
Bevölkerungsdichte (EW/qkm – (2019)	141,0	74,8	39,4	168,8
Nicht landwirtschaftlich genutzte Fläche	59,3 %	49,0 %	38,7 %	20,4 %
BIP/EW (2018)	29.980,00	33.718,00	26.222,00	30.622,00
Beherbergungsbetriebe (2019)	350	220	75	178
Übernachtungen je 1.000 EW (2019)	19.607	21.420	5.554	5.069
Übernachtungen je 1.000 EW (2020)	12.852	15.494	3.752	3.514
<b>NNL und Hauptziel</b>	Nationalpark Harz, im Umfeld Naturparke <u>Hauptziel:</u> Naturschutz und Waldentwicklung, nachhaltiges Wirtschaften, abgestuft in Zonen	Naturpark Lüneburger Heide <u>Hauptziel:</u> Pflege und Bewahrung der Heidelandschaft, Entwicklung des Tourismus	Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue mit Naturpark im Umfeld <u>Hauptziel:</u> Naturschutz und nachhaltige Regionalentwicklung	Naturpark und Geopark TERRA.vita (kleine Teile auch Naturpark Dümmer) <u>Hauptziel:</u> Fokus auf das Thema Erdgeschichte, Betonung der touristischen Entwicklung und Regionalentwicklung
<b>Ressourcen für Projektentwicklung der Großschutzgebiete</b>	Eigenes Personal für Projektentwicklung und -management	Eingeschränkte Personalausstattung Verwaltung in Kooperation mit den Kommunen	Eigene Personalressourcen (variierend im Umfang) v.a. für die Entwicklung des Partnernetzwerkes LaGe-gefördertes Gebietsmanagement	LaGe-gefördertes Gebietsmanagement Regionalentwicklung und Projektentwicklung als Aufgabe im Leitbild
<b>Sonstiges</b>	Nationalparkverwaltung als Behörde der Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt	VNP Stiftung Naturschutzpark Lüneburger Heide Naturpark ist als Leader-Region anerkannt	Biosphärenreservatsverwaltung ist Teil der Landesverwaltung	Verwaltung am Landkreis angesiedelt

### 5.2.1 Bezug zu Großschutzgebieten und Akteursstrukturen

Die vier Fallstudienregionen wurden aufgrund ihrer hohen Projektanzahl für vertiefende Untersuchungen ausgewählt. In der Analyse werden verschiedene Faktoren erkennbar, die zu den hohen Projektzahlen in den ausgewählten Landkreisen führen. Es handelt sich dabei zum einen um Faktoren, die sich auf die Großschutzgebiete direkt beziehen, zum anderen um Faktoren, die regionale Akteursnetzwerke betreffen.

Die folgenden Faktoren können direkt den Großschutzgebieten zugeschrieben werden und tragen dazu bei, dass in den vier Landkreisen viele Projekte initiiert werden konnten:

- **Eigene Kapazitäten der Großschutzgebiete:** Der Nationalpark Harz sowie das Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue, aber auch die beiden Naturparke in den Fallstudienregionen, verfügen über eine relativ große eigene Verwaltungsstruktur und entsprechende personelle Ressourcen. Keines der vier Großschutzgebiete verfügt über einen Personalstamm von weniger als zehn Mitarbeiter:innen, alle haben eine hauptamtliche Geschäftsführung. Damit unterscheiden sie sich grundlegend von der Mehrzahl der Naturparke in Niedersachsen. „Ein Naturpark in Niedersachsen verfügt im Durchschnitt über ca. 1,5 feste Vollzeitstellen in der Geschäftsstelle für die Bearbeitung der beschriebenen vier Aufgabenbereiche<sup>23</sup>“ (Naturparke Deutschland, 2019, S. 10). Über eine Vollzeitstelle für die Geschäftsführung verfügen nur fünf der 15 Naturparke in Niedersachsen (ebd.).
- **Nutzung von Förderangeboten für die Projektentwicklung:** Die Großschutzgebiete nutzen weitere Förderangebote, um ihre Personalressourcen zu verstärken. Für die EFRE-Förderung hat sich insbesondere die Möglichkeit zur Förderung von Gebietsmanager:innen aus der ELER-Richtlinie „Landschaftspflege und Gebietsmanagement“ (LaGe) als relevant erwiesen. Das Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue wie auch der Naturpark TERRA.vita nutzen diese Fördermöglichkeit. Die Gebietsmanager:innen entwickelten in beiden Fällen Projekte, die dann unter dem Förderbereich „biologische Vielfalt“ aus dem EFRE finanziert wurden.<sup>24</sup> Häufig treten die Großschutzgebiete in diesen Fällen nicht selbst als Antragsteller auf. Die direkt aus den Organisationen der Großschutzgebiete betriebene Projektentwicklung bezieht sich meist vor allem auf die

---

<sup>23</sup> Die vier Aufgabenbereiche sind die vom Verband Deutscher Naturparke (VDN) regelmäßig zu Grunde gelegten Felder Schutz, Erholung, Bildung und Entwicklung.

<sup>24</sup> Im Fall von TERRA.vita beispielsweise ein Gewässerrenaturierungsprojekt sowie ein Projekt zur bodenschonenden Waldbewirtschaftung, im Fall des Biosphärenreservates mehrere Vorhaben zu schonender Mahdtechnik.



Entwicklung von Partnernetzwerken sowie auf Vorhaben zur Sicherung der biologischen Vielfalt und betrifft damit nicht alle Fördergegenstände gleichermaßen.

- **Gezielte Werbung und Mobilisierung:** Die Trägerorganisationen der Großschutzgebiete können nicht nur selber als Treiber der Projektentwicklung agieren, sie können auch durch Verbreitung von Informationen andere Akteure zur Antragstellung motivieren. Nachdrücklich illustriert wird dieser Aspekt durch die Projektentwicklung im Landkreis Lüchow-Dannenberg, wo besonders viele Vorhaben im Bereich des naturschutzgerechten Wirtschaftens gefördert werden. Hier wurde zu Beginn der Förderperiode eine große öffentliche Informationsveranstaltung mit Beteiligung von Vertreter:innen des MU organisiert. Auf dieser Veranstaltung waren zum einen eine Vielzahl von Unternehmen und Akteuren vertreten, die bislang noch nicht im Netzwerk des Biosphärenreservates organisiert waren. Zum anderen kamen nach Einschätzung im Interview nahezu alle Projektanträge von Unternehmen aus dem Kreis der an dieser Veranstaltung Teilnehmenden.

Der zentrale Faktor hinter den beschriebenen Einflüssen ist die Personalausstattung der Großschutzgebiete. In besonderem Maße trifft dies auf die Naturparke zu. Die häufig geringe Personalausstattung schränkt die Handlungsmöglichkeiten von Naturparken ein. Insbesondere hat sie auch Einfluss auf die Möglichkeiten, Fördermittel zu beantragen (Weber, Liesen, Weber, & Crossey, 2021, S. 5). Auch die Erarbeitung von Naturparkplänen, die ein wichtiger Bestandteil für die Naturparkarbeit ist, bleibt so auf der Strecke (ebd.). Diese Leistungsfähigkeit spiegelt sich in der Projektlandschaft der PA 4 auch jenseits der vier Fallstudienkreise wider: Wir sehen viele Vorhaben in den Landkreisen, in denen Biosphärenreservate oder Nationalparke mit besserer Personalausstattung oder gut ausgestattete Naturparke agieren. Besonders deutlich wird dies an der Förderung im ohnehin schwach nachgefragten Bereich „naturschutzgerechtes Wirtschaften“, der sich vorwiegend an die Partnernetzwerke der Großschutzgebiete richtet. Hier sind nur sechs Landkreise vertreten, neben Lüchow-Dannenberg/Lüneburg (Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue) handelt es sich um Landkreise mit Bezug zu den Nationalparken Wattenmeer und Harz und lediglich einen weiteren Landkreis mit einem Naturpark (Harburg). Die Verteilung der Förderung hängt somit stark von organisationalen Voraussetzungen ab. Sie kann in diesem Fall kaum auf die Verteilung realer Problemlagen zurückgehen.

Neben den Kapazitäten der Organisationen, die die Großschutzgebiete tragen und verwalten, spielen darüber hinaus Eigenschaften der Akteursnetzwerke um die Großschutzgebiete herum eine Rolle. Folgende Faktoren lassen sich hier identifizieren:

- **Starke Netzwerke:** In allen vier Fallstudienlandkreisen agieren die Organisationen der Großschutzgebiete im Rahmen von unterschiedlich strukturierten und formalisierten

Netzwerken, aus denen jeweils ein Großteil der Vorhaben entwickelt wurde. Die Netzwerke können, wie im Fall des Netzwerkes der Partnerbetriebe des Biosphärenreservates Niedersächsische Elbtalaue, formalisiert organisiert sein. Sie können aber auch, wie im Landkreis Osnabrück im Bereich der Umweltbildung und des Naturschutzes, eher informell durch Verflechtungen und Kooperationen von Akteuren entstehen. Die Evaluierung kann im Einzelfall solche informellen Netzwerke greifen, wenn sich Spuren der Verflechtungen in der Projektlandschaft abbilden, sie war jedoch nicht darauf ausgerichtet, derartige Netzwerke systematisch zu identifizieren. An verschiedenen Stellen traten jedoch in allen vier Landkreisen Hinweise auf derartige Netzwerkstrukturen auf.

