

Gewässerschutzberatung im PFEIL-Programm

Umsetzung in der Beratungskulisse nach Wasserrahmenrichtlinie

Karin Reiter

5-Länder-Evaluation 12/19

Finanziell unterstützt durch:



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Landwirtschafts-
fonds für die Entwicklung des
ländlichen Raums



**Freie
Hansestadt
Bremen**



Niedersachsen

Publiziert:

DOI-Nr.: 10.3220/5LE156447875100

www.eler-evaluierung.de



Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Karin Reiter
Thünen-Institut für Ländliche Räume

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 64
38116 Braunschweig

Telefon: +49 531 596-5221
Fax: +49 531 596-5599
E-Mail: karin.reiter@thuenen.de

Braunschweig, im Juli 2019

Verzeichnis

Verzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
1 Anlass	1
2 Einleitung	1
3 Grundsätze von Beratung	2
4 Einordnung der WRRL-Beratung in das Zielsystem des ELER	3
5 Vorgehensweise zur Evaluierung der WRRL-Beratung	4
6 Ausgestaltung der WRRL-Beratung	7
6.1 WRRL-Beratung – räumliche Abgrenzung der Beratungsgebiete	8
6.2 Das Beratungs- und Informationsangebot der WRRL-Beratung	9
6.2.1 Beratungsangebot differenziert nach Beratungskategorien	9
6.2.2 Begleitende Untersuchungen und Demonstrationsversuche	13
6.3 Übergeordnete Koordinierungsfunktion im NLWKN	14
7 Wasserschutzeffekte bei beratenen Betrieben	15
7.1 Monitoringergebnisse des NLWKN	15
7.2 Ableitung der Umweltbewertung für die aktuelle Förderphase	17
8 Ergebnisse der Befragungen	20
8.1 Qualitätssicherung der Beratung – formale Ansprüche an die Beratungsleistung	21
8.2 WRRL-Beratung – Einordnung in den Handlungskontext	23
8.3 Das heutige Beratungsangebot – vom Modellprojekt zur WRRL-Beratung	24
8.4 WRRL-Beratung – Abgrenzung zur Officialberatung	26
8.5 Stärkere Durchdringung der WRRL-Beratung in der Zielkulisse	27

9	Ausblick	28
10	Zusammenfassung	29
11	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	32
	Literaturverzeichnis	33
	Anhang	A1
	Anhang 1	A3
	Anhang 2	A5

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Wirkungsmechanismus der WRRL-Beratung	5
--------------	---------------------------------------	---

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Beratungsgebiete der WRRL-Beratung	9
----------	------------------------------------	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Überblick zur erhaltenen Beratungsleistung und Einbindung in das Monitoring der beratenen Betriebe	13
Tabelle 2:	Stickstoffminderungseffekte beratener Betriebe	20

Abkürzungsverzeichnis

A	
Art.	Artikel
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
B	
BB	Beratungsbetriebe
BG	Beratungsgebiete
BT	Beratungsträger
D	
DIWA-Shuttle	Digitales Informationssystem Wasserschutz
DüV	Düngeverordnung
E	
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EU-KOM	EU-Kommission
F	
FH	Fachhochschule
G	
GSB	Gewässerschutzberatung
I	
IB	Informationsbetriebe
i. e. S.	im eigentlichen Sinne
L	
LF	landwirtschaftliche genutzte Fläche
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LWK	Landwirtschaftskammer Niedersachsen
M	
MB	Modellbetriebe
N	
N	Stickstoff
NB	Nachfragebetriebe
NiB-AUM	Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
N _{min}	mineralisierter Stickstoff im Boden
P	
P	Phosphor
PFEIL	Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen
PSM	Pflanzenschutzmittel
R	
RL	Richtlinie
S	
SPB	Schwerpunktbereich
T	
TGG	Trinkwassergewinnungsgebiete
W	
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

1 Anlass

Der vorliegende Bewertungsbericht ist Teil der Evaluierung von PFEIL¹. Berichtsgegenstand ist die Förderung der WRRL-Beratung.

Mit Beginn der Förderperiode 2014 bis 2020 wurde das zuvor auf Trinkwassergewinnungsgebiete (TGG) beschränkte Angebot der Gewässerschutzberatung (GSB) auf Gebiete ausgedehnt, die sich in einem schlechten chemischen Zustand nach WRRL befinden. Demnach setzt sich die GSB seit dieser Förderperiode aus zwei Beratungsangeboten zusammen: der Beratung in Trinkwassergewinnungsgebieten (TGG-Beratung) und der in WRRL-Gebieten (WRRL-Beratung). Während die TGG-Beratung über eine lange Historie verfügt und im Übergang zwischen der vorherigen und der jetzigen Förderperiode ohne Unterbrechung der Förderung fortgesetzt werden konnte, erfolgte der Start des neuen Förderangebotes der WRRL-Beratung unter EU-Förderbedingungen wegen notwendiger administrativer und organisatorischer Vorarbeiten (erst 2016.²

Der vorliegende Bericht ist ausschließlich der WRRL-Beratung gewidmet. Dies ist darin begründet, dass die WRRL-Beratung ein neuer Förderbestandteil von PFEIL ist und im Gegensatz zur TGG-Beratung noch keiner vertieften Bewertung im Rahmen einer Evaluierung unterzogen wurde.

2 Einleitung

Um den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie der EU nachzukommen, wird in Niedersachsen und Bremen mit der GSB eine gezielt auf den Gewässerschutz ausgerichtete Beratung für landwirtschaftliche und gärtnerische Betriebe im Rahmen von PFEIL angeboten. Die Beratungsleistungen können Betriebe beanspruchen, deren landwirtschaftliche Fläche (LF) zumindest anteilig innerhalb der nach WRRL ausgewiesenen Gebietskulisse der Grundwasser- und Oberflächenkörper im schlechten chemischen Zustand³ oder aber in Trinkwasserschutzgebieten liegt. Übergeordnetes Ziel der GSB ist es, einen Beitrag zur Reduzierung diffuser Nährstoffeinträge in Gewässern zu leisten. Die Beratungsleistungen sind für die zu Beratenden unentgeltlich, die Beratung wird von fachlich qualifizierten Beratungsanbietern durchgeführt.

Die Beratungskulisse wuchs von ehemals rd. 293.000 ha LN für die TGG-Beratung um 879.000 ha LN durch das Beratungsangebotes der WRRL-Beratung (Rathing et al., 2018). Für GSB sind Ausga-

¹ PFEIL: Programm für die Entwicklung im ländlichen Raum

² Der WRRL-Beratung unter EU-Kofinanzierung sind von 2010 bis 2012 ein Modellprojekt und daran anschließend eine reine Landesmaßnahme vorausgegangen.

³ Die Gewässerschutzberatung wurde als „ergänzende Maßnahme“ gemäß Art 11 (4) benannt.

ben in Höhe von insgesamt 74,86 Mio. Euro aus EU- und Landesmitteln⁴ für die Förderphase 2014 bis 2020 vorgesehen, davon – trotz wesentlich größerer Zielkulisse – ein vergleichsweise geringer Anteil von rd. 23 Mio. Euro für die WRRL-Beratung.

3 Grundsätze von Beratung

Beratung ist nach Willem von den Ban und Wehland (1984) definiert als bewusst gegebene, kommunikativ vermittelte Hilfe zur Meinungs- und Entscheidungsfindung für Menschen, die sich in einer konkreten Problemsituation befinden.

Beratung ist demnach mehr als bloße Informationsvermittlung oder Aufklärung. Beratung geht über die (reine) Vermittlung von orientierungsstiftenden, handlungspraktischen *Wissen* hinaus. Beratung im eigentlichen Sinn ist darauf ausgerichtet, adressatenorientierte, d. h. auf den Einzelfall ausgerichtete *Handlungskompetenz* beim Beratenen zu fördern.

Für die Durchführung einer Beratung gelten drei Grundsätze (Willem von den Ban und Wehland, 1984):

- Der Berater / die Beraterin ist vor allem dem Wohl des zu Beratenen verpflichtet;
- der Beratene / die Beratene entscheidet frei über die Annahme des Rates;
- der Beratene / die Beratene trägt die Verantwortung für die aus der Entscheidung resultierenden Folgen.

Umweltberatung und damit auch die WRRL-Beratung weicht von dem ersten Beratungsgrundsatz ab. Der Berater/die Beraterin ist nicht primär dem Wohl des Beratenen verpflichtet, sondern hat einen klar definierten, im Fall der WRRL-Beratung auf den Wasserschutz ausgerichteten Beratungsauftrag. Hierdurch kann es für den Berater/die Beraterin zu Rollenkonflikten kommen (Henries, 2004).

Die Rolle, die ein Gewässerschutzberater/ eine Gewässerschutzberaterin in dieser „atypischen“ Beratungssituation einnimmt, hängt ab von der jeweiligen Zielfdivergenz zwischen den Zielen des Landwirts/der Landwirtin, wie z. B Gewinnmaximierung, Existenzsicherung, soziale Stellung und dem gesetzten Umweltziel, im Fall der WRRL-Beratung dem Gewässerschutzziel. Sind die Ziele der beiden Partner gleichgerichtet, herrscht Zielkongruenz vor, und es liegt eine Beratungssituation im klassischen Sinn in Bezug auf den oben genannten erstgenannten Tiert vor. Steht der Schutz der Umweltressource Wasser nicht im Einklang mit den Zielen des Landwirts und der Landwirtin, wird die Ebene der klassischen Beratung verlassen und es besteht Zielfdivergenz.

⁴ Für die TGG-Beratung werden die landesseitigen Mittel aus der Wasserentnahmegebühr, für die WRRL-Beratung aus dem Landeshaushalt bestritten.

Nach Knierim et al. (2012) hat insbesondere bei Zieldivergenz der Umweltberater die Aufgabe, Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten und diese dem Beratenen als Handlungsalternativen anzubieten. Der WRRL-Berater/die WRRL-Beraterin sollte dann erkennbar eine Mittlerrolle zwischen Landwirtschaft und dem Umweltziel einnehmen. Nur so erscheint es nach Auffassung der Autoren möglich, für den Gewässerschutz den notwendigen Zielbeitrag zu gewährleisten und gleichzeitig ein vertrauensvolles Beratungsverhältnis aufzubauen. Zu einem vergleichbaren Resultat kommen auch Dewe und Schwarz (2011). Sie resümieren, dass Beratung Vertrauen zwischen den Akteuren erfordert und den offenen Umgang mit (betrieblichen) Informationen und Daten. Sind Berater oder deren Institution(en) zusätzlich mit Kontrollaufgaben bei seinen Klienten betraut, ist i. d. R. das Vertrauensverhältnis gefährdet und damit die Voraussetzung für eine effektive Beratung nicht mehr gegeben. Nach der Auffassung der Autoren gilt insbesondere für die Kontrolle von Auflagen und Gesetzen, weniger für die Kontrolle auf Einhaltung bilateraler Verträge.

Ein für die Umweltberater und die Landwirte zufriedenstellendes Beratungsergebnis kann auch bei Zieldivergenz erzielt werden. Bei unterstelltem Gewinnziel des Beratenen ist dies der Fall, wenn Effizienzreserven genutzt werden können. So kann bspw. der über die rechtlichen Bestimmungen hinausgehende, effektivere Einsatz von Nährstoffen dazu führen, dass sowohl eine Minderung von Bilanzüberschüssen realisiert wird und parallel die Produktionskosten sinken. In diesem Fall liegt eine klassische Win-Win-Situation vor.

Hervorzuheben ist, dass eine qualitativ hochwertige WRRL-Beratung nicht **zwingend** zur Umsetzung der Beratungsempfehlung führt und so ggf. ein positiver Umwelteffekt ausbleibt. Somit besteht, insofern für den Moment von weiteren Einflussfaktoren auf das Schutzgut Wasser abstrahiert wird, kein gleichgerichteter Zusammenhang zwischen Beratungsqualität und Umwelteffekt. Die Nichtumsetzung der Beratungsempfehlung in die landwirtschaftliche Praxis ist jedoch nicht per se mit geringer Beratungsqualität gleichzusetzen.

4 Einordnung der WRRL-Beratung in das Zielsystem des ELER

Die WRRL-Beratung ist mit prioritärem Ziel dem SPB 4B – Verbesserung der Wasserwirtschaft zugeordnet (Fährmann et al., 2018). Laut dem gemeinsamen Bewertungsrahmen (EU-KOM, 2007) ist dem SPB 4B Wirkungsindikator I11 – **Wasserqualität** zugewiesen. Der Begriff „Wasserqualität“ steht im unmittelbaren Zusammenhang mit den Vorgaben der WRRL. Den Erwägungsgründen (24) der RL 200/60/EG ist zu entnehmen, dass „eine gute **Wasserqualität** die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser gewährleistet“. Es werden Standards für die Trinkwasserqualität festgesetzt. Ausgehend vom Art. 7 – Gewässer für die Entnahme von Trinkwasser – wird im Art. 11 der WRRL das Maßnahmenprogramm zur Realisierung der anzustrebenden Wasserqualität vorgestellt. Hiernach gehört die WRRL-Beratung der Kategorie der ergänzenden Maßnahmen an (Art. 11 (4)).

Weiterhin nimmt der Wirkungsindikator I11 Bezug auf die Nitratrichtlinie. Ziel der Richtlinie 91/679/EWG ist es die Verunreinigung von Grund- und Oberflächenwasser durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zu verhindern und den Einsatz beispielhafter landwirtschaftlicher Verfahren zu fördern wird. In Deutschland ist die Düngeverordnung der wesentliche Bestandteil des nationalen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Richtlinie.

Die angebotene WRRL-Beratung zielt entsprechend auf eine Verringerung anthropogener Wasserbelastungen ab; insbesondere auf eine Verringerung der durch die Landwirtschaft verursachter diffuser Nährstoffeinträge. Entsprechend der Interventionslogik ist die Verringerung von Nährstoffeinträgen Ergebnis von Verhaltensänderungen, die durch Beratung ausgelöst wurden.

Als Zielindikator, der gleichzeitig auch Ergebnisindikator ist, nennt der Bewertungsrahmen des ELER den Indikator T10 – Prozentsatz der geförderten Fläche an der landwirtschaftlichen Fläche. Der Indikator ist zur Bewertung der WRRL-Beratung nicht hinreichend und nur eingeschränkt aussagekräftig. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 dargelegten Grundsätze von Beratung. Das im Kapitel 5 dargestellte Untersuchungsdesign muss folglich über eine Berichterstattung der geförderten Flächen hinausgehen. Der zu wählende Untersuchungsansatz muss berücksichtigen, dass jede Beratungsempfehlung unabhängig davon, ob ihr gefolgt wird, eine (kundenorientierte) Wissensvermittlung vorausgeht. Vor diesem Hintergrund ist die Evaluierung der WRRL-Beratung darauf ausgerichtet, Aussagen darüber treffen, ob das Beratungsangebot qualitativ und quantitativ geeignet ist, um eine (handlungsorientierte) Wissensvermittlung zu gewährleisten.

Das Vorgehen steht im Einklang mit dem zweiten Ziel der WRRL-Beratung. Die WRRL-Beratung ist mit sekundärem Ziel dem SPB 1A – Förderung der Innovation, der Zusammenarbeit und des Aufbaus einer Wissensbasis in ländlichen Gebieten zugeordnet, hier konkret dem Teilaspekt des Aufbaus einer Wissensbasis.

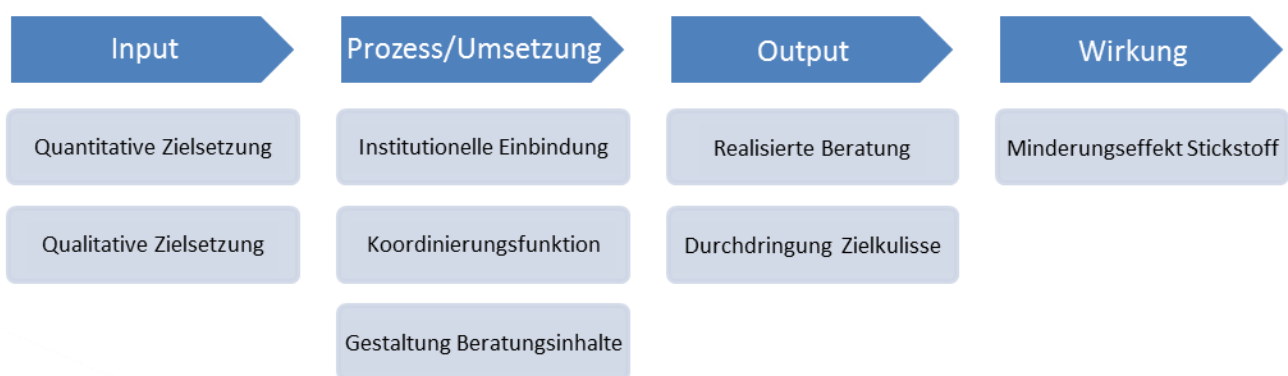
5 Vorgehensweise zur Evaluierung der WRRL-Beratung

Das klassische Indikatorenset anhand derer Förderinstrumente gewertet werden, umfasst den (physischen) Input, den realisierten Output und die erreichte Wirkung der Förderung (vgl. Abbildung 1). Charakteristikum einer indikatorenbasierten Bewertung von Fördervorhaben zur Stärkung des Humankapitals ist, dass Wissensaufbau, der auch im Rahmen von Beratung stattfindet, nur mit erheblichem Aufwand messbar ist.⁵ Alternativ werden im Rahmen der WRRL-Bewertung indirekte Indikatoren verwandt, die eine mittelbare Wirkungsbeurteilung ermöglichen. Dies sind bspw. Aussagen zum Umfang und Qualität des Beratungsangeboten. Es wird davon ausgegangen, dass ein umfassendes und qualitativ hochwertiges Angebot Voraussetzung für Wissensaufbau ist.

⁵ Beispielsweise durch Erhebungen im Vorher-Nachher-Vergleich.

Für die WRRL-Beratung gilt zusätzlich, dass das Beratungsangebot letztlich Mittel zum Zweck ist. Über den Weg der Wissensvermittlung sollen Wasserschutzziele erreicht werden. Diese werden durch Änderung von Bilanzüberschüssen erzielt, konkret durch Stickstoffminderungseffekte. Relativierend gilt, dass wie im Kapitel 3 dargelegt, die letztendliche Entscheidungskompetenz bei Beratenen liegt. Dies hat zur Konsequenz, dass auf Grundlage der Wirkungsindikatoren nicht vice versa auf Beratungsqualität geschlossen werden kann. Vor diesem Hintergrund sind zur Bewertung der Wirksamkeit sowohl Aussagen zur Beratungsqualität relevant als auch Aussagen zur Umweltwirkung, die im Zusammenhang mit der Beratung stehen.

Abbildung 1: Wirkungsmechanismus der WRRL-Beratung



Quelle: Eigene Darstellung.

Dargelegt wurde bereits, dass es sich bei der WRRL-Beratung um ein neues Förderangebot im Rahmen von PFEIL handelt und noch keine Bewertung über die institutionelle Umsetzung der Förderung vorliegt. Vor dem Hintergrund der im Kapitel 3 und 4 getätigten Ausführungen ist es notwendig, den organisatorischen und inhaltlichen Rahmen der WRRL-Beratung vertieft zu untersuchen. Es wird der Frage nachgegangen, ob das Förderangebot **grundsätzlich** geeignet ist, Verhaltensänderungen bei den Praktikern zu induzieren. Die Darstellung des inhaltlichen Beratungsangebotes und die übergeordnete Koordinierung der WRRL-Beratung ist dem Kapitel 6 zu entnehmen. Grundlage für diese Darstellung bilden umfangreiche Unterlagen, wie bspw. Ausschreibungsunterlagen, Vergabeprotokolle. Diese wurden vom Fachreferat zur Verfügung gestellt. Um die (subjektive) Sichtweise der BeraterInnen und der KoordinatorInnen einzufangen, wurden leitfadengestützte Telefoninterviews geführt. Im Mittelpunkt der Gespräche standen die Beurteilung des Beratungsangebots und qualitätssichernde Aspekte der Beratungsleistung. Interviews wurden mit vor Ort tätigen Beratern aus sechs der elf Beratungsgebiete geführt. Gespiegelt wurden die anderthalb- bis zweistündigen Beratergespräche mit ebenfalls leitfadengestützten Telefoninterviews mit den KoordinatorInnen der WRRL-Beratung.

Der Gesprächsleitfaden der WRRL-BeraterInnen und der für die KoordinatorInnen folgten dem gleichen inhaltlichen Aufbau. Eine Gegenüberstellung der Antworten ist damit bei divergierenden

Auffassungen der beiden Gruppen vorgesehen. Die Telefoninterviews wurden im Spätherbst 2018 durchgeführt. Die Leitfäden sind dem Anhang zu entnehmen.

Aufgabe der NLWKN-KoordinatorInnen ist die inhaltlich-konzeptionelle (Fort-)Entwicklung sowie die Qualitätssicherung des Beratungsangebotes. Vor diesem Hintergrund wurden den KoordinatorInnen ergänzend Fragen zur Einordnung der Beratungsleistung in den Beratungsgebieten gestellt. Hierbei ging es insbesondere darum, Aussagen über angewandte Koordinierungsinstrumente und -funktion und über das Selbstverständnis zur Lenkungsleistung der NLWKN-KoordinatorInnen zu erhalten.

Der gewählte Untersuchungsansatz beinhaltet keine Erhebungen bei den Beratenen bspw. zur Teilnahmebereitschaft oder zur Zufriedenheit mit dem Beratungsangebot. Die Untersuchung konzentriert sich auf die erste Umsetzungsstufe, d. h. auf NLWKN als Auftraggeber und Koordinator der Beratungsleistung auf der Anbieterseite und den Beratungsträgern/BeraterInnen als Umsetzende der Beratung auf der Nachfrageseite. Erst wenn auf dieser Umsetzungsebene die grundsätzliche Funktionsfähigkeit nachgewiesen und keine wesentliche Hemmnisse identifiziert werden, ist es sinnvoll in einem weiteren Untersuchungsschritt die zweite Ebene, d. h. das Beratungsanbieter/BeraterInnen vor Ort und die Nachfrage nach Beratungsleistung seitens der LandwirtInnen in die Untersuchung einzubeziehen. Das skizzierte zweistufige Vorgehen ist insbesondere deshalb sinnvoll, da noch keine Erfahrungen mit dem Förderansatz der WRRL Beratung vorliegen. Vor diesem Hintergrund stellt der vorliegende Bericht ein Zwischenergebnis dar.

Die Darstellungen zum Beratungsumfang (Output-Indikatoren) finden sich im Kapitel 7.2 in dem auch die Wasserschutzwirkungen dokumentiert sind. Es wird, wenn möglich, nach Beratungsangeboten unterschieden. Datengrundlage hierfür bildet das Digitale Informationssystem Wasserschutz (DIWA-Shuttle) zur WRRL-Beratung. Eine Funktion des Shuttles neben weiteren im Zusammenhang mit der WRRL-Beratung ist, dass die Bilanzdaten dem NLWKN als Datengrundlage zur Quantifizierung von Bilanzsalden im Rahmen des Wirkungsmonitoring dienen. Während sich für den vorliegenden Bericht aus diesen Daten Angaben zur Anzahl der beratenen Modell- und Beratungsbetriebe ableiten lassen, gilt dies für die weiteren beratenen Betriebskategorien⁶ der Nachfrage- oder Informationsbetriebe nicht. Die Beratungsleistung dieser Betriebe wird mit den sogenannten operativen Indikatoren des DIWA ohne Hinterlegung mit Betriebs-ID erfasst. Hieraus folgt, dass zwar die Anzahl der getätigten Beratungsleistungen abgelegt sind, sie sich jedoch bei wiederholenden Beratungen nicht eindeutig dem Beratungsnehmer zuordnen lassen. Aus diesem Grund wird für diese Betriebe auf die Angaben von Rathing et al. (2018) zurückgegriffen. Die Darstellung erfolgt im unmittelbaren Zusammenhang mit der Ableistung der Umweltwirkung, die sich im Zusammenhang mit der WRRL-Beratung einstellt (vgl. Kapitel 7.2).

⁶ Die Beschreibung der verschiedenen Beratungskategorien ist dem Kapitel 6.2 zu entnehmen.

Eine wesentliche Quelle zur Herleitung der N-Minderungseffekte bilden die vom Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) heraus gegebenen Schriften zum Gewässerschutz. Mit dem Band 11 „Gewässerschutzberatung nach EG-Wasserrahmenrichtlinie“ (NLWKN, 2017) publiziert der NLWKN die Ergebnisse des Vorläuferprojektes zur jetzigen WRRL-Beratung. Zwischen 2010 und 2015 wurde die WRRL-Beratung mit gleicher Zielsetzung, aber kleinerer Förderkulisse als (reine) Landesförderung angeboten. Im Mittelpunkt des NLWKN-Berichts steht die Berichtserstattung zur Wasserschutzwirkung, primär die Entwicklung von Stickstoff-Bilanzüberschüssen.

6 Ausgestaltung der WRRL-Beratung

Im folgenden Kapitel werden (1) das Beratungsangebot der WRRL-Beratung und (2) die Koordinierungsfunktion des NLWKN skizziert.

Das Beratungs- und Informationsangebot der Gewässerschutzberatung umfasst laut Richtlinie (Gewässerschutzberatung Landwirtschaft 2016)

- Beratungsleistungen für land-, forstwirtschaftliche und gartenbauliche Unternehmen,
- Erstellung von erforderlichen Beratungsgrundlagen wie Planung und Konzepte,
- Untersuchungen von Böden, Pflanzen und Gewässern, soweit dies als Voraussetzung und Begleitung der Beratung erforderlich ist,
- Öffentlichkeitsarbeit für die Gewässerschutzberatung sowie Modell- und Pilotprojekte.

Die genannten Leistungen sind gleichermaßen Bestandteile der TGG-Beratung als auch der WRRL-Beratung. Für die WRRL-Beratung ist der NLWKN Zuwendungsempfänger. Dieser beauftragt auf Grundlage des in der Mittelzuweisung festgesetzten Finanzrahmens und unter Wahrung der Vergabegrundsätze Beratungsunternehmen, die die WRRL-Beratung vor Ort durchführen.

Die Beratungsleistung für die **WRRL-Beratung** wurde vom NLWKN als öffentlichem Auftraggeber im August 2015 erstmalig als EU-finanzierte Maßnahme ausgeschrieben. Die Beratungskulisse ist in zehn Beratungsgebiete (BG) unterteilt (s. Karte 1). Die Anzahl der BG, für die ein Bieter einen Zuschlag erhalten kann, wurde auf drei beschränkt. Pro Beratungsgebiet muss mindestens eine Vollzeitkraft für Beratungsleistungen zur Verfügung stehen. Bestandteil der Ausschreibung war auch, dass je nach Größe des Beratungsgebietes mindestens 15 Modellbetriebe (MB) zu beraten sind⁷. Von diesen Betrieben wird ein erweiterter Datensatz mit Hoftorbilanz erhoben. Die Daten bilden die Grundlage für das Gewässerschutzmonitoring, das vom NLWKN erarbeitet wird.

⁷ Zur weiteren Darstellung zur Beratungsleistung für Modellbetriebe siehe Kapitel 6.2.1.

Im Februar 2016 erfolgte die Vergabe der auf drei Jahre befristeten Beratungsleitung. Für die elf Beratungsgebiete erhielten vier Ingenieurbüros und die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) den Zuschlag.

6.1 WRRL-Beratung – räumliche Abgrenzung der Beratungsgebiete

Die WRRL-Beratung wurde sukzessive, ausgehend von den Modellprojekten (WAgriCo I und WAgriCo II), über eine Landesmaßnahme in die EU-Förderung überführt. Die Genese der WRRL-Beratung bedingt historisch gewachsene Begrifflichkeiten wie Modell-, Beratungs-, Nachfragebetriebe.