- **Starke Einzelakteure:** Darüber hinaus prägen teilweise starke Einzelakteure, die in besonderem Maße die Förderung aus der Landschaftswerte-Richtlinie nutzen, die Projektlandschaft. Im Kreis Goslar ist beispielsweise die Stadt Bad Harzburg mit ihren Kur-, Tourismus- und Wirtschaftsbetrieben besonders aktiv als Antragsteller. Im Landkreis Lüchow-Dannenberg hat ein Unternehmen aus dem produzierenden Gewerbe – einem Bereich, der sonst kaum in der Förderung auftritt – mehrfach die Landschaftswerte-Richtlinie genutzt. Im Heidekreis ist neben der VNP Stiftung des Naturparkes auch die Alfred-Toepfer-Akademie für Naturschutz aktiv.

Beide Faktoren – starke Netzwerke und starke Einzelakteure – führen einerseits dazu, dass ein Förderprogramm wie die Landschaftswerte-Richtlinie erfolgreich umgesetzt werden kann. Gleichzeitig bestehen aber auch gewisse Risiken: Netzwerke neigen dazu, sich nach außen abzuschließen, starke Einzelakteure bauen ihre Kompetenzen im Zugang zu einem Förderprogramm immer weiter aus und stärken damit ihre Position. Beides trägt beispielsweise dazu bei, dass die vier Fallstudienkreise ihre ohnehin schon starke Position in der Umsetzung der Landschaftswerte-Richtlinie relativ leicht behaupten oder sogar ausbauen können – und der oben beschriebene Effekt der Konzentration aufgrund organisationaler Aspekte eher verstärkt anstatt ausgeglichen wird.

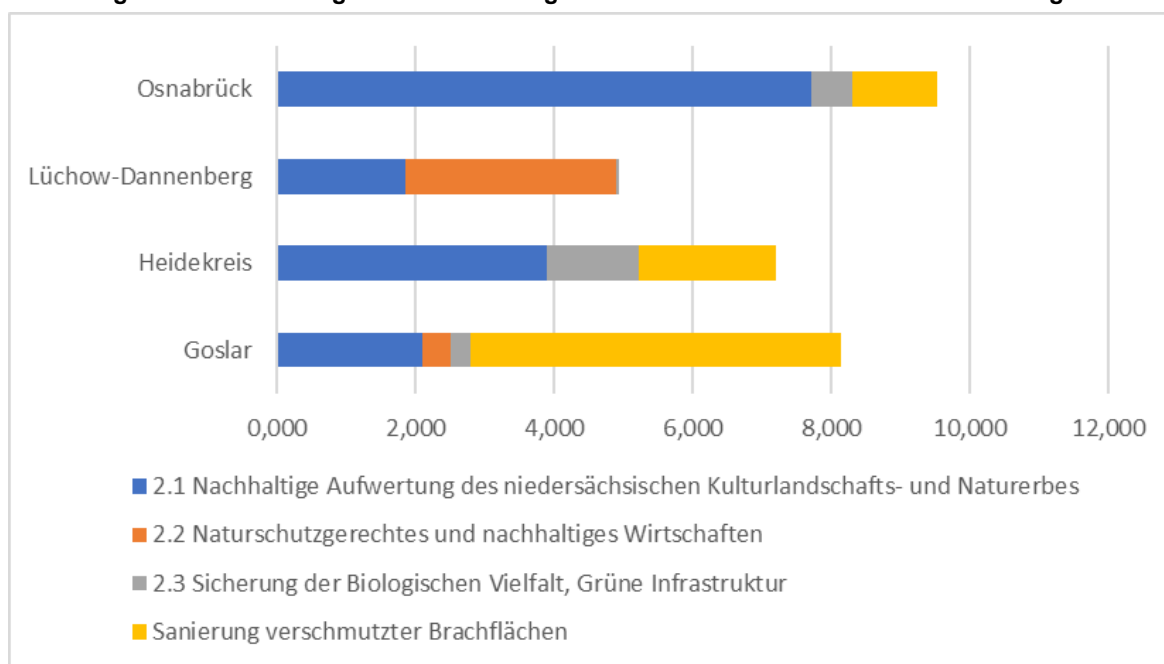
Die Ressourcen der Großschutzgebiete zusammen mit den Potenzialen der sie umgebenden Netzwerke spielen für die Umsetzung der Förderung aus der Landschaftswerte-Richtlinie offenbar eine wichtige Rolle. Es wurde im Rahmen der Evaluierung nicht untersucht, ob und in welchem Umfang gegebenenfalls die geringe Nachfrage aus anderen Regionen – insbesondere aus dem Kreis der Naturparke – mit dort fehlenden Kapazitäten zusammenhängt. Dieser Aspekt sollte aber weiter verfolgt werden, da es den inhaltlichen Zielsetzungen der Richtlinie nicht gerecht wird, wenn die Nutzung stark von der organisationalen Kompetenz abhängt: Die Ergebnisse und Wirkungen treten dann eher dort auf, wo kompetente Antragsteller und Umsetzer sitzen, nicht dort, wo die Probleme am ausgeprägtesten sind.

## 5.2.2 Projektmix und Beziehung zwischen Fördergegenständen

Die für die vier Fallstudienlandkreise jeweils bewilligten förderfähigen Gesamtkosten zum Stichtag 30. September 2020 variieren zwischen 4,940 Mio. € in Lüchow-Dannenberg und 9,524 Mio. € im Landkreis Osnabrück. Die Förderung zeigt in den vier Fallstudienlandkreisen in der Gewichtung der förderfähigen Gesamtkosten unterschiedliche Schwerpunktsetzungen (siehe Abbildung 5.6):

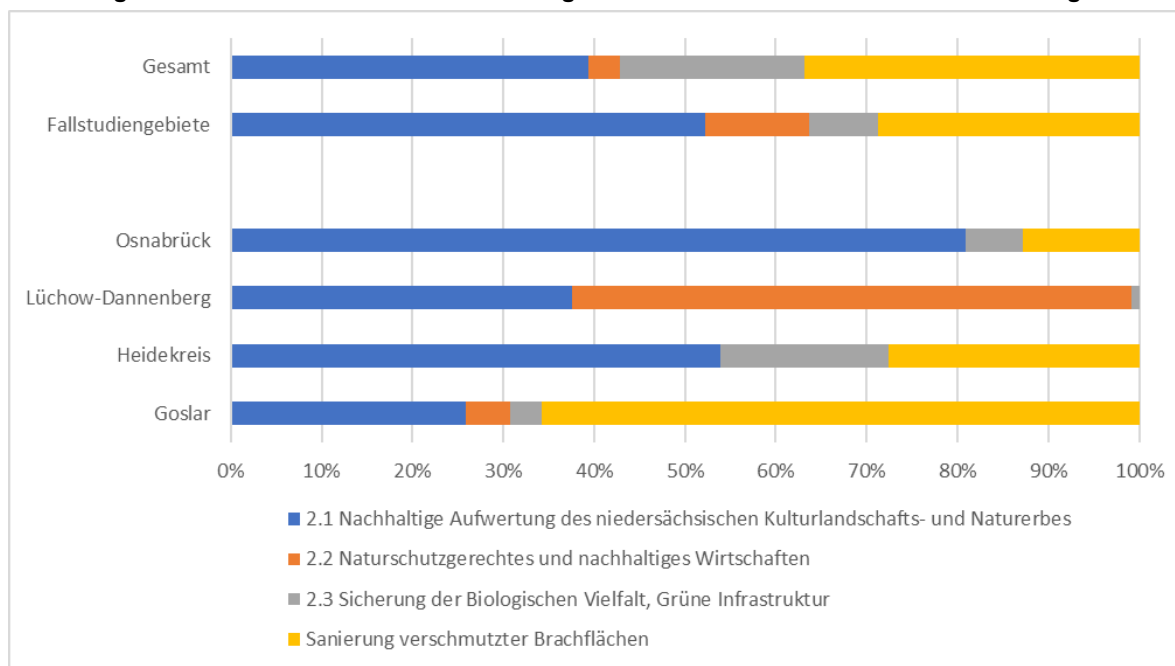
- Nur im Landkreis Lüchow-Dannenberg hat beispielsweise die Maßnahmeart Naturschutzgerechtes Wirtschaften einen nennenswerten Anteil an der Förderung – im Heidekreis und in Osnabrück wird diese Maßnahmeart gar nicht genutzt.
- Der Heidekreis nutzt mit relativ hohem Gewicht die Förderung der biologischen Vielfalt – die wieder im Landkreis Lüchow-Dannenberg gar keine Bewilligung umfasst, in Goslar und Osnabrück deutlich geringere Anteile.
- Der Landkreis Goslar hat trotz hoher Projektanzahl insgesamt relativ geringe förderfähige Gesamtkosten im Bereich der Landschaftswerte-Richtlinie zu verzeichnen. Finanziell wird die Förderung dort von der Brachflächensanierung dominiert.
- Der Landkreis Osnabrück nutzt zu einem hohen Anteil die Förderung zur Aufwertung des Natur- und Kulturerbes.