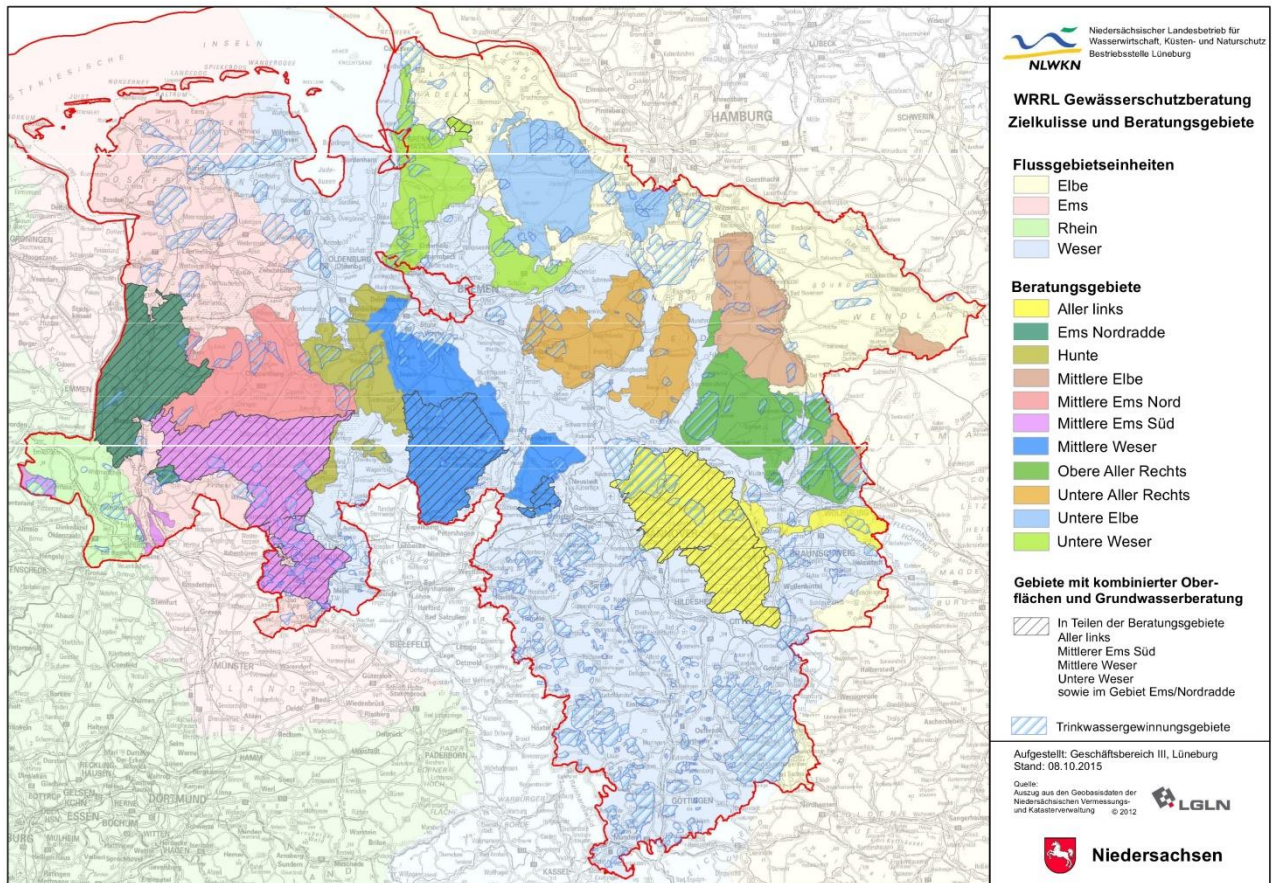
Im Laufe der Jahre wurde als Konsequenz von verschlechterten Wasserqualitäten wiederholt die Beratungskulisse erweitert und der Zuschnitt einzelner BG angepasst. Der veränderte Zuschnitt der BG spiegelt sich darin wider, dass das ursprüngliche Beratungsgebiet 1 – Ems/Vechte wegen seiner deutlichen Erweiterung 2013 in zwei Beratungsgebiete aufgeteilt (BG 10 Mittlere Ems Nord und BG 11 Mittlere Ems Süd) und 2016 die Beratungskulisse um das BG 12 – Ems Nordradde erweitert wurde.

In den Beratungsgebieten liegen Trinkwassergewinnungsgebiete (TGG). In diesen wird die TGG-Beratung angeboten. Somit werden zur Berechnung der WRRL-Beratungskulisse die TGG in Abzug gebracht. Die WRRL-Beratungskulisse weist eine landwirtschaftliche Nutzfläche von rd. 8790.000 ha auf (Rathing et al., 2018).

Mit Beginn der EU-Kofinanzierung 2016 ist die WRRL-Beratungskulisse nunmehr in elf BG unterteilt. Der Zuschnitt der jeweiligen BG ist so gewählt, dass sie direkt einer der niedersächsischen Flussgebietsgemeinschaften Ems/Vechte, Weser, Elbe zuzuordnen sind. Auch orientiert sich der Zuschnitt der BG an naturräumlichen Gegebenheiten und/oder an regionalen Schwerpunktsetzungen der landwirtschaftlichen Produktion.

In sechs der elf BG sind die Beratungsinhalte gleichermaßen auf Verminderung von N-Einträgen in das **Grundwasser** als auch die Reduzierung von N- und P-Einträgen in die **Oberflächenwässer** ausgerichtet (sog. Kombiberatung). Der Schutz von Grund und Oberflächengewässer und die Reduzierung von N- und P-Einträgen soll in den Kombi-Gebieten den gleichen Stellenwert einnehmen⁸. In den verbleibenden Gebieten konzentriert sich die Beratung auf eine Verringerung der Grundwasserbelastung.

⁸ Erfolgsparameter zur Veränderung der P-Bilanzsalden in beratenen Betrieben liegen allerdings im Rahmen des Wirkungsmonitorings (noch) nicht vor. Zur Veränderung der N-Bilanzsalden in beratenen Betrieben vgl. Kapitel 7.1.

Karte 1: Beratungsgebiete der WRRL-Beratung

6.2 Das Beratungs- und Informationsangebot der WRRL-Beratung

Die WRRL-Beratung umfasst das folgende Beratungsangebot für Landwirte und Landwirtinnen:

- Einzelbetriebliche Beratung zur gewässerschonenden Verwendung von Nährstoffen (Stickstoff- und Phosphor),
- einzelbetriebliche Beratung zur Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen,
- begleitende Analyse- und Untersuchungsverfahren zur Ermittlung der Nährstoffverfügbarkeit,
- Informationsangebote zu gewässerschutzrelevanten Themen.

6.2.1 Beratungsangebot differenziert nach Beratungskategorien

Das Beratungsangebot richtet sich an alle landwirtschaftlichen und gartenbauliche Betriebe eines Beratungsgebietes, insofern mindestens 25 % der betrieblichen landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) oder mindestens 10 ha LF in der WRRL-Kulisse liegen. Art und Umfang des Beratungsangebotes in den BG orientiert sich letztlich an dem zwischen NLWKN und Beratungsträger (BT) ge-

schlossenen Vertrag. Für den BT bestehen i. d. R. keine Vorgaben bzgl. der Auswahl der zu beratenen Betriebe bspw. in Bezug auf den Produktionsschwerpunkt oder Flächenausstattung. Einzig die Auswahl der Modellbetriebe (s. u.) erfolgt in Absprache mit dem NLWKN⁹.

In der WRRL-Beratung werden die Beratungsleistungen nach Modell- (MB), Beratungs- (BB), Nachfrage- (NB) und Informationsbetrieben (IB) unterteilt. Schon an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die aus der Genese der WRRL-Beratung hervorgegangenen Beratungskategorien¹⁰ weder bzgl. ihrer Begrifflichkeiten selbsterklärend, noch stringent nach Beratungstiefe oder -umfang abgegrenzt sind. Die Beratungskategorien werden folgend im Überblick vorgestellt.

Modellbetriebe: Der Begriff der Modellbetriebe (MB) findet seinen Ursprung in der Zeit, als die WRRL-Beratung (noch) den Status eines Modellprojektes hatte. Seitdem gilt, dass MB umfangreiche betriebliche Beratungs- und Planungshilfen und damit die höchste Beratungsintensität innerhalb der WRRL-Beratung erhalten. Im Hinblick auf die strategische Ausrichtung der WRRL-Beratung übernehmen MB zwei Funktionen. Zum einen sollen sie Leuchtturmbetriebe und damit Multiplikatoren der WRRL-Beratung sein. Zum anderen stellen sie mit den durch die BeraterInnen systematisch erhobenen Angaben zur betrieblichen Stickstoffverwendung den zentralen Datenpool für das Umwelt- und Wirkungsmonitoring¹¹ der WRRL-Beratung zur Verfügung. Um die Repräsentativität der Wasserschutzwirkung zu gewährleisten, besteht der Anspruch, dass die teilnehmenden MB in Bezug auf ihre (landwirtschaftliche) Bewirtschaftung (Anbaustruktur, Tierbesatz) typisch für das jeweilige BG sind. Die Anzahl der MB je BG errechnet sich aus zwei Vorgaben: (1) je BG sollen mindestens 15 MB beraten werden; (2) pro 4.000 ha LF in der Beratungskulissen wird ein zu beratener MB empfohlen. Aus der jeweils restriktiveren Bedingung errechnet sich die Anzahl der zu beratenden MB.

Die Mehrheit der MB nimmt bereits langjährig, z. T. schon seit der Modellprojektphase an der WRRL-Beratung teil. Auf diesen langjährig beratenen MB begründet sich die Zeitreihe, die für das (Umwelt-)Monitoring der WRRL-Beratung genutzt wird (vgl. Kapitel 7.1). Auch wegen der langjährigen, intensiven Betreuung kommen Rathing et al. (2018) zu dem Ergebnis, dass das Potential zur Minderung von Bilanzüberschüssen in diesen Betriebe z. T. ausgeschöpft ist und ggf. keine oder nur noch geringe zusätzliche Minderungseffekte der N-Bilanzen zu erwarten sind.

Die Gruppe der MB ist relativ konstant. Fluktuationen finden statt, wenn:

- Unternehmen aus eigenen Beweggründen die WRRL-Beratung verlassen und sie durch neue MB ersetzt werden.

⁹ So musste bspw. in zwei BG die Zusammensetzung der Modellbetriebe angepasst werden, da die vorgeschlagenen Betriebe nicht ausreichend viehstark waren.

¹⁰ Der Begriff „Beratungskategorie“ dient alleinig der sprachlichen Abgrenzung.

¹¹ Umfasst z. B. Angaben zur Berechnung von Hoftorbilanzen, Feldstallbilanzen, Stickstoffverwertung, Schlagbilanzen sowie Herbst-N_{min}-Gehalte.

- Gebietserweiterungen der WRRL-Beratungskulisse erfolgen und damit der Zielwert für die Anzahl der zu beratenden MB steigt.
- Zusätzliche Beratungsthemen (Phosphor, Oberflächengewässerschutz) in einem BG aufgenommen werden.¹²

Beratungsbetriebe (BB): 2013 sollten mit Übergang des Modellprojektes in die Landesförderung neben den MB weitere Betriebe gesamtbetrieblich beraten werden. Diese Betriebe werden als BB bezeichnet, wenngleich der Begriff aus heutiger Sicht irreführend ist, da auch MB und Nachfragebetriebe (NB) „beraten“ werden.

Als BB sollen Betriebe gewonnen werden, die ein möglichst hohes N- bzw. P-Minderungspotential oder – anders ausgedrückt – einen besonders hohen Handlungsbedarf aufweisen. Ebenso wie zur Zeit der (reinen) Landesförderung wurde für die Ausschreibung 2016 keine Vorfestlegung bzgl. der Anzahl der zu beratenden BB im jeweiligen BG getroffen. Deren anvisierte Anzahl ist Teil des von den BT vorgelegten Beratungsangebotes, das wiederum als Gegenstand des Beratungsvertrages zwischen BT und NLWKN wurde. Da die Abrechnung der Beratungsleistung nach Aufwand und nicht nach Pauschalstundensätzen erfolgt, ist es durchaus möglich, dass die Beratungskosten für einen neu hinzugewonnenen BB höher ausfallen als für einen langjährig, eingespielten MB.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen BB und MB besteht in der Datenlieferung und ihrer Erfassung im DIWA-Datensatz. Im Gegensatz zu den MB wird für die BB keine Hoftorbilanz erstellt sondern ein Feldstallbilanzsaldo ermittelt. Insofern bereits eine Feldstallbilanz im BB aus anderer Quelle vorliegt, kann auf diese zurückgegriffen werden.¹³

Nachfragebetriebe (NB): Die Kategorie der NB wurde 2016 mit Aufnahme der WRRL-Beratung in die ELER-Förderung eingeführt. Um eine weitere Durchdringung der Beratungskulisse mit beratenen Betrieben zu gewährleisten, sollte die Anzahl der (persönlich) beratenen Betriebe erhöht werden. Für diese Beratungskategorie bestehen keine Vorgaben hinsichtlich der Beratungstiefe. Nachfragebetriebe werden im Ausschlussverfahren charakterisiert. Nach NLWKN (2017) sind es einzelbetrieblich beratene Betriebe, die weder MB noch BB sind. Alleinstellungsmerkmal der NB ist, dass es immer Betriebe sind, die die Beratung proaktiv nachfragen (müssen), das Beratungsinteresse geht also von ihnen aus.

Im Gegensatz zu den beiden vorgenannten Beratungskategorien werden von den NB keine Bilanzdaten im DIWA-Shuttle erfasst. Die durchgeführte Befragung der BeraterInnen zeigt, dass die Beratungsleistung bei den NB eine breite Spanne umfasst, nämlich von der nur einmaligen Wahrnehmung einer vegetationsbegleitenden Analyse bis hin zur sich wiederholenden jährlichen

¹² Geht i.d.R. mit dem vorgenannten Punkt einher.

¹³ Zwingend müssen entsprechende Dokumentationen erst mit Einführung der Düngeverordnung vorliegen. Düngebedarfsermittlung seit 2017.

Nährstoffbilanzierung des Gesamtbetriebes und Ableitung von gesamtbetrieblichen Handlungsempfehlungen.

Informationsbetriebe (IB)¹⁴: Ebenfalls 2016 wurde die Kategorie der IB eingeführt. Ihnen gehören Betriebe an, die

- an Gruppenveranstaltungen wie Feldrundfahrten oder
- an vom BT organisierten und durchgeführten Informationsveranstaltungen teilnehmen oder
- über einen an sie persönlich adressierten Verteiler (E-Mail, Post) Informationen zu gewässer-schutzrelevanten Themen erhalten oder Zugriff auf einen geschützten Bereich der Websites der BT haben.¹⁵

Da die Informationsbereitstellung allgemeiner Natur ist und keine individuell zusammengestellten und auf den Betrieb ausgerichtete Beratungsleistungen erfolgt, handelt es sich um keine Beratungsleistung im Sinne der in Kapitel 3 definierten Beratung.

¹⁴ MB, BB und NB haben zusätzlich zu den bereits genannten Beratungsangeboten, die Möglichkeit, das Informationsangebot zu nutzen.

¹⁵ Clicks auf den öffentlich zugänglichen Bereichen der Websites der BT kommen nicht zur Anrechnung.

Tabelle 1: Überblick zur erhaltenen Beratungsleistung und Einbindung in das Monitoring der beratenen Betriebe

Beratungskategorie	Erhaltene Beratungsleistung	Datenbereitstellung für Monitoring
Modellbetriebe (MB)	Gewässerschutzorientierte Düngeplanung (obligat) Vegetationsbegleitende Düngeberatung (fakultativ) Teilnahme an Wasserkreisen	Hoftorbilanz Feldstallbilanz Schlagbilanzen
Beratungsbetriebe (BB)	Gewässerschutzorientierte Düngeplanung (obligat) Vegetationsbegleitende Düngeberatung (fakultativ)	Feldstallbilanzen ¹⁶ Düngeüberhang oder -bedarf nach Standardprogramm
Nachfragebetriebe (NB)	Gewässerschutzorientierte Düngeplanung (fakultativ) Vegetationsbegleitende Düngeberatung (fakultativ)	keine
Informationsbetriebe (IB)	Allgemeine Informationen ohne betriebs-spezifische Ausrichtung	keine

Quelle: Eigene Darstellung.

6.2.2 Begleitende Untersuchungen und Demonstrationsversuche

Bestandteil des Beratungsangebotes sind auch **Analyse- und Untersuchungsverfahren** zur Ermittlung der N- und P-Verfügbarkeit im Boden (u. a. N_{\min} -Untersuchungen) und zur Bestimmung der Stickstoffversorgung im Bestand (z. B. Chlorophyllmessungen). Die Analyseverfahren sind ebenso wie die vorgenannten Beratungsleistungen für die Beratenen unentgeltlich.¹⁷ Anhand der Analyseverfahren lassen sich ggf. notwendige Nährstoffgaben in Abhängigkeit vom Vegetationsverlauf bestimmen.