**Abbildung 5.6: Fallstudienregionen - förderfähige Gesamtkosten nach Maßnahmeart im Vergleich**



Mit diesen besonderen Profilen unterscheiden sich die vier Fallstudienlandkreise von dem insgesamt landesweiten Profil der Förderung (siehe Abbildung 5.7). In der Gewichtung der Maßnahmentearten kommt der Heidekreis am ehesten dem landesweit durchschnittlichen Profil nahe.

**Abbildung 5.7: Fallstudienlandkreise - förderfähige Gesamtkosten nach Maßnahmenteart im Vergleich**



Die Profile kommen durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren zustande:

- Unabhängig von der Förderung der Landschaftswerte-Richtlinie verläuft die Förderung der Brachflächensanierung. Natürlich sind belastete Brachflächen im Land nicht gleich verteilt. Die Förderung adressiert einen genau umrissenen Bedarf und dürfte den Kommunen als primärer Zielgruppe gut bekannt sein. Entscheidend für die Beantragung ist dann vor allem die Umsetzungsreife eines Sanierungsprojektes. Ob und wenn ja, welche Brachflächen in einem Landkreis also in einer 7-Jahres-Periode in die Sanierung und Nachnutzung gehen, ist zu einem gewissen Grade zufällig. In Goslar wurden beispielsweise zwei Sanierungsvorhaben mit jeweils mehr als 2,5 Mio. € förderfähigen Gesamtkosten umgesetzt.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Damit sind diese Vorhaben das viert- und sechstgrößte Projekt aus der Richtlinie Brachflächenrecycling landesweit.

- Im Bereich der Landschaftswerte-Richtlinie spiegelt die Projektzusammensetzung in Teilen Schwerpunktsetzungen der Großschutzgebiete wider. So zum Beispiel in dem hohen Anteil der Projekte für Naturschutzgerechtes Wirtschaften im Kreis Lüchow-Dannenberg. Das Biosphärenreservat verfolgt die Entwicklung des Partnernetzwerkes mit Nachdruck. Der hohe Anteil der Förderung zur Aufwertung des Kulturlandschafts- und Naturerbes reflektiert die Ausrichtung auf Stärkung des Tourismus im Naturpark TERRA.vita.

Auch wenn diese Faktoren den Projektmix in einzelnen Landkreisen mitprägen, erklären sie ihn nicht vollständig. Die Projektlandschaft eines Landkreises entsteht nicht als Resultat einer gezielten Planung oder systematischen Reaktion auf bestimmte Problemlagen. Es spielen auch Fragen der Kapazitäten eine Rolle (s. o.). Insofern sollten der Projektmix und das Zusammenwirken der Vorhaben nicht überinterpretiert werden.

### **5.2.3 Bezug zu Strategien**

Die Förderung aus der PA 4 erfolgt in den Landkreisen im Kontext verschiedener strategischer Rahmensetzungen. So haben die Großschutzgebiete in unterschiedlichem Umfang ihre eigenen Strategien und Pläne. Die Ämter für regionale Landesentwicklung formulieren ihre Regionalen Handlungsstrategien. Darüber hinaus sind verschiedene sektorale Strategien für die verschiedenen Fördergegenstände relevant. Zu nennen sind hier vor allem Tourismuskonzepte, Landschaftsrahmenpläne als Planwerke der unteren Naturschutzbehörden sowie die Regionalen Raumordnungsprogramme, die generell die Flächennutzung steuern.

Aus Sicht der einzelnen Vorhaben ist dazu zunächst Folgendes festzuhalten: In den meisten Fällen stellen weder die Projektunterlagen noch die Projektträger in den Interviews explizite Bezüge zu übergeordneten Strategien her. Verbindungen werden nur dann hergestellt, wenn ein Akteur gleichermaßen mit Projektentwicklung und den Zielsetzungen einer Strategie vertraut ist. So stellen beispielsweise die Mitarbeiter:innen von Biosphärenreservaten, Nationalparks und Naturparks Bezüge zwischen ihren Projekten und den Leitbildern und der Strategie der jeweiligen Großschutzgebietes her. Im Einzelfall agiert die Verwaltung gleichzeitig als untere Naturschutzbehörde (so im Biosphärenreservat), so dass auch Bezüge zum Landschaftsrahmenplan genannt werden. Die Projektentwicklung ist ansonsten aber nicht aus den übergeordneten Strategien getrieben, sondern fügt sich dort bestenfalls ein.

Des Weiteren kann festgehalten werden, dass die Projekte durchgängig zu Zielen übergeordneter Strategien beitragen:

- Mit Blick auf die Regionalen Handlungsstrategien fügen sich die geförderten Projekte nach Einschätzung der Interviewpartner:innen im Wesentlichen gut ein. Allerdings wird im Verfahren auch die Passfähigkeit geprüft. Die Regionalen Handlungsstrategien sind generell eher allgemein gehalten, so dass viele konkrete Aktivitäten darunter ihren Platz finden können.
- Landschaftsrahmenpläne, Regionale Raumordnungskonzepte und Tourismuskonzepte betreffen jeweils nur Teilbereiche der Förderung. Landschaftsrahmenpläne sind meist bereits etwa zehn Jahre alt und häufig derzeit in der Überarbeitung, so dass die Beziehungen schwer festzustellen sind. Ansonsten fügen sich die Vorhaben aber auch auf dieser konkreteren fachlichen Ebene in die Strategie ein. Bei der Förderung der Naturparkpläne werden auch Ziele teilweise mit Unterstützung durch die Förderung formuliert.

Neben der Passfähigkeit der einzelnen Vorhaben zu den regionalen Strategien stellt sich die weitergehende Frage, ob und inwieweit mit der Förderung die größten Probleme und Chancen der jeweiligen Region adressiert werden. Da die Projektentwicklung frei erfolgt und nicht – etwa über thematische Wettbewerbe – vorab gesteuert wird, ist die Ausrichtung auf die zentralen regionalen Problemlagen nicht vorab planbar.

### **5.3 Corona-Einwirkungen**

Die Förderung wurde seit Anfang 2020 unter den Bedingungen der Corona-Pandemie umgesetzt. In unterschiedlichem Umfang wurden seitdem Maßnahmen ergriffen, die Einfluss auf die Förderung und ihre Wirkungen hatten. Die Einflüsse vermitteln sich auf unterschiedlichen Wegen. Die zum Schutz vor der Pandemie ergriffenen Kontaktbeschränkungen wirken beispielsweise unmittelbar dort, wo Projekte auf direkte Kontakte und Begegnungen angewiesen sind.

Die Einflüsse setzen zum einen an der Umsetzung und Funktionsweise der Projekte an und zum anderen am regionalen Kontext der Vorhaben. Insbesondere die Fallstudienanalysen lieferten Hinweise auf die im Folgenden dargestellten Einflüsse der Corona-Pandemie.

#### **Auf Ebene der Projekte**

Einflüsse auf die Projektarbeit werden vor allem dort greifbar, wo die pandemiebedingten Kontakteinschränkungen greifen:

- **Ausstellungen und Informationszentren** konnten teils gar nicht, teils nur eingeschränkt genutzt werden. In den Fallstudien wird berichtet, dass zumindest im Einzelfall die Besucher:innen eine über die offiziellen Regeln hinausgehende Zurückhaltung beim Besuch in geschlossenen Räumen zeigten.
- **Bildungsprojekte**, die Veranstaltungscharakter haben, konnten zeitweise nicht durchgeführt werden, da direkte Treffen nicht möglich waren. Sie waren darüber hinaus teilweise nur in veränderter Form möglich.
- **Netzwerkarbeit**, wie etwa die Arbeit der Partnernetzwerke, ruhte über einige Zeit weitgehend. Die Fallstudien zeigen, dass die Großschutzgebiete bemüht waren, den Kontakt zu den Netzwerkpartnern zu halten und mit ihnen in Kommunikation zu bleiben. Die Interviewpartner:innen äußern die Erwartung, dass die Netzwerkarbeit ohne gravierende Beeinträchtigungen wieder aufgenommen werden kann. Auch auf Seiten der beteiligten Unternehmen sehen die Interviewpartner:innen gravierende Pandemiefolgen etwa in Form von Insolvenzen nicht in größerem Ausmaß.
- **Übernachtungsmöglichkeiten** wurden ebenfalls teils im Rahmen der Vorhaben gefördert. Hier sind natürlich die Einschränkungen in den Zeiten akuter Kontaktbeschränkungen spürbar. Zeitweise mussten die Betriebe schließen. Gleichzeitig berichten Interviewpartner:innen im Einzelfall aber auch, dass in der Zeit, in der ein Betrieb möglich war, die Nachfrage und auch die Auslastung extrem hoch war. Es ist unklar, inwiefern das eine verallgemeinerbare Aussage ist, da der Betrieb ein neuartiges Angebot machte, das ggf. auch die Auslastung erklären kann.