Nebeneffekt der rein faktischen Bedarfsbestimmung durch die Analyseverfahren ist wie die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Analysen gezielt von den BeraterInnen herangezogen werden, um gegenüber den zu Beratenen nochmals die Richtigkeit ihrer Beratungsempfehlung zu untermauern. Dies gilt insbesondere in Phasen, in denen das Vertrauensverhältnis zwischen BeraterIn und Beratenen noch im Aufbau befindlich ist und den Beratungsaussagen noch nicht voll getraut wird.

¹⁶ Abrechnung zur Erstellung von Feldstallbilanzen ab 2017 nur noch eingeschränkt möglich, da ab 2017 Vorgaben der Dünge-VO gelten, die eine Düngebedarfsermittlung erforderlich machen.

¹⁷ Umfang des Angebots des jeweiligen BT wird durch Vertragsvereinbarung (s. Leistungsvereinbarung) zwischen BT und NLWKN festgelegt.

Vergleichbare Funktionen erfüllen Feld- und Demonstrationsversuche, die die BT in ihren Beratungsgebieten in kleiner Anzahl meist in Kooperation mit MB oder BB auf deren landwirtschaftlichen Flächen anlegen.

Art und Umfang der geplanten Analysemethoden sind ebenso wie die Beratungsleistung i. e. S. Bestandteil der Vertragsgestaltung zwischen NLWKN und BT.

6.3 Übergeordnete Koordinierungsfunktion im NLWKN

Die übergeordnete, landesweite Koordinierung der WRRL-Beratung obliegt dem NLWKN. In dieser Funktion bilden drei KoordinatorInnen das Bindeglied zwischen Umweltministerium, dem die strategische Planung obliegt und der operationellen Ebene der BT vor Ort. In den Zuständigkeitsbereich der KoordinatorInnen fällt primär die Qualitätssicherung der Beratung und in enger Absprache mit dem Umweltministerium die fachliche Ausgestaltung und Lenkung der Beratung. Weiterhin sind die KoordinatorInnen zusammen mit VertreterInnen der Bezirksstellen des NLWKN- für Aufgaben der Abwicklung der WRRL-Beratung zuständig. Dazu gehören bspw. Teilbereiche der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung.

In der folgenden Betrachtung steht die Steuerungsleistung der KoordinatorInnen im Vordergrund. Um diese zu gewährleisten, bedienen sie sich, wie es die Interviews dokumentieren, eines strukturierten Austauschs auf unterschiedlichen Beteiligtebenen:

- Primäres Arbeitsgremium der KoordinatorInnen ist der **Arbeitskreis WRRL-Beratung**. Dem Arbeitskreis gehören die KoordinatorInnen und VertreterInnen der Bezirksstellen des NLWKN an. Neben dem formalisierten Austausch im Arbeitskreis stehen KoordinatorInnen auf der Arbeitsebene fortlaufend im Austausch.
- Zum Austausch zwischen KoordinatorInnen und den jeweiligen Beratungsträgern werden mindestens einmal jährlich und zusätzlich anlassbezogen **Sachstandsgespräche** geführt. Gegenstand der Gespräche ist der Umsetzungsstand der WRRL-Beratung im jeweiligen BG. Neben inhaltlichen Aspekten werden organisatorisch-administrative Fragestellungen erörtert.
- Um die Zufriedenheit der Beratungsnehmer im Hinblick auf Beratungsinhalte und -qualität in einem geschützten Raum zu erörtern, wurde als lockerer Verbund die **Fokusgruppe Beratung** eingerichtet. An ihr nehmen die KoordinatorInnen und als Repräsentanten der Beratungsnehmer die MB teil. In der Gruppe findet über die Grenzen der Beratungsgebiete hinweg ein strukturierter und moderierter Austausch statt. Die Fokusgruppe Beratung hat mit Stand Januar 2019 zweimal stattgefunden (2016, 2018). Von einer Teilnahme sind die Beratungsträger und deren BeraterInnen explizit ausgeschlossen.
- Zum Austausch zwischen Beratenen, BT und KoordinatorInnen wurden in den BG sogenannte **Wasserarbeitskreise** eingerichtet. Die Wasserarbeitskreise haben ihren Ursprung in der Phase, als die WRRL-Beratung noch als Modellprojekt durchgeführt wurde. Bis auf die Teilnehmergruppe der MB und dem NLWKN unterliegt die Beteiligungsstruktur keinen weiteren Vor-

gaben. Eine Sitzung des Wasserarbeitskreises pro Jahr ist obligat. In den BG haben sich zwei Formate für die Wasserarbeitskreise etabliert. In der einen Variante setzt sich die Teilnehmergruppe aus den MB, dem NLWKN und dem BT sowie Multiplikatoren aus landwirtschaftsnahen Institutionen wie bspw. LWK, Wasser- und Bodenverbänden, Lohnunternehmer zusammen. In der zweiten Variante wurden zwei Unterarbeitskreise gebildet. In dem ersten sind die MB, NLWKN und BT vertreten; in dem zweiten NLWKN, BeraterInnen und die vorgeannten Multiplikatoren¹⁸.

7 Wasserschutzeffekte bei beratenen Betrieben

7.1 Monitoringergebnisse des NLWKN

Die Umweltwirkung in den beratenen Betrieben berichtet der NLWKN im Band 11, Gewässerschutzberatung nach EG-Wasserrahmenrichtlinie (NLWKN, 2017). Im Mittelpunkt des Berichts steht die Entwicklung der Stickstoffbilanzen. Berichtszeitraum sind die Jahre 2010 bis 2015. Eine vergleichbare, aktuellere Berichtslegung liegt derzeit nicht vor.

Einführend sei darauf hingewiesen, dass der ermittelte Umwelteffekt laut NLWKN (2017) nicht alleinig der Beratung zuzuschreiben ist, sondern auch Ergebnis der Teilnahme an der Beratung und an Agrarumweltmaßnahmen ist. Eine Isolierung der Einzeleffekte scheitert an methodischen Restriktionen.¹⁹ Aus diesem Grund wird folgend allgemein von „Wasserschutzwirkung der beratenen Betriebe“ statt von „Wasserschutzwirkung der *WRRL-Beratung*“ gesprochen.

Als zentralen Umweltindikator leiten die Autoren die Entwicklung von Stickstoffbilanzsalden ab. Die Salden stellen ein Maß für potentielle Stickstoffeinträge in die Umwelt dar. NLWKN bedient sich je nach Fragestellung und Referenzbetrachtung verschiedener Bilanzierungsansätze, nämlich der N-Hoftorbilanz²⁰, N-Feldstallbilanz und Schlagbilanzen. Da bei der Erstellung von Hoftorbilanzen sowohl der Wirtschaftsdüngeranfall und als auch Futter- und Grünlanderträge betriebsindividuell ermittelt werden, während im Vergleich dazu bei der Feldstallbilanzierung nur Faustzahlen herangezogen werden, sind die Ergebnisse von Hoftorbilanzen realitätsnäher. Letztgenannter Bilanzierungsansatz wird von den Autoren priorisiert. Ein weiteres Pro-Argument für die Hoftorbilanzierung ist, dass für geteilte, aus mehreren Einzelbetrieben bestehende Unternehmen eine das Gesamtunternehmen abbildende Hoftorbilanz erstellt wird. Folglich steht die Hoftorbilanz im

¹⁸ Zur Funktionsfähigkeit der Wasserarbeitskreise s. Kapitel 8.3.

¹⁹ Die Datensätze des aktuellen WRRL Monitoring beinhalten zwar Angaben zur Teilnahme an AUKM auf Ebene der beratenen Betriebe. Die Anzahl der an AUKM teilnehmenden MB und BB ist jedoch nicht hinreichend, um differenziert nach Fördertatbeständen eine statistisch gesicherte Auswertung von Teilnehmern an AUKM und Nichteilnehmern im Sinne eines Mit-Ohne-Vergleichs durchführen zu können.

²⁰ Umwelteffekteffekte mit Bezug auf den Nährstoff Phosphor sind nicht Gegenstand des Berichts. Im Bericht wird jedoch dargelegt, dass die notwendige Datenerfassung und das Monitoring aufgebaut werden.

Mittelpunkt der vom NLWKN durchgeführten Erfolgsbewertung. Andere Bilanzierungsansätze werden als Second-Best-Lösung herangezogen, wenn bspw. für Mit-Ohne-Vergleiche keine Hof-torbilanzen vorliegen.

Bewertungszeitraum des NLWKN-Berichts sind die Beratungsjahre 2010 bis 2015, als Referenz dient ein Mittel aus den Bilanzjahren 2007 bis 2009, aktuellstes Beratungsjahr ist das Kalenderjahr 2015. Damit wird (noch) nicht der Zeitraum der WRRL-Beratung unter EU-Kofinanzierung abgebildet. Auch bleibt das 2016 neu ausgewiesene BG 12 – Ems/Nordradde unberücksichtigt.

Aus methodischen Gründen fließen in die Auswertungen des NLWKN ausschließlich langjährig beratene MB ein. Dies begründet sich darin, dass (1) nur von dieser Beratungskategorie die Hof-torbilanzen erhoben wird (vgl. Kapitel 6.2.1) und (2) Bilanzeffekte mehrjährig dokumentiert sein sollen, um bspw. Jahresschwankungen einordnen zu können. Dies setzt eine fortlaufende und mehrjährige Teilnahme an der WRRL-Beratung als MB und eine entsprechende Datenerfassung voraus. 145 MB bilden die Datenbasis für den Bericht des NLWKN. Die Berechnung des mittleren Hof-torbilanzsaldo eines Jahres erfolgt flächengewichtet.

Die Ergebnisse des Wirkungsmonitorings stellen sich zusammengefasst wie folgt dar:

- Die Hof-torbilanz der MB ist in allen BG rückläufig. Im Durchschnitt aller MB verringerte sich das flächengewichtete Hof-torbilanzsaldo von 71 kg/ha 2007/2010 auf 39 kg N/ha 2015. Bei linearer Entwicklung entspricht dies einer Minderungsrate von 6,4 kg N je ha LF und Jahr.
- Der Rückgang des N-Bilanzsaldos ist i. d. R. auf Nutzung von Effizienzreserven zurückzuführen; einer verbesserten Ausnutzung des Stickstoffs stehen bei gleichem Input höhere Ertragswerte gegenüber.
- Die Entwicklung der N-Salden verläuft in den BG unterschiedlich. Dies betrifft sowohl das Düngungsniveau als auch die Minderungsraten. So weist bspw. das stark ackerbaulich geprägt BG „Aller links“ mit einem N-Hof-torbilanzsaldo von knapp unter 60 kg/N ha in der Ausgangssituation und einem Saldo von unter 10 kg N/ha im Bilanzjahr 2015 die niedrigsten Bilanzwerte und auch den höchsten absoluten Rückgang der Salden auf. Im Gegensatz dazu verbleiben die Bilanzsalden der MB in den BG „Untere Weser“ und „Mittlere Ems Nord“ auf vergleichsweise hohem Niveau. Das BG „Untere Weser“ ist durch intensiven Futterbau geprägt, das BG „Mittlere Ems Nord“ als Veredlungsregion bekannt. Beiden BG ist der (hohe) Anfall organischer Dünger infolge hoher Viehbesatzdichten gemein.
- Als wesentliche Herausforderung wird für die Mehrheit der BG das Wirtschaftsdüngermanagement identifiziert. In den Beratungsgebieten „Mittlere Weser Nord“, „Mittlere Ems Süd“, „Untere Weser“ und „Untere Elbe“ betrug die Wirtschaftsdüngerabfuhr rund 115 kg N/ha. Im Mittel über die Modellbetriebe ist die Stickstoffabfuhr durch Wirtschaftsdünger zwischen dem Referenzzeitraum 2007/2010 und 2015 um 14 kg N/ha angestiegen. In den BG „Hunte“ und „Untere Elbe“ ist der Anstieg mit 40 kg N/ha deutlich überdurchschnittlich.

- Die eingeschränkte Aussagekraft der N-Feldstallbilanz wird durch Gegenüberstellung der Hoftorbilanzsalden der MB dokumentiert. Von den 145 MB fällt für 13 % der MB der Hoftorbilanzsaldo geringer aus als der Feldstallbilanzsaldo, für 10 % führen beide Bilanzierungsansätze zum gleichen Ergebnis und für mehr als drei Viertel ergibt die Feldstallbilanzierung einen geringeren Bilanzsaldo. Für 23 % der MB fiel der Saldo der Feldstallbilanz um 50 kg N/ha und für 6 % sogar um 100 kg N/ha geringer aus. Im Mittel über die 145 MB ergeben die Feldstallbilanzierungen einen um 20 kg N/ha niedrigen Überschuss als Hoftorbilanz.
- Um einen Vergleich mit nicht beratenen Betrieben herbeizuführen, werden die Bilanzreihen der MB mit Bilanzreihen nicht beratener Betriebe (außerhalb der WRRL-Beratungskulisse) verglichen. Um die Ohne-Gruppe, also die Gruppe der nicht beratenen Betriebe, ebenfalls nach standardisierten Parametern zu erheben, wurde im Rahmen eines Projektes ein Vergleichssample aufgebaut. Vergleichsdaten liegen bis 2014 vor. Für beide Gruppen wird das Düngungsniveau in der Ausgangssituation 2007/2010 als Baseline (gleich 100) gesetzt. Bilanzierungsmethode ist die Hoftorbilanz. Während bei den MB eine abnehmende Tendenz der Hoftorbilanzsalden um 30 % zu verzeichnen ist, kristallisiert sich für die Gruppe der nicht beratenen Betriebe der gegenläufige Trend heraus. In Bezug auf ihren Ausgangswert steigt für die Gruppe der Nicht-Beratenen der mittlere Hoftorbilanzsaldo bis 2014 um rd. 20 %.
- Wird im Mit-Ohne-Vergleich auf mineralischen Stickstoffdüngerzukauf abgehoben, fällt der Unterschied zwischen MB und nicht beratenden Betrieben geringer aus. Während der Zukauf mineralischer Stickstoffdünger im Mittel über alle MB um zehn Prozentpunkte zur Basis abnahm, stieg er bei den nicht beratenen Betrieben um 6 Prozentpunkte. Diese Ergebnisse weisen nochmals auf die Notwendigkeit hin, die Verwendung organischer Dünger stärker an dem Pflanzenbedarf der Kulturen auszurichten.

Hervorzuheben ist, dass sich die Auswertungen auf MB beschränken. Minderungseffekte für die weiteren Beratungskategorien wurden nicht systematisch erhoben. Aussagen hierzu beschränken sich folglich auf Schätzungen und Hochrechnungen.

7.2 Ableitung der Umweltbewertung für die aktuelle Förderphase

Vom Grundsatz können die vom NLWKN ermittelten Umwelteffekte für die MB bis zum Berichtsdatum fortgeschrieben werden. Zentrales Argument hierfür ist, dass die Beratung der MB, die die Datengrundlage für die im Kapitel 7.1 dargelegten Wasserschutzeffekte bilden, in dieser Förderperiode nahezu unverändert fortgeführt wird. Perspektivisch gilt, dass der Minderungseffekt gegen Ende der Förderperiode kleiner ausfallen wird, da die geltenden erhöhten ordnungsrechtlichen Anforderungen der Düngeverordnung reduzierend auf Bilanzüberschüsse wirken sollten und damit die Baseline im Sinne des Wasserschutzes positiv beeinflussen. Entsprechende Effekte werden jedoch frühestens 2018/2019 mit der vollständigen Umsetzung der aktuellen Düngever-

ordnung²¹ eintreten und dann im Zuge der Standarderfassung für den DIWA-Datensatz zeitversetzt zur Verfügung stehen.

Der Bilanzüberschuss für Nitrat weist in Niedersachsen eine steigende Tendenz auf und beträgt laut Basisindikatoren aus PFEIL 2018 88 kg/ha LF. Wird der Bilanzüberschuss in Relation zum Umwelteffekt der beratenen MB gesetzt, ergibt sich ein kalkulatorischer Reduktionseffekt nach Hoftorbilanzierung von 7,2 % und nach Feldstallbilanzierung von 7,7 %.

Um ausgehend von den in Kapitel 7.1 dargestellten Umweltwirkungen der MB den Minderungseffekt über alle beratenen Betriebe zu schätzen, diskutiert der NLWKN aktuell ein Näherungsverfahren (Rathing et al., 2018). Dieses wird für den vorliegenden Bericht aufgegriffen, mit weiteren Plausibilitätsargumenten hinterlegt und teilweise aufgrund von Datenrestriktionen modifiziert. Im Folgenden werden die Überlegungen zur Schätzung der Nährstoffminderungseffekte in den BB, NB und IB dargelegt.

Zwei gegenläufige Annahmen können für BB diskutiert werden. Für einen geringeren Umwelteffekt spricht, dass die BB weniger intensiv als MB beraten werden. Für einen im Vergleich zu den MB höheren Minderungseffekt spricht, dass es sich bei den BB definitiv um Betriebe mit hohem Düngeeinsparungspotential handelt (vgl. Kapitel 6.2.1). Vereinfachend wird daher unterstellt, dass sich die beiden gegenläufigen Effekte ausgleichen. Das dargelegte Vorgehen steht in Übereinstimmung mit dem Diskussionsstand des NLWKN zur Anrechnung der Nährstoffeinsparung für BB.

Die aktuell im Rahmen der Evaluierung durchgeführten Berechnungen zeigen, dass sich die N-Bilanzsalden der BB um 6,8 kg/ha LF verringern. Hervorzuheben ist, dass die Bilanzermittlung auf Grundlage von Feldstallbilanzen erfolgt und die bereits unter Kapitel 7.1 dargelegten Schwächen in Bezug auf eine realitätsnahe Ermittlung insbesondere für organischen Stickstoff gelten.

Die Interviews der vor Ort tätigen BeraterInnen zeigen, dass der Beratungsumfang der NB breit variiert. Die Beratung erreicht z. T. den gleichen Umfang wie bei den BB, beschränkt sich bei anderen NB hingegen auf einmalige vegetationsbegleitende Analyseverfahren. Damit werden die Kriterien, die einen NB kennzeichnen und die im Kapitel 6.2.1 dargelegt sind, bestätigt. Nach den bisherigen Überlegungen des NLWKN soll zukünftig ein Umwelteffekt für NB im Umfang von 70 % der Umweltwirkung der MB veranschlagt werden, wenn eine einzelschlagbezogene Düngeplanung vorliegt und von 30 %, wenn eine mehrmalige vegetationsbegleitende Düngeberatung erfolgt.

Für die folgenden Berechnungen kann diesem Ansatz nicht gefolgt werden. Hintergrund ist, dass die vorliegenden operationellen Indikatoren des DIWA-Shuttles die notwendige Differenzierung

²¹ Ein nochmaliger positiver Effekt auf die Baseline im Sinne des Wasserschutzes ist bei Überarbeitung der DV im Sinne der von der EU angemahnten Kritikpunkte bei z. B. Anrechnung von Wirtschaftsdüngern zu erwarten.

der empfangenen Beratungsleistung für die NB nicht ermöglichen. Alternativ wird pauschal ein Minderungseffekt in Höhe von 30 % des Effektes der MB veranschlagt. Dies sind 2,1 kg N/ha LF nach Hoftor- bzw. 2,2 kg N/ha LF nach Feldstallbilanzierung.

Die Informationsbetriebe werden bei der Berechnung des Umwelteffektes nicht berücksichtigt. Ursächlich ist, dass sie, wie im Kapitel 6.2.1 dargelegt, nur allgemeine Informationen, die nicht spezifisch auf ihre betriebliche Situation ausgerichtet sind, erhalten. Damit handelt es sich nicht um eine Beratung im engeren Sinn. Es liegen keine Informationen darüber vor, ob die Ratschläge in die Praxis umgesetzt werden und ein Wasserschutzeffekt erzielt wird.

Ausgehend von den vorgenannten N-Minderungseffekten je Flächeneinheit und der Betriebsfläche der beratenen Betriebe wird der Gesamteffekt in Tonnen ermittelt (s. Tabelle 2). Dafür wird die Betriebsfläche der beratenen MB und BB dem DIWA-Shuttle entnommen. Als aktuellster Datensatz stehen die Bilanzierungsdaten des Jahres 2016 zur Verfügung. In den Bilanzierungsdaten wird die von den beratenen Betrieben bewirtschaftete LF geführt. Mit diesem Datensatz ist gewährleistet, dass keine Doppelzählung beratener Betriebe und ihrer Betriebsflächen durch sich wiederholende Beratungen in einem Jahr erfolgt. Für die NB kann nicht auf den Datenkranz des DIWA-Shuttle zurückgegriffen werden. Für diese Betriebe liegt keine Bilanzierung vor und somit keine Doppelzählungen ausschließenden Angaben zur Betriebsfläche. Stattdessen wird auf die Angaben von Rathing et al. (2018) zurückgegriffen und die Beratungsfläche als Näherungswert ermittelt. Die dargestellten Einschränkungen führen dazu, dass der kalkulierte Gesamteffekt nur als grobe Orientierung dienen kann.

Tabelle 2: Stickstoffminderungseffekte beratener Betriebe

Kürzel	WRRL-Beratung	beratene Betriebe	Reduktions- effekt Einzelfläche	Wirk- fläche***	Reduktionseffekt gesamt für
		2016 (2017)	N-Saldo	2016	N-Saldo brutto
		[n]	[kg/ha]	[ha]	[t]
MB	Modellbetriebe *	228	6,8	32.720	222
BB	Beratungsbetriebe *	332	6,8	45.571	310
NB	Nachfragebetriebe **	314	2,2	35.200	79
IB	Informationsbetriebe	k.A.	0	k.A.	0
Summe Wirkung aller Beratenen					611
Wirkung je ha LF bei voller Anrechnung der Beratungsfläche auf Beratungskulisse (879.0000 ha)					[kg N/ha]
					0,7

* Angabe zur Anzahl der Beratenen und Betriebsfläche aus DIWA Shuttle (Nährstoffbilanzen 2016).

** Angabe zur Anzahl der Beratenen nach Rathing 2018, gleiche Quelle als Grundlage für Berechnung der Betriebsfläche.

*** entspricht Betriebsfläche der beratenen Betriebe.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 2 ist der Minderungseffekt für die unterschiedlichen Beratungskategorien zu entnehmen. An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass der ausgewiesene Umwelteffekt nicht alleinig als Beratungseffekt zu interpretieren ist, sondern ein Mischeffekt ist, der sich auch aus der Teilnahme an AUKM ergibt. Insofern im Ideal die gesamte Betriebsfläche der beratenen Betriebe in der WRRL-Kulisse liegt, wird nur eine Durchdringung von knapp 13 % der Zielkulisse realisiert. Trotz dieser ohnehin schon optimistischen Annahme wird unter Bezugnahme auf die Zielkulisse nur ein N-Minderungseffekt von unter 1 kg N/ha LF erreicht. Dieser ist vor dem Hintergrund des N-Bilanzsaldo von 88 kg N/ha LF als sehr gering einzuordnen. Es besteht deutlicher Handlungsbedarf im Hinblick auf eine stärkere Durchdringung der Zielkulisse.

8 Ergebnisse der Befragungen

Die folgenden Aussagen sind Ergebnis der mit den KoordinatorInnen des NLWKN und den vor Ort tätigen BeraterInnen geführten Interviews. Es werden sowohl Aussagen dokumentiert, die Konsens zwischen den beiden befragten Gruppen dokumentieren als auch gegenläufige Meinungs-bilder.

8.1 Qualitätssicherung der Beratung – formale Ansprüche an die Beratungsleistung

Im Kapitel 6.3 wurde dargelegt, dass die KoordinatorInnen verschiedene Instrumente zur Qualitätssicherung des Beratungsangebotes nutzen. Laut Aussage der KoordinatorInnen wurden qualitätssichernde Standards bereits in der Richtlinie und der Ausschreibung zur WRRL-Beratung gesetzt. Dies sind bspw. Vorgaben an die formale Qualifikation der BeraterInnen²², die in der Richtlinie niedergelegt sind oder der Nachweis von Regionalbüros, die Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen sind. In der Umsetzung erfolgt die kritische Reflektion des getätigten Beratungsangebots, der Qualität der Beratungsleistung, aber auch zu Beratungshemmnissen auf der Grundlage verschiedener Quellen:

- Sachstandsgespräche mit den Beratungsträgern,
- die Fokusgruppe Beratung und
- Treffen der Wasserarbeitskreise.

Ergebnis der geführten Interviews ist, dass die gewählten Instrumente eine umfassende Sicherung der Beratungsquantität und -qualität gewähren. Die KoordinatorInnen nehmen ihre Lenkungsfunction bspw. wahr, indem sie im Einzelfall nachsteuernd im Hinblick auf Beratungsquantität und -qualität eingreifen. Die Fach- und Beratungskompetenz der vor Ort tätigen BeraterInnen wird von den KoordinatorInnen als gut bis sehr gut eingestuft. Letztlich verweisen die Gesprächspartner darauf, dass gute Beratung neben einem hohen Maß an Fachlichkeit auch mit einem hohen Maß an Kommunikationsfähigkeit und Empathie seitens des Beratenden einhergeht.

Die o. g. qualitätssichernden Festlegungen zur Qualifikation der Beratenden und zur Präsenz des BT in den Regionen waren mit folgendem Ergebnis Gegenstand der Beraterinterviews.

Fünf der sechs befragten BeraterInnen haben einen universitären Abschluss der Fachrichtung der Agrarwissenschaften. Die Langjährigkeit ihrer Berufserfahrung und spezifisch die in der Wasserschutzberatung streut zwischen den Interviewten breit. Es sind sowohl langjährig erfahrene WasserschutzberaterInnen als auch BerufsanfängerInnen tätig. Nur zwei Gesprächspartner verfügen über eine mehrmonatige Zusatzqualifikation als BeraterIn und damit auch formal über eine kommunikative und didaktische Qualifizierung. Die Mehrheit der BT führt die Beraterqualifizierung i. e. S. eines Training-on-the-Job durch, wobei Umfang und Formalisierungsgrad der Einarbeitung zwischen den BT stark streut.

²² Siehe Richtlinie unter Punkt 4.1.4: Die mit der Beratungsleistung betrauten MitarbeiterInnen müssen über die erforderliche Beratungskompetenz verfügen. Diese Kompetenz kann nachgewiesen werden durch (a) einen Abschluss als Diplom-IngenieurIn (FH) oder Bachelor of Science oder jeweils höherwertigen in den Fachgebieten Agrarwissenschaften, Bodenkunde, Forstwissenschaften oder Gartenbau oder (2) einen Abschluss als Diplom-IngenieurIn (FH) oder Bachelor of Science oder jeweils höherwertigen in den geowissenschaftlichen, umweltwissenschaftlichen oder vergleichbaren Studiengängen jeweils mit entsprechenden Zusatzqualifikationen oder (c) eine mindestens dreijährige Berufserfahrung in der Gewässerschutzberatung.

Unstrittig ist laut der im Kapitel 3 genannten Literatur zu den Grundsätzen der Beratung, dass qualitativ hochwertiges Beraterwissen fortlaufender Aktualisierung und damit Fortbildung bedarf (Train the Trainers). Der Aktualitätsanspruch sollte demnach gleichermaßen die landwirtschaftliche Praxis, neuste Wasserschutzaspekte als auch didaktische Ansätze zur Wissensvermittlung umfassen. Der individuelle Fortbildungsbedarf einer BeraterIn leitet sich aus der ursprünglich erworbenen Fach- und Beratungskompetenz in der Erstausbildung ab sowie aus der Aktualität des Wissens. So kann bspw. davon ausgegangen werden, dass Personen in langjähriger Beratungstätigkeit Beratungsprinzipien beherrschen, jedoch ihr Fachwissen einer gewissen Überalterung unterliegt. Im Gegensatz dazu verfügen Berufseinsteiger ohne Beratungsqualifikation zwar über aktuelleres thematisches Fachwissen, sie haben jedoch Qualifizierungsbedarfe in Hinblick auf Beratungstechniken und Gesprächsführung.

Befragt nach den Fortbildungsaktivitäten der Befragten zeichnet sich kein positives Bild. Nur zwei Befragte nennen für die Jahre 2017 und 2018 Fortbildungsaktivitäten. Die anderen Befragten besuchten zwar Fachveranstaltungen; diese stehen jedoch im direkten Zusammenhang mit der WRRL-Beratung und stellen somit keine Fortbildung im eigentlichen Sinn dar. Am häufigsten wird der Austausch mit KollegInnen genannt.

Die Aussagen zur den Fortbildungsaktivitäten steht im Widerspruch zum Selbstverständnis der BeraterInnen. Hiernach sollte in der Beratung Tätige über aktuelles, profundes und praxisrelevantes Fachwissen verfügen. Dieses inkludiert alle landwirtschaftlichen Produktionsbereiche in dem jeweiligen BG. Die Fachkompetenz konkretisiert sich nach Auffassung der BeraterInnen darin, dass die landwirtschaftlichen Produktionsabläufe der Beratungsbetriebe im Kontext der Wasserschutzziele bewertet und optimiert werden. Für die BeraterInnen sind fachlich fundierte, für den Beratenen nachvollziehbare, auf den Betrieb ausgerichtete und auf die Anpassungs- und Veränderungsbereitschaft der Betriebsleiter ausgerichtete Handlungsempfehlungen zentrale Parameter für eine gute Beratungsleistung. Entsprechend ihrer Eigeneinschätzung sehen die Befragten, mit Ausnahme eines Berufsanfängers, keine fachlichen Defizite und somit auch keinen Fortbildungsbedarf.

Neben der Fachlichkeit zeichnet sich ein guter Berater bzw. eine gute Beraterin nach den Aussagen der Befragten auch durch Beratungskompetenz aus. Er/Sie beherrscht Techniken der Gesprächsführung und ist in der Lage, ein professionelles Beratungsverhältnis zum Beratenen aufzubauen. Letzter Punkt beinhaltet bspw., auf Unsicherheiten und daraus resultierenden Befürchtungen über die Entwicklung der Landwirtschaft einzugehen, um den Beratenen für die Wasserschutzberatung dort abzuholen, wo er steht. Alle Befragten sind der Auffassung, dass sie hierfür über das notwendige Handwerkszeug verfügen.