Da die Pandemie noch andauert, können ihre Auswirkungen aktuell nicht abschließend eingeschätzt werden. Es scheint jedoch so, dass es sich für die Projektarten der PA 4 überwiegend um vorübergehende Einschränkungen durch die Kontaktbeschränkungen handelt, durch die das dauerhafte Funktionieren der Projekte nicht in Frage gestellt wird.

### **Auf Ebene der Gebiete**

Neben den direkt projektbezogenen Effekten der Corona-Pandemie wurden in den Fallstudien mehrere allgemeinere Punkte angesprochen, die als Pandemiefolgen gewertet werden:

- So wurde berichtet, dass sich im Zuge der Pandemie der **Austausch zwischen dem Biosphärenreservat Niedersächsische Elbtalaue und den Nationalparks Watten-**

**meer und Harz** intensiviert habe. Gemeinsame Bemühungen um das Marketing im Tourismusbereich in Kooperation mit der Tourismus Marketing Niedersachsen GmbH sowie Abstimmungen zur Arbeit mit den Partnernetzwerken hätten sich während der Pandemie entwickelt.

- Im Hinblick auf die touristische Nutzung ergeben sich gebietsweise unterschiedliche pandemiebezogene Effekte. Für den Harz ist nach einem Rückgang in der ersten Phase der Pandemie ein **starker Anstieg der Besucher:innenzahlen** insbesondere im Ausflugsverkehr festzustellen. In einem ohnehin schon relativ stark durch Tourismus und Ausflugsverkehr belasteten Gebiet hat sich der Nutzungsdruck in der zweiten Phase der Pandemie noch verstärkt. Gleichzeitig sind damit aber natürlich auch regionalwirtschaftlich positive Effekte verbunden. Es setzte sich in diesem Zusammenhang bei den touristischen Akteuren die Sichtweise durch, dass dauerhaft ein nachhaltiges Tourismuskonzept etabliert werden muss, so die Aussage im Rahmen der Fallstudie. In anderen Gebieten ist dieser starke Andrang durch Besucher:innen jedoch nicht oder nicht in gleichem Maße aufgetreten.
- Verschiedentlich werden die möglichen **langfristigen Effekte** der Pandemie diskutiert. Dabei wird für den Tourismus entscheidend sein, ob und inwiefern dauerhafte Verhaltensänderungen der Gäste aus der Pandemie resultieren können. Eine Hinwendung hin zu eher nationalen und regionalen Urlaubsdestinationen zusammen mit einer höheren Wertschätzung nachhaltiger Angebote könnten durch die Pandemie gestärkt worden sein. Der Wertewandel hin zur Wertschätzung regionaler Angebote könnte auch jenseits des Tourismus die regionale Wirtschaft und Gesellschaft betreffen. Ob und inwiefern diese Entwicklungen tatsächlich zum Tragen kommen, ist allerdings noch nicht absehbar.

Zum Zeitpunkt der Berichterstellung dauert die Pandemiesituation an, wenn sie auch durch die gestiegene Impfquote teilweise entschärft wurde. Die mittel- bis langfristigen Effekte durch die Pandemie müssen vor diesem Hintergrund weiter beobachtet werden.

## 6. Diskussion der Ergebnisse – Wirkungszusammenhänge

Die Analyse und Diskussion der Wirkungsbeziehungen im Zuge der Evaluierung hat dazu geführt, dass das ursprüngliche Wirkungsmodell um einige Wirkungsdimensionen ergänzt wurde (siehe Abbildung 6.1):

- Die Entstehung regionaler Bildungsnetzwerke: Dieser Aspekt trat im Zusammenhang mit der Förderung von Maßnahmen zur Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes ins Blickfeld (5.1.1).



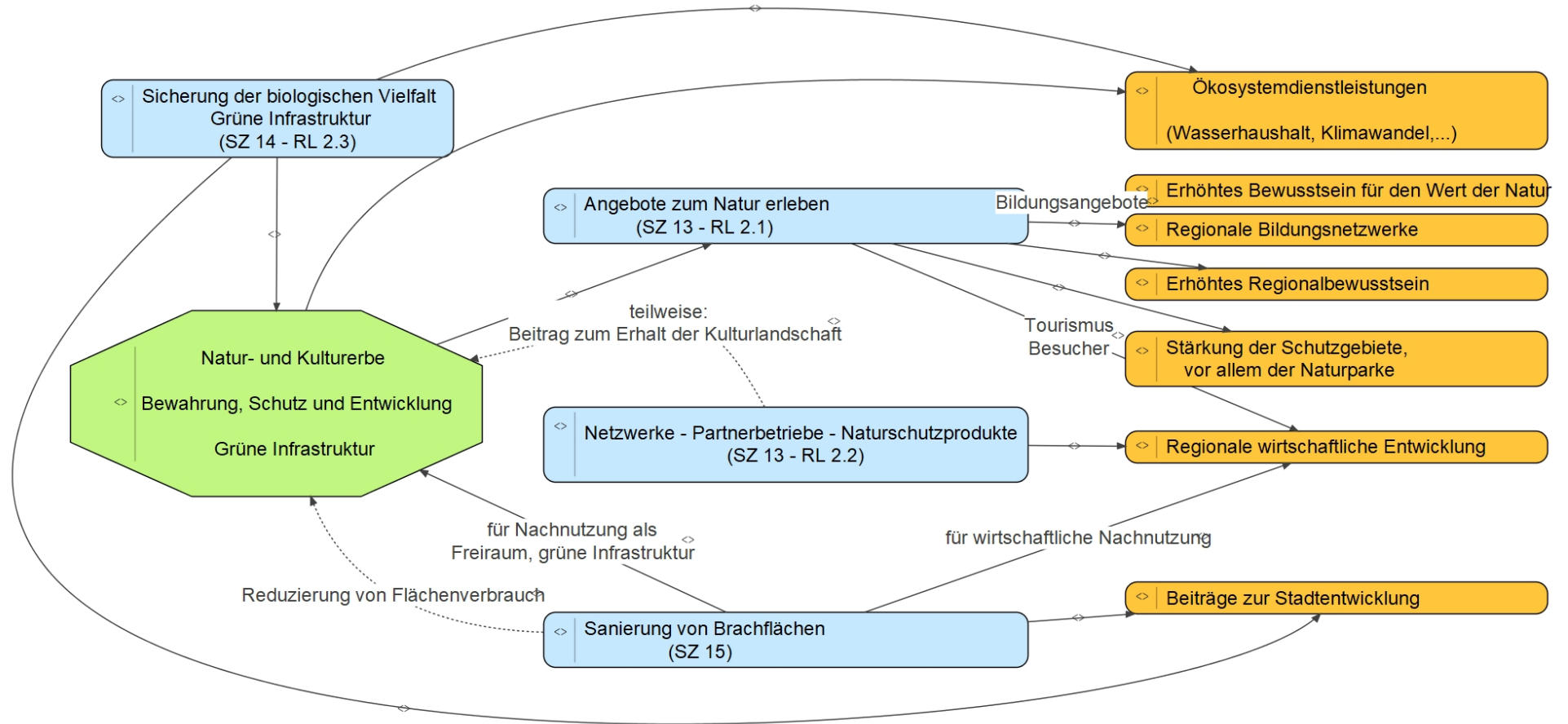
- Ein erhöhtes Regionalbewusstsein: Auch dieser Aspekt konnte insbesondere im Zusammenhang mit der Förderung zur Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes (5.1.1) dargestellt werden.
- Die Stärkung der Naturparke, insbesondere durch die relativ hohe Bedeutung von Naturparkplänen bei der Förderung von Konzepten (5.1.1).<sup>26</sup>
- Beiträge zur Stadtentwicklung, die – neben der Brachflächensanierung - durch die Maßnahmen zur Stärkung der biologischen Vielfalt auftreten, die zum Teil ja auch innerhalb von Siedlungsgebieten durchgeführt werden (5.1.3).

Nur im Ausnahmefall konnte in der vorliegenden Evaluierung das Ausmaß der erzielten Wirkungen quantitativ oder detailliert qualitativ für die gesamte Förderung beschrieben werden. Häufig waren nur, gestützt vor allem auf die Fallstudienanalysen, allgemeine Aussagen zur Art der Wirkungen möglich.

---

<sup>26</sup> Generell werden natürlich durch die Förderung die Großschutzgebiete gestärkt. Wir weisen hier aber besonders auf das relativ große Gewicht der Naturparkpläne hin.

Abbildung 6.1: Wirkungsmodell - ergänzt



Die Wirkungsmechanismen sind über das Spektrum der Förderung hinweg vielfältig. Netzwerkeffekte, Bildungsprozesse, natürlichen Einflüssen ausgesetzte Biotope, Tourismusentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, innerstädtische Entwicklung folgen jeweils eigenen Regeln. Nur ansatzweise wurden die Mechanismen der einzelnen Fördergegenstände beleuchtet und nachvollzogen.

Im Sinne einer Contribution Analysis konnte somit in dieser Studie ein erster Überblick über das Wirkungsspektrum der Instrumente der Prioritätsachse 4 gewonnen werden. Vertiefende Analysen sollten sowohl die Messung der Wirkungen als auch das Verständnis der Wirkungsweisen vertiefen.

Eine generelle Unterscheidung hinsichtlich der Art, wie sich Wirkungsmechanismen vermitteln, müsste dabei wohl zwischen Projekten und Wirkungsweisen im Siedlungsbereich und Projekten und Wirkungen in der freien Landschaft gemacht werden.

## **7. Antworten auf die Evaluierungsfragen, Schlussfolgerungen und Diskussionspunkte**

### **Was hat die Förderung in den Regionen bewirkt?**

Die Förderung erreicht die Regionen in stark unterschiedlichem Ausmaß. Insgesamt erreicht die PA 4 41 der 45 niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte. Aus dem Bereich der Landschaftswerte-Richtlinie sind die Förderbereiche „Förderung des Kulturlandschafts- und Naturerbes“ sowie „Naturschutzgerechtes Wirtschaften“ auf 25 Landkreise ausgerichtet. Die Förderkulisse ist in diesen Bereichen auf die Großschutzgebiete, die Moorlandschaften sowie das Grüne Band eingegrenzt. Der Förderbereich „Biologische Vielfalt“ erreicht 34 der 41 geförderten Landkreise und kreisfreien Städte. Die Brachflächensanierung wird in 21 Landkreisen und kreisfreien Städten genutzt.

Eine nennenswerte Projektanzahl und damit breitere Wirkungen sowie ein hohes Projektvolumen lassen Wirkungsschwerpunkte der Förderung vor allem in folgenden Bereichen erwarten:

- Die breiteste Reichweite haben Vorhaben zur Sicherung der biologischen Vielfalt, die in 35 Landkreisen und kreisfreien Städten durchgeführt werden. Die Renaturierung und Schaffung von Biotopen erreicht zu einem hohen Anteil auch die urbanen Gebiete, wo sie besondere Wirkungsaspekte berührt (Stadtklima, Anpassung an den Klimawandel). Einen Schwerpunkt hat die Förderung bei der Gewässerrenaturierung. Teilweise sind die

Vorhaben aber klein und von eher lokaler Wirkung. Biotopvernetzung spielt nicht in allen Fällen eine Rolle.

- Die Förderung von Bildungs- und Informationseinrichtungen im Zusammenhang mit der Förderung des Naturerlebens aus der Förderung zur Aufwertung des Kulturlandschafts- und Naturerbes. Hier werden zwei Zielgruppen angesprochen: Tourist:innen/Ausflügler:innen einerseits und die regionale Bevölkerung andererseits. Die Projekte zeigen dabei in mehreren Fällen auch die Entwicklung von Kooperationen zwischen regionalen Bildungsträgern, die Ansätze für regionale Bildungsnetzwerke deutlich erkennbar werden lassen.

Andere Bereiche der Förderung lassen mit weniger Vorhaben und einer weniger breiten regionalen Verteilung stärker konzentrierte Effekte in einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten erwarten. Hierzu zählt auch die Brachflächensanierung, die lokal mit relativ aufwändigen Vorhaben zur Entwicklung einzelner Städte beiträgt. Ein Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs ist in gewissem Umfang erkennbar.

Schließlich finden sich Projektarten mit nur wenigen Vorhaben, von denen in der landesweiten Betrachtung kaum nennenswerte Wirkungen ausgehen dürften (Förderung von Partnerbetrieben und Naturschutzprodukten, auch die Förderung von Partnernetzwerken).

Die Förderung verteilt sich räumlich sehr unterschiedlich auf die Landkreise und kreisfreien Städte. Zehn Landkreise und kreisfreie Städte vereinen mehr als zwei Drittel des förderfähigen Gesamtvolumens auf sich. Die Fallstudienlandkreise, in denen die höchsten Projektanzahlen auftraten, zeigen sehr unterschiedliche Profile: Im Kreis Goslar werden relative hohe Anteile der Mittel für die Brachflächensanierung eingesetzt, im Kreis Lüchow-Dannenberg wird die Maßnahmengattung Naturschutzgerechtes Wirtschaften stärker gewichtet als in den anderen Kreisen. Der Heidekreis (Maßnahmengattung Förderung der biologischen Vielfalt) und der Landkreis Osnabrück (Maßnahmengattung Aufwertung des Natur- und Kulturerbes) zeigen wieder andere Wirkungsschwerpunkte. Mit der unterschiedlichen Ausrichtung der Förderung variieren auch die regionalen Wirkungsprofile stark. In vielen Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen nur wenige und/oder kleine Vorhaben unterstützt werden, dürften auch auf regionaler Ebene von der Förderung keine starken Impulse ausgehen.

- **Konzentration auf anspruchsvolle Renaturierung und Biotopentwicklung?** Die Förderung spricht eine Vielzahl von Inhalten im Kontext der Renaturierung und Biotopentwicklung an – von der Sanierung von Fließgewässern bis zu Blühflächen in Städten. Die breite Auffächerung führt dazu, dass viele Projektarten nur mit wenigen Fällen besetzt sind. So wird beispielsweise ein nennenswerter Ausbau von innerstädtischen Blühflä-

chen kaum erreicht. Es könnte geprüft werden, ob die Förderung nicht auf anspruchsvollere Renaturierung und Biotopentwicklung ggf. mit dem Anspruch, zur Biotopvernetzung beizutragen, konzentriert werden könnte.

- **Umweltbildung in der naturbezogenen Regionalentwicklung?** Eine Stärke der Förderung sind die vielfältigen Ansätze, die sich in verschiedenen Vorhaben finden, in die regionalen Bildungssysteme hineinzuwirken sowie die Identifikation der Bevölkerung zu stärken. Die Ansatzpunkte, die sich zur Entwicklung regionaler Bildungsnetzwerke bieten, könnten gezielt aufgegriffen und in eine weitere Förderung umgesetzt werden.
- **Stadt und Land unter einer Richtlinie?** Die Förderung der biologischen Vielfalt in Siedlungsgebieten ist zwar von der Projektart im Einzelfall ähnlich wie Projekte im nicht besiedelten Gebiet, sie steht jedoch in einem teils deutlich anderen Kontext. Für die Siedlungen und vor allem die Städte spielen Grünflächen in besonderem Maße für die Erholungsfunktion eine Rolle, sie sind aber auch für Themenbereiche relevant, die im Zusammenhang mit dem Klimawandel an Bedeutung gewinnen: insbesondere das Stadtklima und das städtische Wassermanagement („Schwammstadt“). Es ist vor diesem Hintergrund vielleicht sinnvoll, Maßnahmen in den Städten unter eigene Förderschwerpunkte oder in einer eigenen Richtlinie zu fassen und an die besonderen Kontextbedingungen anzupassen.

### **Inwiefern kam es durch die Fördermaßnahmen zur sichtbaren Verbesserung des Kulturlandschafts- und Naturerbes in Niedersachsen?**

Zur Verbesserung des Kultur- und Naturerbes dürften vor allem die nicht in Siedlungsgebieten stattfindenden Teile der Förderung beitragen.

Es gab darüber hinaus auch interessante Bezüge aus dem Bereich des naturschutzgerechten Wirtschaftens, wo Projekte rund um das Thema Welle zeigen, dass regionale Wirtschaftskreisläufe mit der Erhaltung der Kulturlandschaft Hand in Hand gehen können.

Teilweise machen die – durch die Corona-Pandemie verstärkten – Entwicklungen aber auch deutlich, dass durch zunehmende Erschließung für Erholung und Tourismus die Schutzziele in einzelnen Gebieten unter Druck geraten. Der Nationalpark Harz liefert eine Illustration für dieses Spannungsfeld.

- **Inwertsetzung von Kultur- und Naturerbe?** - Ursprünglich bezieht sich das Konzept des Naturkapitals darauf, ökonomisch ausdrücken und bewerten zu können, welche Leistungen die Natur für das gesellschaftliche Zusammenleben und Wirtschaften bringt

(„Ökosystemdienstleistungen“). Die Ausrichtung der Landschaftswerte geht einen Schritt weiter und fördert aktiv die „Inwertsetzung“, also die Nutzbarmachung von Natur- und Kulturerbe im Sinne einer explizit auf regionale Entwicklung und Wachstum ausgerichteten Strategie, verbunden mit dem Ziel, dass Natur und Landschaft sowohl von Besucher:innen als auch von Einheimischen als ideeller und materieller Wert wahrgenommen und geschätzt werden. Die Nutzung für Erholung und Freizeit beeinflusst aber die Natur und steht daher in einem Spannungsverhältnis mit Naturschutzziele im engeren Sinne. Das Beispiel Harz zeigt, dass der Nutzungsdruck zumindest in Teilen problematische Ausmaße angenommen hat. Die Inwertsetzung von Kultur- und Naturerbe stellt wohl nicht in allen Fällen und allen Kontextbedingungen eine angemessene Zielrichtung für die Förderpolitik dar.