Um die Präsenz der Beratung vor Ort zu gewährleisten, haben alle BT Regionalbüros entsprechend der Vorgaben in den Ausschreibungsunterlagen aufgebaut. In allen Fällen sind diese den Zentralen des jeweiligen BT unterstellt. Laut Auskunft der befragten BeraterInnen übernehmen die Zentralen i. d. R. koordinative Aufgaben. Dies sind – mit leichten Unterschieden in den BG –

klassische Back-Door-Arbeiten wie Finalisierung von Abrechnungen, Pflege des Internetportals und der Websites, Unterstützung bei Veranstaltungen und z. T. Verfassen der Rundbriefe.

Die BeraterInnen bewerten die Regionalbüros als sinnvoll. Sie sind ein Baustein für ihre Einbindung in die regionalen landwirtschaftlichen Strukturen. Ergänzend führen die BeraterInnen aus, dass die aktive Einbindung vor Ort jedoch auch Zeit erfordert. So ist ein Zeitraum von zwei bis drei Jahren notwendig ist, um sich entweder als neuer BT oder als neuer Berater bzw. neue Beraterin im BG zu etablieren und das Vertrauensverhältnis zur Klientel aufzubauen.

8.2 WRRL-Beratung – Einordnung in den Handlungskontext

Übereinstimmung besteht zwischen KoordinatorInnen und BeraterInnen bei der Beantwortung auf die Frage nach der Handlungsnotwendigkeit für den Gewässer- und Trinkwasserschutz. Alle Befragten sehen dringenden und umfassenden Handlungsbedarf, gleichermaßen für den Oberflächen- und Gewässerschutz. Der angewandte breite Instrumentenmix aus Wasserschutzberatung, flächengebundener Förderung und Verschärfung des Ordnungsrechts wird als grundsätzlich richtig und zielführend eingestuft. Sowohl BeraterInnen als auch KoordinatorInnen gehen davon aus, dass die WRRL-Beratung einen positiven Zielbeitrag für den Wasserschutz leistet, jedoch nicht alleinig zur Lösung des Umweltproblems führen kann. Die KoordinatorInnen betonen vor dem Hintergrund der strategischen Ausrichtung der WRRL-Beratung, dass wegen des positiven Beratungseffektes und vor dem Hintergrund eines akuten Handlungsbedarfs die Wasserschutzberatung auf die gesamte Fläche Niedersachsens und Bremens ausgedehnt werden sollte. Die Beschränkung des Beratungsangebotes auf die WRRL-Beratungskulisse war in Anbetracht der knappen Mittelzuweisung zwar nachvollziehbar, aber sachlich nicht richtig.

Die Interviewpartner haben keine eindeutige Position gegenüber flächengebundenen Agrarumweltmaßnahmen. Interessanterweise haben die Befragten entweder kein Bild davon, welche AUKM des NiB-AUM mit speziellen Wasserschutzzielen belegt sind, oder sie stufen diese als nicht eindeutig positiv für den Wasserschutz ein. Einzige Ausnahme sind die Streifenmaßnahmen des NiB-AUM, die von allen Gesprächspartnern eine positive Bewertung erhalten. Relativierend wird jedoch im Hinblick auf eine großflächige Akzeptanz der Streifenmaßnahmen dargelegt, dass die mit diesem Förderangebot einhergehende Extensivierungsstrategie insbesondere bei Flächenknappheit nicht tragfähig ist und somit nur auf verhaltene Akzeptanz stoße. Der Ökologische Landbau wird insbesondere wegen des Verbotes von chemischen PSM als grundsätzlich positiv für den Wasserschutz bewertet. Der Wasserschutzeffekt im Zusammenhang mit Nährstoffüberschüssen wird jedoch differenzierter gesehen. Die Höhe des Minderungseffektes ist für sie abhängig von der Produktionsintensität und -ausrichtung der Öko-Betriebe. Zusammenfassend sprechen sich die BeraterInnen dafür aus, die Beratung primär auf die Ausnutzung von Effizienzreserven insbesondere bei Nährstoffen auszurichten statt auf Einwerbung von AUKM.

Dennoch wünschen sich sowohl BeraterInnen als auch KoordinatorInnen ein Set an flächengebundenen Maßnahmen, wie es das Angebot der freiwilligen Vereinbarungen für die TGG umfasst. Die freiwilligen Vereinbarungen werden insbesondere von den BeraterInnen als flexibler als die AUKM des NiB-AUM eingestuft. Dies betrifft insbesondere die Anpassung von Förderauflagen auf den Einzelfall und höhere Flexibilität in Bezug auf den fünfjährigen Verpflichtungszeitraum.

Als problematisch sehen die Befragten die nach wie vor bestehenden Vollzugsdefizite in der Umsetzung des wasserschutzrelevanten Fach- und Umweltrechts. Dies gilt insbesondere, da der Förderlogik nach die WRRL-BeraterInnen (alleinig) Handlungsempfehlungen aussprechen (sollen), die über die Anforderungen des Ordnungsrechtes hinausgehen. De facto lässt sich dieser Anspruch in der Beratungspraxis nicht immer realisieren. Bei Vollzugsdefiziten ist die Beratung im ersten Schritt auf die Einhaltung des Ordnungsrechtes ausgerichtet und damit auf die Schließung des Vollzugsdefizits. Erst im zweiten Schritt ist es erst dann möglich, spezifische auf den Wasserschutz ausgerichtete Handlungsempfehlungen an den Beratenen zu adressieren.

Von allen Seiten erfährt die knappe Mittelzuweisung für die WRRL-Beratung zentrale Kritik (s. u.). Diese beschränkt die notwendige hohe Beratungsdichte in der gesamten Zielkulisse.

8.3 Das heutige Beratungsangebot – vom Modellprojekt zur WRRL-Beratung

Die WRRL-Beratung hat eine mehrjährige Entwicklung vom ursprünglichen Modellprojekt hin zum jetzigen Beratungsangebot durchlaufen. Dabei stand z. T. die Trinkwasserschutzberatung Pate. Einige Organisationsformen wie bspw. die Wasserarbeitskreise wurden nach Ausführung der KoordinatorInnen 1:1 übernommen. Die **inhaltliche** Ausgestaltung des Beratungsangebotes wird von den KoordinatorInnen als zielführend und adäquat bewertet. Die Gewichtung der einzelnen Beratungskategorien am Gesamtumfang wird derzeit diskutiert. So wird darüber nachgedacht, die Anzahl der NB ggf. zu Ungunsten der MB auszudehnen (s. u.).

Als suboptimal bewerten die KoordinatorInnen die gewählten Namensgebungen der Beratungskategorien. Sie sei für Außenstehende historisch begründet und nur bedingt nachvollziehbar. Ebenso wurde in den Interviews deutlich, dass die inhaltliche Abgrenzung der einzelnen Beratungsangebote nicht stringent ist. Während für MB und IB ein klares Bild zu den Beratungsinhalten besteht und von allen KoordinatorInnen die Funktion der MB und IB in der Gesamtstrategie übereinstimmend beschrieben wird, gilt dies für die Abgrenzung von BB und NB nicht.

Gleiches spiegelt sich in den Interviews mit den BeraterInnen wider. Die Unterscheidung zwischen MB, BB, NB und IB wird von Einzelnen als wenig sachgerecht eingestuft. Die von den BeraterInnen gegebenen Definitionen eines MB und IB sind eindeutig und decken sich mit denen der KoordinatorInnen. Als wesentlichen Unterschied zwischen MB und BB heben die BeraterInnen hervor, dass für die MB eine Hoftorbilanz erstellt wird, die die Grundlage für das Wirkungsmoni-

toring ist. In Abgrenzung dazu wird für die BB auf Grundlage einer Feldstallbilanz gearbeitet. Unterschiede zwischen den BT bestehen dahingehend, ob und in welchem Ausmaß die Beratung beim Erstellen der Feldstallbilanz unterstützend arbeitet.

Ebenso wie bei den KoordinatorInnen verschimmt auch in der Beraterbefragung die Abgrenzung zwischen BB und NB. Die Interviewten bestätigen, dass weder der zeitliche Aufwand für eine Beratung noch die Beratungstiefe ein Unterscheidungskriterium sei, gleiches gilt für die Handlungsempfehlungen. Sie erörtern als wesentlichen Unterscheid, dass NB proaktiv die Beratung nachfragen und die Beratungstiefe zwischen den NB sehr stark streut. Weiterhin besteht für NB nicht die Pflicht, ein Feldstallbilanzsaldo in das DIWA-Shuttle einzupflegen. Die BeraterInnen bestätigen, dass – sofern betriebliche Düngeplanungen und -ausbringungsmengen vorliegen –, diese auch in die Beratung einfließen. Ohne vorliegende Nährstoffvergleiche der zurückliegenden Jahre oder bei schlechter Qualität der Unterlagen fehle eine wesentliche Beratungsgrundlage.

Alle BeraterInnen berichten, dass selbst nach mehrjähriger Beratung eine konsequent auf den Wasserschutz ausgerichtete landwirtschaftliche Produktion i. d. R. nicht zum „Selbstläufer“ wird. Es sei unabhängig von der Beratungstiefe notwendig in regelmäßigen Abständen den persönlichen Kontakt zum/zur Beratenen zu halten. Die Engmaschigkeit des Kontaktes sei von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, so z. B. von der Handlungsbereitschaft der Beratenen oder davon, ob die Betriebsleiter den Handlungsempfehlungen „blind“ trauen. Letztlich dient der persönliche Austausch zwischen BeraterInnen und Beratenen der persönlichen Rückmeldung und somit i. d. R. auch der Motivation.

Laut Einschätzung der befragten BeraterInnen hat sich die Nachfrage nach WRRL-Beratungen bereits im Zuge der Vorankündigung und der dann folgenden Umsetzung der neuen DüV deutlich erhöht. Die gewährten Unterstützungen bei der Erstellung der in der DüV vorgegebenen, verpflichtenden Dokumentationen wird von den BeraterInnen u. a. als Türöffner genutzt, um in eine stringente, auf den Wasserschutz ausgerichtete Beratung einzusteigen.

Ein weiterer Aspekt in den Interviews war die Ausgestaltung der Wasserarbeitskreise. Nach den Ausführungen der KoordinatorInnen bestand die ursprüngliche Intention der Wasserarbeitskreise im Jahr 2010 darin, ein Forum für die MB zu schaffen, das dem Austausch, der Reflektion und dem „Voneinander Lernen“ dienen sollte. Richtschnur des NLWKN für die laufende Förderperiode ist es nach wie vor, dass aus der Gruppe der beratenen Betriebe ausschließlich MB an den Wasserarbeitskreisen teilnehmen. Der Beratungsträger entscheidet darüber, ob er zusätzlich Multiplikatoren beteiligt oder er diese in einem zweiten AK über die Aktivitäten der WRRL-Beratung vor Ort informiert (vgl. Kapitel 6.3).

In Abhängigkeit von der personellen Zusammensetzung der Wasserarbeitskreise sind mit ihnen unterschiedliche Intentionen verbunden. Setzt sich der Wasserarbeitskreis ausschließlich aus beratenen MB zusammen, dienen die Treffen primär dem Austausch und dem Lernen voneinander. Die Beraterinterviews legen nahe, dass die Zusammentreffen in einigen BG mittlerweile als „zäh“

empfunden werden. Als Grund wird die z. T. langjährige unveränderte Gruppenzusammensetzung angeführt. Mit der Zielsetzung, den Austausch zwischen Beratenen und ein „Voneinander Lernen“ zu forcieren, ist es für die BeraterInnen wenig nachvollziehbar, dass die Treffen den MB²³ vorbehalten sind und nicht auf alle beratenen Betriebe ausgedehnt werden, die regelmäßig eine gesamtbetriebliche Beratung in Anspruch nehmen.

Steht eine (stärkere) Verbreitung der Inhalte und Erfolge der WRRL-Beratung im Vordergrund, ergänzt sich die Teilnehmergruppe um Multiplikatoren von bspw. der LWK, Maschinenringen oder anderen Beratungsträgern. Die Funktion der MB besteht in dieser Zusammensetzung darin, von ihren praktischen Erfahrungen gegenüber Dritten zu berichten. Obwohl die Mehrheit der Befragten dieses Format präferiert, wird eine Bündelung der Wasserarbeitskreise auf höherer regionaler Ebene vorgeschlagen und zusätzlich verstärkt Vortragsveranstaltungen und/oder „train the trainers“-Angebote einzuführen.

8.4 WRRL-Beratung – Abgrenzung zur Officialberatung

Wiederkehrendes Thema, das die BeraterInnen in die Interviews einbringen, sind die voneinander abweichenden Düngeempfehlungen der Officialberatung der Landwirtschaftskammer und der spezifischen Wasserschutzberatung.²⁴ Die Düngeempfehlungen der WRRL-Beratung sind auf die im Boden pflanzenverfügbaren Stickstoffmengen des beratenen Betriebes ausgerichtet und damit i. d. R. deutlich restriktiver. Die Officialberatung orientiert sich an den Vorgaben des Fachrechts. Damit wird insbesondere der organische Stickstoffanfall bei Einsatz als Dünger geringer bewertet. Klassisches Beispiel für Abweichungen ist die Anrechnung des Vorfruchtwertes von Zwischenfrüchten. Die Divergenz führt immer wieder zu „Glaubwürdigkeitsproblemen“ bei den Praktikern, die sich u. a. in unterschweligen Zweifeln an der Korrektheit der Beratungsaussagen der WRRL-BeraterInnen niederschlagen. Dies Phänomen tritt insbesondere dann auf, wenn die WRRL-Beratung im BG noch nicht voll etabliert ist. Im Extrem wurden die Handlungsempfehlungen der WRRL-Beratung von der Officialberatung als „überzogen“ und „nicht praktikabel“ tituliert.

Vor diesem Hintergrund wünschen sich die WRRL-BeraterInnen auch seitens der Officialberatung eine klarere Signalsetzung dahingehend, dass die beiden Beratungsansätze unterschiedliche Herangehensweisen haben. Die befragten WRRL-BeraterInnen schlussfolgern aus dem o. g. Gesagten, dass auch für einige der bereits langjährig beratene Betriebe die Beratung aufrecht gehalten

²³ MB erhalten für die Teilnahme an den Wasserarbeitskreisen eine Aufwandentschädigung. Eine Ausdehnung auf weitere Beratene ist vor diesem Hintergrund nicht ohne weiteres möglich.