- **Eigentum an Flächen als kritischer Faktor** – Für anspruchsvollere Renaturierungs- und Biotopentwicklungsmaßnahmen ist häufig das Eigentum an den relevanten Flächen oder deren Erwerb entscheidend. Die Flächenverfügbarkeit schränkt u. U. die Durchführbarkeit von Vorhaben ein. Es konnte im Rahmen dieser Evaluierung nicht systematisch geprüft werden, wie stark die Flächenverfügbarkeit als limitierender Faktor für die Umsetzbarkeit von Renaturierung und Biotopentwicklung wirkt. Der Aspekt sollte aber bei künftigen Richtlinien sorgfältig geprüft werden, da hier ein wichtiger Engpassfaktor liegt.
- **Aufwand für Nachsorge und Sicherung der Ergebnisse** – Ähnliches gilt für den Aufwand, der zur Nachsorge und Sicherung der Projektergebnisse nötig ist. Die Befürchtung, die Nachsorge nicht leisten zu können, wirkt nach Berichten aus den Fallstudien teils sogar abschreckend, überhaupt eine Förderung zu beantragen (Zweckbindungsfristen!). Doch auch unabhängig davon muss die Betreuung der Biotope gewährleistet werden, was einen gewissen Aufwand erfordert, der gedeckt werden muss.

### **Inwiefern lassen sich die geförderten (regional bedeutsamen) Maßnahmen aus den Regionalen Handlungsstrategien (RHS) ableiten oder mit diesen in Einklang bringen?**

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass in der Praxis die Vorhaben nicht explizit aus übergeordneten Strategien abgeleitet werden. Für viele Projektträger sind regionale Strategien, wie etwa die RHS der Ämter für regionale Landesentwicklung, kein relevanter Bezug. Die RHS sind in der Regel auch zu allgemein gehalten, um daraus in einem konkreten Kontext eine konkrete Projektidee abzuleiten.

Bezüge zwischen Projektideen und regionalen Strategien werden in der Regel erst im Antrags- und Auswahlverfahren hergestellt. Die RHS bilden einen relativ breiten Rahmen, in

den die Förderbereiche der PA 4 fast durchgängig ohne Probleme eingeordnet werden können.

Ähnlich wie die RHS sind auch andere übergeordnete Strategien eher als breiterer strategischer Rahmen denn als konkrete Orientierung für die Akteure zu verstehen – und dies auch, wenn sie fachlich fokussiert und nicht wie die RHS breit gefasst sind. So bilden auch die Landschaftsrahmenpläne oder Regionalen Raumordnungsprogramme eher einen strategischen Hintergrund, als dass sie die konkrete Projektentwicklung steuern würden.

Relevanter als die RHS sind für die Förderung die Strategien und Ziele der beteiligten Großschutzgebiete. Sie geben den Rahmen vor, in dem die Gebietsverwaltungen agieren und ihre Entwicklung vorantreiben. Dabei sind Biosphärenreservate und Nationalparke strategisch relativ gut aufgestellt. Die Förderung der Strategien von Naturparks aus der Landschaftswerte-Richtlinie trifft einen wichtigen Bedarf. Die Stärkung und Unterstützung der Naturparke trägt dazu bei, die Handlungsfähigkeit dieser breit in die Fläche des Landes wirkenden Großschutzgebiete zu stärken.

- **Stärkung der Strategiefähigkeit der Großschutzgebiete** – Der Ansatz, insbesondere die Naturparke in ihrer Strategieentwicklung zu stärken, erscheint angesichts des Entwicklungsstandes dieser Schutzgebietskategorie sinnvoll. Die Naturparke haben das Potenzial, in der Breite zur Stärkung des Naturschutzes und der nachhaltigen regionalen Entwicklung beizutragen, bedürfen dazu jedoch unter anderem einer strategischen Fundierung.
- **Handlungsleitende Funktion abstrakter Strategien** – Es sollte nicht überschätzt werden, welche Bedeutung allgemein übergreifende Strategien jenseits des Kreises der Akteure, die an ihrer Erstellung beteiligt waren, haben. Es kann bei Akteuren von außerhalb dieses Kreises nicht davon ausgegangen werden, dass ihnen bei Projektentwicklung und -antragstellung Strategiedokumente wie die RHS überhaupt bekannt sind. Die Leistung der RHS besteht vermutlich weniger darin, selbst direkt Projektideen und Projekte zu induzieren, als vielmehr die bottom-up und aus anderen Motivationen heraus entstandenen Projektideen in einen kohärenten Rahmen einzupassen.

**Mit welchen weiteren Konzepten und landespolitischen Zielsetzungen stehen die geförderten Maßnahmen in Verbindung (werden durch diese beeinflusst oder beeinflussen diese)?**

Ein offensichtlicher Bezug besteht zwischen der Förderung der Landschaftswerte-Richtlinie und der niedersächsischen Naturschutzstrategie. Beides aufeinander zu beziehen und die

Förderung auch zur Umsetzung der Ziele der Naturschutzstrategie zu nutzen, ist naheliegend und inhaltlich geboten.

Darüber hinaus gibt es Berührungspunkte zwischen den Bemühungen, Ausflugs- und Tourismusgäste anzuziehen, und der Tourismusstrategie des Landes. Die Biosphärenreservate und Nationalparke haben jüngst ihre Kooperation mit der Tourismusmarketing Niedersachsen intensiviert.

### **Inwieweit wurden neue (Formen von) Kooperationen und Netzwerke angestoßen oder verstetigt?**

In den Fällen, die in den Fallstudien untersucht wurden, konnten vor allem zwei Arten von Netzwerkstrukturen identifiziert werden: Zum einen die Partnernetzwerke der Großschutzgebiete, zum anderen die teilweise netzwerkähnlichen Strukturen im Bildungsbereich.

Die Partnernetzwerke werden vor allem von den Großschutzgebieten entwickelt, die über eine bessere Ressourcenausstattung verfügen (Nationalparke und Biosphärenreservate). Hier läuft die Entwicklung schon länger und die Netzwerke zeigen sich teilweise in einem relativ reifen Stadium, was sich darin äußert, dass die Impulse für die Netzwerkaktivitäten nicht nur vom Koordinator, sondern in hohem Maße von den teilnehmenden Unternehmen kommen. Naturparke verfügen demgegenüber meist über deutlich weniger Ressourcen und entwickeln in geringerem Umfang systematisch Kooperationsnetzwerke.

Während die Partnernetzwerke zu den Aufgaben der Großschutzgebiete gehören, entwickeln sich die Kooperationsbeziehungen von Bildungsakteuren meist um einzelne, besonders aktive Einrichtungen herum. Häufig sind es Kooperationen mit Schulen, die zunächst entwickelt und verstetigt werden. Aus derartigen Ansätzen können sich aus der Umweltbildung getriebene Beiträge zu regionalen Bildungsnetzen ergeben.

Netzwerkentwicklung ist allgemein von drei zentralen Themen geprägt: Zum einen reift die Netzwerkkoooperation in der Regel aus einem Stadium, in dem einzelne Manager:innen die Kooperation treiben, hin zu einer aus dem Kreis der Mitglieder getragenen ausgewogeneren Zusammenarbeit. Zum zweiten ist die Zusammensetzung der Netzwerke für das Gelingen entscheidend. Dabei ist die richtige Mischung zwischen Heterogenität und Homogenität ausschlaggebend. Schließlich spielt mit zunehmender Reife die Frage der Schließung nach außen oder der Offenheit und Zugänglichkeit eine Rolle.

Netzwerke spielen für die Erreichung der Ziele der Großschutzgebiete an der Schnittstelle zwischen Umwelt- und Naturschutz einerseits und regionaler Entwicklung andererseits eine



zentrale Rolle. Sie können das Potenzial und die Ressourcen, die für diese Ziele in der Region mobilisiert werden können, deutlich erhöhen. Dabei ist es angesichts einer Vielzahl von Ansätzen zur Netzwerkförderung auch wichtig, die eigene Netzwerkarbeit im Verhältnis zu anderen Netzwerken in der Region zu positionieren.

- **Stärkung der Netzwerkentwicklung** – Die Evaluierung macht darauf aufmerksam, dass sich relevante Netzwerke nicht nur als Partnernetzwerke der Schutzgebiete, sondern auch in anderen Bereichen, wie beispielsweise im Bildungsbereich, entwickeln können. Die Netzwerke müssen nicht immer von den Großschutzgebieten direkt betrieben werden, können aber zur Erreichung ihrer Ziele beitragen. Die gezielte Stärkung der Netzwerkentwicklung setzt ein gewisses Maß an Ressourcen für die Koordination der Netzwerkarbeit voraus. Weiterhin kann aber auch der Erfahrungsaustausch zur Netzwerkentwicklung beitragen.