²⁴ Hierbei ist nicht entscheidend, ob die WRRL-Beratung in den BG in der Zuständigkeit freier Ingenieurbüros oder der LWK angeboten wird.

werden muss, um ein potenzielles Zurückfallen auf das Düngungsniveau nach Fachrecht zu vermeiden.²⁵

8.5 Stärkere Durchdringung der WRRL-Beratung in der Zielkulisse

Die KoordinatorInnen stehen z. Z. vor der Herausforderung, bei im Vergleich zur Trinkwasser-schutzberatung deutlich geringerem Mittelvolumen und größerer Zielkulisse eine stärkere Durchdringung der WRRL-Beratung zu erreichen. Damit steht man vor einer Aufgabe, die in Anbetracht des Eigenanspruchs nach hoher Beratungsqualität und der Notwendigkeit einer Datenerfassung für das Gewässermonitoring mittels Hoftorbilanzierung faktisch kaum zu bewerkstelligen ist. Unter den gesetzten Rahmenbedingungen werden derzeit Anpassungsoptionen diskutiert, die ebenfalls Gegenstand der Interviews waren.

Trotz des höheren Zeitbedarfs für eine N-Bilanzierung nach dem Hoftoransatz sprechen sich die KoordinatorInnen für diesen Bilanzierungsansatz aus. Ihrer Meinung nach sind die Ergebnisse der Hoftorbilanz realitätsnäher und liefern einen höheren „Erklärungsbeitrag“ für die Beratenen als bspw. die Feldstallbilanz (vgl. Kapitel 6.2.1). Ebenso stufen sie die Hoftorbilanzierung als Datenbasis für das Wirkungsmonitoring als alternativlos ein. Diese Einordnung steht im Konflikt dazu, dass die MB einen hohen Anteil an Beratungskapazität in den BG binden, während ihr **zusätzliches** Nährstoffeinsparungspotential im Vergleich zu BB oder NB wahrscheinlich eher gering ist. Dies gilt insbesondere, wenn sich MB bereits langjährig im Beratungspool befinden.

Um Handlungsstrategien zu entwickeln, findet in der WRRL-Beratung aktuell eine gewisse Abkehr von der vertieften Beratung statt. Dies geschieht u. a. durch Erhöhung der Zahl der weniger intensiv beratenen Nachfragebetriebe. Um hierfür die Finanzierung zu gewährleisten, werden MB nicht ersetzt, die das Beratungsangebot nicht weiter in Anspruch nehmen (wollen). Auch sollen perspektivisch Einzelangebote nur für Teilaspekte der landwirtschaftlichen Produktion den Beratungskanon ergänzen. Diese sollen anteilig die gesamtbetriebliche Beratung ersetzen. Weiterer Vorschlag ist, vermehrt Gruppenveranstaltungen anzubieten, die in konkrete Beratungsanfragen der Teilnehmer münden, die dann in Form kürzerer Einzelberatungen aufgegriffen werden.

Die gelisteten Optionen wurden bereits zwischen KoordinatorInnen und BeraterInnen in mehreren Gesprächsrunden diskutiert. Dabei stimmen die WRRL-BeraterInnen der Notwendigkeit einer stärkeren Durchdringung der Beratungskulisse uneingeschränkt zu, bewerten die vorgeschlagenen Optionen jedoch durchaus kontrovers. Sie stimmen mit den KoordinatorInnen dahingehend überein, dass die Hoftorbilanzen wesentliche Grundlage für das Wirkungsmonitoring des NLWKN sind, heben jedoch auch hervor, dass die Hoftorbilanzen der MB für sie zusätzlichen Nutzen bringen. So dienen sie den BeraterInnen u. a. auch für systematische Schwachstellenanalysen von

²⁵ Eine Angleichung insbesondere zur Anrechnung von organischen Stickstoffquellen könnte sich durch die nochmalige Novellierung der Düngeverordnung ergeben, die sich z. Z. in der Überarbeitung befindet.

Betriebsabläufen, bspw. im Umgang mit organischem Stickstoff. Im Sinne von Übertragbarkeitschecks wird dann in den weniger intensiv beratenen Betrieben geprüft, ob vergleichbare Schwachstellen auch in diesen Betrieben vorliegen.

Den Anspruch, die Anzahl der weniger intensiv beratenden Betriebe zu erhöhen, unterstützen die BeraterInnen. Für sie ist jedoch irrelevant, ob sich die Bestrebungen auf BB oder NB konzentrieren. Während die KoordinatorInnen dieses Ziel bei gleichem Beratungsbudget durch veränderte Gewichtung des Beratungsangebotes erzielen wollen, sprechen sich alle BeraterInnen für eine Erhöhung der Beratungsverträge aus. Auch weisen die BeraterInnen darauf hin, dass eine höhere Anzahl der zu beratenden Betriebe zwingend mit einer entsprechenden Erhöhung von beratungsbegleitenden Analyseverfahren und auf Demonstrationsvorhaben einhergehen sollte.

Ein weiteres, bereits umgesetztes Instrument, um die Anliegen der WRRL-Beratung in die Fläche zu transportieren, sind Informationsangebote zum Wasserschutz. Die Informationen werden den Interessierten in Form von Rundbriefen, News auf den Websites oder auf Feldrundfahrten zur Verfügung gestellt. Konsens besteht sowohl bei den KoordinatorInnen als auch bei den BeraterInnen, dass die nicht spezifisch auf den Einzelbetrieb zugeschnittenen Informationsangebote keinen Rückschluss auf eine Umsetzung in die Praxis zulassen (vgl. Kapitel 2). Auch ist den KoordinatorInnen aus den Fokusgruppengesprächen bekannt, dass bspw. das Informationsmaterial häufig nicht gelesen wird. Die Fokusgespräche haben aber auch gezeigt, dass die Informationsmaterialien eine höhere Wahrnehmung erfahren, wenn die AutorInnen der Leserschaft persönlich bekannt sind und als BeraterInnen geschätzt werden.

Die wiederholte, in zeitlichen Abständen durchgeführte Sichtung der Websites der BT im Rahmen unserer Evaluierung zeigt jedoch auch, dass sowohl die Auffindbarkeit, Aktualität und als auch der regionale Zuschnitt zumindest auf den nicht geschützten Bereichen der Seiten stark variiert und nicht in allen Fällen zufriedenstellend ist. So fällt bspw. negativ auf, dass auf einigen Seiten der Verweis auf die AUKM des NiB-AUM veraltet ist und nicht den aktuellen Stand möglicher Förderangebote abbildet.

9 Ausblick

Die dem Bericht zugrunde liegenden Befragungen fanden im Spätherbst 2018 statt (vgl. Kapitel 4). Die niedergelegten Einschätzungen bilden somit die damalige Beratungssituation ab.

Zum Zeitpunkt der Befragung ging man im NLWKN (noch) davon aus, durch Verlängerung der Verträge mit den BT ein lückenloses, über das Jahr 2018 hinausgehendes Beratungsangebot gewährleisten zu können. Aus vergaberechtlichen Gründen ließ sich die Verlängerung der Verträge jedoch nicht realisieren. Eine erneute EU-weite Ausschreibung war erforderlich. Dies führte zu zeitlichen Verzögerungen mit der Konsequenz, dass ein zeitlich lückenloses und voll umfängliches Beratungsangebot nicht aufrecht gehalten werden konnte. Bis Mitte 2019 bestand für die BT

noch die Option vorhandene Restmittel zu verausgaben. Als Termin für eine neuerliche Vergabe der Beratungsleistung ist das 3. Quartal 2019 geplant.

Je nach Umfang der noch verfügbaren Restmittel führte die neue Situation in den BG zu einem mehr oder minder starken Einbruch der Beratungsleistung. Die voll umfängliche Kontinuität des Beratungsangebotes war damit nicht gewährleistet. Im Einzelfall kann davon ausgegangen werden, dass Beratene sich langfristig von der WRRL-Beratung abwenden. Die in der Vergangenheit geleistete vertrauensbildende Aufbauarbeit wird damit z.T. konterkariert. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden die positiven Umwelteffekte für den Wasserschutz 2019 geringer ausfallen, als in einem „normalen“ Beratungsjahr.

Ein Erfolg von Fördermaßnahmen wie die WRRL-Beratung, die stark auf Interaktion, Vertrauen und Langfristigkeit aufbauen, hängt besonders von stabilen organisatorischen und verfahrenstechnischen Rahmenbedingungen ab. Diese sind im Sinne der angestrebten Umweltleistungen von allen Akteuren und Entscheidungsträgern zukünftig zu gewährleisten.

10 Zusammenfassung

Beratungsangebot und WRRL-Beratungskulisse

- Mit Beginn der Förderperiode 2014 bis 2020 wurde das zuvor auf Trinkwassergewinnungsgebiete beschränkte Angebot der Gewässerschutzberatung mit einem gesonderten Beratungskonzept auf WRRL-Gebiete ausgedehnt.
- Die Beratungskulisse der WRRL-Beratung umfasst rd. 879.000 ha LN von insgesamt rd. 1.172.000 ha LF für die Beratungskulisse der Gewässerschutzberatung. Für Gewässerschutzberatung sind insgesamt Ausgaben in Höhe von 74,86 Mio. Euro aus EU- und Landesmitteln für die Förderphase 2014 bis 2020 vorgesehen, davon entfallen jedoch bei deutlich größerer Zielkulisse nur rd. 23 Mio. Euro auf die WRRL-Beratung.
- Die WRRL-Beratungskulisse ist in elf Beratungsgebiete unterteilt. Das Beratungsangebot ist für landwirtschaftliche oder gartenbaulichen Unternehmen kostenfrei, insofern mindestens 25 % der betrieblichen Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) oder mindestens 10 ha LF in der WRRL-Kulisse liegen.
- Das Beratungsangebot der WRRL-Beratung ist Ergebnis mehrerer Vorläuferprojekte. Im Wesentlichen sind vier Beratungsangebote zu unterscheiden:
Die umfassendste Beratung erhalten Modellbetriebe (MB). Ihr Beratungsangebot stellt eine fortlaufende, den gesamten Betrieb und alle Produktionszweige betreffende Beratung dar. Beratungsbasis sind Hoftorbilanzen. Von langjährig beratenen MB werden Hoftorbilanzen als Datenbasis für das Wirkungsmonitoring der WRRL-Beratung herangezogen.
Die Beratung für sogenannte Beratungsbetriebe (BB) fußt in Abgrenzung zu den MB auf Nährstoffbilanzierungen nach dem Feldstallansatz. Als BB sollen prioritär Unternehmen mit hohem Nährstoffminderungspotential gewonnen werden.

Im Gegensatz zu den MB und BB sind Nachfragebetriebe (NB) dadurch gekennzeichnet, dass sich die Beratenen pro aktiv den Kontakt zu den BeraterInnen aufnehmen und nicht umgekehrt. Vorgaben zum Beratungsumfang und zur Beratungstiefe bestehen nicht. Die Beratungspraxis weist diesbezüglich eine breite Spanne auf.

Im Gegensatz zu den vorgenannten Beratungen, die auf die betriebliche Situation des Beratenen ausgerichtet ist, erhalten Informationsbetriebe (IB) keine individuelle Beratung sondern allgemein gefasste Informationsangebote, bspw. durch Infobriefe.

Wasserschutzeffekt

- Die Berechnungen zur Wasserschutzwirkung in beratenen Betrieben basieren auf den Auswertungen des NLWKN für die Beratungsjahre 2010 bis 2015, also vor der Aufnahme der WRRL in die ELER-Förderung. Die Ergebnisse können mit leichten Modifikationen fortgeführt werden. Der berichtete Wasserschutzeffekt stellt die Summe aus Beratungs- und Minderungseffekt infolge von flächengebunden Agrarumwelt- und Wasserschutzmaßnahmen dar, eine Isolierung der Einzeleffekte ist nicht möglich. Im Mittel aller MB, die die Basis für das Wirkungsmonitoring der WRRL-Beratung darstellen, ergibt sich eine Minderungsrate von 6,4 kg Stickstoff (N) je ha LF und Jahr. Die Höhe des Wasserschutzeffektes variiert zwischen den Beratungsgebieten. In ackerbaulich geprägten Beratungsgebieten fällt der Minderungseffekt deutlich höher aus, als in Gebieten mit intensiver Tierhaltung. Grund sind u. a. die deutlich schwieriger zu managende Verwendung von Wirtschaftsdüngern und die Überschätzung von Grünlanderträgen, woraus wiederum zu hohe Nährstoffgaben resultieren. Die höchsten Effizienzsteigerungen im Nährstoffmanagement werden bei mineralischen Nährstoffen erzielt.
- Der Bilanzüberschuss für Nitrat weist in Niedersachsen eine steigende Tendenz auf und beträgt laut Basisindikatoren aus PFEIL 2018 88 kg/ha LF. Wird der Bilanzüberschuss in Relation zum vorgenannten Umwelteffekt der beratenen MB gesetzt, ergibt sich ein kalkulatorischer Reduktionseffekt von rd. 7 %.
- Wird unterstellt, dass die gesamte Betriebsfläche der beratenen Betriebe in der WRRL-Kulisse liegt, wird nur eine Durchdringung von knapp 13 % der Zielkulisse im Jahr 2016 (aktuellstes vollständiges Datenjahr) erreicht. Der kalkulatorische N-Minderungseffekt beträgt bei Umrechnung auf die gesamte WRRL-Beratungskulisse (Zielkulisse) weniger als 1 kg N/ha LF.

Einordnung der Koordinierungsleistung

- Die übergeordnete, landesweite Koordinierung der WRRL-Beratung obliegt drei MitarbeiterInnen des NLWKN. Sie sind neben übergeordneten organisatorischen Aufgaben für die Qualitätssicherung der Beratung zuständig und bilden das Bindeglied zwischen Ministerium auf der einen und der Beratung vor Ort auf der anderen Seite. Vor diesem Hintergrund sind die KoordinatorInnen auch in die zukünftige strategische Ausrichtung der WRRL eingebunden.
- Zum Informationstransfer auch mit dem Ziel der Qualitätssicherung bedienen sich die KoordinatorInnen unterschiedlicher Gremien. Die durchgeführte Erhebung dokumentiert, dass die

Gremien alle Beteiligungsebenen abdecken, auftretende Störgrößen können zeitnah erkannt und korrigiert werden.

- Übergeordnetes Befragungsergebnis ist, dass die von den KoordinatorInnen gewählten Steuerungsinstrumente eine umfassende Sicherung der Beratungsquantität und -qualität gewährleisten.