**Welche weiteren Faktoren – neben der Förderung – beeinflussen die angestrebten Zielsetzungen? Welche Mechanismen außerhalb der Förderung - insbesondere durch die mittelbar wirkenden Maßnahmen - mussten zur Zielerreichung angestoßen bzw. realisiert werden?**

Der prägnanteste Befund der Evaluierung im Hinblick auf externe Faktoren ist im Bereich der Landschaftswerte-Richtlinie, wie stark die Ressourcenausstattung der Großschutzgebiete offensichtlich mit beeinflusst, welche Aktivitäten – im Rahmen der Förderung oder außerhalb – möglich sind. Ressourcen für eine kontinuierliche Arbeit sind für alle Aufgabenbereiche der Schutzgebiete erforderlich, stehen aber in unterschiedlichem Umfang zur Verfügung. Vor allem die Naturparke verfügen häufig nicht über eine Personalausstattung, die eine umfassende Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglicht – und sie überhaupt erst in die Lage versetzt, die Förderung in Anspruch zu nehmen.

- **Ausreichende Personalausstattung** sichert die Handlungsfähigkeit der Großschutzgebiete und ermöglicht es ihnen erst, auch die Förderung zur Erreichung ihrer Ziele in Anspruch zu nehmen, vor allem aber auch sonstige Aktivitäten in die gewünschte Richtung zu unternehmen. Wenn und sofern eine dauerhafte Finanzierung nicht gesichert ist, können Projektmittel zumindest befristet helfen. Für den Erfolg der EFRE-Förderung hat sich die Förderung aus der LaGe-Richtlinie des ELER in dieser Hinsicht als wichtig erwiesen. Dauerhafte Erfolge werden aber nur durch eine kontinuierliche Finanzierung erzielt.

Ein weiterer Faktor, der außerhalb der Förderung liegt, ist die Akteursstruktur, die in der Region vorzufinden ist. Gerade im Bildungsbereich sind es häufig einzelne, sehr aktive Akteure (Bildungszentren, Vereine), die in einer Region wichtige Impulse setzen und das

Thema Umwelt- und Naturschutzbildung dauerhaft mitgestalten. Aber auch in anderen Bereichen, wie etwa bei Unternehmensnetzwerken, kann in den Regionen teils auf externe Strukturen zurückgegriffen werden. Allerdings sind solche aktiven und leistungsfähigen Akteure kaum gezielt zu entwickeln.

Zwischen den verschiedenen Beiträgen, die Kulturlandschaften und Naturerbe leisten sollen, bestehen teils Spannungsverhältnisse. Auf die mögliche Spannung zwischen Schutzziele und Erholungsnutzung wurde oben bereits hingewiesen. Derartige Zielkonflikte sind letztlich nur regional vor Ort aufzulösen (s. o.).

Brachflächensanierung findet überwiegend im urbanen Raum statt. Sie ist damit in den Kontext der Stadtentwicklung eingebunden. Stadtplanung und Stadtentwicklung bestimmen mit, welche Nutzungskonzepte wo entwickelt und wann umgesetzt werden können. Weitere Förderprogramme, vor allem aus der nationalen Stadtentwicklungspolitik, spielen eine wichtige Rolle.

Ansonsten sind die Zielsetzungen der PA 4 relativ allgemein gefasst – Inwertsetzung des Kulturlandschafts- und Naturerbes, Biodiversität, Arbeitsplätze und Regionalentwicklung. Auf alle diese Ziele wirken entlang der beschriebenen Wirkungsketten eine Vielzahl weiterer Faktoren neben der Förderung ein.

## Literaturverzeichnis

- Chen, H.-T. (1990). *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. (2018). *Förderung von Naturparken in Deutschland*. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik. (2015). Guidance Document on Monitoring and Evaluation - Concepts and Recommendations. *Guidance Document on Monitoring and Evaluation - Concepts and Recommendations*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf)
- Forst, R., Porzelt, M., & Scherfose, V. (2019). *Konflikte durch Erholungsnutzung in Großschutzgebieten und deren Entschärfung durch innovatives Besuchermanagement*. Bonn: Bundesamt für Naturschutz, BfN-Skripten 520.
- Hirschman, D. (2016). Stylized facts in Social Science. *Sociological Science*, pp. 604-626.
- Jedicke, E., & Liesen, J. (2016). *Naturparke und Naturschutz. Leistungen, Potenziale und Perspektiven*.
- Leeuw, F. L. (2012). Linking theory-based evaluation and contribution analysis: Three problems and a few solutions. *Evaluation*, 18, 348–363.
- Mayne, J. (2008). Contribution Analysis: An approach to exploring cause and effect. *Contribution Analysis: An approach to exploring cause and effect*. ILAC Brief 16, May 2008. Retrieved from [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwil-eSPgJ3qAhVI06YKHdS8A0AQFjABegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.betterevaluation.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FILAC\\_Brief16\\_Contribution\\_Analysis.pdf&usq=AOvVaw2Bve\\_4V7PuiFT4c1pVjb05](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwil-eSPgJ3qAhVI06YKHdS8A0AQFjABegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.betterevaluation.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FILAC_Brief16_Contribution_Analysis.pdf&usq=AOvVaw2Bve_4V7PuiFT4c1pVjb05)
- Mayne, J. (2012). Contribution Analysis: Coming of Age. *Evaluation*, 18, 270–280.
- Nationalpark Harz. (2021). *Tätigkeitsbericht 2020*.
- Naturparke Deutschland. (2019). *Strukturen, Leistungen und Perspektiven der Naturparke in Niedersachsen*. Bonn. Retrieved 09 21, 2021, from [https://www.naturparke.de/service/infothek.150.html?tx\\_fedownloads\\_pi1%5Baction%5D=forceDownload&tx\\_fedownloads\\_pi1%5Bcontroller%5D=Downloads&tx\\_fedownloads\\_pi1%5Bdownload%5D=5885&cHash=60786e7775f097f80c34de8a0afd78ae](https://www.naturparke.de/service/infothek.150.html?tx_fedownloads_pi1%5Baction%5D=forceDownload&tx_fedownloads_pi1%5Bcontroller%5D=Downloads&tx_fedownloads_pi1%5Bdownload%5D=5885&cHash=60786e7775f097f80c34de8a0afd78ae)
- Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und regionale Landesentwicklung. (2020). Multifondsprogramm für die EU-Strukturfondsperiode 2014-2020. Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) Stand 27. Nov 2020. CCI 2014DE16M2OP001. Retrieved from [https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/download/153009/Multifondsprogramm\\_Stand\\_04.03.2020.pdf](https://www.europa-fuer-niedersachsen.niedersachsen.de/download/153009/Multifondsprogramm_Stand_04.03.2020.pdf)
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz. (2017). *Niedersächsische Naturschutzstrategie. Ziele, Strategien und prioritäre Aufgaben des Naturschutzes in Niedersachsen*. Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz. (2021). *Natürlich großartig - Nationalparke, Biosphärenreservate und Naturparke in Niedersachsen*. Retrieved August 31, 2021, from [https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/108598/Natuerlich\\_grossartig\\_-\\_Nationalparke\\_Biosphaerenreservate\\_und\\_Naturparke\\_in\\_Niedersachsen.pdf](https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/108598/Natuerlich_grossartig_-_Nationalparke_Biosphaerenreservate_und_Naturparke_in_Niedersachsen.pdf)
- Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Nachhaltigkeit und Klimaschutz. (2020). *Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie für Niedersachsen*. Hannover. Retrieved 09 21, 2021, from [https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/158857/Nachhaltigkeitsstrategie\\_Niedersachsen\\_2019.pdf](https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/158857/Nachhaltigkeitsstrategie_Niedersachsen_2019.pdf)
- Schwindt, Clara. (2021). *Fallstudie: Partnerinitiative im Biosphärenreservat Flusslandschaft Elbe*. Retrieved 09 21, 2021, from <https://www.elbe-brandenburg->

- biosphaerenreservat.de/themen/biosphaerenreservat-flusslandschaft-elbe/stetig-im-wandel-das-partnernetzwerk-im-biosphaerenreservat/  
Verband deutscher Naturparke e. V. (2019). *Naturparkplanung - ein Leitfaden für die Praxis*. Bonn. Retrieved 09 21, 2021, from [https://www.naturparke.de/fileadmin/files/public/Service/Infothek/Broschueren\\_und\\_Flyer/Naturparkplanung\\_web.pdf](https://www.naturparke.de/fileadmin/files/public/Service/Infothek/Broschueren_und_Flyer/Naturparkplanung_web.pdf)
- Weber, F., Liesen, J., Weber, F., & Crossey, N. (2021). Nachhaltige Regionalentwicklung in Naturparken – 10-Jahres-Rückblick und Zukunftsperspektiven. *Raumforschung und Raumordnung*, pp. 1-16.
- Weiss, C. H. (1995). Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. In J. P. Connell, A. C. Kubisch, L. B. Schorr, & C. H. Weiss (Eds.), *New Approaches To Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts* (pp. 65–93). Washington: The Aspen Institute.
- Weiss, C. H. (1997). Theory-Based Evaluation: Past, Present, and Future. *New Directions For Evaluation*, 76, 68–81.

### A.1. Projekte nach Maßnahmeart und Landkreis/kreisfreier Stadt

Die Projekte des Landkreises Osterode, der 2016 zum Landkreis Göttingen hinzukam, werden bei Göttingen gezählt.

Die Tabelle ist nach der Gesamtprojektanzahl absteigend sortiert.

**Tabelle 8.1: Projekte nach Maßnahmeart und Landkreis/kreisfreier Stadt**

	2.1 Nachhaltige Aufwertung des niedersächsischen Kulturlandschafts- und Naturerbes		2.2 Naturschutzgerechtes und nachhaltiges Wirtschaften		2.3 Sicherung der biologischen Vielfalt, grüne Infrastruktur		Sanierung verschmutzter Brachflächen		Gesamt	
	Anz	ffGK	Anz	ffGK	Anz	ffGK	Anz	ffGK	Anz	ffGK
Lüchow-Dannenberg	9	1,853	5	3,049	3	0,074		0,000	<b>17</b>	<b>4,975</b>
Heidekreis	5	3,888			9	1,335	1	1,985	<b>15</b>	<b>7,208</b>
Goslar	7	2,105	1	0,395	4	0,291	2	5,354	<b>14</b>	<b>8,144</b>
Osnabrück	5	7,709			4	0,598	3	1,217	<b>12</b>	<b>9,524</b>
Harburg	6	4,825	2	0,291	2	0,190	2	2,759	<b>12</b>	<b>8,066</b>
Braunschweig, Stadt		0,000			10	8,724	1	6,169	<b>11</b>	<b>14,892</b>
Wilhelmshaven, Stadt	7	6,474	1	0,556		0,000	3	3,079	<b>11</b>	<b>10,109</b>
Aurich	7	6,468			2	0,051	1	2,359	<b>10</b>	<b>8,878</b>
Diepholz	6	1,113			4	0,844		0,000	<b>10</b>	<b>1,957</b>
Lüneburg	2	0,466	2	0,113	3	0,107	2	1,136	<b>9</b>	<b>1,822</b>
Hameln-Pyrmont	5	0,389			1	0,038	3	1,678	<b>9</b>	<b>2,105</b>
Emsland	2	1,529			1	0,497	5	1,280	<b>8</b>	<b>3,306</b>
Wolfenbüttel		0,000			7	0,909		0,000	<b>7</b>	<b>0,909</b>
Vechta	1	0,092			3	1,034	2	0,442	<b>6</b>	<b>1,567</b>
Osnabrück, Stadt	3	6,367			1	0,034		0,000	<b>4</b>	<b>6,401</b>
Gifhorn	1	0,207			3	0,389		0,000	<b>4</b>	<b>0,596</b>
Göttingen	3	3,146			2	1,066		0,000	<b>5</b>	<b>4,212</b>
Schaumburg	1	0,634			3	0,398		0,000	<b>4</b>	<b>1,032</b>
Cuxhaven	1	0,390			2	3,750	1	1,664	<b>4</b>	<b>5,804</b>
Hannover (Region ohne Landeshauptstadt)	1	0,500			1	0,022	2	5,369	<b>4</b>	<b>5,891</b>
Hildesheim		0,000			2	0,216	2	1,634	<b>4</b>	<b>1,850</b>
Osterholz		0,000			3	0,589		0,000	<b>3</b>	<b>0,589</b>
Celle		0,000			3	0,147		0,000	<b>3</b>	<b>0,147</b>
Friesland	2	0,462	1	0,012		0,000		0,000	<b>3</b>	<b>0,474</b>
Peine		0,000			2	0,212	1	0,061	<b>3</b>	<b>0,273</b>
Leer	1	0,050			1	0,027		0,000	<b>2</b>	<b>0,077</b>
Stade	1	0,265				0,000	1	2,679	<b>2</b>	<b>2,944</b>

	2.1 Nachhaltige Aufwertung des niedersächsischen Kulturlandschafts- und Naturerbes		2.2 Naturschutzgerechtes und nachhaltiges Wirtschaften		2.3 Sicherung der biologischen Vielfalt, grüne Infrastruktur		Sanierung verschmutzter Brachflächen		Gesamt	
	Anz	ffGK	Anz	ffGK	Anz	ffGK	Anz	ffGK	Anz	ffGK
Oldenburg, Stadt		0,000			1	0,006	1	2,052	2	2,058
Oldenburg	1	0,100			1	0,028		0,000	2	0,128
Uelzen		0,000			2	0,621		0,000	2	0,621
Grafschaft Bentheim		0,000			2	1,130		0,000	2	1,130
Hannover, Landeshauptstadt	1	0,241			1	0,615		0,000	2	0,856
Rotenburg (Wümme)		0,000			1	0,058	1	0,247	2	0,306
Ammerland		0,000				0,000	2	4,438	2	4,438
Holzminden		0,000			2	0,105		0,000	2	0,105
Northeim	1	0,057				0,000		0,000	1	0,057
Wittmund		0,000			1	0,606		0,000	1	0,606
Delmenhorst, Stadt		0,000			1	0,145		0,000	1	0,145
Wolfsburg, Stadt		0,000			1	2,110		0,000	1	2,110
Wesermarsch	1	0,750				0,000		0,000	1	0,750
Cloppenburg		0,000				0,000	1	1,144	1	1,144
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>80</b>	<b>50,081</b>	<b>12</b>	<b>4,416</b>	<b>89</b>	<b>26,964</b>	<b>37</b>	<b>46,746</b>	<b>218</b>	<b>128,207</b>

## **A.2. Richtlinie Landschaftswerte – Fördergegenstände**

Gegenstände der Förderung sind:

2.1 Nachhaltige Aufwertung des niedersächsischen Kulturlandschafts- und Naturerbes:

2.1.1 Naturverträgliche Einrichtung, Ausbau und qualitative Aufwertung von nachhaltigen Angeboten für das Erleben des Naturerbes sowie von Informationseinrichtungen insbesondere mit zielgruppenspezifischen Naturschutzbildungsangeboten, z. B. für Kinder und Jugendliche oder Menschen mit Mobilitätseinschränkungen,

2.1.2 Naturverträgliche, dem Schutzzweck entsprechende Besucherlenkung und Schaffung von Naturbeobachtungsmöglichkeiten zum Schutz sensibler Bereiche einschließlich Kleininfrastrukturen zur Besucherlenkung und Besucherinformation,

2.1.3 Konzeptionelle Vorhaben, die im Rahmen der Aufwertung des zu fördernden Kulturlandschafts- und Naturerbes stehen,

2.1.4 Angebote zur Förderung der Inklusion entsprechend den Zielen der Aufwertung des niedersächsischen Naturerbes;

2.2 Naturschutzgerechtes und nachhaltiges Wirtschaften:

2.2.1 Aufbau und Weiterentwicklung von Netzwerken für Partnerbetriebe und -initiativen der Nationalen Naturlandschaften,

2.2.2 Förderung von Partnerbetrieben, die ihr Angebot entsprechend den Zielen der Aufwertung des niedersächsischen Kultur- und Naturerbes nach den Kriterien der Nationalen Naturlandschaften natur- und umweltverträglich gestalten oder verbessern,

2.2.3 Entwicklung und Vermarktung von „Naturschutzprodukten“, d. h. regionalspezifischer Waren und Dienstleistungen, die mit den Besonderheiten der jeweiligen Naturlandschaft oder traditionellen Kulturlandschaft eng verbunden sind und einen Identifikationswert für die Region bieten;

2.3 Sicherung der biologischen Vielfalt, grüne Infrastruktur:

2.3.1 Renaturierungsvorhaben, Wiederherstellung bzw. Sanierung naturnaher Ökosysteme und ihrer Funktionalität, Struktur und Dynamik, insbesondere von Gewässer- und Auenlandschaften, im Hinblick auf die Biodiversität, den Landschaftswasserhaushalt und die Resilienz gegenüber Klimaveränderungen,

2.3.2 Herstellung, Ergänzung und Vernetzung von Biotopverbundsystemen, um bestehende, für den Naturschutz wertvolle Gebiete miteinander zu verbinden und die ökologische Qualität der Landschaft insgesamt zu verbessern und die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu steigern,

2.3.3 Schutz und Wiederherstellung historischer, für den Naturschutz wertvoller Kulturlandschaften und Kulturlandschaftselemente, die früher aus ökonomischen Gründen angelegt oder bewirtschaftet wurden, deren Funktion zwischenzeitlich geringgeschätzt wurde und die wieder wichtige Bestandteile der grünen Infrastruktur werden sollen,

2.3.4 Anlage und Aufwertung naturnaher Biotope und Landschaftselemente u. a. in urbanen Bereichen, die die Biodiversität im Siedlungsraum fördern sowie den Wasserhaushalt und das Stadtklima verbessern.



**Herausgeber**

Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und  
Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung  
Osterstraße 40  
30159 Hannover  
[www.mb.niedersachsen.de](http://www.mb.niedersachsen.de)

[www.europa-fuer-niedersachsen.de](http://www.europa-fuer-niedersachsen.de)



**Niedersachsen**