Einordnung der Beratungsleistung

- Die Interviews dokumentieren eine hohe Zufriedenheit der KoordinatorInnen mit der Beratungsleistung der Beratungsträger. Im Einzelfall aufgetretene Defizite konnten zeitnah korrigiert werden. Die formalen Vorgaben zur fachlichen Qualifikation der BeraterInnen werden vollumfänglich erfüllt. Defizite konnten bei der Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen festgestellt werden, die als ein Parameter für die Aktualität des Beraterwissens herangezogen wurden.
- Verhaltene Kritik äußert ein Teil der BeraterInnen am Gremium der Wasserarbeitskreise. In den Interviews wurden zwei Vorschläge zur Ausgestaltung entwickelt. Entweder sollten die Wasserarbeitskreise neben den MB auch BB oder NB als Vollmitglieder offen stehen, um den Austausch unter einer höheren Anzahl von regelmäßig Beratenen zu forcieren. Alternativ sollten verstärkt Vortragsveranstaltungen angeboten werden, die neben den beratenen Betrieben ggf. auch in einem extra Modul Multiplikatoren adressieren.
- Als problematisch für das Standing der WRRL-Beratung erweisen sich in einigen BG die voneinander abweichenden Düngungsempfehlungen der Officialberatung der LWK und Wasser-schutzberatung. Die Düngungsempfehlungen der WRRL-Beratung sind auf die im Boden pflanzenverfügbaren Stickstoffmengen des beratenen Betriebs ausgerichtet und damit i. d. R. deutlich restriktiver als die Düngungsempfehlungen der Officialberatung. Die Divergenz in den Handlungsempfehlungen führt durchaus zu unterschwelligem Zweifeln an der Korrektheit der Beratungsaussagen der WRRL-Beratung. Vor diesem Hintergrund wünschen sich die WRRL-BeraterInnen auch seitens der Officialberatung eine klarere Signalsetzung dahingehend, dass die beiden Beratungsansätze unterschiedliche Herangehensweisen haben.
- Die BeraterInnen bewerten die Agrarumweltmaßnahmen des NiB-AUM nicht eindeutig positiv für den Wasserschutz. Einzig die Streifenmaßnahmen werden von den Gesprächspartnern durchgängig positiv bewertet, wenngleich mit diesem Förderangebot keine großflächige Akzeptanz erzielt werden kann. Die Förderung des Ökologischen Landbaus wird insbesondere wegen des Verbotes von chemischen PSM als positiv für den Wasserschutz bewertet. Der Wasserschutzeffekt im Zusammenhang mit einer Minderung von Nährstoffüberschüssen wird jedoch differenzierter bewertet und ist abhängig von der Produktionsintensität und -ausrichtung der Öko-Betriebe.

Mittelknappheit

- Von allen Befragten, d. h. sowohl von den KoordinatorInnen als auch von den BeraterInnen, erfährt die knappe Mittelzuweisung für die WRRL-Beratung zentrale Kritik.

11 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Als Ergebnis der vorhergehenden Ausführungen werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Die Zusammenarbeitsform zwischen den KoordinatorInnen des NLWKN, dem Umweltministerium und den vor Ort tätigen BeraterInnen bzw. Beratungsträgern hat sich bewährt. Sie sollte unter der Maßgabe einer fortlaufend kritischen Reflexion fortgesetzt werden.
- Die den KoordinatorInnen übertragene Aufgabe der Qualitätssicherung der WRRL-Beratung wird von den Zuständigen voll umfänglich ausgefüllt. Die von den KoordinatorInnen initiierte kritische Würdigung der Beratungsqualität im Austausch mit allen Beteiligten in unterschiedlichen Gremien ist zielführend. Die gewählten Formalstandards, bspw. zum Studienabschluss der BeraterInnen werden als sinnvoll erachtet. Nachbesserungsbedarf besteht bezüglich fortlaufender, verpflichtender Fortbildungen für die BeraterInnen, um die Aktualität ihres Fachwissens zu gewährleisten.
- Kenntnis zu flächengebunden Agrarumweltmaßnahmen, insbesondere hinsichtlich des aktuellen Förderangebots, Zielsetzung der Förderung und Förderauflagen bedarf der Schärfung bei den BeraterInnen, um den vorgegebenen Beratungsauftrag zu gewährleisten.
- Die gewählte Regionalisierung der WRRL-Beratung nach Beratungsgebieten wird als zielführend erachtet und sollte fortgeführt werden.
- Die Beratungsmodule tragen mit Beratung von Modell-, Beratungs- und Nachfragebetrieben Titel, die nicht selbsterklärend sind. Die Abgrenzung der Beratungskategorien untereinander ist nicht stringent. Im Zuge der Überarbeitung bzw. Neuformulierung des Beratungskonzeptes sollten diese Kritikpunkte aufgegriffen werden.
- Die Teilnahme an Wasserarbeitskreisen sollte nicht auf Modellbetriebe beschränkt bleiben. Eine Teilnahme sollte allen Beratern im Sinne des Lernens voneinander ermöglicht werden, die regelmäßig an einzelbetrieblichen Beratungen teilnehmen.
- Zentrale Empfehlung ist wegen des nachweislich positiven Umweltbeitrags, den die Beratung bei gleichzeitig hohem Handlungsdruck erbringt, das Finanzvolumen für die WRRL-Beratung zu erhöhen. Die Beratung sollte weiterhin strategisch als ein Förderinstrument in einem Portfolio von freiwilligen und ordnungspolitischen Maßnahmen eingebettet bleiben.

Literaturverzeichnis

- Dewe B, Schwarz M (2011) Beraten als professionelle Handlung und pädagogisches Phänomen. Hamburg: Verlag Dr. Kovac, 253 p. Wandlungsprozesse in Industrie- und Dienstleistungsberufen und modernen Lernwelten. Schriftenreihe des Graduiertenkollegs der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberge 5
- EU-KOM [Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung] (2007) Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum. Teil 1 Erläuternde Leitlinien. Teil 2 Tabellen mit gemeinsamen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum. Brüssel
- Fährmann B, Bathke M, Bergschmidt A, Eberhardt W, Ebers H, Fengler B, Flint L, Franz K, Forstner B, Grajewski G, Peter H, Pollermann K, Raue P, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Trostorff B (2018) Feinkonzept zum Bewertungsplan PFEIL - Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen. Stand 12/2018 (unveröffentlicht), 226 p
- Hennies H (2004) Stand und Perspektiven der flächenbezogenen Umweltberatung in ausgewählten deutschen Bundesländern. Eine empirische Evaluierung in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Göttingen
- Knierim A, Paul C, Knuth U, Unger J (2012) Landwirtschaftliche Fachberatung zur Umsetzung der WRRL-Wissenschaftliche Grundlagen für ein Beratungskonzept in Brandenburg, hg. v. Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V., 25 p
- NLWKN [Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz] (2017) Gewässerschutzberatung nach EG-Wasserrahmenrichtlinie WRRL - Bericht über den ersten Bewirtschaftungszeitraum 2010 bis 2015: Bericht über den ersten Bewirtschaftungszeitraum. Hannover, 79 p [zitiert am 19.3.2019]
- Rathing F, Diercks C, Hasse-Marquard S, Melzer O, Randt C (2018) Künftige Maßnahmenausrichtung Gewässerschutzberatung nach EG-WRRL: Grundwasserworkshop 7. Juni 2018, hg. v. NLWKN
- Gewässerschutzberatung Landwirtschaft 2016: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben zur Gewässerschutzberatung in Trinkwassergewinnungsgebieten und in Zielgebieten der EG-Wasserrahmenrichtlinie im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER)
- Willem von den Ban A, Wehland W (1984) Einführung in die Beratung. Hamburg und Berlin: Verlag Paul Parey. Pareys Studentexte 36

Anhang

Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1

A3

Anhang 2

A5

Anhang 1

Fragenkatalog KoordinatorInnen

Funktion des Befragten

- Was ist IHRE Aufgabe im Zusammenhang mit der WRRL-Beratung?
- Wie ist die (Zusammen-)Arbeit der NLWKN-KoordinatorInnen organisiert?

Hinweis im Folgenden werden die Beratungsangebote im EINZELNEN (MB, BB, NB, IB) angesprochen.

Modellbetriebe (MB)

- Wodurch zeichnen sich MB aus?
- Welches Beratungsangebot erhalten die Betriebe?
- Laut meiner Unterlagen erfolgt die Auswahl der Modellbetriebe in Absprache mit dem NLWKN. Wie erfolgt die Auswahl?

Beratungsbetrieben (BB)

- Wodurch zeichnen sich BB aus – auch in Abgrenzung zu MB?
- Warum hat man sich nicht entschieden auch für die BB eine Hoftribilanz zu erstellen?
- Der Begriff der BB erscheint verwirrend. (MB und NB werden auch beraten.)

Nachfragebetriebe (NB)

- Wodurch zeichnen sich NB aus – auch in Abgrenzung zu MB und BB?
- Was ist konkret unter Nachfragebetriebe zu verstehen?
- Warum wurde diese Beratungskategorie 2016 in das Beratungsangebot aufgenommen?
- Wie und unter welcher Kategorie werden NB im DIWA-Shuttle erfasst?

Informationsbetriebe (IB)

- Wodurch zeichnen sich (reine) IB aus – auch in Abgrenzung zu NB?
- Welche unterschiedlichen Informationsangebote erhalten die IB?
- Wie werden IB im DIWA-Shuttle erfasst?
- Haben Sie Informationen darüber, wie das Informationsangebot angenommen wird?

Beratungskategorien im Verhältnis zueinander:

- Wie bewerten Sie persönlich das tatsächliche Verhältnis der einzelnen Beratungsangebote zueinander?
- Sehen Sie Veränderungsbedarf?

(Grund)Wasserarbeitskreis

- Welches ist die Funktion der Wasserarbeitskreise?
- Wer ist in den BG an den Wasserarbeitskreisen beteiligt.
- Wie bewerten Sie persönlich die Arbeit der Wasserarbeitskreise?
- Hat im Laufe der Zeit ein Wandel stattgefunden?

Formale Ansprüche an die Beratungsleistung / den Beratungsträger / die BeraterInnen

- Es bestehen formale Vorgaben in der RL zum (Studien-)Abschluss der BeraterInnen vor. Warum ist das so und bewerten Sie diese Vorgabe.
- In den Ausschreibungsunterlagen wird die Präsenz des BT in BG eingefordert (Regionalbüro). Warum wurde diese Festlegung getroffen?

Einordnung der Beratungsleistung der unterschiedlichen Beratungsträger/Qualitätssicherung

- Wie erhalten Sie Rücklauf bzgl. der Beratungsleistungen der Beratungsträger (Gremien, strukturierter QS)?
- Wie bewerten Sie das Beratungsangebot der WRRL?
- Wie bewerten Sie das Angebot und Umsetzung in den BG?
- Wie bewerten Sie die Fachlichkeit der BT/BeraterInnen (Wasserschutz, Landwirtschaft)? Nehmen Sie Unterschiede wahr?
- Wie bewerten Sie die Beratungskompetenz? Nehmen Sie Unterschiede wahr?
- Was macht für Sie einen guten / eine gute WasserschutzberaterIn aus.

Gesamteinordnung der WRRL-Beratung

- Wie bewerten Sie persönlich das Instrument der WRRL Beratung?

Herzlichen Dank für die Teilnahme am Gespräch.

Anhang 2

Fragenkatalog WRRL-BeraterInnen

Funktion des/der Befragten

- Sie führen die WRRL-Beratung im Beratungsgebiet vor Ort durch?
- Sind Sie neben der WRRL-Beratung auch in der Trinkwasserschutzberatung oder anderen Arbeitsbereichen tätig?
- Seit wann sind Sie der WRRL-Beratung in dem BG tätig?
- Waren Sie bereits vorher in der (Wasserschutz-)Beratung tätig?
- Welchen Berufsabschluss haben Sie?
- Haben Sie spezifische Qualifizierungen/Abschlüsse, um die Beratungstätigkeit ausüben zu können?
- Haben Sie im Jahr 2018 Fortbildungen besucht? Und in 2017?

Beratungsinstrumente der WRRL-Beratung

Hinweis im Folgenden werden die Beratungsangebote im EINZELNEN (MB, BB, NB, IB) angesprochen.

Modellbetriebe (MB)

- Wie viele MB werden im BG aktuell beraten?
- Wodurch zeichnen sich MB aus?
- In welchem Intervall wird der Modellbetrieb beraten? (Wiederholungen)
- Haben sich die Beratungsinhalte im Laufe der Zeit bei den Modellbetrieben geändert (DüV)?
- Wie gelingt es einen Modellbetrieb zu binden?
- Wie ist ihre Einschätzung zum „Verbesserungspotential“ der MB?
- Wie bewerten Sie persönlich den Beratungsansatz mit den „Modellbetrieben“ in das Gesamtkonzept der WRRL-Beratung?

Beratungsbetrieben (BB)

- Wie viele BB werden im BG aktuell beraten?
- Wodurch zeichnen sich BB aus – auch in Abgrenzung zu MB?
- Nach welchen Kriterien werden die Beratungsbetriebe ausgewählt?
- Wie erreichen Sie die Betriebe? (Wer ist pro-aktiv?)

- Findet ein Wechsel bei den BB statt? Warum?
- Hat die neue DV Einfluss auf das Beratungsinteresse?
- Wie bewerten Sie persönlich den Beratungsansatz der BB im Gesamtkonzept der WRRL-Beratung?

Nachfragebetriebe (NB)

- Wie viele NB werden im BG aktuell beraten? (Wie werden die gezählt – Mehrfachnennung?)
- Wodurch zeichnen sich NB aus?
- Welches Beratungsangebot erhalten NB?
- Welche Düngungsdaten der NB werden genutzt?
- Wie entsteht der Kontakt zu den NB?
- Hat die neue DüV Einfluss auf das Beratungsinteresse?
- Wie bewerten Sie persönlich den Beratungsansatz der NB im Gesamtkonzept der WRRL-Beratung?

Informationsbetriebe (IB)

- Wie viele IB werden im BG aktuell beraten? (Wie werden die gezählt – Mehrfachnennung?)
- Wodurch zeichnen sich IB aus?
- Welches Informationsangebot erhalten IB in ihrem BG?
- Wie bewerten Sie persönlich die Informationsangebote in Bezug auf „Wissenszugewinn“?

Sonstige Beratungsinstrumente – Analyseverfahren/Feldversuche/AUKM:

- Nutzen Sie Analyseverfahren, wie bspw. Nitratcheck im Rahmen der Beratung?
- Welche Verfahren?
- Wie bewerten Sie die Relevanz/Notwendigkeit dieser Verfahren im Rahmen der Beratung?
- Im Rahmen welcher Beratungen/-kategorien (MB, BB, NB) wird auf Analyseverfahren zugegriffen und warum?
- Feldversuche/Demoversuche/Bodenprofile: Werden in Ihrem BG im Rahmen der WRRL-Beratung angelegt? Mit welcher Intension? Wie ist ihre Einschätzung?
- Beratung zu AUKM: Zu welchen AUKM beraten sie?
- Wie bewerten Sie persönlich AUKM?

Die Beratungskategorien im Verhältnis zueinander:

- Wie bewerten Sie persönlich das tatsächliche Verhältnis der einzelnen Beratungsangebote zueinander?

(Grund-)Wasserarbeitskreis

- Besteht in Ihrem BG ein Wasserarbeitskreis?
- Wer ist an diesem beteiligt?
- Findet eine regelmäßige Teilnahme der Personen statt?
- In welchem Intervall tagt der Arbeitskreis?
- Welche Funktion hat der/ haben die Arbeitskreis(e)?

Fragen zum Selbstverständnis

- Was macht für Sie einen guten/ eine gute WasserschutzberaterIn aus?

Gesamteinordnung der WRRL-Beratung

- Wie bewerten Sie persönlich das Instrument der WRRL Beratung?
- Was findet ihre Zustimmung?
- Haben Sie Kritik?

Herzlichen Dank für die Teilnahme am Gespräch.